

Le Centre d'analyse stratégique, nouvelle plate-forme de veille, d'expertise et d'aide à la décision publique en France

COMPTE RENDU
DE LA TABLE RONDE DU JEUDI 30 MARS 2006

Sophie Boissard, ancienne Commissaire au Plan, directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Fin octobre 2005, Dominique de Villepin annonçait le remplacement du Commissariat général du Plan par un Centre d'analyse stratégique.

Depuis début décembre, Sophie Boissard était chargée de préparer cette transition qui n'allait pas de soi, loin s'en faut. Diplômée de l'ENA (École nationale d'administration) et de l'ENS (École normale supérieure), elle a commencé sa carrière au Conseil d'État, dont elle est maître des requêtes. Depuis 2004, elle était directrice adjointe puis directrice du cabinet du ministre délégué en charge du Travail et de l'Emploi, Gérard Larcher.

Sophie Boissard fut donc à la fin de l'année 2005 le dernier Commissaire au Plan, et elle est officiellement, depuis le 8 mars 2006, directrice générale du Centre d'analyse stratégique (CAS).

Trois mois après la décision du Premier ministre français, le décret créant le Centre d'analyse stratégique est paru au *Journal officiel*, et le Centre commençait ses activités.

Sophie Boissard a d'abord présenté en quelques mots l'idée générale qui avait présidé à la création du Centre.

En quelque sorte, l'idée était de créer un pendant technique et analytique au Secrétariat général du

gouvernement (SGG). Le SGG est un service du Premier ministre qui a un rôle purement administratif mais extrêmement important : il sert d'assembleur juridique pour tous les textes réglementaires du gouvernement.

En cela, il est un rouage important entre les mains du chef du gouvernement. Pour Sophie Boissard, le CAS doit avoir un rôle similaire sur le plan du conseil technique, au-delà de ce que le cabinet peut faire.

Un mot lui permet de résumer l'essentiel de la fonction du CAS : interface. Interface entre les ministères et leurs cellules de stratégie, interface entre l'administration et le milieu académique, interface entre les autorités françaises et les autorités européennes.

Sophie Boissard voit d'ailleurs l'action du CAS comme celle d'une tête de réseau.

Elle souligne l'importance du niveau communautaire dans les missions du Centre. Pour elle, en coordination avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le CAS doit avoir un rôle majeur dans les débats communautaires précédant l'émergence d'une politique. C'est pourquoi le cadre général formé par la stratégie de Lisbonne est au cœur de la feuille de route du CAS.

Sophie Boissard a ensuite expliqué pourquoi le Premier ministre avait pris à l'automne 2005 la décision de faire disparaître le Commissariat général du Plan au profit d'un centre nouveau.

Elle a rappelé que le rôle initial du Plan, en 1946, était la reconstruction du pays et de son économie. Puis, l'apogée du Plan a été la période où il était au cœur de l'action volontariste de l'État, à une époque où l'ensemble des éléments de la décision publique était entre les mains du pouvoir d'État, dans une économie industrielle qui restait relativement fermée, avec peu d'échanges internationaux.

Aujourd'hui, le contexte est fondamentalement différent avec une démultiplication des acteurs des politiques publiques (Europe, collectivités territoriales...) et l'impact de la mondialisation.

Par ces évolutions même, le Plan était en décalage avec le nouveau contexte. De plus, le Plan agissait depuis le milieu des années 1990 hors de tout cadrage normatif formel. La planification ayant cessé, il avait trouvé d'autres manières d'intervenir dans le débat public, mais ces nouvelles actions n'étaient pas formalisées dans les textes. Or, et Sophie Boissard reconnaît que sa formation de juriste la pousse à analyser les choses ainsi, pour une structure administrative, ne pas agir dans le cadre d'un texte, c'est perdre la base de sa légitimité. Le Plan ne parvenait plus à dire « je fais ça parce que c'est ce que les textes de loi me demandent de faire ». Petit à petit, malgré sa position centrale, le Plan s'est donc retrouvé en dehors du circuit de décision.

Enfin, malgré les apparences et le nombre conséquent de structures qui gravitent autour de Maignon, il est apparu, et une étude récente le confirme, que le Premier ministre français dispose de très peu de moyens propres à sa disposition. Par rapport à ses homologues européens, le Premier ministre français est un des moins bien armés pour décider et diriger les politiques gouvernementales, et la création du CAS est une des initiatives pour combler cette lacune.

Après avoir ainsi présenté le cahier des charges qui a présidé à la constitution du Centre, Sophie Boissard a présenté les moyens dont il dispose.

Bien évidemment, et avant tout, les moyens du CAS sont ceux de l'ancien Plan, dont il a repris les locaux, les personnels...

Cinq départements ont été créés au sein du CAS :

- le département des Affaires économiques et financières, qui sera le « point d'entrée » sur la stratégie de Lisbonne ;
- le département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable ;
- le département Travail, Emploi et Formation, qui travaillera étroitement avec le Conseil d'orientation de l'emploi ;
- le département Questions sociales ;
- et le département Institutions et Société.

Au-delà de ce découpage thématique, une fonction de rapporteur général a été créée. Transversale, cette fonction regroupe à la fois la rédaction du rapport annuel, mais également l'activité éditoriale du Centre, puisque l'ensemble des rapports publiés le seront soit par des voies classiques, soit par une revue trimestrielle imprimée, mais aussi en version électronique.

D'ailleurs, le site Internet du centre (<http://www.strategie.gouv.fr>) aura un rôle majeur dans l'activité du Centre. Il permettra la diffusion de travaux à des lecteurs étrangers, en particulier dans la mesure où beaucoup de travaux seront traduits en anglais.

Le Centre a un rôle de tête de réseau à développer par rapport à l'ensemble des conseils qui gravitent autour de Maignon (Conseil d'analyse économique (CAE), Conseil d'analyse de la société, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale). Les rapports se font dans les deux sens. Statutairement, la directrice du Centre d'analyse stratégique est membre de ces conseils. En plus de cela, le décret crée, et c'est la première fois qu'une telle instance existe, un Comité d'orientation auprès du CAS, qui joue une sorte de rôle de Conseil d'administration. Il réunira tous les présidents de ces conseils, deux députés et deux sénateurs (majorité et opposition), un

membre du Conseil économique et social, le Secrétariat général aux affaires européennes et la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR).

Bien évidemment, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), qui était rattaché au Plan, reste un rouage essentiel du Centre. En vérité, pour Sophie Boissard, il peut servir de modèle à l'ensemble de l'activité du CAS, dans la mesure où le CEPII a une réputation scientifique solide.

Modes de saisine du Centre

Sophie Boissard a voulu que les procédures de saisine du Centre soient clairement définies. Il y a deux modes :

- une saisine par le Premier ministre ;
- une auto-saisine dans le cadre d'un programme de travail annuel avec l'appui du Comité d'orientation.

Tous ces travaux seront publics.

Produits

- des rapports, de facture classique ; cependant, ce sont de gros consommateurs de moyens et d'énergie, il n'y en aura donc qu'un nombre limité chaque année (trois ou quatre) ;
- des notes, des *working papers* ;
- une revue trimestrielle ;
- un rapport annuel ;
- des ateliers, séminaires, journées d'études, colloques ;
- une note de veille hebdomadaire.

Programme de travail 2006

Le Centre d'analyse stratégique a déjà lancé plusieurs chantiers dont un « Groupe d'analyse de la mondialisation » avec le CEPII (et présidé par la présidente d'IBM France), et cinq commandes du Premier ministre :

- « Financement de la protection sociale », avec en particulier le thème d'une cotisation générale sur la valeur ajoutée. Le CAE et le COE vont remettre des avis et le Centre en fera la synthèse pour mai ou juin, afin que le gouvernement puisse utiliser ces réflexions

dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2007.

- « Quelle situation énergétique pour la France à l'horizon 2030 ? ».
- « Définition d'une politique intégrée de la mer », pour octobre 2006.
- « Comment promouvoir une ville durable ? ».
- « Évolution des revenus des ménages et du pouvoir d'achat », avec le CAE. L'objectif est de réaliser sur ce sujet un panorama le plus exhaustif possible en prenant en compte les nouveaux modes de consommation, le « coin » fiscal et l'évolution des dépenses obligatoires. Bien sûr, l'objectif sera aussi de clarifier le débat qui existe entre les chiffres officiels et la hausse des prix ressentis par les Français, en particulier depuis le passage à l'euro.

De plus, certains chantiers permanents seront poursuivis, dont la prospective des métiers et des qualifications, et le programme national de réforme prévu dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Un des objectifs du CAS sera de fournir au gouvernement les moyens de tracer la route vers les objectifs de Lisbonne, d'autant que la conjonction successive des échéances électorales françaises de 2007 et de la présidence française de l'Union en 2008 ouvre des perspectives intéressantes à la France pour la relance du processus de Lisbonne.

Enfin, le Centre a lancé deux réflexions plus courtes sur la relecture des événements de violences urbaines de novembre 2005 avec les ministères (cartographie des événements et enquêtes de terrain par des universitaires) et sur les nouveaux éléments de participation démocratique.

EXTRAIT DES DÉBATS

Questions :

- Deux des objectifs de Lisbonne fixés en 2000 étaient 3 % du PIB (produit intérieur brut) en

dépense intérieure de recherche et développement et 70 % de taux d'emploi en 2010. Nous avons utilisé deux

tiers du temps sans nous rapprocher de ces deux objectifs. Comment faire dans les trois ans et demi qui viennent ?

- Quels sujets avez-vous choisis de ne pas traiter ?
- N'auriez-vous pas intérêt à créer un département spécialement chargé des problèmes complexes et en corrélation, donc beaucoup plus transversal ?
- Pouvez-vous revenir sur la genèse du Centre et la rupture qu'il constitue par rapport au Plan d'Alain Etchegoyen ?
- Comment allez-vous créer votre espace d'autonomie tout en restant écoutée par le Premier ministre ?
- Comment pouvez-vous faire partager vos idées sur l'importance de la stratégie de Lisbonne et de la présidence française de l'Union européenne en 2008, surtout après le référendum de 2005 ?
- Avez-vous un rôle à jouer dans les réflexions sur la ségrégation scolaire ?
- À quel horizon travaillez-vous ?

Réponses de Sophie Boissard :

Le Centre d'analyse stratégique est une administration, pas une instance politique. Ce qui a tué le Commissariat général du Plan c'est qu'il ne faisait plus ce que les textes le chargeaient de faire : il n'y avait pas de procédure de saisine claire, pas de politique de publicité définie. Il a fini par se couper des processus de décision. Au départ, il était au cœur du « fleuve » de la décision gouvernementale, progressivement il a été isolé dans les eaux stagnantes : il intervenait à contretemps par rapport aux décisions, n'était pas associé aux procédures interministérielles d'arbitrage... À cause de la charge émotionnelle (« l'esprit de la rue de Martignac »), personne n'a osé soulever le problème pendant longtemps.

Le CAS doit au contraire s'appuyer sur sa mission définie par les textes. Il doit donc travailler pour le compte du Premier ministre dans un cadre bureaucratique clair. Son

indépendance ne peut se faire dans l'opposition à l'autorité pour laquelle il œuvre directement.

Les sujets non retenus ne l'ont pas été suite à un processus très formel, mais selon trois critères :

- le degré d'urgence : ce sont des mégapriorités ;
- l'existence de compétences au sein des équipes mobilisables ;
- la possibilité pour le CAS d'agir dans un angle mort de la réflexion publique, sans « faire à la place de ».

Le CAS, par certains côtés, s'est inspiré de la *Prime Minister Strategy Unit* britannique, c'est un modèle intéressant.

Questions :

- Allez-vous traiter, au-delà de ces questions thématiques, des questions macro économiques et macro sociales à horizon lointain ?
- Certains rapports ne seront-ils pas non publics ?
- Allez-vous offrir aux ministères une méta-réflexion sur les concepts de stratégie, pour diffuser cette démarche ?
- Comment allez-vous faire en sorte que vos travaux soient réellement utilisés, car en France, quand on veut enterrer un sujet, on fait un rapport ?
- Le Plan, comme l'avait dit Pierre Massé, œuvrait à une sorte d'« étude de marché prospective généralisée ». Le CAS ne risque-t-il pas de se détourner trop de cette indispensable analyse globale ?
- Comment prenez-vous en compte l'élément territorial dans vos travaux, car il n'apparaît pas dans vos propos ?

Réponses de Sophie Boissard :

Les rapports issus du programme de travail seront tous publics. Mais le CAS, comme toute cellule de réflexion de l'État, sera amené à répondre à des questions spécifiques, fournir des notes aux décideurs, sans que cela soit mis sur la place publique. Il est normal dans un État moderne que le décideur dispose d'un « sas » dans le processus décisionnel où tout n'est pas mis sur la place publique.

En ce qui concerne l'utilisation concrète des réflexions menées, Sophie Boissard souligne que son expérience des cabinets ministériels la pousse à privilégier l'opérationnalité. Au-delà, seule la volonté politique est la réponse. Ce sont les politiques qui portent cette responsabilité. L'angle territorial n'a pas été pour le moment privilégié, même si de nombreux rapports vont se nouer avec les structures locales et en particulier régionales de réflexion stratégique. Le CAS va en ce domaine travailler étroitement avec la DIACT qui a tous les moyens pour aborder ces sujets.

Geoffrey Delcroix

