

BERTRAND WARUSFEL

Expertise de la crise et crise de l'expertise publique

Comme le dit le philosophe espagnol Daniel Innerarity dans son dernier ouvrage, « ce dont nous avons besoin, c'est d'une politique qui fasse du futur sa tâche fondamentale »¹.

C'est pourquoi au moment où la crise actuelle accroît nos besoins de compréhension et d'anticipation, il apparaît urgent que se renforce la capacité d'expertise et de prospective publique.

En 1964 était publié le rapport « Réflexions pour 1985 » rédigé par un groupe de travail du Commissariat du Plan présidé par Pierre Guillaumat et dans lequel on trouvait Jean Fourastié et Bertrand de Jouvenel. Ce rapport – issu d'un travail de deux années auquel avaient participé Raymond Aron et Claude Lévy-Strauss ou encore Jacques Delors – identifia de nombreuses tendances que nous constatons encore aujourd'hui. Mais il ne prévoyait pourtant ni les crises pétrolières, ni la montée du chômage de masse². Ce rapport reste un exemple emblématique de ce que la prospective publique a pu produire en France, avec ses performances et ses limites. Ambitieux et pluridisciplinaire dans son approche, il a su détecter des orientations de fond mais il n'a pas pu prévoir les accidents du parcours ni toutes leurs conséquences. À l'heure où les effets de la crise économique stimulent les demandes d'interven-

tion de la société envers l'État, il faut sans doute s'interroger sur la capacité de l'appareil public à formuler les diagnostics nécessaires et à éclairer la route par des études prospectives efficaces.

Un besoin accru de compréhension et d'anticipation

Le propre d'une crise économique (et plus encore lorsqu'elle est mondiale et systémique) est de mettre à rude épreuve non seulement nos moyens d'intervention et de réaction aux événements, mais aussi nos capacités à comprendre l'environnement et à en apprécier la dynamique.

C'est pourquoi l'exigence de compréhension et d'anticipation se fait doublement sentir. D'un côté, l'État éprouve un besoin accru de disposer de scénarios d'évolution susceptibles d'aider à la prise de décision. De l'autre, la société civile et les acteurs privés souhaitent également maîtriser le contexte et disposer de perspectives à court et moyen terme. Comprendre et anticiper, c'est à la fois rassurer et donner à chacun les moyens d'établir ses propres prévisions et de faire ses choix.

Inversement, toute manifestation d'incompréhension des choses, toute absence d'explication ou tout événement inattendu venant démentir une prévision antérieure

sont anxiogènes et donnent le sentiment inconfortable d'être emporté sur un bateau sans pilote et sans gouvernail.

La prise en compte de cette fonction d'analyse et d'anticipation de la puissance publique n'est pas nouvelle. Dès 1970, Philippe d'Iribarne publiait un ouvrage critique sur les relations entre expertise et politique dans lequel il s'interrogeait notamment sur la bonne manière de « décider dans les sociétés à évolution rapide »³. Et pour ne citer que des rapports officiels, cette exigence était déjà bien identifiée dans le rapport du Plan consacré à l'« État stratège » rédigé en 1993 : « Dans un État stratège, la décision politique doit être éclairée par un véritable effort de connaissances qui permette de définir autrement l'intérêt général. Cela suppose le renforcement de la capacité d'étude et de prospective des administrations et leur ouverture sur une expertise externe pluraliste »⁴.

Elle fut reprise presque dans les mêmes termes mais avec encore plus d'insistance dans le rapport Picq de 1995 qui ● ● ●

¹ Daniel Innerarity, *Le Futur et ses ennemis - De la confiscation de l'avenir à l'espérance politique*, Flammarion, 2008.

² Sur la postérité de ce rapport, voir « Rétro-Prospective. Comment voyait-on 1985 en 1962 ? », in H. Guillaume (dir.), *Faire gagner la France, Pluriel*, pp. 228-251 et Colson A. et Cusset P.-Y., « Retour sur un exercice de prospective : réflexions pour 1985 », *Horizons stratégiques*, 2008/1, n° 7, pp. 142-150.

³ Philippe d'Iribarne, *La Science et le prince - Un nouvel âge de la démocratie, DENOËL*, 1970, p. 80 et s..

⁴ Rapport « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », *Commissariat général du Plan*, 1993, p. 91.

● ● ● n'hésita pas à affirmer qu'il était « de la plus haute importance que soient revitalisées les capacités d'analyse prospective de l'État ». Ce même rapport ajoutait d'ailleurs que l'on assistait à une évolution et que « l'analyse prospective prend la place de la planification »⁵.

Par ailleurs et dans un domaine connexe, un autre rapport du Plan, rédigé sous la direction d'Henri Martre, mettait en avant l'importance pour la collectivité nationale et pour les entreprises françaises d'organiser et de pratiquer « l'intelligence économique »⁶.

Parallèlement, les travaux théoriques et méthodologiques n'ont pas cessé de se développer non seulement dans le monde anglo-saxon (où les techniques de prospective et d'analyse stratégiques se sont imposées après la Seconde Guerre mondiale, sous l'influence notamment d'organismes comme la Rand Corporation) mais aussi en Europe. Pour se limiter à notre pays, l'école française de prospective est très riche depuis Gaston Berger en passant par Bertrand de Jouvenel (dont les travaux sont aujourd'hui poursuivis par l'Institut Futuribles), ou plus récemment Jacques Lesourne et Michel Godet.

Mais malgré ces atouts et cette prise de conscience, la capacité française à déployer une expertise publique efficace paraît actuellement très en retrait de ce qu'elle a pu être dans les décennies antérieures.

Une prospective publique en quête d'un nouveau modèle

Les années soixante à quatre-vingt ont certainement représenté pour la prospective publique française une époque faste. Outre un commissariat général du Plan actif et respecté et l'Insee, plusieurs autres adminis-

trations ont créé à cette période leurs cellules de prospective interne. Ce fut le cas dès 1964 au ministère des Armées avec le Centre de prospective et d'évaluation (CPE) tandis qu'en 1965 fut instituée la Direction de la prévision au ministère des Finances. En 1973, le Quai d'Orsay mit en place son Centre d'analyse et de prévision (CAP)⁷ avant que le ministère de la Recherche et de la Technologie se dote à son tour en 1982 de son propre Centre de prospective et d'évaluation.

Mais ces structures ont été soit supprimées (comme le CPE du ministère de la Défense, ou celui du ministère de la Recherche après

Une véritable intelligence publique est aussi un impératif démocratique.

1992), soit transformées (comme le CAP devenu en 2008 la Direction de la prospective du Quai d'Orsay ou la Direction de la prévision incorporée par une direction du Trésor élargie en 2006) et parfois réduites dans leurs ambitions (comme cela a été le cas avec la disparition du Commissariat général du Plan, remplacé partiellement par l'actuel Centre d'analyse stratégique depuis 2006). En revanche, d'autres entités sont apparues (comme la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense ou le Conseil d'analyse économique créé auprès du Premier ministre en 1997).

Par-delà les particularités de chacune de ces structures, elles ont généralement partagé quelques points communs qui apparaissent avec le recul comme assez caractéristiques du modèle originel français de prospective

publique. Il s'agissait d'équipes restreintes disposant de moyens humains et financiers assez limités. Elles ont été souvent confiées à des hauts fonctionnaires membres de grands corps. Elles étaient situées hors hiérarchie et tiraient leur légitimité de la personnalité de leur directeur⁸ et des liens qu'il parvenait à tisser avec les ministres successeurs et leurs cabinets.

Quant à la production de ces "boîtes à idées" de la haute administration, elle a plutôt été marquée par la rédaction de notes ou de rapports réalisés soit par des consultants individuels (internes à la structure ou extérieurs travaillant ponctuellement pour elle) soit par des groupes de travail réunissant différents fonctionnaires ou observateurs extérieurs. En revanche – et sauf quelques exceptions notables – il y a été moins fait usage d'études lourdes reposant sur des panels d'experts et sur des méthodologies scientifiques adaptées à la construction de véritables scénarios prospectifs.

Enfin – et conformément à l'une des lois de la vie administrative française – ces structures ont eu beaucoup de difficultés à coopérer entre elles en interministériel et à se coordonner avec les autres centres de ressources publics (dont les centres universitaires, les établissements publics de recherche ou même simplement les services opérationnels des administrations centrales). Avec le recul, on peut voir dans ces structures une retombée de ce qu'Ezra Suleiman a appelé l'« âge d'or de l'État »⁹, dont elles ont accompagné les ambitions et les succès. Et l'on peut faire l'hypothèse que leur efficacité a été affectée, à partir de la fin des

⁵ *L'État en France – Servir une nation ouverte sur le monde, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1995, p. 34.*

⁶ *Intelligence économique et stratégie des entreprises (La Documentation française, Paris, 1994.*

⁷ *Sur la création et l'originalité du CAP, voir Samy Cohen, « Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures », *Revue française de science politique*, 1982, Volume 32, n° 6, pp. 1055-1076.*

⁸ *Citons parmi quelques grands responsables "historiques" : Hugues de l'Estolle, fondateur du CPE au ministère des Armées, Thierry de Montbrial, celui du CAP, Jean-Louis Gergorin son adjoint puis son successeur, Thierry Gaudin, fondateur du CPE de la Recherche.*

⁹ *Ezra Suleiman & Guillaume Courty, L'Âge d'or de l'État. Une métamorphose annoncée. Le Seuil, 1997.*

années quatre-vingt, par la complexité croissante de l'environnement économique et politique international ainsi que par la relative perte de maîtrise des corps de l'État face à ce contexte plus incertain et aux processus de déréglementation et de mondialisation.

On remarquera d'ailleurs que dans la dernière décennie, d'importantes décisions politiques ont été préparées non par des travaux des cellules d'analyse permanentes mais plutôt par des "commissions" *ad hoc* constituées autour d'une personnalité et réunissant des membres choisis par l'autorité politique, et dont le rôle fut moins de pratiquer une fonction d'expertise indépendante que de donner une légitimité à des projets gouvernementaux sensibles.

Pour un État intelligent

Face à la crise, il est donc encore plus urgent que la puissance publique mobilise toutes ses capacités d'expertise et les redéploie pour en faire des instruments de compréhension de notre environnement global et d'anticipation de ses évolutions au service de la décision politique et du débat démocratique.

Cette nouvelle "intelligence" de l'État doit respecter certaines règles. Tout d'abord, la complexité des questions à traiter impose tout à la fois une approche transversale et pluridisciplinaire et une ouverture très large aux échanges entre experts indépendants de tous horizons.

De cette exigence devrait découler la nécessaire mise en réseau des différents centres de prospective et de veille publics. Un premier pas a d'ailleurs été franchi en ce sens avec l'annonce en 2008 de la mise en place d'un réseau interministériel de prospective et de veille, regroupant autour du Centre d'analyse stratégique, seize dispositifs de prospective et de stratégie relevant de différents ministères. On attend de voir les premiers effets de cette initiative dont on peut espérer qu'elle ne soit pas uniquement symbolique.

Il importe également que ces structures soient mieux à même de recourir largement aux ressources d'expertise extérieure, à commencer par celles – globalement sous-exploitées – que peut proposer la recherche universitaire¹⁰. De même, les compétences des experts privés (sociétés de conseil, think tanks et fondations, cellules d'analyse des entreprises) sont parfois incontournables et doivent pouvoir être sollicitées dans des conditions qui soient à la fois financièrement crédibles et déontologiquement rigoureuses. L'ouverture vers la dimension européenne et internationale doit être aussi pratiquée. Tout cela impose la mobilisation de moyens financiers et relationnels importants, un changement de mentalité et la définition d'un cadre juridique et contractuel approprié et réellement professionnel.



Bertrand Warusfel (SP 81)

Professeur des universités à la faculté de droit de l'université Lille 2, Bertrand Warusfel est également avocat au barreau de Paris et administrateur de l'Association des Sciences-Po. Il a participé comme consultant extérieur aux travaux de plusieurs organismes publics d'études et de prospective.

Enfin, il est sans doute important de ne pas confondre analyse conjoncturelle et prospective à moyen terme et de spécialiser les équipes en fonction de ces différents niveaux d'intervention. On comprend bien comment – surtout en période de crise – l'exigence de la réaction à court terme peut l'emporter sur le besoin de conserver une vision plus large et moins conjoncturelle. Mais il faut éviter ce piège qui pourrait nous priver des outils nécessaires pour préparer des actions qui ne porteront leurs fruits que sur une plus longue période. Si l'état du monde ne donne pas immédiatement prise à des extrapolations prospectives, il nous faut pourtant chercher à refaire autrement des exercices tels que celui de « Réflexions pour 1985 »¹¹. Michel Godet reprend souvent la phrase de l'ancien commissaire général au Plan, Pierre Massé, selon laquelle la prospective se présente « comme une indiscipline plutôt que comme une discipline ». Cela traduit bien la part d'appréciation qualitative, d'intuition et de confrontation des idées qu'il faut susciter et que l'on ne peut réaliser qu'au prix de cette ouverture pluridisciplinaire qui adoucit les frontières entre expertise publique et privée, entre théoriciens et praticiens, entre science et aide à la décision. Mais cette formule attire aussi notre attention sur le fait que ce travail est souvent un exercice qui peut aller à l'encontre des vœux du prince ou des estimations internes des services administratifs. C'est d'ailleurs en cela qu'une véritable intelligence publique est aussi un impératif démocratique. ♦

¹⁰ Sur les difficultés du rapprochement avec l'expertise universitaire, voir Stéphane Cadiou, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? - L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques* 2006/1, n° 1.

¹¹ C'est à sa manière ce que le CPE du ministère de la Recherche avait réussi à réaliser aux débuts des années 1990 au travers de l'exercice qui fut publié sous le titre 2100, *récit du prochain siècle*, Th. Gaudin (dir.) Payot, 1993.