

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la mise en oeuvre de l'organe de prospective

RAPPORT DE L'ORGANE DE PROSPECTIVE

à l'attention du Conseil d'Etat

"Vaud 2030"

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat André Chatelain et consorts

"Respect de l'article 72 de notre Constitution cantonale" (09_POS_113)

1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ORGANE DE PROSPECTIVE

1.1 Les fondements de la démarche

L'idée d'une démarche prospective pour le canton de Vaud est née dans le cadre des débats constitutionnels, qui ont débuté au printemps 1999. Le principe d'une nouvelle Constitution avait germé à la fin des années 1990, alors que le canton de Vaud s'enfonçait dans une crise présentant de multiples aspects. Elle était à la fois économique, sociale, financière mais également politique. Pour sortir d'un sentiment de paralysie qui avait envahi le monde politique vaudois, il était apparu nécessaire de réformer de façon approfondie les institutions du canton, afin de lui redonner une stabilité durement éprouvée et lui permettre de trouver la solution financière à un endettement qui obérait son redressement.

Il s'agissait donc d'aider les autorités cantonales à réduire la dette qui absorbait une grande partie de la richesse produite dans le canton, de les doter d'instruments nouveaux et de maîtriser le fonctionnement de l'Etat, afin que les problèmes qu'avait connus le Canton ne se reproduisent pas. Dans ce contexte, plusieurs innovations ont trouvé place dans le texte constitutionnel, comme le passage à une législature de 5 ans, l'instauration d'une présidence étendue à toute la durée de la législature, une Cour constitutionnelle, une Cour des comptes, une refonte des districts et des incitations à la fusion de communes. Et pour stimuler le travail de réflexion des autorités à long terme, une réflexion prospective a été imaginée.

Cette idée n'a pas suscité d'unanimité immédiate. Certains membres de la Constituante espéraient voir la création d'un "conseil de l'avenir", qui "aurait regroupé des 'personnalités pouvant éclairer le monde politique de leurs suggestions, inspirées par la hauteur de vue que leur autorisait leur dégagement de

toute contrainte immédiate". Jugée trop ambitieuse ou empiétant trop sur les prérogatives naturelles des élus, l'idée, telle que formulée, fut rapidement écartée. En revanche, au fil de discussions nourries, les constituants ont pu se mettre d'accord sur une solution plus modeste, clairement située en appui des autorités cantonales.

Ainsi prit corps l'idée d'un organe de prospective destiné à identifier les évolutions sociales, techniques, scientifiques, économiques, politiques et philosophiques prévisibles, et d'en rendre compte aux autorités. Il aurait pour vocation de contribuer à surmonter les blocages, ou jugés tels, que connaissait la société vaudoise. Plus concrètement, cette instance devait viser à favoriser des relations d'échange entre disciplines, embrasser les problèmes futurs de l'Etat dans une perspective large et, enfin, améliorer le dialogue entre la politique et les différents champs scientifiques. Au vote final, l'organe de prospective ainsi redessiné attira 74 voix contre 56 et 7 abstentions.

Ainsi fut créé un chapitre XI de la Constitution, appelé "Prospective" et contenant un unique article 72, ainsi libellé : "Dans le but de préparer l'avenir, l'Etat s'appuie sur un organe de prospective".

1.2 La création de l'Organe de prospective

Pour constituer l'Organe de prospective (ci-après OP), Le Conseil d'Etat a adopté, le 13 août 2008, l'arrêté instituant l'Organe de prospective (AOPro, RSV 172.17.1 ; cf annexe). Cet arrêté rappelle la mission de l'OP, fixe sa composition, ses modalités de travail et sa structure, en veillant à ce que celle-ci reste souple et légère. L'OP est appelé à délivrer un rapport quinquennal, contenant ses réflexions, à la fin de chaque législature. Ce document doit être présenté au Conseil d'Etat, puis, par lui, au Grand Conseil. Il servira d'outil pour la rédaction du programme de législature suivant.

Comment, dans ce contexte, l'OP est-il organisé ? Compte tenu des missions qui lui sont attribuées, il comprend à la fois des représentants du Conseil d'Etat et des milieux aux compétences multiples et naturellement susceptibles de fournir les matériaux documentaires et intellectuels (bases de données, etc.) : l'Université, la HES dans sa partie vaudoise et l'EPFL. Plusieurs raisons ont milité en faveur d'un OP qui laisse une large place aux milieux académiques. Par définition, l'Université, l'EPFL et les HES constituent des centres de savoir : des lieux où les compétences théoriques et pratiques se croisent, se rencontrent et se confrontent. Un débat récurrent parcourt en outre la société vaudoise sur le rôle social et initial des Hautes écoles. Associer ces institutions à l'OP représente une occasion particulièrement bienvenue de les intégrer dans des réflexions d'intérêt général pour le canton.

Il est toutefois bien clair que l'OP ne doit en aucun cas œuvrer seul. Selon les thèmes de réflexion qu'il a à traiter, il est prévu qu'il s'entoure des compétences requises, par exemple en confiant des mandats de recherches ou en procédant à des auditions. Les compétences présentes au sein des différents services de l'Etat ne sont pas oubliées, de même que la société dite "civile" présente par divers porte-parole, selon les méthodes de travail retenues. En tous les cas, le SCRIS figure parmi les services de l'Etat consultés en priorité. Il est clair, enfin, que l'OP ne doit en aucune manière mordre dans le champ de l'action politique immédiate, son rôle étant avant tout de livrer des outils de réflexion au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil.

Compte tenu de ce qui précède, il paraît naturel que l'organe de prospective, dans sa mission de réflexion sur l'avenir de la communauté vaudoise, soit placé sous l'autorité du Président du Conseil d'Etat. Présidé par celui-ci, et vice-présidé par la Cheffe du Département de formation, de la jeunesse et de la culture en tant que département de tutelle des hautes écoles, l'organe de prospective est également composé du chef du Département de l'intérieur, du chancelier, du recteur de l'Université de Lausanne, accompagné de deux représentants du corps professoral désignés par cette instance, du président de l'EPFL et d'une directrice ou d'un directeur de l'une des écoles de la HES-SO sises dans le canton de Vaud, désigné par l'école. Convoqué deux ou trois fois par an, l'organe de prospective est soutenu dans sa tâche par un secrétariat dont les forces proviennent elles-mêmes du Département

chargé de la présidence.

1.3 Transmission du rapport de l'Organe de prospective au Grand Conseil

Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil, dans les pages qui suivent, le rapport de l'Organe de prospective, intitulé "Vaud 2030", qui lui est remis à titre de rapport de fin de législature, et ce, conformément aux art. 7 al. 1 et 8 al. 2 AOPro. Le Conseil d'Etat a pris acte de ce document et ne doute pas qu'il nourrira sa propre réflexion, comme celle du Parlement, lorsque des choix devront être fait pour l'avenir et le développement de notre Canton.

2 RAPPORT DE L'ORGANE DE PROSPECTIVE A L'ATTENTION DU CONSEIL D'ETAT "VAUD 2030"

INTRODUCTION

2.1 Avant-propos

L'Organe de prospective (ci-après OP) constitué par le Conseil d'Etat a tenu sa première séance le 15 décembre 2008. Ses séances ultérieures se sont succédées sur un rythme trimestriel. Les débuts furent exploratoires dans la mesure où l'Organe de prospective devait construire sa propre méthode de travail, sans modèle préétabli. Fallait-il envisager un exercice de grande envergure embrassant toute l'activité étatique ou devait-il inventer une approche originale, limitée à quelques domaines et nécessitant des moyens d'investigation légers, dans le sens du mandat originel ? L'OP opta d'abord pour le second terme de l'alternative, envisageant de publier, dans le cadre de son rapport et éventuellement par le biais de rapports intermédiaires, des études portant sur des thèmes particuliers mais supposés déterminants pour l'avenir du canton. L'horizon chronologique retenu fut 2030. Pour l'aider dans ses réflexions, des intervenants extérieurs furent invités à s'exprimer devant l'OP. Pour sélectionner les thèmes à privilégier, une soixantaine de spécialistes issus du monde académique et de la société civile, furent invités à exprimer leur perception des enjeux futurs pour le canton. Ce séminaire, organisé le 10 décembre 2009, fut introduit par cinq exposés consacrés à la démographie, aux questions énergétiques, à la gouvernance de l'Etat, aux problèmes religieux et aux rapports entre la science et la Cité.

Les discussions consécutives à ces échanges mirent en évidence les interactions multiples qui reliaient les différentes thématiques. Il apparut alors clairement que l'approche sectorielle retenue initialement devait céder le pas à une méthode plus globale, apte à situer les problèmes dans leur dynamique et leurs connexions. Arrimer le travail prospectif incombant au Canton selon la Constitution, à un travail plus ample, basé sur des méthodes éprouvées, parut ainsi la solution la plus adéquate. L'horizon de 2030 fut toutefois maintenu.

L'OP prit alors la décision d'approcher Hugues de Jouvenel, directeur du groupe Futuribles, expert reconnu en matière de prospective, qui accepta de le "conseiller" en le guidant selon les méthodes de travail éprouvées dans ce type de démarche, en contrôlant aussi les résultats des enquêtes effectuées et leur traitement, mais sans les diriger, ni les coordonner, ni surtout s'impliquer directement dans l'élaboration des documents de travail, les discussions, les ateliers ou la rédaction du rapport final. Un travail prospectif, au sens étroit du terme fut ainsi conduit, qui constitue le cœur du présent rapport.

Avant de prendre connaissance des résultats relatifs aux enjeux pour le canton, il convient de situer la démarche dans le développement plus large qu'a connu la prospective ces dernières années et de préciser la méthodologie retenue par l'OP pour ses propres travaux.

2.2 La prospective comme instrument de "pilotage"

Les débuts de la prospective

Le souci de mieux s'armer pour affronter l'avenir naît dans les années 1970, quand les Etats occidentaux se voient confrontés à des problèmes nouveaux, découlant de revendications d'un type inédit. Nourries des aspirations des individus à une liberté réinventée, ces requêtes sont perçues comme les réponses à l'autoritarisme présumé des Etats. Elles sont aussi stimulées par les progrès scientifiques de l'après-guerre. Alors que les crises pétrolières obligent les sociétés occidentales à penser l'avenir à travers des schémas renouvelés, les organes dirigeants se mettent à la recherche de nouveaux moyens capables de leur faire saisir le sens des innovations en cours et des nouvelles demandes en provenance du corps social, dans leur complexité. Or si la crise pétrolière souligne les impasses possibles ou du moins les problèmes qui attendent l'Occident jusqu'alors accroché à de considérables taux de croissance, elle déclenche en même temps une crise économique de grande envergure. Une crise à la fois économique et de valeurs, mais paradoxale aussi : enchâssée dans une véritable révolution culturelle née dans les années 50 et 60, elle montre en effet que sans croissance économique, il n'est plus possible de financer les infrastructures nécessaires au développement de ces sociétés, ni l'Etat providence en train de s'édifier avec son dense réseau d'aides sociales.

Face à ce genre de contradictions, les Etats se trouvent plutôt démunis. Le type d'Etat mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, fondé sur une économie de marché contrebalancée par des assurances sociales en extension, n'est pas vraiment mis en question. Son rôle interventionniste est admis sur l'ensemble de l'échiquier politique, les controverses se bornant en général à l'intensité qu'il doit revêtir. Le rôle régulateur de l'Etat est donc reconnu. Mais ce modèle, désormais généralisé, est-il encore apte à affronter les revendications nouvelles dont les années 1960 avaient fait l'exposé parfois révolutionnaire ? A tenir sous contrôle un monde donnant l'impression de consommer des ressources naturelles en grande quantité, tout en se soumettant à une rationalité scientifique de plus en plus forte ?

C'est dans ce contexte, celui d'une société en rupture, que naquit l'idée de se doter d'instruments capables non pas de prédire l'avenir, mais de l'aborder sur des bases fécondes. L'élaboration de méthodes de prospective ressortit à ce souci de mieux appréhender un avenir peu déchiffrable. D'ailleurs, les collectivités publiques ne s'intéresseront pas seules à ce nouvel outil : les acteurs privés y seront de plus en plus sensibles. Si certains chercheurs s'orientent alors vers ce que l'on a appelé la futurologie, d'autres se distancient de considérations fleurant trop, à leur avis, le registre de la divination.

La prospective devait au contraire offrir une vision plus complète et plus prudente, qui fournirait quelques clés rendant le monde plus saisissable et permettrait de mieux situer ses évolutions possibles en fonction des événements passés et des décisions prévisibles. En somme, par la prospective, il s'agissait de déterminer des axes possibles de développement et de mettre en évidence les facteurs, et les acteurs, qui pourraient les infléchir dans une direction ou dans une autre. Isoler quelques linéaments fondamentaux de l'avenir demeurait l'idée directrice d'une telle opération.

C'est ainsi que s'est construite la technique dite des scénarios, devenue dominante. Comme mode opératoire général, elle ne signifie pas que toutes ses applications pratiques se ressemblent. C'est même l'inverse. Il n'est pas le lieu ici d'entrer dans les détails de ces diverses méthodes. Nous nous concentrerons ci-dessous sur celle qui fut suivie par l'OP.

La prospective en Suisse

L'intérêt pour la prospective a gagné tardivement la Suisse. Il est d'abord propagé dans les pays anglo-saxons puis en France et en Allemagne, avant de trouver de nombreux relais dans notre pays, notamment sous l'égide de la Confédération. Les problèmes inédits surgis depuis le début du XXI^e siècle en Suisse, notamment quant à ses liens avec le monde extérieur, l'avaient sans doute incité à repenser son approche de la prospective.

Ces circonstances ont stimulé une réflexion plus ambitieuse. La Confédération dispose d'un état-major

de prospective depuis le début des années 1970, mais jusqu'à récemment, celui-ci se contentait de donner une vue d'ensemble des problèmes du moment et de formuler certaines questions fondamentales pour l'avenir. Il se limitait en gros à une énumération des projets législatifs des sept départements composant le Conseil fédéral. Les méthodes de travail furent toutefois reconsidérées en 2008/2009. Il en est résulté le rapport "Perspectives 2025", rendu public en juin 2011, qui présente un travail de prospective approfondi réalisé avec l'appui scientifique et méthodologique du Center for Security Studies (CSS) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich.

Le rapport "Perspectives 2025" se fonde sur une approche combinant analyse des tendances et technique des scénarios. Pour les élaborer, chaque département, ainsi que la Chancellerie fédérale, ont identifié des facteurs d'évolution, des circonstances opportunes et des dangers dans tous les domaines politiques importants. Le CSS les a ensuite consolidés et regroupés en six domaines : cadre extérieur, société en réseau, environnement naturel, transformations sociales, fondamentaux économiques, Suisse officielle. Classés selon l'impact qu'ils sont susceptibles de provoquer et leur degré d'incertitude, ils sont ensuite distribués en fonction de deux axes : intégration/désintégration mondiale, intégration/désintégration de l'Union européenne. De cette classification sont déduits quatre scénarios synthétisant les éléments marquants repérés : intégration mondiale/intégration régionale intégration mondiale/fragmentation régionale fragmentation mondiale/fragmentation régionale fragmentation mondiale/intégration régionale.

Enfin, de ces quatre scénarios et de l'analyse des tendances émanent les douze défis majeurs qui attendent la Suisse : 1) positionnement de la Suisse sur la scène régionale et internationale 2) sécurité intérieure et extérieure 3) capacité de l'action de l'Etat et des institutions 4) attractivité du pôle économique suisse 5) financement des activités de l'Etat 6) tensions sociales et culturelles 7) évolution démographique 8) dépenses de santé et qualité des soins 9) changement climatique et approvisionnement énergétique 10) potentiel et vulnérabilité des technologies de l'information et de la communication 11) financement des infrastructures 12) métropolisation et urbanisation.

Conduit par le CSS avec l'appui de la Section Planification et Stratégie de la Chancellerie, l'exercice a été réellement "porté" par l'ensemble de l'administration. La méthode retenue a ainsi permis une excellente capillarité de l'information et nourri substantiellement la description des tendances. Le Conseil fédéral, dans la phase finale de l'opération a apporté sa pierre à la réflexion, par des discussions menées dans le cadre de deux de ses séances hebdomadaires. Autre intérêt de la méthode : l'insertion de la Suisse dans le contexte international. La relation à l'étranger, sous toutes ses facettes, est sans doute l'une des thématiques les plus débattues en Suisse en ce moment. Il est dès lors pertinent de propulser l'avenir du pays dans cette dimension qu'il ne peut guère influencer mais dont il est, a été et sera toujours, très fortement dépendant. "Perspectives 2025" constitue ainsi un apport important à la réflexion des autorités politiques suisses.

Quelques points à signaler cependant. Le processus de décantation n'a pas été explicité et les ateliers de spécialistes extérieurs à l'administration, qui ont scandé le processus, auraient pu être plus nombreux et diversifiés. On constate en outre que les défis mis en exergue ne sont pas surprenants. C'est presque naturel : s'il n'est pas difficile pour un Etat de les identifier, il faut encore attaquer de front ce qui relève de l'aléatoire politique ! C'est la limite de la prospective au niveau d'un Etat. Le Canton de Vaud n'y échappe pas, d'autant que ses dimensions sont de taille réduite. Reste un dernier point, plus fondamental. En articulant la réflexion sur deux axes liés au contexte international, le travail prospectif de la Confédération évoque peu les ressorts spécifiques de l'évolution interne du pays. C'est ainsi que les cantons n'apparaissent peu ou pas comme tels. Or la logique fédéraliste détermine encore grandement la construction de la Suisse moderne.

Il faut encore signaler qu'à côté de la Confédération, plusieurs cantons se tournent maintenant vers des analyses nourries par un travail prospectif, en lien avec l'élaboration des programmes de législation et

le suivi des activités gouvernementales. Ce type de démarche a surtout séduit la Suisse alémanique, région pionnière chez nous du contrôle de la marche des exécutifs et de leurs administrations respectives. Ainsi le Canton de Saint-Gall aborde-t-il chaque année un sujet analysé dans une approche prospective. Le Canton d'Argovie fait de même et d'autres cantons tentent d'élargir leur réflexion sur le suivi du travail gouvernemental en les prolongeant par des démarches prospectives. Le Canton de Genève s'interroge également sur la question. A noter enfin qu'il existe en Suisse une association, Swissfuture, qui réunit les bureaux et particuliers intéressés par ces questions : en juin 2011, elle a publié dans ce sens un rapport intitulé "Wertewandel 2025".

2.3 La méthode choisie par l'Organe de prospective

Lancement des opérations et méthodologie en bref

C'est en janvier 2010 que le choix de la méthode a pu être effectué. La méthode proposée, parle de celle de la Confédération, se fonde sur la sélection d'un certain nombre de sujets clés, étudiés dans leur évolution récente et dans leurs perspectives de développement. Ces analyses, étayées par une vaste récolte de données, sont regroupées dans ce que l'on appellera des "fiches variables", une par sujet traité, qui permettent d'établir une sorte d' "état des lieux" du canton ; (elles pourront continuellement être mises à jour). Les fiches montrent également les tendances qui concernent les thèmes abordés et se concluent sur un certain nombre d'hypothèses conçues sur le modèle : "et si telle ou telle tendance devait déboucher sur tel ou tel résultat, voici ce à quoi il faudrait s'attendre..." . Ces hypothèses sont ensuite combinées pour donner naissance à des scénarios, d'où se dégage une liste d'enjeux centraux pour l'avenir du Canton.

Il convient de rappeler à ce propos que les scénarios sur lesquels débouche tout travail de prospective ne sont qu'exploratoires : des esquisses de futurs possibles, à condition que certains paramètres se réalisent. L'exercice, basé sur une approche transversale des problématiques affectant le canton, permet toutefois de formuler le type de conséquences que certains facteurs pourraient entraîner selon leur combinaison, et quelles situations pourraient se produire. Dans ce sens, la prospective a pour vocation de susciter une réflexion sur les effets envisageables, sur la base des connaissances actuelles et des évolutions qui ont pu être observées dans les champs administratif, politique, social ou scientifique. **Les scénarios n'ont évidemment aucune valeur prédictive, ni de pronostic, mais ils se veulent une aide au débat et à la décision. Si la réalité de Vaud 2030 puise probablement sa substance dans plusieurs des possibles mis en évidence dans les scénarios, il est probable qu'aucun des scénarios rédigés ici ne surviendra tel quel.**

Les scénarios répondent en revanche à une certaine logique narrative. Cette dernière est nourrie par l'observation de l'évolution des thèmes traités dans les fiches, des tendances qu'il parut censé d'en déduire, et des hypothèses qui pourraient infléchir à terme ces tendances dans des directions nullement planifiées aujourd'hui. Ces conjectures ont été formulées pour balayer un large éventail de possibles, mais il est clair que les étapes ultérieures de décantation sont le fait de l'OP lui-même. Tous les scénarios reposant sur une sélection de prémisses, les développer à travers toutes les éventualités récoltées aurait ouvert une quantité presque infinie de déclinaisons. Les choix ont été effectués en fonction de leur validité comme amorce de raisonnements possibles, et comme source d'une chaîne plausible de causalités. Naturellement fragiles, ces scénarios peuvent dès lors être considérés comme des "constructions intellectuelles", qui s'inscrivent dans une logique s'arrêtant là où doit commencer le travail du politique : ce sera à lui de les interpréter, et d'en dégager les enjeux. Les scénarios proposés ici sont des outils de réflexion, qui n'offrent que des éléments de réponse aux problèmes pouvant toucher le canton.

Mise en œuvre de la méthode et plan de travail

Les étapes du travail ont été les suivantes:

1. Détermination d'une liste de 24 sujets clés qu'il semblait utile de traiter pour l'avenir du canton (chaque sujet faisant l'objet d'une fiche dite "variable". Les sujets sélectionnés ont été répartis en six groupes, quatre appelés "internes" (relevant principalement de dynamiques propres au canton), et deux "externes" (condensant les évolutions sur le plan suisse et international) :

a) Groupe "Capital humain"

- Population
- Niveau d'éducation et politique de la formation et de la recherche
- Santé et politique de santé
- Pratiques sociales

b) Groupe "Patrimoine culturel et construit"

- Patrimoine naturel (paysages, biodiversité et ressources naturelles)
- Culture
- Occupation et usage du sol
- Infrastructures de transport

c) Groupe "Système productif"

- Appareil de production
- Emploi et qualification
- Insertion de l'économie vaudoise dans l'économie mondiale

d) Groupe "Gouvernance du canton"

- Fonctionnement politique
- Répartition des compétences Etat-Confédération
- Finances publiques
- Politique sociale et services publics
- Poids des partis et association

e) Groupe "Contexte politique et socio-économique suisse"

- Organisation politique
- Economie et finances publiques
- Situation sociale
- Politique extérieure

f) Groupe "Contexte international"

- Contexte économique et géopolitique international
- Energies et matières premières
- Avenir des économies européennes
- L'intégration de l'Union européenne

Les groupes a) à d) sont appelés "internes" et les groupes e) et f) "externes".

2. Rédaction des fiches "variables" contenant une définition du thème abordé, son évolution récente et l'identification des tendances propres à chaque thème à l'horizon de 2030. Des hypothèses pouvant caractériser l'évolution future de chacun d'eux concluent les fiches (nombreux entretiens avec une vingtaine de responsables ou spécialistes des services concernés de l'administration cantonale). Toutes les fiches sont consignées dans un rapport "technique" ouvert à toute personne intéressée.

3. Discussion des fiches dans le cadre de six ateliers réunissant une quarantaine de spécialistes des questions traitées, choisis en dehors de l'administration cantonale, dans les hautes écoles, le monde de l'économie ou d'autres milieux intéressés (octobre-novembre 2010).

4. Discussion des fiches au sein de l'OP et avec les services de l'Etat concernés (décembre 2010 - mars 2011).

5. Elaboration de 4 à 6 "micro scénarios" limités à chaque groupe (juin 2011).
6. Combinaison de ces "micro scénarios" et construction de 4 scénarios "internes", c'est-à-dire issus des groupes a) à d), et de 3 scénarios "externes", issus des groupes e) et f). Les scénarios "internes" ont été sommairement mis en rapport avec les processus en cours au niveau de la Confédération ou du domaine international tels qu'ils ont été identifiés dans les scénarios "externes" (septembre 2011).
7. Discussion des scénarios internes et externes rédigés dans un grand atelier auquel ont été conviées toutes les personnes qui avaient participé aux réflexions d'octobre 2010. La discussion a permis de mettre en évidence les enjeux futurs pour le canton (début décembre 2011).
8. Discussion et approbation du rapport par l'Organe de prospective (décembre 2011).
9. Transmission formelle du rapport au Conseil d'Etat. Celui-ci en prend acte en janvier 2012 et le transmet au Grand Conseil.

2.4 Nature des scénarios

2.5 Enseignements du présent exercice et propositions d'amélioration pour l'avenir

L'exercice, accompli entre 2010 et 2011 selon la méthodologie décrite ci-dessus, s'est aussi trouvé marqué par les expériences accumulées en cours de route, dans la mesure où un savoir-faire préalable en la matière n'était à disposition, en tout cas sur le plan pratique. La variété des sujets abordés n'a pu s'appuyer sur des démarches scientifiques propres à chaque domaine, et leur hétérogénéité nécessitait des approches adaptées à chaque cas. Le travail fut complexe mais riche, tant les problématiques rencontrées furent multiples et scrutées en fonction de prismes communs. Il en résulte maintes observations, qui profiteront au déroulement des exercices futurs.

Observations générales

1. Le présent exercice de prospective constitue une première pour le canton de Vaud. Il apparaît que la démarche a été accueillie avec intérêt par les personnes qui s'y sont trouvées impliquées au sein de l'administration. Cette tentative d'appréhender la réalité actuelle et future du Canton de façon transversale et synthétique a été appréciée. Ce fut l'occasion pour beaucoup de se projeter dans une réflexion prospective, au-delà des contraintes et des questions immédiates propres à leur domaine d'activité.
2. L'inexpérience des acteurs vaudois participant à cet exercice de prospective a sans aucun doute ralenti l'exécution des travaux. Le savoir-faire acquis constituera une base pour l'avenir il s'agira désormais de reprendre une méthode éprouvée dans le cadre de la réalité vaudoise et de l'adapter au fur et à mesure des futurs exercices, en fonction de l'évolution des demandes (par exemple mener des exercices de prospective réduits à des secteurs particuliers).
3. Le périmètre de l'exercice de prospective a constitué une difficulté majeure. Il s'agissait de réfléchir pour un canton, avec toutes les contraintes liées à cette circonstance : il fallait aborder une très vaste palette de sujets pour s'approprier une vision la plus complète possible de la réalité cantonale, et se souvenir en même temps que la marge de manœuvre d'un canton est rendue relativement étroite par son imbrication dans l'édifice confédéral.
4. Les contacts qui ont été établis avec la Confédération et les autres cantons intéressés par des démarches de type prospectif permettront peut-être, de développer des outils particulièrement adaptés aux spécificités des cantons suisses.

Questions en suspens et pistes d'améliorations

1. Les fiches variables, par la somme d'informations et d'analyses qu'elles contiennent, embrassent un large pan de la vie cantonale. Elles pourront être développées, corrigées et approfondies lors des prochains exercices, devenant alors un véritable instrument de "veille" pour les autorités. Les scénarios

ne peuvent dès lors être que synthétiques : les exercices futurs permettront de revoir le "poids" à donner aux différents secteurs, de repenser les combinaisons sur un arrière-fond de priorités qui seront peut-être agencées autrement.

2. Vu l'intérêt suscité par l'exercice auprès des personnes consultées, il conviendra de l'impliquer davantage dans l'élaboration des fiches. La solution retenue par la Confédération pourrait se révéler à ce titre intéressante. L'état-major de prospective, présidé par la Chancelière de la Confédération, est notamment composé d'un représentant par département (et de la Chancellerie) oeuvrant chacun au sein de leur secrétariat général. Ces personnes ont la mission d'animer des groupes de travail dans leurs départements et de faire remonter les informations et analyses au consultant qui pilote l'opération pour le compte de la Confédération, avec l'appui d'une division de la Chancellerie.

3. Un travail plus approfondi sur les fiches permettra de délivrer un matériel plus abouti aux ateliers. Sur cette base pourra de même être affinée la procédure de validation ultérieure et finale des fiches avec les spécialistes de l'administration.

4. L'OP a opéré les choix des combinaisons qui ont par la suite structuré les "micro scénarios" et scénarios selon un ordonnancement logique à ses yeux. La détermination des cheminements qui président à la construction des scénarios fait toutefois l'objet d'un débat récurrent dans les cercles suisses ou étrangers intéressés par la prospective : faudrait-il appliquer des méthodes mathématiques pour étayer "scientifiquement" les diverses associations d'hypothèses, de tendances et de "micro scénarios" ? L'OP vaudois a préféré une approche plus favorable à la subjectivité des auteurs des scénarios. Ceux-ci, rappelons-le, ne sont pas des pronostics et constituent l'aboutissement de diverses "constructions intellectuelles". Le recours à des outils mathématiques n'effacera pas cette réalité, tout en teintant le résultat de l'exercice d'un vernis d'objectivité parfaitement aléatoire.

5. Reste un problème souvent évoqué en lien avec la méthode de scénarios. Comment y glisser l'imprévu, l'événement fortuit mais susceptible de remettre en cause l'ensemble du raisonnement qui a guidé sa rédaction ? Ce risque est réel mais ne doit pas être surestimé. Les scénarios ont été imaginés sur la base d'une prise en compte élargie des signaux faibles et des tendances lourdes émergeant des thématiques abordées. Il est clair qu'un événement majeur (accident, crise, etc.) peut ébranler ces "échafaudages" intellectuels que sont les scénarios, mais pas les renverser. L'expérience a montré qu'une analyse des tendances solides laisse percevoir, sinon les événements eux-mêmes, du moins leur éventualité, même formulée très abstraitement. Ainsi, la question de l'avenir du nucléaire existait avant Fukushima, et le problème du franc fort n'a pas attendu les crises de l'été 2008 et de l'été 2011 pour animer les discussions des économistes et des politiciens. Il est clair, en outre, qu'un exercice de prospective dépend par principe des perceptions possibles au moment même où la réflexion a lieu, et fait miroir aux événements qui surviennent dans cette même conjoncture. S'en distancier, et mesurer leur importance, viennent forcément plus tard.

Considérations générales

Les quatre scénarios "internes" ici présentés mettent en évidence quatre situations, qui s'étirent sur quatre axes contrastés les uns par rapport aux autres : le statu quo, la crise, une croissance qui se poursuit mais qu'il s'agit de contrôler, et une croissance volontairement soutenue par tous les moyens. Les quatre scénarios pointent l'horizon de 2030. Ont été soulignés les phénomènes de rupture pouvant intervenir durant le "déroulé" et, sur un mode plus succinct, les raisons de tel ou tel infléchissement. Il ne s'agit pas d'un inventaire : beaucoup d'éléments qui joueront à l'évidence un rôle dans l'avenir n'apparaissent pas forcément comme tels dans les scénarios, mais sont englobés dans des formulations plus générales. Les scénarios "externes", moins conformes à l'échelle "géopolitique" qui nous intéresse en premier lieu, c'est-à-dire le canton, ont une fonction d'appoint par rapport aux scénarios "internes", qui se réfèrent plus directement au "vécu" cantonal. Ces derniers, d'autre part, intègrent évidemment les influences "extérieures" affectant les futurs possibles du Canton.

Un certain nombre de couples dialectiques ponctuent les scénarios et baliseront sans doute la discussion autour des enjeux pour le canton, et de l'identification des axes de réflexion souhaitables : 1) ouverture / fermeture 2) croissance / non-croissance 3) stabilité politique / instabilité politique 4) cohésion sociale / fragmentation 5) renforcement du service public / affaiblissement du service public 6) centralisation / décentralisation.

A noter que les scénarios ont été rédigés dans la mesure du possible pour des raisons de fluidité.

Scénarios "internes" et "externes" en miroir

L'accent a été mis sur les scénarios "internes", qui embrassent les domaines sur lesquels le Canton a une prise directe, sur lesquels son influence est forte. Ces scénarios intègrent cependant des paramètres dictés par une évolution qui dépassent le canton, qu'ils soient du ressort de la Confédération ou de l'étranger. C'est dans ce cadre que doivent être lus les scénarios "externes". Indirectement déjà présents dans les scénarios "internes", par les nombreuses références qui y figurent, puisque le Canton de Vaud ne vit pas isolé, ils ont pour fonction d'élargir le champ de vision et de rappeler que l'évolution à venir du Canton se joue également dans un contexte lui-même en mutation permanente. On constate ainsi que le scénario externe A correspond plus ou moins au scénario interne I, le scénario externe B au scénario interne II et le scénario externe C s'imbrique dans les scénarios internes III et IV. Les scénarios externes n'en demeurent pas moins une sorte d'appoint aux scénarios internes, qui balisent le champ d'action du canton.

PRESENTATION DES SCENARIOS

Propos liminaires

La démarche prospective pilotée par l'OP a pour finalité d'identifier les évolutions à long terme et d'en rendre compte aux autorités politiques. Les difficultés d'une telle entreprise tiennent à son extrême complexité et à l'incertitude générale qui prévaut dans le monde d'aujourd'hui. Aussi le résultat du travail de l'organe de prospective doit-il être considéré avec toute la circonspection qui caractérise un tel exercice.

Ceci étant, toutes les hypothèses confirment **l'évolution démographique** et le **vieillessement de la population**. Ces tendances lourdes conduisent à privilégier naturellement une **croissance économique diversifiée**, sous peine d'une part de voir émerger une économie trop centrée sur les besoins des rentiers et d'autre part de ne pouvoir financer les coûts sociaux du vieillissement de la population.

Cette croissance économique diversifiée s'inscrira dans un contexte de compétition accrue, qui obligera la communauté vaudoise à **pousser à l'excellence ses atouts**, dont ceux qui ont déjà émergé aujourd'hui : formation, recherche, création de richesse dans les domaines de pointe. La compétition sera vive également sur le front des ressources humaines et matérielles – y compris l'approvisionnement en ressources énergétiques - impliquées dans le développement de ces atouts et dans la création de richesse.

Une autre caractéristique du contexte dans lequel il conviendra de développer le canton tient à la difficulté de préserver durablement la cohésion sociale au sens large. La population sera plus hétérogène, marquée par l'individualisme montant, une propension plus marquée à la conflictualité et le besoin de repères et de prestations publiques. Des disparités régionales peuvent en outre se creuser. Ces éléments marquent le contour du **rôle futur attendu de l'Etat comme gardien de la cohésion générale, à la fois acteur et régulateur d'un développement maîtrisé du canton**. Quelles que soient les réformes institutionnelles qui pourraient avoir une influence sur l'organisation des pouvoirs publics en Suisse, l'activité étatique se positionnera toujours davantage à une **échelle régionale qui déborde les frontières cantonales** et qui fait intervenir la collaboration intercantonale et transfrontalière, à l'image même des activités humaines, qui se déploient toujours plus dans un espace régional élargi.

Les scénarios fondés sur la poursuite d'un développement harmonieux du canton sont tributaires du

maintien des **valeurs d'ouverture** affirmées aujourd'hui par les autorités politiques vaudoises.

LES SCENARIOS INTERNES

SCENARIO I : Le canton continue à se développer ; son économie aussi

Le canton évolue sur son rythme actuel, entretient sa croissance et sa prospérité, tout en élargissant ses coopérations avec les cantons voisins et la France. Mais il doit aussi se préparer à affronter les effets pervers de son développement, car diverses menaces se profilent (politique, d'intégration, etc.). L'individualisme ambiant se renforce, calé sur un sentiment de statu quo. La pérennité de la croissance n'est dès lors pas assurée : l'Etat doit se réformer et d'autres formes de solidarité ou d'engagement politique se font jour.

Une économie sur sa lancée

Par les spécificités qu'elle a développées autour de ses centres de recherche, l'économie vaudoise maintient un **rythme de croissance qui reste constant** dans les années à venir (jusqu'à l'horizon 2030). L'Etat se contente d'aménager les conditions-cadres propices à son expansion, en particulier en ce qui concerne **l'accueil de la main-d'œuvre**. La poursuite de la croissance économique, fondée sur un **marché du travail flexible**, fait profiter directement l'économie locale de ses succès et permet d'assurer des emplois.

L'afflux de personnel extérieur reste nécessaire pour maintenir notre niveau de compétitivité. Grâce à son savoir technique et ses nouvelles méthodes de travail, il **renforce l'économie vaudoise**. Celle-ci pourrait néanmoins voir son développement entravé en raison de l'engorgement de ses infrastructures. Cette arrivée de nouvelles forces de travail permettra en tous les cas au canton de confirmer sa position dans **l'innovation**, grâce au brassage des cultures et des formations.

Un bémol cependant, qui pourrait prendre des dimensions plus importantes au fil des ans. Des débats, atténués par une croissance garante de prospérité, pourraient surgir autour de la question de la distribution des recettes. Et le pourcentage de la population peu qualifiée ne se résorbera pas complètement. La concurrence, un marché du travail susceptible de se resserrer selon les aléas de la conjoncture laisserait alors grossir un socle incompressible de chômeurs. Il s'ensuivrait un risque d'**appauvrissement**, à terme, pour une partie la population.

Un marché du travail compétitif

Le canton se maintient ainsi globalement dans une situation économique plutôt favorable. Dans cette ambiance de statu quo, les projections les plus conservatrices des démographes se réalisent : la mortalité continue à diminuer (avec un certain ralentissement cependant) alors que la fécondité se maintient à son niveau 2006 (1,6 enfant par femme). Le solde migratoire, lui, ne diminue pas. Mais, en se stabilisant à un niveau proche de la moyenne observée entre 1950 et 2006, il ne compense pas le léger fléchissement de la croissance de la population. La population du canton pourrait ainsi approcher les **875'000 habitants** à l'horizon 2030, sa progression se poursuivant ensuite à un rythme moindre.

Sur le plan scolaire et de la formation, l'accent est mis sur une **démocratisation de l'accès aux études**. L'essentiel des efforts et des moyens porte sur l'élévation du niveau général, afin que le plus grand nombre possible de jeunes puissent accéder à l'enseignement supérieur. Il est possible que l'on constate alors un manque de personnel très qualifié formé dans le canton, que ce soit pour des raisons démographiques ou à cause des besoins grandissants de l'économie ; il est compensé par les **compétences venues de l'étranger**.

Dans tous les cas de figure, la formation sera, à brève échéance, appelée à répondre davantage aux **besoins du marché** et l'apprentissage sera continuellement valorisé. Les formations professionnelles et scolaires seront repensées pour être mise en adéquation avec les attentes d'une économie qui vit sur sa lancée (avec un accent particulier sur les disciplines fondamentales et les connaissances de base, notamment sur le plan linguistique). Mais la mise en conformité de la formation avec les besoins de

l'économie pourrait déboucher sur des filières d'études marquées par davantage de **sélectivité**, voire un certain élitisme. Avec le risque que seul un petit nombre de diplômés pourra s'orienter vers les emplois les plus qualifiés, ceux qui représentent une force compétitive pour le canton au niveau international. Autre conséquence possible : ces places seront hautement convoitées, notamment par les forces de travail venues de l'étranger, parfois moins coûteuses. Le fossé entre ceux qui suivent les formations les plus élevées et ceux qui n'obtiennent aucune qualification pourrait se creuser.

Une santé très présente

Stable, la croissance économique donne l'impression que **rien ne va changer** malgré la situation mondiale. Constatés depuis plusieurs années, les comportements baignant dans un individualisme très présent, se renforcent. Ce phénomène n'atténue guère le problème du coût de la santé, qui continue à augmenter de façon très rapide. Mais une prise de conscience se fait jour, à propos du prix de la technologie, démesurément élevé, et de **l'impasse financière** vers laquelle la société se dirige. La prévention est dotée d'un statut prioritaire. Des campagnes de sensibilisation sont menées sur ce point, au nom d'une alimentation et d'une vie plus saines. D'autres solutions inédites, plus alternatives, seront peut-être privilégiées.

La volonté croissante de chacun d'être impliqué dans la définition de son propre traitement, et la sensation de risque que charrie la science dans son sillage, minent dans une certaine mesure la confiance dont la médecine a toujours joui. Le désir augmente d'un "retour" à une approche plus naturelle de la maladie et de la santé. La question des coûts de la santé pourrait néanmoins, et plus tôt qu'on ne le croit, dégénérer en **conflits intergénérationnels**, au motif que les jeunes motivés ne voudraient plus concourir aux frais en forte croissance résultant du vieillissement de la population. D'autant que les charges pesant sur les générations actives gonflent dans d'autres secteurs. L'accès au soins pourrait ne plus être considérée comme étant illimité. **L'Etat se sentira alors invité à s'en désengager** peu à peu, en même temps qu'est abandonnée l'idée d'une santé parfaite : un autre rapport au corps et à la mort pourrait se dessiner dans la société.

Des infrastructures très sollicitées

Le développement continu de l'économie, même avec un tassement de la croissance d'une population de plus en plus mobile, expose le canton à des **problèmes de transports majeurs**, et de plus en plus urgents. Les infrastructures ne parviennent plus à satisfaire la demande croissante de mobilité alors que la Confédération, dépassée par les demandes, s'apprête à réduire ses contributions financières en matière de transports. Le recours à la voiture privée se révèle donc de plus en plus systématique, y compris de la part de personnes qui auraient préféré emprunter les transports publics.

Les **risques d'une congestion** du réseau routier et autoroutier s'aggravent, mettant à terme la croissance en danger. Les besoins d'espace pour la voiture (routes et stationnement) augmentent, les périmètres publics se trouvant occupés par les véhicules à moteur au détriment des moyens de mobilité douce.

Cette évolution laisse la gestion du **développement de la "métropole" de l'Arc lémanique** à l'initiative des villes. Elle ne fait pas l'objet d'une planification spécifique, en tout cas pas au-delà du cadre existant aujourd'hui. Le déséquilibre entre "front" du canton et "arrière-pays" va croissant : le premier accapare les investissements disponibles, au détriment du reste du canton. Tous les efforts (comportant des aides communales) portent sur l'aménagement de certains quartiers, notamment à Lausanne, destinés à devenir de vrais lieux d'habitation familiale. Pour que l'espace urbain reste aéré, on aura tendance à éviter la densification, car le manque d'espaces verts et de loisirs peut avoir des répercussions sur la qualité de vie des habitants.

Ce développement "biphasique" du canton risque d'aggraver les tensions entre les régions et aboutir à une sorte de **division du canton**, avec de fortes tendances centripètes : le centre "lausannois" élargi

reste le lieu de convergence pour toutes les activités, et certaines régions du canton sont condamnées, en périphérie, à devenir de vastes "cités-dortoirs", dans lesquelles les gens n'exercent pas leur profession, ni ne fréquentent les commerces locaux ou les lieux de loisirs. Le nombre de pendulaires augmente.

Dans une société plus axée sur l'individu, et malgré son impact économique et touristique, la **culture** apparaît comme le reflet d'un **engagement a priori individuel**. On la perçoit moins comme une réponse à des besoins communs. Néanmoins, la demande restant élevée, l'Etat stabilise sa participation, mais en sollicitant davantage des financements provenant du secteur privé, qui en profite pour attirer du personnel qualifié.

En conséquence de son repli sur les conditions-cadres entourant le développement économique, l'Etat tente de conduire une **gestion pragmatique** du territoire et des espaces naturels. Pour assurer les commodités nécessaires à une population grandissante, bien que plus modérément, des assouplissements de la législation existante sont entrepris. Ils impliquent une réévaluation des priorités entre la protection et l'utilisation du sol.

Une représentation politique en mutation

En parallèle, les aspirations antagonistes des individus, inclinant à la fois vers plus de sécurité, par peur du risque (manifestée par l'emprise du droit sur les relations humaines), et vers plus de liberté, comme le montre le souhait d'une autonomie revendiquée par rapport à l'action de l'Etat, continuent à se développer et se traduisent paradoxalement par une extension de **l'action administrative**. Son rôle se borne à accompagner le développement actuel et à satisfaire l'individualisme sociétal.

Alors qu'une tendance à la précarisation et à l'isolement menace d'apparaître, nombre d'individus se sentent en effet moins à leur aise dans cette société fragmentée. Les porte-parole des grands secteurs de la société ne peuvent plus assurer seuls la représentation des divers intérêts de la société, contribuant de cette manière moins à sa cohésion. La désaffection relative des partis et des associations, moins aptes à fédérer durablement, aboutit à de **nouveaux modes d'engagement**, plus spontanés, portant sur des points plus immédiats et circonscrits, le "changement de bord" politique au gré des causes devenant progressivement la norme. La nouvelle pratique politique vise à une recherche d'équilibres temporaires, ajustés par **une négociation permanente** entre "partenaires" à géométrie variable, rassemblés selon le jeu des circonstances sur des "projets".

Les changements qui se produisent dans la perception de l'organisation du travail et ceux qui surviennent au sein des familles, prédisposent au brouillage des repères politiques usuels. Tandis que les aspirations contradictoires des individus s'avivent côté privé, un engagement fort de l'administration est aisément perçu comme un obstacle à la liberté des gens : en même temps, le service public est davantage sollicité comme arbitre des tensions sociales. On peut en déduire cette hypothèse : l'autorité administrative gagne en définitive du terrain comme unique récipiendaire d'un pouvoir en déliquescence, charge à lui de garantir l'équilibre et le bien-être de la société. Au sein de celle-ci, le rôle du droit dans la société s'accroît, mais une grande part du poids de la responsabilité politique se déplace vers **le service public**.

Investissements supplémentaires et nouvelles solidarités

Croissance aidant, les problèmes financiers sont évacués, en tout cas dans un premier temps – ce qui n'abrite pas le Canton d'un revers conjoncturel. L'Etat de Vaud dispose néanmoins de **ressources solides**, en tout cas à court terme, et peut songer à augmenter ses investissements dans les domaines les plus urgents, notamment ceux liés aux nouveaux besoins en matière de transports et d'infrastructures.

Or le service public n'est pas immunisé par son rôle charnière. Pour prévenir toute crise financière propre, il est appelé à **se réformer** pour gagner en efficacité, en conséquence des mutations générales affectant le système. Sommé de s'adapter à cette perspective malgré son rôle renforcé, il doit

apprendre à **réduire ses interventions** et laisser plus de place à l'initiative privée, qu'il peut stimuler selon les priorités signifiées par les individus. On assiste d'ailleurs à la multiplication des **partenariats** public-privé, y compris dans le secteur social, dans le domaine des crèches par exemple, les parents se trouvant plus libres d'aller travailler. Notons encore à ce propos, dans le domaine des valeurs traditionnelles, liées à la famille ou à la religion, qu'elles persistent à s'éroder au bénéfice d'un individualisme de plus en plus net.

La société vaudoise, a fortiori suisse, est exposée plus fortement à de **nouveaux modes de consommation**, eux-mêmes subordonnés aux nouvelles technologies. Une forme de cohésion sociale inédite adviendra dans un cadre où les affinités de chacun primeront, autour de valeurs, de croyances, de goûts ou d'intérêts partagés et de groupes reconstitués selon les circonstances. Ainsi surgissent des **micro-sociétés** aux contours indéfinis et mouvants, placés sous le signe de "communautarismes" temporaires, qui s'agrègent ou s'opposent fortement. La solidarité et l'esprit de corps deviennent elles-mêmes des pratiques changeantes et réversibles, que catalysent notamment les réseaux sociaux et Internet.

L' "intercantonalisme" se réinvente

Les **transferts de tâches** se poursuivent en outre vers la Confédération. Le Canton de Vaud s'adapte et lui cède de nouvelles compétences, toujours au nom d'une efficacité supérieure. Il s'agit en effet d'améliorer la redistribution des ressources dans certains domaines (création de pôles pour la médecine, la recherche universitaire, etc.).

Les frontières politiques se révèlent, à leur tour plus mouvantes. Une réflexion plus globale s'enclenche, induite par la nécessité d'imaginer de **nouvelles formes de collaboration intercantonale**. On **négoce** des accords dans des domaines nécessairement transfrontaliers, comme celui des transports, on instaure des parlements intercantonaux et le Canton s'engage davantage au niveau de la CdC et des conférences spécialisées des départements. Ainsi les intérêts des cantons et des régions minoritaires sont-ils mieux défendus. Les collaborations avec la France voisine s'intensifient elles aussi, notamment sur le plan de la recherche. Grâce à sa position forte en Suisse romande, le canton peut même asseoir son rôle de porte-parole de la Suisse francophone. Cette position de leader lui permet de défendre plus avant les avantages du fédéralisme et de revendiquer un rôle moteur sur le plan régional et transfrontalier.

En bref, l'approche de l'acte politique est renouvelée, ouvrant de nouvelles opportunités porteuses d'avenir.

SCENARIO II : La récession est une réalité à laquelle le canton fait face

L'économie vaudoise s'enfonce dans la récession. Aux problèmes induits par le développement du canton s'ajoutent ceux liés à la crise. Les investissements sont réorientés vers la relance de l'économie. L'Etat est frappé par une nouvelle vague de déficits. Mais de nouvelles approches de la gestion publique sont mises en pratique qui permettront d'armer la société vaudoise pour renouer avec la croissance économique.

Vulnérabilité de l'économie

Avec une Europe en crise, et dont les pays membres continuent à s'endetter, les exportations, dont dépend fortement la croissance du canton, sont de plus en plus à la peine. L'économie vaudoise apparaît **vulnérable** en raison d'une certaine dépendance, pour ses exportations, envers les marchés étrangers, de ses sources d'approvisionnement en énergie ou d'autres facteurs comme la pression fiscale internationale. La force du franc suisse et les conséquences à très long terme de la crise de 2008 noircissent encore le tableau. Une nouvelle phase de **désindustrialisation**, similaire à celle des années 80, pourrait commencer, avec de substantielles pertes fiscales à la clé. La crise pourrait être attisée par une nouvelle bulle spéculative (immobilière surtout). Conséquence de l'actuelle phase de

croissance, elle réduira à néant les efforts de consolidation de l'économie de ces dernières années.

Les entreprises exportatrices situées sur le sol vaudois se voient obligées de licencier une partie de leurs employés. Le pourcentage de la population en difficulté s'élève et le nombre de **chômeurs** reprend sa courbe ascendante. Un appauvrissement de la population s'ensuit. Les besoins sociaux explosent et l'Etat, affaibli, ne peut plus y subvenir. Une crise durable s'installe dans le canton, qui bloque le processus de croissance économique du canton, voire engendre un mouvement de recul.

Le repli : réponse à une crise inévitable

La crise entraîne un réflexe de repli. Des messages partisans préconisant la fermeture du pays et le repli sur soi, ou ceux franchement xénophobes souvent stimulés en période de crise, se multiplient. Ils pourraient inciter les organisations et les entreprises étrangères sises dans le canton à reconsidérer leurs partenariats avec le canton. La démocratie directe, avec son système d'initiatives populaires parfois traversées de bouffées populistes, semblerait elle-même inamicale envers l'économie – aggravant le sentiment de crise.

Face à une évolution de l'économie mondiale alourdie par les effets des turbulences de 2008, et qui ne permet plus d'absorber les exportations vaudoises, l'Etat, tente de s'armer pour garantir la diversité de son économie et la diversité de son tissu productif. Il apporte, malgré les risques financiers, un **soutien aux start-up et PME locales** (par exemple par le biais de la fiscalité), notamment celles pouvant laisser espérer une certaine autonomie énergétique du canton.

Protectionnisme et réindustrialisation

L'engagement plus dynamique de l'Etat dans l'économie est encouragé par la crise morale ou identitaire doublant la crise économique. Ainsi s'affirmerait un réflexe "protectionniste" latent. Une **protection accrue du marché du travail indigène** pourrait ainsi apparaître comme une réponse aux circonstances, à la condition d'orienter l'école dans sa capacité à prévoir les risques liés au marché de l'emploi. Ainsi germe l'idée de pouvoir diriger davantage d'élèves vers des professions jugées "à fort débouché", du côté des branches scientifiques d'une part et de l'apprentissage de l'autre.

L'idée s'impose que seule une formation adéquate pourra répondre aux besoins du marché, et rendre sereine une société très angoissée par la tournure de l'économie. **L'école devra donc s'adapter** puisqu'il s'agira pour elle de préparer les jeunes à développer leur carrière dans des conditions de plus en plus mouvantes. L'accent sera notamment porté sur la formation continue, vue comme un complément à la formation initiale de chacun. Avec la crise qui s'insinue et l'émergence de politiques économiques plus volontaristes, le secteur de cette formation deviendra hautement stratégique. Elle s'instituera comme la matrice d'une véritable réindustrialisation, dépassant de loin l'organisation des conditions-cadres qui avait constitué le gros des tâches accomplies par l'Etat jusque-là.

Bien sûr, les difficultés économiques décrites ici peuvent réduire la croissance de la population. Pourtant, même avec un maximum de **850'000 habitants** à l'horizon 2030, les **infrastructures de transports publics** ne parviendraient plus à satisfaire la demande de mobilité (restée croissante, elle). Les risques d'une **congestion** du réseau routier et autoroutier restent donc prévisibles même si l'anémie de l'économie perdure, et même si la demande faiblit en termes de fret industriel et de biens produits ou importés dans le canton. Les préoccupations d'ordre écologique s'érodent, de leur côté, et le recours à la voiture privée s'étend. L'élévation du taux de chômage pourrait même induire une augmentation de la mobilité, à cause d'un éloignement moyen plus grand entre le domicile et le lieu professionnel des travailleurs.

Un territoire à utiliser au mieux

Le développement économique du canton est en panne : une **dose de souplesse est instillée dans la gestion du territoire** et des espaces naturels. Les besoins en logements, par exemple, seront satisfaits par une meilleure utilisation des terrains et des ressources. Pour gérer une population grandissante,

dont le fléchissement économique n'a que partiellement ralenti la rythme de croissance, et pour préparer la relance du canton par l'accueil et la création de nouvelles entreprises, des assouplissements de la législation existante sont imaginés. Les priorités sont reconsidérées.

Cette évolution, conditionnée aussi par la raréfaction des moyens financiers disponibles pour l'Etat, incite à une gestion plus relâchée du développement de la "métropole" de **l'Arc lémanique, laissée à l'initiative des villes** et qui ne peut faire l'objet d'une planification spécifique. Le déséquilibre entre "front" du canton et "arrière-pays" se creuse d'abord, le premier accaparant investissements disponibles. La crise pourrait contribuer à faire baisser un peu la pression sur le logement dans cette région, mais cette amélioration pourrait être annihilée par la croissance de la population.

Ce développement "biphasique" du canton aggrave toutefois les **tensions entre les régions**. Un sentiment de jalousie se développe dans celles qui se sentent mises de côté. Il est vrai que le centre de la "métropole" est privilégié dans la mesure où il apparaît comme le moteur d'une reprise économique et continue à aimer les activités productives principales. Le nombre de pendulaires augmente.

Dans un second temps toutefois, **le canton tentera de redynamiser les régions les moins bien loties**, dans l'idée de promouvoir davantage l'économie vaudoise. De nouveaux pôles de développement pourraient voir le jour, destinés à accueillir des entreprises étrangères que le canton aura su attirer à l'intérieur de ses frontières ou à offrir un centre de développement aux entreprises nouvelles. Le canton aura tendance à poursuivre sa **centralisation et à négliger la collaboration** avec les autres cantons et avec la France voisine.

Priorisation des tâches de l'Etat

La culture, malgré son impact économique et son aptitude à fixer dans la région des contribuables à hauts revenus, est largement perçue comme un lieu d'engagement personnel. L'Etat, en phase de difficulté financière, ne la soutiendrait plus autant. Elle **réduirait les aides** qu'il lui dispense, ou les limiterait à certains projets d'envergure, abandonnant au secteur privé le soin de financer les autres activités culturelles.

La population nouvelle, majoritairement jeune, ralentira peut-être le phénomène de vieillissement de la population globale. La santé n'en restera pas moins toujours plus difficile à gérer sur le plan financier, surtout avec la diminution prévisible des prestations de l'Etat. Une **médecine à deux vitesses** apparaît alors, entraînant de nombreuses tensions entre le public et les assurances privées. Celles-ci coûtant de plus en plus cher, les assurés voient se réduire la palette des prestations remboursées. Une situation obligeant certains à ne plus se soigner, faute de moyens, ce qui grossira les coûts que les employeurs devront assumer face à l'augmentation des arrêts de travail. Dans ces circonstances, **l'Etat ne portera plus son attention que sur les plus grosses inégalités** sociales, en réorganisant ou limitant l'emploi des nouvelles technologies dans les soins.

L'extension de l'Etat social devient plus que jamais le gage **du maintien de la cohésion** du canton. Il privilégie les processus d'intégration, autant à l'égard des populations résidentes qu'immigrées : le renforcement du service public (sous toutes ses formes, mais surtout représentées par l'aide sociale et l'école) apparaît alors comme un renforcement du canton lui-même.

Remédier à un Etat social en crise

Frappé par une nouvelle crise financière, dans le contexte d'un report constant de charges de la Confédération sur le Canton et d'un vieillissement global de la population, créateur de coûts accrus, l'Etat **cherche des solutions inédites** pour éviter l'aggravation des coûts. Il intègre au mieux tous les groupes de la population, malgré la baisse des prestations des services publics. L'Etat social étant dans une situation difficile, une série de mesures seraient envisageables, permettant par exemple aux seniors (classe d'âge comprise entre 60 et 80 ans) de se prendre davantage en charge eux-mêmes ou de développer des activités bénévoles en mettant leur expérience et leur temps au service de la

collectivité. De nouvelles formes de solidarité pourraient aussi apparaître, comme la cohabitation de personnes après l'âge de la retraite ou le regroupement de longue durée de deux, voire de trois générations d'une même famille sous le même toit.

Sous l'impulsion de la crise, une **lutte virulente pourrait se mettre en place entre les différents acteurs politiques** désireux d'atteindre une visibilité maximale dans l'espace public. Le débat s'envenime et la recherche d'un consensus est plus difficile. La polarisation des opinions produit des actions ou des campagnes de type passionnel, jusqu'à les faire déboucher sur des conflits sociaux.

Effritement du politique

Dans le même temps, l'importance des supports traditionnels de la vie politique (partis, associations) continue à diminuer, tout comme le rayonnement des valeurs démocratiques (non-respect des règles démocratiques après les votes, etc.). Sous l'effet de sa polarisation, le pouvoir **politique poursuit sa "parcellisation"**. Il se fragmente au gré de multiples positions politiques largement désaccordées. Le Canton s'en trouve déstabilisé. Plus difficilement "gouvernable", et parlant moins d'une seule voix, le canton ne saura pas préserver la place qu'il avait requise sur le plan fédéral. La presse, à la fois pour suivre les goûts du public et pour s'adapter à une situation économique qui se dégrade, pourrait de surcroît désertier les thématiques politiques.

L'appel à la transparence manifesté par le gouvernement et la population se poursuit. Même si des **formes inédites de solidarité** peuvent apparaître comme réponse à la crise, les frontières continuent à se diluer entre privé et public, entre autorités politiques et citoyens, et même entre aires de compétences politiques et géographiques.

En parallèle, dans le sillage d'un Etat social, certes amoindri par les difficultés des finances publiques, mais appelé le plus souvent à soutenir une société secouée par une situation plus difficile, **l'action administrative gagne du terrain** et pourrait se retrouver unique récipiendaire d'un pouvoir en déliquescence, avec la tâche de restaurer "d'en haut" un équilibre entre liberté de chacun et égalité de tous. Dans ce cas, la prégnance du droit dans la société (sa "juridicisation") s'accroît et la responsabilité politique est de plus en plus portée par le service public.

Une austérité pour redémarrer

La réorganisation progressive de l'Etat finira cependant par porter ses fruits. Certes, l'arrêt de la croissance et le déclin des finances publiques contraignent les autorités politiques à entamer une cure d'austérité. Mais les efforts consentis, la réduction des dépenses publiques, mais aussi les nouveaux processus administratifs élaborés en conséquence de la crise, et la concentration des investissements vers l'outil économique du canton, rendent un second souffle au canton, qui pourrait revenir sur le chemin de la prospérité.

SCENARIO III : Le canton sous la pression de la croissance et apprend à la maîtriser

La très forte croissance connue par le canton ces dernières années a laissé la place à divers inconvénients, de plus en plus douloureux. Tout est mis en œuvre pour désengorger le canton et privilégier la qualité de vie, en repensant la notion d' "attractivité" du canton. Cette approche n'est toutefois pas sans péril, puisque le financement de l'Etat pourrait être remis en cause, avec de nouveaux problèmes politiques à la clé, mais le canton préfère travailler à son développement avec plus de modération, en jouant sur ses atouts actuels.

Croissance et scepticisme

Les effets de **la croissance sont ressentis avec plus de scepticisme** par les gens. L'afflux d'individus, généré par la croissance économique du canton, entraîne des conséquences, mal vécues, sur les transports, le logement, le paysage, les conditions faites aux travailleurs autochtones ou la structure du tissu économique vaudois. La pyramide des âges, la pénurie de main-d'œuvre et de ressources, la spéculation immobilière posent problème. Elles apparaissent comme une source possible de tensions

sociales.

La population souhaite maintenant que la croissance soit freinée, quitte à ce que le canton prenne le risque d'une perte d'attractivité. L'essentiel est désormais de contenir l'essor actuel et d'opérer une sorte de **régulation douce de la croissance**, voire de viser un affaiblissement "maîtrisé" de celle-ci. Le Canton doit se développer mais en utilisant différemment ses atouts.

Une nouvelle organisation territoriale

De nouveaux instruments de gouvernance doivent être imaginés. Une **réorganisation sur le plan politique et organisationnel** est conduite. Elle comporte la création de plusieurs agglomérations, voire d'une métropole, capables d'intervenir dans le développement territorial et économique, parallèlement ou complémentirement à l'Etat et aux communes. Une planification plus forte et volontariste des activités sur un large territoire est mise en oeuvre, notamment dans la gestion des transports pendulaires.

L'Etat essaie **d'agir principalement sur l'espace** (densification des zones bâties et friches) et sur les emplois (zones d'implantation des entreprises, emplois de proximité, etc.), pour orienter différemment les flux de déplacements (développement de zones dites *mixtes*).

Le **paysage vaudois est considéré comme un atout** du canton, au-delà de ses effets purement économiques, et comme le gage de la qualité de vie dans le canton. Le galvauder, en le modifiant au gré des besoins en mobilité ou en énergie d'une société qui veut conquérir toujours plus d'espace, semble hautement regrettable. Les demandes tendant à le ménager au maximum, pour le soustraire à la pression démographique, se multiplient, avec pour conséquence un **renforcement de la protection de l'environnement naturel**, vu comme une priorité.

On compte également sur le fait que la croissance de la population bute progressivement sur des **freins "naturels"** (les infrastructures sont saturées, l'allongement de la durée de vie cesse, etc.). Ces modifications de la structure démographique s'additionnent à la baisse de l'attractivité d'un canton jugé "engorgé" par les migrants les plus qualifiés (chercheurs d'emploi, personnel des grandes entreprises, etc.).

La santé pour mieux "déstresser"

Dans ce contexte de maîtrise de la croissance, marquée par le désir d'un canton moins "stressé", la **santé est plus que jamais considérée comme un investissement essentiel**. On estime que ce secteur, qui coûte toujours davantage, doit être pourtant renforcé. L'Etat cherchera à soutenir par tous les moyens le système actuel, en particulier en orientant ses actions sanitaires vers l'anticipation des nouvelles pathologies. Le milieu de la santé embauche : la santé doit aller vers les patients potentiels ! Abordée comme un droit, voire un devoir envers autrui, la santé pourrait même voir sa définition s'élargir.

Face au problème des coûts de traitement en augmentation, et en pleine conscience du prix démesuré de la technologie, l'Etat explore d'autres pistes. L'effort prioritaire est porté sur la prévention, et la sensibilisation, sur la nécessité d'une alimentation et d'une vie plus saines, et sur d'autres solutions inédites, souvent de type alternatif. Ce développement pourrait être encouragé par une **méfiance croissante envers la science** et un certain discrédit de la médecine classique, attisant le désir d'un "retour" à des approches plus naturelles de la maladie et de la santé.

Baisse de pression sur le canton

Le développement de l'Arc lémanique se révélant de plus en plus difficile à maîtriser, **l'intérêt se porte davantage sur l'"arrière-pays"**, qui renforce ses équipements et ses possibilités d'emploi (implantation d'entreprises). Il absorbe la croissance du "bas" du canton tout en la diffusant dans les autres parties du canton, sans pour autant créer de nouvelles tendances pendulaires. Dans ce processus de "rééquilibrage", l'accent est mis sur l'offre mise à disposition par les localités et l'implantation de

services et de commerces.

Les besoins individuels de mobilité, multipliés par une croissance un peu tassée mais non négligeable de la population, entrent en concurrence avec une perception plus responsable de l'espace de vie et de l'environnement. **La mobilité durable est valorisée.** La mise en œuvre de la "méthode ABC", visant au regroupement géographique des activités par type de secteur, selon le principe de "la bonne activité au bon endroit", permet d'optimiser les ressources en transports et en infrastructures.

Pragmatisme sous contrôle

Le "profil de mobilité" de l'utilisateur et le "profil d'accessibilité" des sites où les entreprises souhaitent s'implanter sont mis en concordance. **L'aménagement du territoire sera en principe de plus en plus contrôlé par l'Etat.** Les transports publics seront de leur côté massivement développés pour absorber une partie du trafic automobile et pour éviter non seulement une congestion généralisée mais des dépassements excessifs des seuils de pollution autorisés.

Le développement économique du canton, qu'il s'agit désormais de maîtriser, oblige à une **gestion pragmatique, mais surveillée, du territoire** et des espaces naturels. Les besoins en logements, par exemple, seront satisfaits par une meilleure utilisation des terrains et des ressources. Pour assurer les commodités d'une population malgré tout grandissante, quelques assouplissements de la législation existante seront dans une certaine mesure consentis, mais sous de strictes conditions : il s'agit de ne pas libérer d'espaces propres à relancer la croissance économique.

Culture et éducation privilégiées

La demande culturelle se renforce dans la mesure où la population s'accroît. **La culture, sous toutes ses formes, bénéficie d'une reconnaissance continue** plus soutenue. On lui reconnaît son rôle sociétal et sa contribution au rayonnement et à l'économie du canton. Ainsi l'Etat revoit-il son lien avec le monde de la culture à la hausse. Les personnes actives dans ce secteur sont considérées comme participant directement à la prospérité et à l'équilibre au sein de la collectivité. Toute mesure tendant à soutenir l'élargissement de l'offre culturelle est donc encouragée, en tant qu'elle ressortit à un "devoir moral" de l'Etat.

L'accès aux études, quant à lui, se veut le plus ouvert possible. L'essentiel des efforts et des moyens porte sur **l'élévation du niveau général**, avec la volonté d'offrir une formation attrayante au plus grand nombre. Il n'en demeure pas moins que le système est menacé d'une différenciation entre les personnes qui suivent les formations les plus élevées et qui sont le moins qualifiées.

L'importation de compétences de l'étranger sera limitée. Seuls en bénéficieront les postes pour lesquels le canton ne fournira pas lui-même assez de candidats de valeur. La population croîtra plus faiblement sur le territoire, moins attractif, pour dépasser de peu **850'000 habitants** en 2030.

Les technologies de communication et les médias renforçant leur prégnance au sein de la société, **la population vaudoise sera de plus en plus "interconnectée"**. La protection des données s'en trouvera plus complexe à gérer. La popularité des réseaux sociaux et la diffusion d'informations personnelles, mieux acceptée, atteindront des niveaux tels que les notions de sphère privée et sphère publique seront reconfigurées, peut-être jusqu'à se fondre.

Des équilibres en perpétuel danger

Le système d'imposition vaudois, considéré comme équilibré, continuera à financer dans un premier temps les investissements nécessaires à un canton adepte d'une croissance jugulée. **Le déclin de la croissance pourrait cependant briser net cet élan fiscal** et les finances publiques pourraient ne plus être assurées sur le long terme. La question de l'équilibre budgétaire redeviendrait alors une question d'actualité. Les oscillations de la conjoncture, jointes à l'incertitude régnant sur les marchés internationaux établiraient une fragilité, qui justifierait peut-être une politique d'austérité.

Avec ou sans pression centralisatrice de la Confédération, l'Etat, tout à sa volonté de davantage guider

le développement du canton, vise lui-même une **plus grande centralisation**, au détriment des communes. Il s'appuie sur les nouveaux "étages" institutionnels évoqués plus haut, avec des agglomérations ou des structures "transfrontières". Le système politique se réorganise alors autour de ce qui apparaît comme une nécessité dictée par la rationalisation et l'efficacité. Les collaborations avec les cantons et la France voisine seront limitées en fonction de leur efficacité prévisible.

L'extension de **l'Etat social paraît garante du maintien de la cohésion du canton**. Il privilégie l'intégration, autant à l'égard des populations résidentes qu'immigrées : le renforcement du service public (sous toutes ses formes, mais surtout représentées par l'aide sociale et l'école) apparaît alors comme un renforcement du canton lui-même.

Mais l'intervention de l'Etat, souhaitée pour tenir la croissance sous contrôle, coûte cher et ne modifie pas les attitudes du citoyen. **Les aspirations des gens à plus de liberté** font passer l'engagement de l'administration comme un obstacle à celle-ci. Le service public apprend à réduire ses interventions en laissant beaucoup plus de place au privé, non sans contradictions d'ailleurs puisque les attentes envers l'Etat restent importantes. Garant de l'équilibre social, celui-ci stimule des initiatives spontanées, voire les organise. Ainsi les services publics sont-ils réformés en miroir à l'évolution des priorités individuelles, avec davantage de partenariats public-privé.

Volontarisme économique

Pour maîtriser la croissance du canton tout en préservant son paysage économique et industriel, l'Etat tente de **favoriser l'économie locale**, en soutenant les start-up et PME locales, entre autres par des biais fiscaux. Dans ce contexte de décroissance contrôlée, l'Etat pourrait ainsi décider de lancer un programme de politique économique volontariste, axé en particulier sur les nouvelles industries, notamment celles actives dans les énergies renouvelables (clean-tech). Il amorcerait aussi une politique de réindustrialisation, bien au-delà de la seule organisation des conditions-cadres telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à ce stade. Un **réflexe "protectionniste"** pourrait toutefois s'installer, en faveur notamment du marché du travail indigène. Pour anticiper les risques liés au marché de l'emploi, diriger les jeunes vers des **professions jugées "à fort débouché"**, vers les branches scientifiques d'une part et l'apprentissage de l'autre.

L'équilibre politique actuel entre **partis de gauche et de droite pourrait perdurer**. Les blocs politiques continueront de trouver des solutions communes, sous réserve du verdict populaire. Si la pratique du consensus empêche toute décision claire et tout "affrontement" d'idées, **une certaine paralysie pourrait en résulter**. Les succès enregistrés depuis plusieurs années sur le front des déficits publics, prolongés par la forte croissance économique et démographique qu'a connue le canton, ne suffiront plus à constituer un objectif politique capable de rassembler les forces, comme l'accord sur l'urgence de redresser les finances publiques avait pu le faire.

L'art de gouverner deviendra difficile. Une diminution des ressources financières, pourrait alors réveiller les antagonismes entre les camps politiques, tisonnés par les inquiétudes découlant de la menace d'une nouvelle crise économique.

SCENARIO IV : La croissance économique comme garante du dynamisme cantonal

La poursuite de la croissance est jugée indispensable et tous les efforts sont engagés pour la favoriser. Certains risques découleraient pourtant de son caractère ininterrompu. Certes elle générerait des richesses propres à gommer ces inconvénients, mais pas au-delà du moyen terme. Au bout du compte, un éclatement de la société ne serait pas à exclure.

Plus d'habitants souhaités

Le développement du canton se poursuit à long terme, attirant de nouvelles populations. L'avenir du canton passe par un renforcement de cette tendance et tous les efforts sont orientés dans cette direction. Au nom de **sa croissance** davantage d'habitants sont souhaités. Ils coûtent, bien sûr, mais rapportent

aussi. Etudiants et travailleurs qualifiés sont particulièrement sollicités. Les meilleures conditions continuent à être offertes aux entreprises étrangères.

Pour accueillir tout ce monde sur un territoire inextensible, on promeut son **aménagement de façon pragmatique**, comme celui de ses espaces. Les besoins en logements, par exemple, sont satisfaits grâce à la meilleure utilisation des terrains et des ressources, qui préviennent des conflits, générateurs de blocages.

Pour assurer les commodités nécessaires à cette population grandissante, des assouplissements de la législation existante sont mis en oeuvre, impliquant une réévaluation des priorités en matière de gestion du territoire.

Si rien ne vient perturber l'attractivité actuelle du canton, la croissance de sa population sera due en grande partie à l'arrivée de migrants (qualifiés ou non), venant travailler. Les projections démographiques envisagent une population cantonale supérieure à **900'000 habitants** en 2030, la mise en application des accords bilatéraux laissant en effet supposer de nouveaux flux migratoires.

La richesse par la croissance, mais...

Pour faire face à cet afflux de personnes et à une croissance économique continue, mais aussi pour gérer les effets pervers de celle-ci, **on mise sur la faculté de l'économie à créer les richesses** aptes à financer les investissements nécessaires. Les centres de recherche établis dans le canton, son dynamisme économique et ses exportations l'inclinent à l'optimisme, pour autant que la situation internationale ne glisse pas vers plus d'instabilité.

Il n'en demeure pas moins que l'économie vaudoise peut **à tout moment se révéler vulnérable**. Elle dépend des marchés étrangers, de sources d'approvisionnement en énergie performante, voire d'autres facteurs, comme la pression fiscale internationale. La force du franc suisse et les conséquences à très long terme de la crise de 2008 noircissent encore le tableau. Une nouvelle phase de désindustrialisation, similaire à celle des années 80 est concevable, entraînant de substantielles pertes fiscales. La crise pourrait être attisée par une nouvelle bulle spéculative (immobilière surtout) induite par l'actuelle phase de croissance, réduisant à néant les efforts de consolidation de l'économie de ces dernières années.

Ainsi les entreprises étrangères pourraient-elles chercher de meilleures conditions ailleurs. Le canton connaîtrait alors un **phénomène de reflux**, compromettant l'objectif de croissance fixé. Pour peu que le paysage économique se détériore d'un degré supplémentaire, le pourcentage des travailleurs sans qualifications augmenterait. La situation concurrentielle plus tendue, le resserrement du marché du travail et les aléas de la conjoncture développeraient alors le socle incompressible de chômeurs, provoquant un appauvrissement de la population.

Croissance et finances publiques

L'Etat, qui investit largement dans les infrastructures, devra puiser dans ses réserves financières. **L'équilibre financier**, assuré par l'essor économique, et propre à le favoriser, pourrait donc se révéler **fragile** à terme, suivant la conjoncture et l'incertitude régnant sur les marchés internationaux. La vigilance budgétaire restera de mise.

Enfermée dans la logique de la croissance qu'il tient à soutenir, l'Etat n'a plus les moyens de subvenir autant aux besoins sociaux, bien qu'une crise sociale diffuse ou générale puisse s'ensuivre. Pour contenir le danger d'un engorgement du canton à court terme, et pour faire face à l'accroissement démographique, l'Etat se décide en revanche à mettre les moyens que la poursuite de la croissance exige. **La nécessité d'infrastructures performantes** (offre de logements, terrains disponibles, réseau de transports, par exemple) n'aura en effet jamais été aussi forte.

Les transports publics, par exemple risquent de **ne plus parvenir à satisfaire la demande de mobilité** des gens, paramètre éventuellement aggravé par un effacement de la Confédération comme instance de

subventionnement dans ce domaine. Le canton devrait donc assurer les investissements nécessaires, pris en tenaille entre la nécessité d'une croissance garante des moyens financiers susceptibles de payer les investissements requis, et le risque grandissant d'une saturation de maintes infrastructures. Au final, le recours à la voiture privée pourrait se généraliser. Un effort sera dirigé vers le réseau routier, lui-même menacé d'une congestion progressive.

Saturées, les infrastructures jugées déficientes pourraient inspirer des réactions xénophobes, les étrangers étant considérés par une part de l'opinion publique comme responsables des inconvénients de la croissance. Ce serait un effet collatéral du fort afflux migratoire.

Les **messages préconisant la fermeture** du pays et le repli sur soi, ou ceux franchement xénophobes, se multiplieraient alors, incitant les organisations et les entreprises étrangères situées dans le canton à reconsidérer leurs partenariats avec le canton. La tentation de dresser des **obstacles politiques** à l'accueil de nouvelles populations immigrées grandirait.

Croissance et richesses : l'Etat s'adapte

Mais la croissance continue peut aussi déclencher la **création de nouvelles richesses**, favorisant une redistribution moins problématique de la prospérité et l'évacuation de possibles problèmes sociaux. Une réorganisation de l'Etat serait toutefois nécessaire, ou du moins un réexamen de certains de ses caps.

Les investissements requis par la croissance, associés aux transferts de charges en faveur d'une Confédération plus centralisatrice, conduisent par exemple le Canton de Vaud à se rendre plus efficace, en lui cédant de nouvelles compétences, au nom d'une meilleure allocation des ressources dans certains domaines (création de pôles pour la médecine, la recherche universitaire, etc.), et sans pour autant freiner son propre **processus centralisateur**.

Ce dernier reste relatif, pourtant. Au nom de la croissance et de l'efficacité économique, les acteurs de la vie sociale et économique gagnent en liberté, et les **frontières de toutes sortes deviennent plus perméables**. Les collaborations avec les autres cantons et la France voisine, propres à stimuler les mécanismes économiques intérieurs, sont encouragées.

Dans ces circonstances, la **gestion du développement de la "métropole" de l'Arc lémanique** (de plus en plus complexe) est confiée principalement aux villes et communes. Au-delà, l'Etat s'efforce de coordonner l'organisation territoriale des régions et les investissements qui y seront engagés, d'autant que le déséquilibre s'aggrave entre le "front" et l' "arrière-pays" du canton.

La culture, enfin : elle est fortement soutenue tant que l'Etat en a les moyens. On mesure en effet son impact économique et touristique, la population s'y intéresse, et l'on connaît son pouvoir de rayonnement au-delà du canton.

Croissance, liberté et technologie

La croissance économique se nourrit du **besoin de liberté** exprimé par la société. Comme celles de la famille, la perception du travail et l'organisation changent. L'aspiration des gens à plus de liberté fait ressentir l'engagement de l'administration comme un obstacle à la liberté individuelle.

Pour résoudre les tensions, le service public laisse plus de place au privé, le mouvement s'accompagnant néanmoins de contradictions concernant les attentes envers l'Etat restent importantes, notamment où on le perçoit comme support "logistique" de la croissance.

Les services publics sont eux-mêmes réformés pour tenir compte de l'évolution des priorités des individus. Quant aux technologies de communication et aux médias sociaux, ils poursuivent leur développement au sein de la société et la population vaudoise est de plus en plus **"interconnectée"**.

En corollaire, la protection des données devient une question complexe à gérer. La popularité des réseaux sociaux et de la diffusion d'informations personnelles, diversement acceptée par les intéressés,

accélèrent la confusion entre les notions de sphère privée et sphère publique.

Le politique malmené

Avec une population en croissance, **le sens de la communauté pourrait s'amoinrir** au sein de la population, et l'intérêt pour la chose politique diminuer. L'importance des supports traditionnels de la vie politique (partis, associations) se réduit aussi, atténuant d'autant le rayonnement des valeurs démocratiques (non-respect des règles démocratiques après les votes, etc.).

Alors que le lien social se délite, le besoin de liberté pourrait se traduire, sur le plan politique, par une exigence paradoxale de la population. Elle souhaite le "rendement" immédiat mais désire aussi que l'Etat coordonne l'ensemble des dispositifs publics et maintienne leur vocation.

Le pouvoir politique poursuit ainsi sa "parcellisation", créant un foyer de déstabilisation pour le canton. Il en est ainsi même si le poids démographique et économique du canton, résultant d'une croissance d'abord ininterrompue dans un premier temps, renforce sa **position sur la scène fédérale** et régionale.

Un danger pourrait poindre à ce stade : si la croissance s'érige progressivement en fardeau, il deviendra plus difficile de gouverner le canton et son aptitude à créer le consensus faiblira. Dans ce sens, une lutte virulente pourrait déchirer les acteurs politiques, soucieux de conserver une visibilité minimale dans l'espace public. Leurs relations s'enveniment, la **recherche d'équilibre sera plus délicate**. A terme, on peut même imaginer des conflits sociaux, nourris par le ressentiment de ceux qui se perçoivent comme les laissés-pour-compte de la croissance générale.

Intégrer la population

Sur le plan de l'école et de la formation, la **démocratisation des études** se poursuit. Celles-ci, placées sous le signe d'une mixité culturelle induite par la croissance démographique, s'ouvrent davantage à tous. Une tendance **égalitariste** pourrait même se dessiner au cœur de ce processus, justifiée par le souci d'intégrer les enfants des populations venues de l'étranger.

Le système, pourrait alors se différencier plus nettement entre ces bénéficiaires privilégiés et ceux qui ont moins de qualifications. Quoiqu'il en soit, le canton poursuivra sa politique d'accueil et fera venir de l'étranger le personnel très qualifié qui lui manquerait. Pour les résidents vaudois, **la concurrence sera plus rude**.

Une population rajeunie résultera de ce processus. **La gestion financière de la santé n'en restera pas moins compliquée**, au point qu'une médecine à deux vitesses apparaîtrait sans doute en cas de ralentissement conjoncturel. Les assurés seraient touchés à leur tour, voyant se réduire la gamme des prestations remboursées. L'Etat pourrait alors être tenté de réactiver sa vocation égalitaire en réorganisant, ou en limitant, l'emploi des nouvelles technologies dans les soins.

LES SCENARIOS EXTERNES

SCENARIO A : Une planète en contraction l'Europe marginalisée

Sous la pression d'une crise de grande envergure, l'Union européenne (ci-après : UE) entre dans un cycle de crises, qui a des répercussions immédiates sur le domaine politique. L'UE peut faire valoir ses arguments de soft power, qui renforce son poids sur la scène mondiale. La Suisse suit le déclin économique de son principal client, alors que les pays émergents ne parviennent à compenser que partiellement le déclin européen. Sa cohésion s'effiloche, comme son aptitude au compromis. La Suisse s'affaiblit.

L'impasse énergétique

Les effets du peak oil se font sentir. La demande qui ne faiblit pas pousse les prix du pétrole à la hausse, au-delà des 300 dollars, en tout cas dès 2015, quand le déclin de la production est avéré. Dès lors la production fléchit de 2% par an pour s'établir à 70 millions de barils quotidiens en 2030.

C'est 15 millions de moins qu'en 2010. Bientôt les conséquences du *peak oil*, la perspective d'un risque similaire sur le gaz et l'urgence climatique se conjuguent dans les esprits. Elles affectent plus lourdement les pays dépourvus de ressources énergétiques, ou dans lesquelles elles se raréfient.

Ces circonstances stimulent les **investissements dans le domaine de l'énergie**, qu'accompagnent plusieurs mesures financières et techniques : économies drastiques, y compris au moyen de taxes et de contraintes fiscales, efforts engagés dans la conception des réseaux intelligents et dans l'utilisation d'énergies renouvelables plus diffuses, mise en valeur plus efficace de la biomasse, et regain de soutien en faveur du nucléaire, à titre au moins transitoire.

Il n'empêche que les Etats-Unis, l'Australie, la Chine et l'Inde ne peuvent renoncer au charbon. Dès 2020 aux Etats-Unis, les nouvelles centrales utilisant ce minerai "capturent" le CO₂ et le séquestrent dans des réservoirs géologiques (puits de pétrole et de gaz vides).

Or la technique se généralise mal en Inde ou en Chine, qui ne disposent pas de réservoirs proches des centres de consommation. Les investissements nécessaires **prennent du temps**. La période 2015-2020 est marquée par des processus d'adaptation à la cherté de l'énergie, y compris au moyen du rationnement dans les pays démunis. Dès lors la consommation d'énergie fossile se stabilise dès 2015, avant de diminuer vers 2020. Jusqu'en 2030, la consommation de gaz et de charbon s'élève parallèlement au prix du pétrole (plus fortement taxé dans les régions privées de ressources énergétiques), notamment dans les pays émergents. La situation se détend quelque peu mais ce prix se fixe à des niveaux suffisamment élevés (jusqu'à 150 dollars le baril) pour que les alternatives énergétiques renouvelables se développent.

La carte du soft power

Malgré les investissements nouveaux, les effets de la situation énergétique sur la conjoncture, issus de la crise de 2008, sont importants et poussent les Etats de l'UE à négocier plus durement, si ce n'est à durcir leur attitude en face de leurs partenaires extérieurs. **Les principes du quant-à-soi national réapparaissent sur les plans économique et géopolitique**. Des **déséquilibres** croissants s'ensuivent entre les pays mal et bien armés pour gérer cette nouvelle donne. La Chine est l'un de ceux-ci, qui réussit même à développer son marché intérieur. Quant aux Etats détenteurs de ressources devenues rares, à l'instar du pétrole, du gaz, de l'eau douce, des minéraux ou des terres cultivables, ils font primer leurs besoins propres, de telle sorte que les échanges sont principalement bilatéraux entre nations dotées de ressources complémentaires.

Ces circonstances pèsent lourd. L'Union européenne importe une part croissante des biens consommés en son sein, et développe en conséquence le commerce de services. Mais sous l'effet d'un double facteur, **son déficit s'accroît jusqu'en 2030 sur le plan du commerce des biens** : d'une part ses importations externes augmentent de manière exponentielle en raison de prix plus compétitifs, tandis que maintes entreprises européennes se délocalisent en Asie pour profiter de son marché en expansion.

La capacité d'innovation des fabricants européens souffre. Leurs débouchés rétrécissent en provoquant beaucoup **de faillites, et des licenciements nombreux**. C'est dire que l'UE industrielle est sinistrée. Son secteur des services se développe néanmoins fortement, notamment à l'international, apportant de nouveaux flux de devises.

Quant aux places financières européennes, elles profitent d'un assouplissement des contraintes réglementaires qui les régissent, et de politiques fiscales plus incitatives. Leur attrait grandit, tandis que l'UE rayonne elle-même davantage en s'appuyant sur ses institutions et son *soft power*. Elle fait valoir un système d'enseignement supérieur performant, des infrastructures très développées, un niveau de vie confortable, des centres de recherche impliqués dans des appels d'offres internationaux. Elle s'efforce aussi de développer des offres touristiques complémentaires (tourisme de luxe, culturel et *low cost*).

L'Est fournisseur de l'Ouest

Dans le même temps, le gonflement des importations énergétiques entretient la dépendance de l'UE vis-à-vis de l'extérieur. **Les questions de l'emploi et des déficits publics deviennent alors des enjeux majeurs** sur le continent aux alentours des années 2030. L'Allemagne, jusqu'ici singularisée par sa bonne maîtrise des coûts salariaux, en résultat de négociations conduites branche par branche, subit des pressions sociales qui lui font quitter cette position.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), le coût du travail monte, rejoignant vers 2020-2025 les niveaux de l'Espagne ou du Portugal avant de stagner. Les dépenses liées à la main-d'œuvre augmentent en Allemagne, affectant son secteur industriel. Comme chez ses voisins, l'économie devient plus tertiaire, de type commercial, et tournée davantage vers les services publics et les services à la personne. La République fédérale est alors largement importatrice de biens courants, au point que son solde commercial est déficitaire comme c'est le cas en France ou dans le Royaume-Uni.

Les PECO connaissent un schéma presque inverse. Ils profitent du coût intermédiaire de leur main-d'œuvre pour développer leur industrie, ce qui favorise leurs exportations, notamment en direction de l'Ouest européen. Ainsi réalisent-ils de larges excédents commerciaux. Les rapports traditionnels entre pays européens sont déséquilibrés, l'Est devenant fournisseur de l'Ouest qui s'en trouve durement concurrencé. **L'Union peine à se réformer.** Figée dans ses structures institutionnelles, elle contient mal la diversité qui croît en son sein.

Son processus d'élargissement se poursuit néanmoins, ce qui complique son fonctionnement. Certains États tentent de coopérer sur des sujets particuliers, mais sans grand succès. Une sorte d'immobilité prévaut — le budget européen restant concentré dans les domaines de coopération historiques propres à l'Union, et ses membres peinant à s'entendre au-delà.

La contestation du projet européen

Cette paralysie inquiète plusieurs États (notamment parmi les "anciens"), qui renationalisent ou "sanctuarisent" certaines compétences. Les divergences entre États membres se manifestent particulièrement dans la zone euro. L'Europe ne parvient pas non plus à mettre en place une véritable diplomatie internationale — seules quelques concessions étant lâchées par les États membres dans les domaines peu cruciaux.

Dans ce contexte, l'opinion publique européenne reste très réservée vis-à-vis du processus de la construction communautaire, qui lui semble flou. L'Union plonge dans une crise brutale qui s'approfondit par degré. Après la "crise grecque", c'est la "crise turque".

Cette contestation populaire visant le processus de construction européenne, ou le mode sur lequel il est envisagé, ébranle des institutions communautaires déjà fragilisées. **L'UE à 27 (ou plus) se referme progressivement sur elle-même**, symboliquement et pratiquement, en restaurant des barrières protectionnistes et sécuritaires. Dans un environnement international hostile au plan commercial (les conflits opposant la Chine et l'UE à propos du textile se multiplient), l'Union ne cède plus qu'aux dynamiques défensives. De leurs côtés, les pays émergents répliquent en fermant leurs marchés ils ne **peuvent toutefois s'empêcher d'entrer en crise**, à cause de leurs besoins en énergie ou de leur dépendance désormais plus grande des marchés extérieurs.

L'UE se réduit alors au statut **d'un simple marché unique** au sein duquel les stratégies dissimulées prolifèrent (dévaluations compétitives, dumping fiscal) dans un contexte de faible croissance. Qu'elles soient d'ordre économique ou policier, les politiques publiques sans lien direct avec la protection des populations européennes sont ramenées dans les giron nationaux, ou restent minimales et symboliques. Impasse plausible : dès 2018, le budget commun annoncé pour les 2020-2026 est refusé par de nombreux États.

La guerre des partis

Si la planète économique se contracte suivant ces schémas, **l'économie suisse**, fondée sur des pratiques ouvertes induites par la faiblesse de ses ressources et débouchés naturels, **en pâtirait naturellement**. Les finances publiques se détérioreraient, parasitées par d'éventuelles bulles spéculatives, entraînant une certaine instabilité politique affectant à son tour l'économie : un cercle vicieux propre à menacer le modèle de l'Etat social suisse.

Des **mesures drastiques** seraient alors suggérées, telles un relèvement de l'âge de la retraite ou des diminutions dans les prestations sociales, au risque de briser tout consensus sur ces thèmes. Poussée à son extrême, cette logique de démantèlement d'un édifice auquel le peuple est attaché, et les inégalités qui en découleraient, induiraient un climat tendu.

Dans ces circonstances, **la formule gouvernementale que nous connaissons aujourd'hui deviendrait peu tenable**. Dans un contexte où la conscience de l'intérêt général faiblirait au sein de la population, déstabilisée par la personnalisation de la vie publique et le jeu des médias faisant de la politique un spectacle, les formations politiques auraient plus de peine à travailler ensemble à l'approche des élections au Conseil fédéral. Elles iraient peut-être jusqu'à se déchirer en fonction d'enjeux respectifs beaucoup plus aigus.

La prise en compte des équilibres cantonaux et des intérêts particuliers fondant le "compromis helvétique" pourrait perdre aussi de son importance, et les regards se tournent vers des solutions centralisées que l'administration mettrait en œuvre en jouant de sa sphère d'autonomie. A supposer que le pays persiste à refuser toute adhésion à l'UE, lui préférant la négociation d'accords bilatéraux, elle risquerait alors son exclusion des processus décisionnels – de quoi rendre prioritaires ses liens avec d'autres parties du monde.

SCENARIO B : Le pragmatisme suisse face au renforcement de l'intégration européenne

L'Union européenne renforce sa gouvernance. Pour étayer son renouveau économique, elle se tourne cependant vers le protectionnisme et met en péril ses relations avec le reste du monde. La situation n'est pas aisée pour la Suisse, si dépendante de l'UE sur le plan économique. Son pragmatisme, son sens de l'adaptation et son ouverture économique sur le monde lui permettent néanmoins de sortir son épingle du jeu.

Une vraie gouvernance commune

Les Etats de l'Union européenne sont instruits par la crise de 2008 et fragilisés par la hausse de leurs déficits publics. Ils mesurent aussi leur **vulnérabilité** face à la concurrence internationale. Ces circonstances les incitent à resserrer leur stratégie : ils privilégient leur coopération dans le domaine économique. Des budgets sont débloqués pour stimuler les secteurs industriels jugés moteurs, comme les technologies de pointe et les énergies renouvelables.

Suivant cette séquence, la politique commerciale et les questions de concurrence priment d'autres engagements, notamment dans le champ social et l'aide au développement. Ces choix impliquent une **vraie gouvernance commune** au sein de la zone euro, placée sous l'égide d'un "ministère économique européen". Son responsable, élu par le Parlement, représente les intérêts des Etats membres au sein des institutions internationales *ad hoc*. Quant à la politique monétaire, elle est conduite selon les critères de Maastricht, estimés nécessaires à la compétitivité de la zone et donc à son rayonnement politique.

L'option de l'économie

Faisant de sa cohésion économique une priorité, l'Union gèle les processus d'élargissement en cours ou prévus. Elle développe néanmoins **ses accords commerciaux avec les pays environnants**, du pourtour méditerranéen jusqu'à la Russie. Les opinions publiques européennes approuvent ce cap, qui leur semble garant de la croissance et de l'emploi. Simultanément, les coûts du travail sont contenus ou comprimés au nom de la compétitivité des entreprises, mais de façon différenciée selon les régions : si

les salaires s'élèvent dans les pays de l'Est, ils convergent à l'Ouest sur des niveaux stabilisés.

Vers 2020, la productivité des PECO rattrape celle que l'UE avait connue avant son élargissement. Puis elle stagne, permettant néanmoins que les salaires y rejoignent, aux alentours de 2030, ceux pratiqués à l'Ouest. Dans cette région-ci, la **maîtrise des coûts salariaux** favorise des essors industriels de pointe, que favorisent des préoccupations grandissantes en matière d'environnement et de sécurité. Des normes européennes plus contraignantes entraînent **une réduction de la consommation énergétique**, un usage plus sélectif des matériaux rares, peu abondants et non renouvelables, et des plafonnements plus restrictifs des émissions nocives (CO2, pollution).

Cette **rénovation industrielle** soutient le secteur des services. Une concurrence plus vive en résulte au sein de l'UE, notamment entre l'Est et l'Ouest. Les grands pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie, qui sont équipés d'un outil productif fort et bien établi, réalisent la plus grande part de ses surplus commerciaux. L'UE, jouant de son ouverture à l'extérieur et **plus homogène au plan de la compétition**, spécialise alors ses exportations dans le domaine des biens d'équipement à moyenne et haute technologie (du genre matériel médical et aéronautique), les produits à forte technicité et des produits dits "de niche" (le sur-mesure et le luxe, par exemple).

Cette évolution repose sur des créneaux industriels que la concurrence menace encore peu dans les pays émergents. Elle vaut donc aux entreprises européennes une bonne position sur le marché mondial. Leurs **débouchés existent** et les innovations techniques se poursuivent, favorisant les excédents commerciaux de l'UE — qu'étoffe aussi l'activité des places financières, des grandes banques et d'autres compagnies d'envergure internationale allant des assurances aux activités de conseil et d'ingénierie. A quoi s'ajoute la qualité des formations supérieures sur le continent, dont la réputation est établie, qui valorise la main-d'œuvre européenne qualifiée sur le marché des services.

L'impact énergétique

Ce scénario gagnant doit être nuancé de manière importante en fonction des **problématiques énergétiques**. Il faut imaginer que l'UE, face à l'augmentation de ses besoins en énergie propre et face à l'impossibilité pour elle d'atteindre une autonomie complète, reste dans une forte dépendance dans ce domaine. Malgré une stabilisation de la demande intérieure, son **déficit commercial imputable aux combustibles minéraux** et à leurs produits dérivés risque donc de s'accroître, notamment sous l'effet des prix qui renchériront le pétrole brut toujours plus demandé par les pays émergents. La balance commerciale de l'UE, qui serait favorable sans ses importations pétrolières et gazières, s'en trouverait durablement inversée.

Sous les grands traits de cette bonne santé générale, un resserrement pourrait alors advenir, par exemple dans la politique de l'emploi : l'UE, appuyée sur son commerce intracommunautaire (qui représente la plus grande part de ses échanges, puisque 70% de ses exportations se produisent à l'intérieur de son périmètre), pourrait réserver plus d'emplois à la main-d'œuvre des pays membres. Elle pourrait aussi réduire ses importations, favorisant alors le renouveau de certains secteurs sinistrés et le maintien de compétences condamnées sans cela. **Les échanges entre l'UE et le reste du monde s'en trouveraient diminués sur fond de guérilla protectionniste**. Seules en réchapperaient les exportations européennes de produits dits "culturels" (luxe, vins, etc.) et les importations de base littéralement incontournables comme celles de minerais, de fruits et de bois exotiques. Ce faisant, l'UE s'isole cependant : les pays émergents continuent leur développement, sans s'intéresser au "retrait" européen, et quitte aussi à la concurrencer sans scrupule.

Nous serions alors en phase de contraction, pour ne pas dire de repli. La crise de 2008 a poussé les Etats de l'UE à négocier plus durement, voire à durcir leur attitude en face de leurs partenaires extérieurs. Les principes du quant-à-soi national réapparaissent sur les plans économique et géopolitique. Des **déséquilibres croissants** s'ensuivent entre les pays mal et bien armés pour gérer

cette nouvelle donne. La Chine est l'un de ceux-ci, qui parvient même à développer son marché intérieur. Quant aux Etats détenteurs de ressources devenues rares à l'instar du pétrole, du gaz, de l'eau douce ou des terres cultivables, ils font primer leurs besoins propres, de telle sorte que les échanges sont principalement bilatéraux entre nations dotées de ressources complémentaires.

L'hypothèque énergétique

Le front de l'énergie connaît à son tour de grands remaniements. Les effets du "peak oil" incitent la plupart des pays à limiter leur consommation pétrolière et, pour ceux qui détiennent des gisements d'énergies primaires, à diversifier l'exploitation de celles-ci. Le charbon et le gaz sont (ré)utilisés pour la production de chaleur et d'électricité, en parallèle avec le nucléaire que l'accident de Fukushima n'a pas remis en cause de manière uniforme.

Plusieurs pays développent par ailleurs des biocarburants de seconde génération, tirés de la cellulose (dès 2020), tandis que les pays disposant de charbon l'utilisent pour produire du carburant liquide (CTL). Ce renouvellement des techniques touche les centrales thermiques elles-mêmes, qui sont désormais construites selon des modèles plus propres et plus efficaces. Bref : **la maîtrise de l'énergie devient une vertu cardinale**, à la fois pour des raisons d'environnement ou de sécurité nationale.

La consommation d'énergies fossiles augmente pourtant à l'échelle du globe, avec son lot subséquent d'investissements spécifiques et d'atteintes à l'environnement. Les prix sur la période 2010-2030 fluctuent entre 100 et 160\$ le baril, même si l'usage thermique du pétrole a considérablement diminué par rapport à son emploi dans les transports et la pétrochimie. Le "peak oil" s'étend sur près de 20 ans, différé par des découvertes de gisements nouveaux en Arctique, par l'exploitation de pétroles d'origine non conventionnelle (obtenus d'huiles lourdes ou de sables asphaltiques), et par l'apport des biocarburants et de pétrole synthétique issu du charbon ou du gaz.

Ainsi la machine de la consommation perdure-t-elle sans faillir (au point que le "peak gas" est pressenti vers les années 2030), accumulant des gaz à effet de serre en quantités telles qu'elles invalident de manière inquiétante les prévisions climatiques formulées en 2000 pour 2100.

La réapparition du facteur humain

A ce point de trouble diffus, les politiques sociales connaissent un renouveau, en Suisse, comme si le facteur humain retrouvait une importance oubliée. **Les dépenses engagées dans la gestion du chômage, de la migration ou de la santé sont perçues comme des réponses indispensables** aux circonstances, au point que des ressources supplémentaires sont recherchées pour élargir l'Etat social, estimé garant de la prospérité générale. Certes, face à des pratiques protectionnistes renforcées dans l'enceinte internationale, l'économie suisse, libre-échangiste par tradition comme par nécessité, pourrait souffrir en entraînant une dégradation des finances publiques doublée d'une relative instabilité politique.

On ne saurait pourtant envisager quoi que ce soit de gravissime à ce stade. Si les **fondamentaux de l'économie nationale** restent sains, comme le donne à supposer la bonne sortie de crise qu'a connue le pays après 2008, la communauté nationale aura les moyens de franchir les étapes, supportant même à long terme un franc fort.

A cet égard, la **culture pragmatique** du personnel politique et la richesse fondamentale du pays resteront des atouts primordiaux pour le pays. Bien sûr, la spectacularisation croissante de la scène gouvernementale et partisane bouscule probablement le réflexe classique des formules magiques et des arrangements entre partenaires. La prise en compte des équilibres cantonaux et des intérêts particuliers fondant le "compromis helvétique" pourrait perdre aussi de son importance, et les regards se tourner vers des solutions centralisées que l'administration pourra mettre en œuvre en recourant à un pouvoir d'action.

Pragmatisme ou vision ?

Peu de changements affecteront le chapitre des relations entre la Suisse et l'extérieur. Rétif à l'affaiblissement des droits populaires, le pays maintiendra le cap d'une **souveraineté substantielle**. Il visera des accords sectoriels avec différents partenaires, dont l'UE, mais de plus en plus avec les pays émergents. L'adaptation progressive et la préservation générale du système resteront des principes maîtres. Néanmoins, pour se réinventer au-delà de ses acquis, la Suisse investira toujours davantage dans **la recherche et dans le développement industriels**, au prix parfois d'un interventionnisme ponctuel au sein des milieux impliqués.

De son côté, selon l'évolution de la pression économique internationale, l'Etat social pourrait connaître des **réajustements permanents**, mais conduits en douceur. Ce réformisme sera payant aussi longtemps qu'il absorbera les difficultés, mais pourrait se révéler risqué par manque d'idée précise et de vision synthétique. Par exemple, si la Suisse persiste à refuser toute adhésion à l'UE, en se bornant à la recherche d'accords bilatéraux, elle pourrait glisser hors des processus décisionnels qui façonneront l'Europe, et devoir essentiellement miser sur ses relations au-delà du continent.

SCENARIO C : Une possible adhésion de la Suisse dans une Union européenne plus forte

La construction européenne connaît de nouvelles impulsions. Malgré l'hypothèque énergétique, l'UE est bien armée pour affronter une mondialisation qui s'étend. La Suisse, pour ne pas se laisser distancer dans ce monde en voie de rétrécissement, décide d'adhérer à l'UE, tout en remaniant sa vision de l'interventionnisme étatique.

Construction européenne relancée

Pour répondre aux défis intérieurs de l'UE (conjoncture morose, explosion des dettes publiques) autant qu'à ceux provenant de l'extérieur (mondialisation économique, questions de sécurité), les pays fondateurs de l'institution, soutenus par leurs opinions publiques, relancent **le processus de sa construction**, tout en acceptant une fragmentation plus forte de sa structure : **l'Europe des régions** prend forme sous le "chapeau" d'une Union "resserrée". Ce renforcement/assouplissement se fonde sur un élargissement de l'UE.

Recourant au mécanisme des coopérations renforcées, ils transfèrent un nombre accru de prérogatives nationales au niveau communautaire. **Les politiques** budgétaires, fiscales, sociales, de sécurité et de défense sont **progressivement harmonisées**, voire décidées de façon concertée. Si les règles de la politique monétaire commune prévoient le maintien d'une zone euro crédible, elles sont néanmoins ajustées pour tenir compte de la situation respective des États membres. Enfin, les critères de Maastricht sont légèrement assouplis — par exemple l'objectif d'un taux inflationniste à 2%.

Après une période de débats et de réticences, les autres États membres rejoignent ce processus, qui prend valeur de seule réponse possible aux yeux de l'opinion publique et dans les milieux politiques. Un **leadership fort**, incarné par un président élu directement ou indirectement, est institué pour représenter l'Union au niveau international.

Des créneaux industriels fructueux

Le coût du travail s'élève dans les pays européens de l'Ouest. Un facteur qui stimule **leurs activités de service** au détriment de leur industrie, où persistent pourtant des lignes de produits très spécialisés disposant de débouchés *ad hoc*. Des pays comme la France ou le Royaume-Uni en profitent pour fortifier leur position de consommateurs.

En revanche, l'Allemagne cultive sa position singulière. Son secteur industriel reste fort, qui s'appuie sur la stabilité des coûts du travail et des productions hautes en qualité. Ainsi le pays fortifie-t-il ses excédents commerciaux, pendant que les PECO s'inscrivent dans un autre schéma : tirant parti d'une main-d'œuvre moins chère, ils voient leur productivité croître et rejoindre, vers 2020, les niveaux observés dans les autres pays de l'UE.

L'UE, jouant de son aptitude à l'ouverture, et plus homogène comme force compétitive, spécialise

alors **ses exportations**. Elle fonde celles-ci sur les biens d'équipement à moyenne et haute technologie (du genre matériel médical et aéronautique), les produits à forte technicité et les objets dits "de niche" (le sur-mesure et le luxe, par exemple). Des atouts qui la positionnent favorablement sur le marché mondial.

Cette évolution repose sur des créneaux industriels encore peu menacés par la concurrence des pays émergents. Elle vaut aux entreprises européennes une bonne position sur le marché mondial. Leurs débouchés existent et les innovations techniques se poursuivent, favorisant les excédents commerciaux de l'UE — qu'étoffe aussi l'activité des places financières, des grandes banques et d'autres compagnies d'envergure internationale allant des assurances aux activités de conseil et d'ingénierie. A quoi s'ajoute la qualité **des formations supérieures** sur le continent, réputée, qui valorise la main-d'œuvre européenne qualifiée sur le marché des services.

La tourmente énergétique

Il faut pourtant nuancer le pronostic pour des questions d'ordre énergétique. On peut imaginer que l'UE, face à l'augmentation de ses besoins dans ce domaine, et face à l'impossibilité pour elle d'atteindre une autonomie complète, reste dans **une forte dépendance** à cet égard. Malgré une stabilisation de la demande intérieure, son déficit commercial imputable aux combustibles minéraux et à leurs produits dérivés risque donc de s'élever, notamment sous l'effet des prix qui renchériraient alors le pétrole brut de plus en plus demandé par les pays émergents (aggravant l'effet du *peak oil*).

Portée par sa politique de spécialisation, l'UE parviendrait alors à réduire le déficit de sa balance commerciale, qui serait bénéficiaire sans le poids des importations pétrolières et gazières. Un **resserrement pourrait s'ensuivre dans la politique de l'emploi**, par exemple : l'UE, appuyée sur son commerce intracommunautaire (qui représente la plus grande part de ses échanges, puisque 70% de ses exportations se produisent à l'intérieur de son périmètre), réserverait plus d'emplois à la main-d'œuvre des pays membres.

Elle pourrait aussi limiter ses importations, favorisant alors le renouveau de certains secteurs sinistrés et le maintien de compétences condamnées sans ce facteur. Les échanges entre l'UE et le reste du monde s'en trouveraient diminués sur fond de **guérilla protectionniste**. Seules en réchapperaient les exportations européennes de produits spécifiques (luxe, vins, etc.) et les importations de base littéralement incontournables comme celles de minerais, de fruits et de bois exotiques.

Du côté de l'énergie, tout bougerait aussi, bien sûr. Pour atténuer la forte dépendance de l'Europe en la matière et développer les formes d'énergie renouvelables avec le soutien des pouvoirs publics, des normes plus contraignantes sont adoptées. Il en résulte de nouvelles exportations liées à ce domaine, notamment dans le solaire et l'éolien. C'est dire à quel point l'épuisement prévisible des ressources mobiliserait les esprits. Les effets du *peak oil* qui se manifesteraient dans les années 2020, seraient sans conséquences trop pénibles pour les pays les plus prospères.

Rattrapages et concentrations

Ce scénario, on le voit, est marqué par un **progrès régulier de la mondialisation**. L'espace international est plus que jamais très interconnecté, notamment sur le plan des flux immatériels et sur celui des marchandises.

Vers l'an 2030, la hiérarchie des pays n'est pas profondément modifiée. Les pays actuellement émergents ont pourtant largement poursuivi leur processus de rattrapage des pays développés, établissant partout une pyramide des âges plus large en son sommet. La croissance est marquante en Chine, qui a pu sécuriser ses approvisionnements énergétiques et miniers. L'Inde suit le mouvement mais reste à la traîne.

L'Europe, elle, connaît de **grands remaniements du côté de l'industrie**. Elle se concentre sur des activités technologiques et des fabrications haut de gamme, dans le luxe et les produits alimentaires, le

reste étant délocalisé massivement vers les pays producteurs à main-d'œuvre abondante et peu coûteuse. Dans tous les cas de figure, elle voit diminuer son emprise sur le marché mondial.

Quant aux Etats-Unis, ils jouissent d'une position avantageuse grâce aux entreprises *high tech* (souvent liées au secteur militaire) et dans les biotechnologies — le rôle du dollar, qu'on suppose encore éminent, leur permettant aussi de maintenir leur place dans l'économie mondiale. Mais la concurrence **des pays émergents** pèse lourd, tout en offrant de nouveaux débouchés.

Sur un front plus général : l'accès aux ressources naturelles se complique, mais l'avancée des technologies et de la **production dite "alternative"** (émanant d'énergies renouvelables ou de recyclages *ad hoc*), conjointe au renforcement de la coopération internationale dans ce domaine, assurent le nécessaire et conjurent les tensions conflictuelles.

Les remaniements du modèle suisse

La Suisse **décide d'adhérer à l'Union européenne** et doit lui transférer une plus grande partie de ses compétences et adapter les conditions de sa démocratie directe à ses exigences. C'est une tautologie de l'affirmer. De quoi se rappeler, pourtant, que notre pays obtiendrait en échange un avantage important : celui de s'impliquer dans la construction de l'édifice commun en qualité de membre à part entière, sans plus consacrer autant de moyens dans des négociations bilatérales. Et dans une Europe des régions, les cantons pourront se ménager un espace d'action.

Le **modèle helvétique de la démocratie directe** évoluera nécessairement. Les avancées de la technique pourraient convaincre les citoyens que des liens nouveaux, plus performants que ceux traditionnels, sont envisageables entre eux-mêmes et leurs gouvernants. La pression du contexte international pourrait de surcroît pousser la Suisse à réduire le poids des scrutins populaires, tout en conférant au Parlement des pouvoirs qui renforcent sa capacité de contrôle du gouvernement.

Pour rester durablement compétitif, et ne pas compter sur sa seule aptitude à résister aux chocs, **le pays investira toujours davantage dans la recherche et le développement industriels**, au prix parfois d'un **interventionnisme** ponctuel au sein des milieux impliqués. De son côté, l'Etat social connaîtra des réajustements permanents et conduits en douceur, avec un accroissement des dépenses consenties pour le chômage ou la santé — considérées comme des réponses inévitables à l'évolution de l'époque. Un réformisme payant, sans doute, aussi longtemps qu'il absorbera les difficultés. Mais qui pourrait se révéler risqué par manque d'idée précise et de vision synthétique.

CONCLUSION

ENJEUX ET OPTIONS

L'avenir du canton n'est prévisible avec certitude que sur un point, celui de son accroissement démographique, qui portera le nombre de ses habitants entre 825'000 et 900'000. Ce chiffre projeté dans le cadre des évolutions perceptibles aujourd'hui sur les plans de la psychologie collective et de la sociologie, inspire tout un jeu d'hypothèses. Plus hétérogène et guidée par une approche individuelle de l'existence. La population vaudoise induira forcément plusieurs aménagements matériels autant qu'institutionnels. Il faudra concevoir une organisation territoriale plus efficace et plus équilibrée, rendre la croissance économique favorable à long terme, insérer plus finement le canton dans son contexte lémanique et régional, et méditer en permanence le rôle de l'Etat notamment dans le domaine du droit.

Un cadre démographique en progression

Les scénarios font apparaître un certain nombre de possibles "vaudois" à l'horizon de 2030, qu'on peut formuler de manière interrogative. Ouverture ou fermeture ? Croissance ou non-croissance ? Stabilité politique ou instabilité politique ? Cohésion sociale ou fragmentation sociale ? Maintien ou transformation du service public ? Centralisation ou décentralisation au niveau fédéral et cantonal ?

Un paramètre est certain. En 2030, la population du canton devrait être beaucoup plus nombreuse,

comprise entre 825'00 habitants et 900'000 habitants. Certes, on pourra discuter les ressorts de cette tendance, qui reflète néanmoins le dynamisme de l'économie vaudoise depuis une décennie environ. Ce qui est sûr, c'est qu'elle s'inscrit, dans une première phase en tout cas, dans le cadre d'un vieillissement constant de la population. Ses effets négatifs seront cependant, en partie du moins, compensés par une immigration régulière, qui caractérisera la période considérée.

Ces nouveaux résidents vaudois, quelle que soit leur typologie, quels que soient leur provenance ou leur niveau social, seront probablement enclins à s'installer pour une longue durée dans le canton.

Sur la base de ces tendances démographique, les enjeux qui attendent le canton peuvent être regroupés en cinq catégories : l'évolution des comportements individuels et des modes de vie, l'organisation du territoire, le cadre économique le rôle de l'Etat, l'évolution des institutions et les relations entre le canton et son environnement immédiat.

Des modes de vie en mutation

Le Canton constate l'évolution des comportements individuels, marqués par une recherche de liberté typique de la modernité. L'incertitude qui jalonne les parcours de vie, la recherche d'une approche plus individualisée de l'épanouissement personnel constituent des données de base. Cette évolution déploiera ses effets dans de nombreuses directions.

Tant la relation que l'individu entretient avec le politique que sa place dans la vie sociale seront bousculées. Mais si ce changement de tendance n'implique pas forcément un repli sur soi, il nécessite une autre façon d'envisager le dialogue entre les pouvoirs publics et la population. Les engagements politiques et sociaux seront plus flexibles, plus variables. Une difficulté de taille pour l'Etat, soumis à des exigences de transparence qui croîtront.

Cette progression des contrastes ne touchera pas seulement le terrain politique. On la percevra dans la pyramide des âges, dans la "réception" différenciée du défi technologique selon les couches de la société, ou dans les questions de santé publique. Mais si les aspirations à une liberté individuelle élargie peuvent se révéler créatrices de tensions dans la société, elles constitueront aussi un vaste fond d'inventivité dans un contexte démographique plus hétérogène aux plans sociologique et culturel.

L'hétérogénéité croissante de la société vaudoise fait surgir la question de l'intégration. Le Canton de Vaud est parvenu jusqu'ici à garantir des rapports harmonieux entre résidents de longue date et nouveaux arrivants. Le risque de "communautarisation" n'est toutefois pas exclu. Dans ce sens, l'activité culturelle et la formation scolaire se trouvent en première ligne à la fois pour sentir les signaux de tensions sociales et pour favoriser la rencontre, le dialogue.

Vers une plus grande maîtrise du territoire

La croissance démographique que le Canton continuera à enregistrer amplifiera des problèmes très concrets, qui affectent déjà la cohésion sociale et la capacité des infrastructures à absorber tant les nouveaux venus que les besoins croissants en mobilité.

La question des infrastructures et de l'aménagement du territoire se retrouvera ainsi au cœur des préoccupations du Canton pour les années à venir. Sans doute, pour les infrastructures, le Canton n'est-il pas seul à décider et devra-t-il multiplier les collaborations avec la Confédération ou les cantons voisins, voire la France proche.

En revanche, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la marge de manœuvre du Canton demeure forte. La question du logement est à ce titre particulièrement visée. Dans ce domaine, le Canton devra repenser sa gestion du foncier. Dans tous les cas de figure, une action de sa part est requise si l'on veut épargner au canton un schéma selon lequel certaines zones deviendraient inaccessibles hors les tranches de revenus les plus élevées, ou lui éviter une forme de ghettoïsation sociale, générationnelle ou ethnique.

Corollaire inévitable, l'Etat devra être particulièrement attentif à la cohésion du canton au-delà de

l'Arc lémanique. Celui-ci restera sans doute le lieu principal de la croissance économique, mais son développement peut induire de forts déséquilibres par rapport à d'autres zones du territoire cantonal.

Seul l'Etat, par sa politique d'aménagement du territoire notamment, pourra agir sur la répartition des avantages de l'activité économique dans toutes les régions. Faudra-t-il repenser les centres de développement privilégiés et concevoir les axes de transport et fonction de leurs emplacements, plus disséminés ?

Un cadre économique à préserver

L'expérience démontre que les acquis constitués dans le domaine économique ou celui de la recherche scientifique, une fois qu'ils sont perdus ou altérés, ne se reconquièrent pas facilement. De ce point de vue, il faut voir le Canton, Etat souverain membre de la Confédération suisse, comme l'un des acteurs de la compétition mondiale en cours : s'il n'entretient pas les atouts qu'il s'est forgés, d'autres s'en empareront.

Les incertitudes de la conjoncture, qui risquent de se prolonger sur une longue durée, rappellent qu'une absence de croissance serait problématique. Elle garantit la prospérité de la collectivité sur le long terme et, paradoxalement, sans elle, les moyens permettant de maîtriser ses effets négatifs (cohésion sociale, infrastructures) s'envoleraient, menaçant d'autant le maintien de la qualité de la vie.

La sauvegarde des atouts du Canton, construits depuis les années 1990, exige qu'un intérêt constant soit porté à la qualité de la formation en général et de ses hautes écoles en particulier.

La cohabitation entre compétences formées dans les institutions locales et les compétences importées pose ainsi d'importants défis aux formations de base, continues ou supérieures, offertes dans le canton. Travailler sur ce cadre sera plus que jamais impératif dans le contexte d'une économie du savoir, dans laquelle le canton détient une place importante.

Le tissu économique vaudois, fortement diversifié, peut continuer à contribuer à l'absorption des crises et des revers conjoncturels. Mais cette capacité dépendra de conditions-cadre performantes. D'autant que les conséquences de la crise de 2007/2008 et de la crise actuelle entraînent pour notre pays le risque de voir la plupart de ses partenaires, y compris les nations émergentes, céder au protectionnisme.

Evoquer la structure économique vaudoise conduit à rappeler les fondamentaux que constitue la liberté d'entreprendre et de la recherche. Le canton a ainsi pu rebâtir sa force économique en accueillant nombre d'entreprises venues de l'étranger, par exemple.

L'Etat devra toutefois adapter sa politique d'accueil des entreprises aux besoins du canton. Il sera important de veiller à ce que ces entreprises s'insèrent dans le milieu industriel existant et contribuent à l'enrichir, sans qu'elles apparaissent comme une cause de malaise dans la population. L'Etat ne pourra pas non plus évacuer la question de savoir si, pour maintenir son rang, un effort particulier ne serait pas nécessaire pour accroître l'autonomie énergétique du canton : sa vulnérabilité est grande à cet égard, comme sont fortes les conséquences possibles de celle-ci.

Un Etat orchestrateur

Il a déjà été plusieurs fois question de l'Etat, de son rôle, des instruments de son engagement. Il est clair qu'il devra adapter ses priorités et même de ses modes de gouvernance. Au nom du maintien des équilibres à l'intérieur du canton, l'Etat devra assumer la relation de plus en plus complexe en train de s'installer entre l'individu et la sphère politique.

On observera des foyers conflictuels et d'instabilité, qu'il faudra prendre en compte. Sur le plan politique, l'action politique pourra s'exprimer à travers des formes sortant des cadres institutionnels existants. L'Etat, tout en modulant son action en fonction de cette nouvelle réalité, devra donc rappeler le respect des procédures, du rôle de la loi, des institutions, et garantir plus que jamais leur fonctionnement.

A ce titre, la "judiciarisation" accrue des relations entre individus risque d'entraver le développement économique et la qualité des relations sociales du canton, tout en fragilisant les bases de la sécurité du droit, des biens et des personnes, dont le caractère fondamental n'est pas remis en cause.

A la fois garant des équilibres intracantonaux et lieu vers lequel continueront de converger de nombreuses attentes, l'Etat devra ainsi orienter son travail en sachant mesurer son caractère interventionniste sans produire l'impression d'exercer une quelconque tutelle. Si les gens continuent à solliciter l'Etat, leur goût pour la liberté (de comportement, de consommation, etc.) ne diminue en effet pas. Alors que les modes de vie se diversifient, de nouvelles formes de solidarité apparaîtront aussi.

Pour répondre aux problèmes de gouvernabilité, plus complexes, et aux incertitudes, par l'ouverture à de nouveaux acteurs, l'Etat développera ainsi ses collaborations avec les acteurs privés (individuels, économiques ou associatifs), dans le cadre de dépenses maîtrisées : si la croissance est source de recettes fiscales, elle l'est aussi de coûts importants. Privé et public s'excluront de moins en moins. Une coopération plus intense entre les deux univers pourra se développer dans les domaines les plus variés, du soutien à l'économie aux garderies en passant par la santé publique.

Des institutions performantes et ouvertes

Pour assurer son développement et sa stabilité, le Canton devra ménager les conditions de son ouverture, tant face à l'intérieur, en prenant en compte les enjeux tels qu'ils se dessinent devant lui, mais aussi face à l'extérieur, quelles que soient les évolutions économiques, sociales ou environnementales sur lesquelles il n'a pas toujours prise.

Le Canton de Vaud devra donc réfléchir à son organisation institutionnelle. D'abord sur son architecture institutionnelle propre, pris qu'il est entre l'élément communal et la Confédération. Tandis que les agglomérations verront leur poids croître, les communes, en tant qu'échelon institutionnel, pourraient s'affaiblir. Un réaménagement de ces dernières (fusion ou coopérations renforcées) leur permettra de jouer un rôle actif face au Canton.

Mais il s'agit aussi de son enchâssement dans la structure institutionnelle du pays. Le Canton de Vaud pourra renforcer son statut en multipliant les partenariats ou en engageant de plus en plus des démarches de concertation avec d'autres cantons, dans le cadre d'un fédéralisme coopératif appelé à se développer, modifiant ainsi l'espace "supracantonale" dans lequel il est amené à se mouvoir.

Plus que jamais, les grandes options cantonales devront participer du contexte régional et confédéral, mais aussi de celui qui régit la France voisine, même si les systèmes décisionnels en présence diffèrent largement. Elles s'inscriront ainsi dans une perspective plus large dont l'Arc lémanique, conçu comme une authentique métropole, est le noyau. Celui-ci sera appelé à s'organiser autour d'un axe Vaud-Genève animé par des collaborations de plus en plus intenses, sans exclure l'ouverture à d'autres partenaires.

Lausanne, décembre 2011

Liste des membres de l'Organe de prospective :

- Pascal Broulis, Président du Conseil d'Etat et de l'Organe de prospective
- Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat et vice-présidente de l'Organe de prospective
- Philippe Leuba, conseiller d'Etat
- Patrick Aebischer, Président de l'EPFL
- Dominique Arlettaz, Recteur de l'UNIL
- Dominique Bourg, professeur à l'UNIL
- Vincent Grandjean, chancelier de l'Etat de Vaud
- Jean-Philippe Leresche, professeur à l'UNIL

- Pierre Keller, directeur honoraire de l'ECAL
- Secrétariat : Olivier Meuwly

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT ANDRE CHATELAIN ET CONSORTS "RESPECT DE L'ARTICLE 72 DE NOTRE CONSTITUTION CANTONALE"

Rappel du postulat

L'article 72 de notre Constitution cantonale stipule :

"Dans le but de préparer l'avenir, l'Etat s'appuie sur un organe de prospective".

Le 28 août dernier, par un communiqué, le Conseil d'Etat nous apprenait qu'il créait un organe de prospective pour appuyer les autorités dans leur réflexion à long terme. Ce communiqué précise :

"Le Conseil d'Etat a adopté un arrêté mettant en oeuvre l'organe de prospective voulu par la Constitution vaudoise. Cet organe a pour mission d'identifier les évolutions sociales, scientifiques, économiques ou culturelles pour en rendre compte aux autorités politiques du canton. Ses réflexions serviront notamment à l'élaboration du Programme de législation. Présidé par le président du Conseil d'Etat Pascal Broulis, l'organe est composé de neuf personnes dont diverses personnalités académiques."

Le soussigné est d'avis que le Constituant n'avait ni souhaité ni imaginé un tel scénario.

En effet, le commentaire du Conseil d'Etat ne reprend qu'une partie du commentaire officiel figurant en marge de l'article 72 de notre Constitution. Il omet de mentionner ce qui suit :

"Il appartiendra au législateur de préciser son organisation formelle."

Cette précision n'est pas anodine. Par "Etat" on n'entend pas seulement "Conseil d'Etat" mais aussi "Grand Conseil". Le Constituant voulait clairement associer l'organe législatif à la mise sur pied de l'organe de prospective.

Le soussigné demande par voie de motion que le Grand Conseil puisse se prononcer au travers d'un projet de loi ou de décret sur l'organisation formelle de l'organe de prospective y compris sa composition.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

Rappel du contexte

A peine l'arrêté créant l'Organe de prospective (OP) était-il entré en vigueur qu'une motion fut déposée, le 2 septembre 2008, par le député et ancien constituant André Chatelain. Celui-ci s'étonnait que le Conseil d'Etat, au cours de cette démarche, n'ait pas jugé utile de passer par la voie d'une loi en bonne et due forme ou au moins par celle d'un décret, procédure qui aurait permis au Grand Conseil de participer directement au processus de mise en place de l'OP. Il se demandait également comment la "société civile" serait intégrée dans les travaux de l'OP.

La motion fut renvoyée par le Grand Conseil à une commission qui l'examina en décembre de la même année. Les représentants du Grand Conseil membres de la commission purent ainsi prendre connaissance des choix effectués par le Conseil d'Etat pour l'OP, et de ses motivations. La commission accepta finalement la procédure retenue, en attendant le dépôt du premier rapport de l'OP, qui permettrait en effet au Grand Conseil de se plonger dans ce dossier et de se prononcer sur les propositions du Conseil d'Etat concernant l'organisation future de l'OP. Le motionnaire a ainsi accepté que sa motion soit transformée en postulat. La commission a validé cette modification puis le Grand Conseil l'a adoptée.

Les débuts de la démarche de prospective

Entré en fonction le 1er juillet 2002 à la suite des élections du printemps de la même année, le Conseil d'Etat dut attendre quelques semaines pour savoir s'il travaillerait avec une nouvelle charte fondamentale. Celle-ci fut adoptée par le peuple le 22 septembre, pour entrer en vigueur le 14 avril 2003. Très tôt, le Conseil d'Etat affirma son intention de mettre en œuvre l'ensemble de la nouvelle Constitution dans les meilleurs délais. Or la législature 2002-2007 fut presque totalement absorbée par la question des finances publiques, auxquelles fut accordée la priorité des travaux du Conseil d'Etat. Un programme de législature fut toutefois élaboré dès l'été 2007 pour étayer l'action que le gouvernement comptait initier durant les cinq années suivantes.

La création d'un organe de prospective fut donc jugée non prioritaire, et repoussée à la législature suivante. A partir de juillet 2007, alors que le redressement des finances vaudoises était largement amorcé, la question fut reprise en même temps qu'était inaugurée une présidence pour toute la législature. Les travaux de lancement de l'OP démarrèrent en automne 2007 seulement, sur un terrain pas totalement défriché. L'idée motrice était de constituer une cellule légère qui pourrait travailler de façon étroite avec les milieux académiques, permettant à ces derniers de s'associer aux réflexions sur l'avenir du canton. Les discussions du Conseil d'Etat sur le cadre général de l'OP s'étendirent d'octobre 2007 à mars 2008.

L'article constitutionnel ne comporte aucun principe d'application. Le commentaire officiel de la Constitution, en revanche, est un peu plus précis, qui prévoit la mise en chantier d'une loi destinée à préciser son organisation. Il s'agissait donc de constituer un groupe de réflexion souple et bâti sur une structure la plus simple possible, dotée d'un budget modeste. Il sembla préférable de choisir dans un premier temps un moyen plus flexible, en l'occurrence un arrêté, qui permettrait au Conseil d'Etat d'apprivoiser cet instrument de travail. En fonction des expériences qui seraient accumulées, on se réserva la possibilité de transformer plus tard cet arrêté en loi. Le Conseil d'Etat adopta donc un arrêté posant les bases de l'OP pour la législature en cours, sans préjuger de l'avenir (*voir annexe*)

L'organisation actuelle de l'OP

Il sembla juste que l'organe de prospective réponde en premier lieu du Conseil d'Etat. Par sa fonction, l'Exécutif approche en effet chaque jour les problèmes auxquels doit faire face la société vaudoise. Il fut dès lors clair que le Conseil d'Etat, et son administration, seraient les principaux destinataires d'une réflexion dégagée des pesanteurs de la gestion quotidienne. Ainsi pourrait-il intégrer cette réflexion prospective dans ses projets législatifs et mieux fonder ceux-ci face au Grand Conseil. En même temps, le Parlement pourra utiliser les travaux de l'OP pour nourrir ses propres réflexions.

Sur le fond, le Conseil d'Etat propose de maintenir l'OP dans son organisation et ses modalités de fonctionnement actuelles, et ce pour plusieurs raisons. L'arrêté du 13 août 2008 répond à l'exigence de simplicité adoptée par le Conseil d'Etat pour assurer la "mission" de prospective qui lui incombe. Rares sont les cantons qui ont décidé de mener une réflexion telle qu'imposée par la Constitution. La structure retenue permet un dialogue régulier entre les membres du Conseil d'Etat et des responsables de nos principaux centres universitaires. De même, l'appui administratif mis à la disposition de l'OP suffit. Grâce aux sollicitations adressées aux différents services de l'administration, aux expériences accumulées et aux propositions de correction, il ne paraît pas utile de prévoir un "secrétariat" plus ample de l'OP. Avec d'éventuels appuis extérieurs ponctuels financés dans le cadre d'un budget qu'il n'est pas prévu de modifier, le prochain exercice de prospective, qui démarrera dans les premiers mois de la législature 2012-2017, pourra s'inscrire dans un cadre réglementaire suffisamment solide.

Rappelons que le budget de l'Organe de prospective est intégré dans celui du Secrétariat général du département en charge de la présidence. L'enveloppe financière dont dispose cet organe est de CHF 40'000.- par an. Des mandats extérieurs payants ne sont attribués qu'avec prudence.

Reste une question. Les différentes méthodes de prospective ne prévoient pas forcément que le travail

prospectif soit piloté directement par des représentants des organes dirigeants des collectivités impliquées. La structure en charge de la prospective (un mandataire extérieur, ou l'entité appelée à cette tâche au sein d'une administration publique ou d'une entreprise peut ainsi travailler en pleine indépendance et faire volontairement abstraction de toutes considérations liées à la conduite quotidienne des affaires. A leur tour, les organes dirigeants peuvent s'investir dans la réflexion prospective dans sa phase finale, sans avoir vécu toutes les étapes du processus antérieur de "décantation". Ils ont ainsi l'occasion de s'exprimer sur les scénarios et les analyser dans un cadre exempt de tout formalisme.

Le Conseil d'Etat estime cependant que la participation des membres du gouvernement à l'OP constitue une solution préférable pour le canton de Vaud. Le monde politique se plaint en général de ne pas avoir assez de temps pour se plonger dans les grandes questions, en dehors de ses domaines de compétences spécifiques. Associer le politique, par l'intermédiaire de membres du Conseil d'Etat, permet de contourner cet inconvénient si souvent formulé. Les membres du gouvernement ainsi associés à la démarche peuvent suivre le détail des travaux, donner leur avis et entrer dans une réflexion dépassant les limites usuelles de l'action gouvernementale. Ils sont partie intégrante de l'échange pluridisciplinaire qu'induit le travail prospectif. Doté d'un nombre restreint de membres, l'OP autorise en outre des discussions moins formelles sur les problèmes touchant l'avenir du canton.

Pour le surplus, les correctifs qu'il conviendra d'apporter aux méthodes de travail proprement dites de l'OP pourraient s'intégrer sans difficulté dans le texte existant de l'arrêté. Rien n'interdit pas exemple, comme le prévoit celui-ci, que l'OP développe par la suite son travail et publie des rapports "annexes" sur des sujets particuliers, basés ou non sur la méthode prospective employée. En outre, le texte actuel ne prescrit aucune règle particulière en matière de méthode : l'OP peut aménager son mode de fonctionnement en toute liberté. Les améliorations à apporter à l'organisation de la prospective au sein de l'Etat de Vaud ne nécessitent donc aucune adaptation du texte de l'arrêté.

4 CONCLUSION ET PERSPECTIVES

L'OP, créé par la Constitution vaudoise, repose sur un arrêté. Toutefois, dans le cadre du traitement du présent postulat, il a été évoqué la possibilité de présenter au Grand Conseil un projet de loi sur l'OP en même temps que serait rendu public son premier rapport. Pour des raisons d'économie de procédure, étant donné que le Conseil d'Etat n'envisage pas de modification s'agissant des modalités de fonctionnement actuelles de l'OP, il n'apparaît pas indispensable de présenter dès maintenant ce projet de loi.

Le Conseil d'Etat propose en revanche d'aménager une base légale pour l'OP dans la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) à l'occasion de sa prochaine révision. Un nouvel article de cette Loi devrait inscrire le principe du rattachement de l'OP au Conseil d'Etat, l'actuel arrêté qui serait alors abrogé et remplacé par un règlement d'application qui en reprendrait l'essentiel du contenu. En attendant que cette modification voie le jour, l'arrêté continuera à faire office de fondement juridique de l'OP.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. d'approuver le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en oeuvre de l'Organe de prospective
2. de prendre acte du rapport de l'Organe de prospective au Conseil d'Etat "Vaud 2030"
3. d'approuver le projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat André Chatelain et consorts "Respect de l'article 72 de notre Constitution cantonale".

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 janvier 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

ARRÊTÉ

instituant l'organe de prospective (AOPro)

172.117.1

du 13 août 2008

LE CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE VAUD

vu l'article 72 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ^A
vu le préavis du Département des finances et des relations extérieures

arrête

Art. 1 Objet

¹ Pour appuyer les autorités étatiques dans leur réflexion à long terme, le Conseil d'Etat crée un organe de prospective.

² Toute désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans le présent arrêté s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

Art. 2 Mission

¹ L'organe de prospective a pour mission d'identifier les évolutions sociales, techniques, scientifiques, économiques, politiques, environnementales, culturelles et philosophiques et d'en rendre compte aux autorités politiques. Ses réflexions contribueront notamment à l'élaboration du programme de législature.

² L'organe de prospective peut confier certaines tâches à des groupes thématiques.

Art. 3 Composition et indemnisation

¹ L'organe de prospective est composé de neuf personnes : le président du Conseil d'Etat, le chef du département en charge de la formation, le chef du département en charge des institutions, le chancelier de l'Etat de Vaud, le recteur de l'Université de Lausanne, deux autres membres du corps professoral de l'Université de Lausanne proposés par l'Université, le président de l'EPFL et d'un directeur de l'une des écoles de la HES-SO sises dans le Canton de Vaud, désigné par cette dernière.

² Les membres de l'organe de prospective et des groupes thématiques sont indemnisés conformément aux dispositions de l'arrêté du 19 octobre 1977 sur les commissions ^A.

Art. 4 Présidence et vice-présidence

¹ L'organe de prospective est présidé par le président du Conseil d'Etat ; le chef du département en charge de la formation fonctionne comme vice-président.

Art. 5 Fonctionnement

¹ L'organe de prospective s'appuie dans son travail sur une cellule d'appui et de rédaction (ci-après : la cellule), dont les forces sont fournies par le secrétariat général du département en charge de la présidence ^A.

² La cellule assure le secrétariat de l'organe de prospective.

Art. 6 Déroulement des travaux

¹ L'organe de prospective mène ses travaux en recourant à toutes les sources d'information utiles à ses réflexions. Il collabore avec tous les services et organismes, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration cantonale, qui sont concernés par les thématiques traitées. Il associe étroitement et régulièrement à ses activités l'Unité de développement durable et le Service cantonal de recherche et d'information statistiques.

Art. 7 Rapports

¹ L'organe de prospective présente un rapport au terme de chaque législature et élabore, au cours de la législature, le nombre de rapports thématiques qu'il lui paraîtra utile.

Art. 8 Transmission des rapports

¹ L'organe de prospective rapporte de ses travaux au Conseil d'Etat.

² Le rapport de fin de législature est transmis au Grand Conseil, qui en prend acte. Les rapports thématiques sont en principe transmis au Grand Conseil, qui en prend également acte.

Art. 9 Thématiques

¹ Le Conseil d'Etat décide des thématiques que l'organe de prospective aura à traiter.

Art. 10 Financement

¹ L'organe de prospective est doté d'un budget, qui est intégré dans celui du budget du secrétariat général du département en charge de la présidence^A.

Art. 11 Dispositions finales

¹ Le département en charge de la présidence du Conseil d'Etat^A est chargé de l'exécution du présent arrêté qui entre en vigueur le 1er septembre 2008.