

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — «Rapport de prospective stratégique 2020 — Prospective stratégique — Tracer la voie vers une Europe plus résiliente»

[COM(2020) 493 final]

(2021/C 220/09)

Rapporteuse: **Sandra PARTHIE**

Consultation	Lettre de la Commission, 11.11.2020
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	2.3.2021
Adoption en session plénière	24.3.2021
Session plénière n°	559
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	270/0/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite vivement de l'intégration prévue de la méthodologie de la prospective dans le futur processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne. Il se félicite tout autant de la décision d'inclure explicitement la «prospective» dans les domaines de compétence du vice-président de la Commission chargé par ailleurs des relations interinstitutionnelles. Sur cette base, il escompte que jouent des synergies et que se développe la participation structurelle de toutes les institutions de l'Union, y compris le CESE.

1.2. Le CESE se félicite vivement de cette nouvelle démarche de la Commission européenne consistant à mener un exercice de prospective stratégique sous la forme d'un processus annuel, cyclique et continu. Dans le cadre de cet exercice de prospective, le premier thème qui a été choisi est celui de la résilience de l'Union européenne. Ce thème est devenu un nouveau point de référence pour l'élaboration des politiques de l'UE dans le contexte de la crise de la COVID-19. La résilience est l'aptitude, non seulement à faire face à des défis et à les relever, mais aussi à se soumettre à des transitions de manière durable, équitable et démocratique.

1.3. De notre point de vue, les quatre dimensions du thème de la résilience, à savoir «sociale et économique», «géopolitique», «verte» et «numérique», ont été bien choisies et développées. Elles constituent les grands thèmes centraux de notre temps qui conserveront une importance exceptionnelle pour donner forme aux politiques européennes. Le CESE approuve sans réserve aucune le choix de ce thème car il est en effet des plus pertinents dans nos travaux communs qui visent à créer les conditions générales adéquates pour sortir de la crise de la pandémie et pour relever les défis mondiaux tels que le changement climatique. Le CESE a fourni une analyse détaillée de ce thème dans son avis d'initiative intitulé «Vers une économie européenne plus résiliente et durable»⁽¹⁾ et par la voie de sa résolution sur la «Participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience — Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas»⁽²⁾.

1.4. La prospective stratégique se caractérise par une analyse et une perspective d'action tournées vers l'avenir. Ceci posé, de telles activités doivent satisfaire trois contraintes fondamentales afin de donner des résultats de qualité. En premier lieu, les analyses doivent aboutir à des résultats adaptés à la situation future examinée. En second lieu, elles devraient reposer sur des méthodes et des procédés scientifiques, tout en gardant à l'esprit qu'il est impossible tant d'observer que de mesurer empiriquement l'avenir. En troisième lieu, elles devraient être efficaces en ce sens qu'elles devraient donner des orientations utiles pour l'action politique concrète.

⁽¹⁾ JO C 353 du 18.10.2019, p. 23. Se reporter également à l'audition publique tenue par le CESE le 12 avril 2019 sur le thème «Vers une économie européenne plus résiliente et durable, dotée d'une vision pour achever l'UEM».

⁽²⁾ Voir la résolution du CESE sur la «Participation de la société civile organisée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience — Ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas» (JO C 155 du 30.4.2021, p. 1).

1.5. Le premier rapport de prospective stratégique de la Commission pour 2020 n'expose toujours pas le cycle complet de prospective envisagé et il n'explique pas comment il s'articulerait avec la facilité pour la reprise et la résilience et avec le processus du semestre européen. Il pêche également par le fait qu'il omet d'exposer lesquelles des tendances lourdes qu'il met en évidence sont les plus probables et les plus pertinentes pour l'Union européenne, et il ne permet pas par conséquent aux décideurs politiques d'établir des priorités. Ceci nécessite d'être amélioré dans les prochains rapports. La prospective ne pourra atteindre ses objectifs déclarés que si elle prend la forme d'un exercice aussi bien ouvert et pluraliste que varié et interdisciplinaire, associant la société civile et les partenaires sociaux constitués, et notamment le CESE, à toutes les étapes du processus de prospective et à la définition des scénarios de référence et recourant à une gamme de méthodes et d'instruments pour orienter différentes perspectives vers l'avenir.

1.6. S'il y a lieu de se féliciter pleinement de l'intention, nous discernons cependant quelques possibilités d'amélioration concernant la mise en œuvre de la prospective dans le processus de prise de décision:

- les modalités concrètes de l'intégration à part entière de la prospective dans la planification pluriannuelle et dans le programme pour une «meilleure réglementation», tout comme dans l'écosystème européen en matière d'analyse d'impact ⁽³⁾ ou encore dans la conférence sur l'avenir de l'Europe, demeurent obscures,
- le rapport 2020 est encore loin de l'indispensable évaluation quantitative permettant de classer les tendances lourdes et les thèmes stratégiques, qu'il s'agisse de leur probabilité ou de leur importance, compliquant ainsi la détermination des priorités d'action,
- le processus de prospective devrait présenter un mécanisme permanent de suivi et de contrôle, qui permettrait notamment que la société civile mène des évaluations ex post,
- le rapport propose dès à présent les thèmes des prochains rapports de prospective sans pour autant expliquer la manière dont le processus de prospective lui-même a été utilisé dans les faits pour aboutir à ces thèmes, semblant ainsi contredire son propre objectif.

1.7. Le degré d'engagement à recourir à la prospective pour renforcer la résilience européenne est plutôt limité. Le plus souvent, le rapport de la Commission se contente de déclarer que celle-ci «peut recourir» à la prospective à l'échelon de l'Union européenne, plutôt que de réellement y «recourir». Au lieu de poser les grandes lignes des modalités concrètes d'emploi de la prospective dans le processus de prise de décision politique, l'on réduit les instruments de prospective à de simples options auxquelles les acteurs concernés sont libres de recourir ou non ou dont l'utilisation ou non est soumise à la situation concrète de mise en œuvre.

1.8. Pour ce qui est des dimensions de la résilience, qui constitue le thème du rapport pour 2020:

- dans de nombreux cas, ce dernier n'a pas développé pleinement l'aspect futur en tant que tel mais il s'est trop attaché à décrire la situation actuelle,
- il manque d'une vision tournée vers l'avenir pour déterminer les progrès qu'il convient d'accomplir et le calendrier pour ce faire, s'agissant notamment de concevoir de nouveaux indicateurs de bien-être tels que ceux qui vont «au-delà du PIB»,
- la méthode pour s'attaquer aux vulnérabilités mises en évidence n'y est pas présentée en détail et elle ne prévoit pas de solutions ciblées pour éviter la détérioration de la situation des personnes menacées d'exclusion, telles que les personnes handicapées ou âgées.

1.9. Les quatre dimensions citées servent de base pour construire le programme d'action des futures activités de prospective. Aussi recommandons-nous d'assortir les quatre dimensions de la résilience d'objectifs subsidiaires spécifiques que l'on puisse mettre en œuvre concrètement et donc soumettre par la suite à une évaluation périodique. Les thèmes du programme de prospective sont d'ores et déjà proposés; il s'agit de l'autonomie stratégique ouverte, de l'avenir des emplois et des qualifications et de l'approfondissement du jumelage des transitions numérique et verte. Ces thèmes prennent source dans trois des quatre dimensions de la résilience. Toutefois, il n'apparaît pas clairement comment la Commission est parvenue à déterminer ces thèmes ni dans quel ordre ils seront traités et sous quelle forme. De ce fait, l'on peine à comprendre pourquoi ces thèmes ont été choisis plutôt que d'autres, tels que par exemple une vision interne tournée vers le développement de l'Union européenne, la montée du nationalisme, la future coopération entre les États membres ou des questions de sécurité. À cet égard, il est aussi possible d'obtenir davantage de clarté à l'aide de la prospective stratégique.

⁽³⁾ JO C 434 du 15.12.2017, p. 11.

2. Observations générales

2.1. L'instrument de la prospective stratégique, c'est-à-dire l'anticipation des tendances et des évolutions, est indispensable pour formuler des politiques responsables. La prospective stratégique jouera un rôle moteur en contribuant à mettre le processus d'élaboration des politiques de l'UE à l'épreuve du temps en faisant en sorte que les initiatives à court terme se fondent sur une perspective à plus long terme. Il s'agit là d'une question essentielle, car nous entrons dans une nouvelle ère où une prospective orientée vers l'action stimulera la réflexion stratégique, tout en façonnant les politiques et initiatives de l'UE, y compris les futurs programmes de travail de la Commission.

2.2. S'il est impossible de tout prévoir et si les événements continueront de nous surprendre, il n'en subsiste pas moins une large marge de manœuvre pour agir. Il s'agit notamment de cartographier les probabilités et de les traduire en prise de positions pour la prise de décision afin de détecter, de comprendre et de reconnaître le plus tôt possible les signaux, notamment ceux des événements perturbateurs. Cela implique également d'élaborer des plans d'action, de mettre en place des chaînes hiérarchiques et des circuits de communication, et de définir clairement les domaines de compétences et les missions pour le cas où un événement se produirait. Les prévisionnistes usent souvent des métaphores du «cygne noir» (un événement complètement imprévu ressortant de la catégorie des «inconnues inconnues») et du «rhinocéros gris» (un événement connu qui se produit à grande échelle et qui a une incidence considérable mais qui est négligé). La pandémie de COVID-19 constituait un «rhinocéros gris», compte tenu des signaux qui alertaient sur la montée des risques d'une pandémie du fait d'une combinaison de la dégradation de l'environnement, de la mondialisation et d'une connectivité accrue. Il s'impose d'employer les techniques de prévision et de planification qui permettent de distinguer ces deux différentes catégories de chocs qui ont de profondes répercussions. Dans ce contexte, les institutions de recherche de l'Union européenne devraient s'attacher à améliorer les techniques intersectorielles et non linéaires d'élaboration de scénarios, la mise en évidence des principales menaces émergentes et la détection des tendances à un stade précoce.

2.3. La résilience est l'aptitude, non seulement à faire face à des défis et à les relever, mais aussi à se soumettre à des transitions de manière durable, équitable, inclusive et démocratique. De notre point de vue, les quatre dimensions du thème de la résilience, à savoir «sociale et économique», «géopolitique», «verte» et «numérique», ont été bien choisies et développées. Le CESE souligne toutefois qu'il n'est pas possible d'envisager de manière séparée les multiples interactions de ces quatre dimensions et qu'il s'impose de les aborder collectivement dans le cadre des analyses puis des mesures qui en résultent.

2.4. Le CESE se félicite de la proposition de créer des «tableaux de bord de la résilience» assortis d'indicateurs pertinents afin de suivre la situation actuelle et les dimensions sociale et économique, géopolitique, verte et numérique des évolutions qui se produisent au sein de l'Union européenne et de ses États membres. Toutefois, un tableau de bord qui se cantonne à dépeindre la situation actuelle et à décrire les temps présents ne relève pas en soi de la prospective. Il n'y parvient qu'une fois inclus des objectifs tournés vers l'avenir. Nous sommes prêts à soutenir la Commission dans ce processus compliqué et complexe, par exemple en tirant parti de l'expertise et des travaux du CESE.

2.5. Il s'impose manifestement de développer davantage ces tableaux de bord. Pour l'heure, ceux-ci dépeignent les temps présents et la situation actuelle. Pour en faire des instruments utiles du processus de prospective, il faut y introduire une perspective orientée vers l'avenir. Ces tableaux de bord n'ont d'utilité dans le processus de prévision que s'ils prévoient des objectifs, définis de préférence pour chaque État membre. Il est alors possible de les utiliser pour évaluer les progrès accomplis à la lumière d'un objectif donné et d'en faire un instrument de suivi. En outre, le CESE recommande vivement de relier ces tableaux de bord aux indicateurs existants de compétitivité utilisés dans le cadre du processus du semestre européen et aux fins de la gouvernance économique européenne, ainsi qu'au tableau de bord de la facilité pour la reprise et la résilience et des plans nationaux pour la reprise et la résilience.

2.6. Le CESE partage pleinement l'avis de la Commission concernant le rôle vital qu'ont joué les entreprises de l'économie sociale au cours de la pandémie et leur importance pour construire une Europe résiliente qui va de l'avant. Dans cet ordre d'idées, le CESE attend avec intérêt le prochain plan d'action en faveur de l'économie sociale et demande à la Commission de faire preuve d'ambition et d'audace dans ses propositions.

2.7. Toutefois, si l'intention de viser à une gouvernance anticipative à l'aide des instruments qu'offre la prospective stratégique est louable et si elle recouvre nombre d'éléments positifs tels que la participation, l'interdisciplinarité et l'idée de lui donner la forme d'un processus continu, elle perd beaucoup de son éclat et même de sa force lorsque l'on s'attache aux modalités précises qui présideront à la mise en service opérationnel et à la mise en œuvre de cette approche de réseau ou de maillage. Pour l'heure, le rapport à l'examen présente un certain nombre de déclarations d'intention concernant l'intégration des méthodes de prospective dans le processus de prise de décision politique. Afin de donner aux acteurs concernés l'assurance que les enseignements tirés du processus de prospective seront réellement appliqués et effectivement exploités, le

CESE estime que ce processus devrait être doté d'un mécanisme de vérification et de contrôle qui permettrait, entre autres, à la société civile de procéder des évaluations ex post. Cette démarche contribuera à susciter la confiance à l'égard aussi bien du processus que des desseins qu'il poursuit, ainsi qu'à limiter les risques d'«angles morts».

2.8. La nécessité de mécanismes de contrôle et de vérification se manifeste également en ce qui concerne le contrôle de qualité, c'est-à-dire s'agissant de savoir si l'approche choisie est appropriée pour atteindre les objectifs déclarés. Un tel mécanisme de contrôle doit être compréhensible et prévoir des critères qui permettent de déterminer si les normes de qualité élevées et les plus récentes de la discipline de la prospective sont respectées.

2.9. Pour ce qui est de la teneur des thèmes choisis, il serait souhaitable d'établir une séparation claire entre l'analyse de la situation actuelle et la projection attendue, ou souhaitée, dans l'avenir. De cette manière, il serait possible de rendre plus transparentes et plus compréhensibles ces questions variées et très complexes. Les connaissances acquises sur les futures évolutions pourraient ensuite s'intégrer de manière ciblée dans des processus d'élaboration des politiques, tout spécialement pour ce qui est des incertitudes et des risques existants qui sont toujours inhérents aux analyses présentes concernant l'avenir.

2.10. Avant que ce processus ne débouche éventuellement sur des demandes concrètes, voire sur des propositions législatives, le Comité demande instamment que soit menée à bien, en recourant à une approche qualitative plurifactorielle, une évaluation équilibrée qui intègre respectivement les bénéfices attendus, les éventuelles charges supplémentaires et les incidences sur les entreprises, les travailleurs et les parties prenantes concernées, en tenant compte de manière réaliste de leurs possibilités réelles respectives⁽⁴⁾.

2.11. Le CESE se félicite vivement de cette nouvelle démarche de la Commission européenne consistant à commencer à mener un exercice de prospective stratégique sous la forme d'un processus annuel, cyclique et continu. L'Union européenne n'est cependant pas la première à investir cette discipline et elle devrait donc tirer les leçons des exemples existants et des bonnes et mauvaises pratiques. Elle ne devrait pas s'attacher uniquement à une seule méthode, à savoir celle de l'analyse prospective, mais recourir à plusieurs des méthodologies existantes, telles que la «méthode de Delphes», une analyse de l'incidence des tendances, la prospective normative ou exploratoire, la prospective aussi bien qualitative que quantitative ou l'approche du «joker», que ce soit séparément ou conjointement. Il convient également de recourir de manière bien plus éminente aux possibilités qu'offrent les mégadonnées et l'intelligence artificielle pour mettre en évidence les schémas et élaborer des scénarios.

2.12. L'approche esquissée actuellement par la Commission pour mener la prospective stratégique présente toutefois un caractère excessivement «hiérarchique». Elle ne suscite pas auprès des acteurs concernés l'indispensable sentiment de prise de conscience et d'appropriation. Il s'impose d'y remédier, par exemple en associant de manière structurelle à ce processus les partenaires sociaux et d'autres acteurs, aussi bien à l'échelon européen que national, par exemple en reprenant, pour les développer, les bases du processus du semestre européen. La participation des acteurs concernés, les champs d'application divers et transversaux et la confrontation permanente avec les futurs problèmes d'importance sont autant de facteurs essentiels pour réussir à mettre en place un programme efficace de prospective stratégique.

2.13. Les programmes de prospective ne pourront réussir que s'ils prévoient des liens bien définis entre les thèmes de prospective et le programme d'action politique du moment, de sorte que ceux qui apportent une contribution puissent constater que celle-ci est utilisée et qu'elle importe. Sur cette base, il est possible de développer une vision commune des risques et des défis, de même qu'il apparaît clairement ce qu'il convient de faire et comment il est possible d'organiser les transferts nécessaires de compétences et de responsabilités. Un exercice conjoint de cartographie des risques mené par les décideurs politiques au sein de l'Union, assorti de boucles de retours d'information et d'ajustements au fil des événements, donnera au processus du sens et du poids. Nous demandons donc à la Commission de faire en sorte que les résultats de la prospective soient transparents, compréhensibles et vérifiables.

2.14. À l'heure actuelle, ce ne sont pas tous les États membres qui recourent à la prospective pour élaborer leurs politiques nationales. Il est donc essentiel que la Commission européenne s'assure qu'elle tire le meilleur parti des ressources dont elle dispose. Le CESE peut donc apporter des contributions et des informations importantes aux fins du processus de prospective en s'appuyant sur les connaissances de ses membres qui représentent un très large éventail de points de vue et d'avis provenant de tous les États membres. Au moyen de ses avis, le CESE est capable de détecter les risques systémiques et de tirer le signal d'alarme. Ses membres sont également bien placés pour communiquer sur les activités de prospective auprès de leurs collectivités et pour contribuer à en faire connaître les résultats auprès des citoyens. Par conséquent, le CESE peut également contribuer de manière significative au programme d'action en vue d'une «meilleure réglementation».

⁽⁴⁾ JO C 434 du 15.12.2017, p. 11.

2.15. Nous demandons à la Commission de suivre au fil du temps ses propres propositions et idées et d'autoriser les parties prenantes à devenir des utilisateurs de la prospective et d'en faire un élément obligatoire de la formulation des politiques en vue d'une Europe résiliente.

2.16. Au sein du cadre institutionnel de l'Union, le système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) est devenu un point de référence et un catalyseur de coopération dans le domaine de la prospective. Le CESE dispose d'ores et déjà du statut d'observateur au sein de ce système et il convient de poursuivre cette pratique, ainsi que de la compléter en garantissant une participation active d'un représentant de haut niveau du CESE à la conférence annuelle de l'ESPAS.

2.17. Afin que les membres du CESE soient en mesure de contribuer plus utilement aux activités de prospective menées par la Commission européenne, le Comité demande que soient assurées leur information en temps utile et leur participation au processus de prospective, à son déroulement dans le temps et à son plan concret de travail.

Bruxelles, le 24 mars 2021.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
