



HAL
open science

La construction d'un discours-expert : France Stratégie

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. La construction d'un discours-expert : France Stratégie. Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales, 59-72, 2020, 978-2-85002-035-3. halshs-03272514

HAL Id: halshs-03272514

<https://shs.hal.science/halshs-03272514>

Submitted on 28 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA CONSTRUCTION D'UN DISCOURS-EXPERT : FRANCE STRATÉGIE

Jacques Chevallier

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

CERSA-CNRS

In : G. Koubi, W. Tamzani, *Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales*,
IRJS Editions, Coll. Les voies du droit, 2020, pp. 59-72.

Quelles que soient leurs conditions de production, les discours administratifs se caractérisent par une matrice commune : parce que les fonctionnaires se considèrent comme dépositaires de l'intérêt général et qu'ils se prévalent de la détention d'une compétence, leurs discours tendent à être parés des attributs de l'objectivité, de la rationalité, voire de la nécessité ; la légitimité professionnelle dont ils se réclament se traduit par une rhétorique de l'apolitisme et de la compétence qui leur confère une coloration spécifique¹. Cette rhétorique acquiert une portée particulière dès l'instant où elle s'appuie sur la production d'un savoir, qui sera mis au service de l'action publique : le discours administratif se présente alors comme un « discours-expert », servant d'appui à l'exercice du pouvoir politique.

Si le recours à l'expertise est un phénomène général, dont l'émergence est indissociable de la rationalisation des formes de gouvernement liée à l'édification de l'État moderne² et qui a pris une ampleur nouvelle avec l'extension des responsabilités de l'État, il a revêtu en France des formes singulières : un véritable « savoir d'État », plongeant ses racines très loin dans l'histoire, s'est en effet construit autour des grands corps techniques et administratifs³ ; et cette tradition s'est perpétuée après la seconde guerre mondiale dans des structures telles que le Commissariat général du plan (CGP) ou la Délégation à l'Aménagement du territoire (DATAR), liées au développement d'un État-providence conquérant. Le besoin croissant d'expertise qui se fait désormais sentir dans tous les domaines de l'action publique, compte tenu de la complexité toujours plus grande des problèmes à résoudre et d'une contrainte toujours plus forte d'efficacité qui pousse à la rationalisation des processus décisionnels, s'est cependant traduit par l'émergence de formes renouvelées d'expertise : parallèlement à la construction de dispositifs visant à élargir les sources d'information disponibles, tels que les services d'études et de recherches dans les principaux ministères ou les divers missions, instituts, observatoires... servant d'interface avec le milieu scientifique⁴, l'expertise a acquis une portée nouvelle à travers la production intensive de « rapports » à l'intention des décideurs politiques. France Stratégie apparaît comme une illustration emblématique d'un mouvement, qui passe encore par la prolifération de commissions d'experts⁵ ou encore les travaux de la Section du rapport et des études du Conseil d'État⁶. Une « République des rapports »⁷ s'est progressivement construite, donnant au discours administratif à vocation d'expertise une importance toute particulière.

¹ Jacques Chevallier, *Science administrative*, PUF, Coll. Thémis, 6^{ème} éd., 2019, pp. 555-558.

² Michel Foucault, *Dits et écrits 1954-1988*, Vol. 3, Gallimard, 1994.

³ Corinne Delmas, *Sociologie de l'expertise*, La Découverte, Repères, 2011.

⁴ Philippe Bezès et alii (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, La Découverte, Coll. Recherches, 2005.

⁵ Voir Irène Théry, « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et Société*, n° 3, 2009, pp. 311-327.

⁶ Pascal Mbongo, Olivier Renaudie (dir.), *Le rapport public annuel du Conseil d'État. Entre science du droit et discours institutionnel*, Cujas, Coll. Actes et Etudes, 2010.

⁷ Etienne Joly, Alain Moreau, 1981.

A partir du cadre institutionnel qui règle leurs conditions de production (I), les travaux de France Stratégie révèlent les différentes facettes d'un « discours-expert » administratif (II).

I. UN DISCOURS ENCADRÉ

La production discursive de France Stratégie est conditionnée par les finalités qui ont présidé à son institution et par les contraintes inhérentes à son statut.

Une figure nouvelle de l'État, consécutive au déclin de l'État-providence, a émergé au cours des années 1990 : celle de l'État stratège⁸. La conception selon laquelle l'État était investi de la responsabilité de définir un projet de développement, en s'appuyant sur le fer de lance du CGP, et doté de la capacité de mener à bien sa réalisation, est en effet frappée d'obsolescence : ne maîtrisant plus les variables essentielles qui commandent le développement, l'État ne saurait garder le rôle pilote qu'il avait conquis dans l'économie au cours des Trente glorieuses ; néanmoins, la fin de la planification ne signifie pas pour autant qu'il ait perdu toute possibilité d'action. Le rapport Blanc⁹ met ainsi en avant en 1993 l'idée que l'État, placé dans un contexte d'interdépendance, est désormais appelé à privilégier « une approche stratégique des problèmes » (p. 61), approche qui devait être « fondée sur un effort partagé de connaissance et d'évaluation » : il convenait dès lors de « renforcer la place et le rôle des instances d'étude, de prospective, de concertation et d'évaluation » p. 71) au sein des ministères mais aussi en transformant le CGP en « Délégation à la planification stratégique » (p. 91). Reprise en 1994 par les rapports Minc¹⁰ et Picq¹¹, la perspective est présente dans les différents programmes de réforme de l'État : le remplacement en 2006 du CGP par le « Centre d'analyse stratégique » (CAS)¹², investi de « missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques », sera la traduction concrète de cette ambition ; le « Commissariat Général à la Stratégie et à la prospective » (CGSP), qui se substitue en 2013 le CAS et qui prendra en 2017 la dénomination de France Stratégie, en est le prolongement direct.

Le cadre institutionnel adopté (A) détermine les conditions de production du discours (B).

A) *Le cadre institutionnel*

Suite à l'alternance politique, la mise en place d'un nouvel organisme appelé à se substituer au CAS est mise à l'ordre du jour : au terme de la « grande conférence sociale » réunie en juillet 2012 est annoncé¹³ qu'« un lieu de dialogue et d'expertise permanent à l'image du rôle qu'a pu jouer dans une autre période le CGP sera créé, sous forme d'une instance placée auprès du Premier ministre » ; il n'est pas fait mention de l'existence du CAS, dont les objectifs étaient pourtant comparables et qui avait produit depuis 2006, en dehors de notes d'analyse hebdomadaires et de l'organisation de séminaires, colloques et journées d'étude, un nombre important de rapports portant sur des sujets très divers.

Mission est ainsi confiée le 14 septembre 2012 à Yannick Moreau de conduire une réflexion sur la création de ce « lieu de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques ouvert à l'ensemble des acteurs sociaux », ayant vocation à se substituer au CAS. Re-

⁸ Jacques Chevallier, « L'État stratège », in *Le temps de l'État, Mélanges Birnbaum*, Fayard, 2007, pp. 372-385

⁹ *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport pour la préparation du XI^{ème} plan, La Documentation française, janvier 1993.

¹⁰ *La France de l'an 2000*, CGP-Odile Jacob, 1994.

¹¹ *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, La Documentation française, 1994.

¹² Décret du 6 mars 2006.

¹³ Conseil des ministres du 11 juillet 2012.

mis en décembre¹⁴, le rapport préconise en effet la création d'une structure nouvelle : le dispositif existant comporterait un ensemble de « faiblesses » (p. 12), liées au périmètre trop restreint du CAS, à des méthodes donnant une place insuffisante à la concertation et surtout au déficit d'articulation de ses travaux avec la décision publique ; « un outil de travail partagé et de cohérence au service de l'action publique » (p. 13) s'avèrerait dès lors indispensable. A ce nouvel organisme, le rapport assigne cinq missions : prospective (« anticiper les futurs possibles et souhaitables, prévenir les risques, réduire le champ des incertitudes et fournir un cadre d'analyse cohérent et global »), stratégie (conduire des études stratégiques ou à visée plus directement opérationnelle), évaluation, concertation et débat public, comparaisons internationales et territoriales. Les travaux doivent donner une large place à la concertation, à travers l'association de compétences variées ; et surtout le « raccordement au processus de décision politique » doit permettre au nouvel organisme de « devenir le centre de ressources des concertations ministérielles et interministérielles et le lieu naturel des grandes réflexions publiques » (p. 37).

Reprenant le cadre fixé par le rapport, le décret du 22 avril 2013 portant création du CGSP, institué comme l'était avant lui le CAS auprès du Premier ministre, est chargé d'apporter son concours au Gouvernement « pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics » : il apparaît ainsi comme partie prenante aux processus décisionnels. Trois missions essentielles lui sont imparties : conduire des travaux de prospective « permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur les trajectoires possibles à moyen et long terme pour la France » ; conduire des études stratégiques « permettant d'éclairer l'action du Gouvernement et la préparation des réformes » ; participer à l'évaluation des politiques publiques. L'accent est mis sur des méthodes de travail impliquant l'association des partenaires sociaux, des administrations concernées, ainsi que « des experts français et étrangers ». Le décret du 24 mars 2017, qui opte pour la dénomination de France Stratégie, ne modifiera pas les missions assignées à l'organisme : cependant l'encadrement de son activité est renforcé par le recours à une « charte » rappelant son statut et définissant le « mode de travail avec le Premier ministre et le Gouvernement » ; par ailleurs, les relations entretenues avec les organismes à compétence sectorielle intégrés dans son réseau sont précisées.

Ce cadre institutionnel pèse sur France Stratégie comme contrainte, en déterminant les conditions de production de son discours.

B) Les conditions de production

Intériorisant les contraintes de son statut, France Stratégie construit les fondements de sa légitimité à partir du cadre qui a été fixé par les textes. Elle se définit¹⁵ comme « le laboratoire d'idées public », chargé d' « inventer les politiques publiques de demain », à travers quatre missions : *évaluer* les politiques publiques, en analysant ce qui fonctionne vraiment et en produisant un diagnostic rigoureux en vue d'une action publique efficace ; *anticiper* les défis et les mutations, en dessinant les trajectoires de moyen terme et des scénarios de long terme ; *débattre* avec une pluralité de parties prenantes, afin de clarifier la nature des désaccords et réduire le champ des divergences ; *proposer* de nouvelles solutions, en recommandant des orientations et en préconisant des réformes. France Stratégie se veut à la fois comme « un outil de concertation au service du débat social et citoyen » et « un outil de pilotage stratégique au service de l'exécutif » (programme 2014-2015).

¹⁴ Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective, La Documentation française, 2012.

¹⁵ Document de présentation de France Stratégie.

Ces missions sont déclinées et actualisées dans le cadre de programmes de travail annuels, préparés par le commissaire général, en association avec les membres du Gouvernement et après recueil des propositions émanant d'acteurs politiques ou syndicaux, et arrêtés par le Premier ministre ; un rapport annuel permet de dresser un bilan de l'avancement de ces programmes. Cette programmation n'interdit pas des commandes ponctuelles : France Stratégie s'était ainsi vu confier dès 2013 par le Premier ministre, sur demande du Président de la République, une mission de réflexion prospective sur l'état de la France dans dix ans¹⁶ ; le « Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques » (CEC) de l'Assemblée nationale a commandé à France Stratégie deux rapports remis en juillet 2019, l'un sur les pratiques de médiation dans l'administration¹⁷, l'autre de revue de littérature sur l'impact de l'immigration¹⁸, possibilité qui a été prévue par les textes mais qui n'avait pas encore été utilisée. Si la perspective reste fondamentalement la même, les priorités varient en fonction du contexte économique et politique. En 2014-2015, l'ambition est d'« installer France Stratégie comme « lieu du débat exigeant » et de « structurer l'offre d'expertise », autour d'axes, à partir desquels sont construits quatre départements (économie et finances, travail et emploi, social, développement durable). S'il s'est agi en 2016 pour l'institution de « se stabiliser et de renforcer ses fondamentaux », par l'actualisation du décret de 2013¹⁹, le projet 2017-2027, « Voir plus loin, voir plus clair », lancé en mars 2016 se donne pour ambition d'« éclairer les débats et de proposer une réflexion sur l'avenir », en fournissant « les éléments de choix collectifs informés » : à cet effet ont été publiées des « notes d'Enjeux » puis à partir de décembre des « notes Actions critiques », concernant des mesures plus ciblées. En 2017, une attention accrue est portée, dans la perspective de l'élection présidentielle, à « la programmation stratégique des pouvoirs publics sur le moyen terme, en participant à la réflexion sur le cadre de cohérence des réformes à venir ». Le programme de 2018 met l'accent sur la réalisation d'« analyses prospectives, ancrées dans une connaissance précise des faits et appuyées sur des comparaisons européennes et internationales ». Enfin en 2019, France Stratégie entend « éclairer les enjeux nationaux et européens de moyen et de long terme » et « proposer des politiques permettant de faire face à ces enjeux ».

La production discursive de France Stratégie prend appui sur une équipe de collaborateurs permanents, affectés aux départements thématiques²⁰ en fonction de leur compétence, ainsi que de conseillers scientifiques ; elle passe aussi par le concours d'un réseau plus large d'experts extérieurs, sollicités en fonction de la nature des problèmes, et éventuellement d'appel à des équipes de recherche²¹ ; des acteurs sociaux d'origine très diverse sont par ailleurs invités à s'exprimer, dans le cadre de groupes de travail, séminaires²², réunions, colloques ou cycle de colloques²³, ou encore d'auditions²⁴. Modèle du genre, le rapport *Quelle France dans dix ans* a

¹⁶ Voir *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, rapport, 25 juin 2014.

¹⁷ *Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations*, juillet 2019.

¹⁸ *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance : revue de littérature*, juillet 2019.

¹⁹ Pour Michel Yahiel, l'institution se trouvait alors « à un tournant » (Rapport d'activité 2016).

²⁰ Economie ; Travail, Emploi, Compétences ; Société et politiques sociales ; Développement durable et Numérique.

²¹ Une enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation a été ainsi réalisée par une équipe de l'EHESS en vue de la préparation du rapport.

²² Le rapport *Lignes de failles, une société à réunifier*, d'octobre 2016 a été nourri d'un cycle de douze séminaires. De la même façon, le rapport *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance* (décembre 2018) a été préparé par un séminaire « Paroles d'experts, pour quoi faire ? », réunissant au cours des dix séances tenues entre mai 2017 et juillet 2018 producteurs, relais d'intermédiation et destinataires des expertises.

²³ « L'évaluation socioéconomique des investissements publics » a ainsi donné lieu à un cycle de neuf colloques, organisés en collaboration avec le Secrétariat général pour l'investissement et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, s'étalant de septembre 2014 à novembre 2019.

²⁴ Une cinquantaine de personnes auditionnées pour le rapport sur la médiation.

ainsi été préparé de septembre à décembre 2013 par une phase intense de consultation, passant notamment par l'organisation de débats publics²⁵, de séminaires de travail et l'ouverture d'un espace en ligne destiné à recevoir les contributions d'acteurs et d'experts. De même, France Stratégie mettra en place en juillet 2015, pour remplir la mission de réflexion qui lui était confiée par le gouvernement sur la création d'un « compte personnel d'activité » une commission de dix-sept personnalités, sous la présidence de la commissaire-générale adjointe ; le « Comité d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital » mis en place en décembre 2018 sera composé d'une quinzaine de membres (économistes, personnalités qualifiées, représentants des administrations...).

Jouant pleinement le jeu de la concertation, dont le rapport Moreau avait souligné l'importance, France Stratégie s'attache dans tous les cas à recueillir sur les questions abordées un large éventail de points de vue, en recherchant les voies d'un consensus possible : le discours qui transite, en dehors des rapports qui constituent son mode d'expression privilégié, par de multiples supports (notes d'analyse, billets, actes de colloque, documents de travail...), se présente comme le produit d'une *expertise plurielle*, reposant sur la confrontation de différents types de savoirs, y compris les savoirs profanes provenant des acteurs sociaux²⁶.

Dans le cadre qui lui est ainsi assigné, le discours de France Stratégie présente une coloration particulière : il s'agit en effet d'un *discours à visée stratégique* qui, en tant que tel, place son locuteur au cœur de l'action publique.

2. UN DISCOURS STRATÉGIQUE

La préoccupation stratégique est, on l'a vu, au principe de l'institution de France Stratégie : celle-ci a eu pour objectif doter l'État d'un instrument adapté au rôle nouveau qu'il est appelé à jouer dans la vie économique ; France Stratégie est dès lors amenée à interioriser, dans la fonction d'expertise qui lui est assignée, la démarche stratégique qui imprègne désormais l'action publique. Cette démarche est sous-tendue par le changement du contexte dans lequel se déploient les politiques publiques : s'il dispose de marges de manœuvre et de ressources qui lui permettent d'agir sur son environnement, l'État n'a plus la faculté de le modeler à sa guise ; par la construction d'une stratégie, il s'agira de parvenir au meilleur équilibre possible, en prenant en compte les variables sur lesquelles il n'a pas prise et qui pèsent sur lui comme autant de contraintes. La démarche stratégique suppose qu'à partir d'une analyse aussi complète et rigoureuse des éléments du contexte, des données de la situation, des différentes options envisageables, soient définis certains objectifs à atteindre : l'action publique devient le produit, non plus d'un choix simple entre plusieurs lignes de conduite possibles, mais la résultante d'un calcul, intégrant les multiples paramètres dont dépendra sa réussite.

La finalité stratégique assignée à France Stratégie explique ainsi que ses rapports, qu'on analysera ici principalement à partir de quelques exemples récents²⁷, comportent une double dimen-

²⁵ Les cinq débats thématiques nationaux et les huit débats publics organisés en région ont permis à plus de participants de faire valoir leurs analyses et propositions.

²⁶ France Stratégie met ainsi lui-même en œuvre l'idée d'« intégration des savoirs d'usage » dans les activités d'expertise qu'il préconise de manière générale dans le rapport précité (pp. 115 sq.). Ce faisant il ne fait que suivre le constat que, dans la société contemporaine, « les frontières entre experts et non-experts, science et non-science tendent à s'estomper » (Corinne Delmas, *op.cit.*, p. 45) Voir Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001, p. 136.

²⁷ Pour une présentation exhaustive de la liste des rapports publiés au cours des dernières années (en moyenne deux ou trois par mois), on se reportera au site <https://www.strategie.gouv.fr/>. Ces rapports tournent autour des quatre axes autour desquels sont construits les départements : développement durable et numérique ; économie ,

sion, même si celle-ci est plus ou moins importante selon les cas : une dimension cognitive, par laquelle il s'attache à rassembler l'information disponible (A) ; une dimension prescriptive, par laquelle il est amené à formuler des préconisations à l'intention des décideurs politiques (B).

A) *La dimension cognitive*

L'apport de connaissances se situe d'abord sur le terrain de la prospective : l'une des missions imparties à France Stratégie, comme c'était déjà le cas du CGP, est en effet d'« éclairer l'avenir » (programme 2014-2015), en anticipant les évolutions à venir et en réduisant par-là même l'incertitude. Les rapports comportent dès lors une dimension prospective, sans doute plus ou moins affirmée selon leur objet. Cette dimension est bien entendu au cœur du rapport *Quelle France dans dix ans ?*, la commande adressée à France Stratégie étant de « préparer une stratégie nationale pour les dix prochaines années »²⁸. L'ambition du rapport a donc été d'offrir aux décideurs publics comme aux acteurs sociaux « les repères nécessaires pour conduire la mutation qui nous attend » : il ne s'agissait pas pour autant d'un « essai de futurologie », mais d'un « inventaire raisonné des principales questions qui se posent à nous à environ dix ans » ; la première partie du rapport dresse ainsi un tableau des grandes évolutions du monde et de la France prévisibles d'ici 2025. On retrouve le même souci d'« éclairage des enjeux prospectifs » et d'« inventaire des défis à venir » dans le projet 2017-2027, la perspective étant là encore décennale. Même si l'horizon temporel dans lequel ils se situent est généralement plus bref, tous les rapports entendent cependant dépasser le court terme, en se projetant vers le moyen ou le long terme.

A la lumière de cet éclairage sera dressé un état des lieux, aussi complet et rigoureux que possible, du contexte, en vue de cerner les points sur lesquels des améliorations seraient nécessaires et des réformes souhaitables. Après avoir établi un tableau des grandes évolutions internationales prévisibles et de ce que la France « peut ambitionner d'être », la seconde partie de *Quelle France...* s'attache ainsi à établir un « diagnostic sans concession » de l'état actuel : le bilan dressé relève un « désajustement graduel » entre les performances sociales et les progrès économiques, qui ne saurait être soutenable dans la durée ; et les réformes opérées « à petits pas » n'atteindraient pas leur but, faute d'une perspective globale. Quelle que soit la diversité de leur objet, tous les rapports poursuivent la même ambition, qu'il s'agisse d'éclairer les causes de la montée paradoxale de la défiance dans l'expertise, alors même que l'on y a davantage recours, de « dresser la cartographie » des dispositifs de médiation entre citoyens et administration caractérisés par une grande hétérogénéité, ou encore d'établir, à partir de la littérature existante un diagnostic de l'état des connaissances sur les effets de l'immigration : il s'agit toujours de contribuer à enrichir la connaissance des problèmes à l'intention des décideurs publics.

La dimension cognitive est la finalité essentielle des rapports d'évaluation des politiques publiques : il s'agit alors de procéder à un constat aussi complet et rigoureux que possible des effets des politiques mises en œuvre. Le rapport du comité chargé d'évaluer les « réformes de la fiscalité du capital » remis le 30 septembre 2019, s'il constate que celles-ci ont favorisé les ménages les plus aisés, relève l'absence de recul nécessaire pour évaluer d'ores et déjà leur effet économique, et notamment la réorientation de l'épargne vers le financement des entreprises. La dimension cognitive est également au cœur des notes d'analyse produites régulièrement par France Stratégie : celle sur *La dépense publique*²⁹ procède par exemple à une analyse de la structure de cette dépense, qu'elle répartit autour de cinq grandes missions ; elle montre que son niveau sensiblement plus élevé par rapport aux autres pays européens s'explique en tout premier

société et politiques sociales ; travail, emploi, compétences. En 2019, une forte proportion de rapports concernent les politiques sociales (petite enfance, personnes âgées...)

²⁸ Séminaire gouvernemental du 26 août 2013.

²⁹ *Où réduire le poids de la dépense publique ?*, Note d'analyse n° 74, janvier 2019

lieu par des « choix collectifs » (système de retraite généreux, aides sociales importantes, dépenses militaires élevées). De même, la note d'analyse sur *L'autonomie des collectivités territoriales*³⁰ montre que la France se caractérise par rapport aux autres pays européens par une faible décentralisation des dépenses publiques.

Mais l'analyse ainsi opérée n'est pas purement descriptive : elle peut déboucher sur la présentation d'une orientation, l'objectif de réduction des dépenses publiques supposant de consentir à de « gros efforts » hors sphère sociale et à des « efforts plus modérés » pour freiner la progression des dépenses sociales. De la connaissance des problèmes on passe alors à la formulation de préconisations, qui donne à la production discursive de France Stratégie une portée différente.

B) La dimension prescriptive

Les rapports de France Stratégie ne se bornent pas seulement à produire des connaissances utiles pour les décideurs : les pouvoirs publics attendent en effet de France Stratégie, non seulement qu'elle « éclaire les grandes évolutions économiques et sociales et les enjeux de soutenabilité environnementale » mais encore qu'« elle propose des pistes de réforme pour les politiques publiques à moyen et long terme »³¹ ; les rapports formulent dès lors un ensemble de propositions relatives au contenu de l'action publique, tirant du constat sur lequel elles s'appuient une apparence d'objectivité, voire d'incontestabilité. La nature de ces propositions varie en fonction de l'objet du rapport. Allant au-delà d'un simple inventaire des options possibles elles peuvent se présenter sous forme d'*orientations*, déclinées en termes généraux. Le rapport *Quelle France...* en est une bonne illustration. Compte tenu de sa dimension résolument prospective, il n'entend pas établir un catalogue de mesures « clés en main » à adopter, mais « fixer des directives et énoncer des objectifs » ; cependant les huit axes qu'il retient³² constituent un cadre axiologique extrêmement large, couvrant tous les aspects de l'action publique. Et pour leur mise en œuvre, le rapport développe une « réflexion sur la conduite du changement », en proposant des pistes et des indications de méthode : il conviendrait de « fixer des priorités, choisir à quel rythme aller, impliquer une série d'acteurs » ; c'est donc une véritable stratégie de changement que le pouvoir politique est invité à suivre pour atteindre les objectifs fixés.

Les préconisations vont généralement plus loin, les orientations étant assorties cette fois de *recommandations*³³ ainsi que de *propositions de réformes*. « Le nouvel état d'esprit dans les réflexions et les pratiques relatives à l'expertise » que le rapport qui lui est dédié entend promouvoir (« Faire avec la défiance ») se traduit par un ensemble de mesures destinées à atteindre les objectifs qu'il définit : répondre aux questions des citoyens, rendre plus visibles les expertises, leurs productions et leurs usages, rapprocher les cultures des différents acteurs. De même, dans le rapport sur *La Médiation*, « le souci de la qualité du service rendu aux citoyens » conduit à avancer un ensemble de propositions visant à harmoniser les conditions de la médiation, coordonner les différentes méthodes, tirer les enseignements des résultats.

³⁰ *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne*, Note d'analyse n° 80, 25 juillet 2019.

³¹ Rapport d'activité, 2018.

³² « Une démocratie de la confiance », « Une égalité républicaine effective », « Un État entreprenant et économe », « Un développement responsable », « Une société décloisonnée ouverte sur le monde », « Une économie en mouvement », « Un modèle social lisible et inclusif », « Une Europe force d'entraînement ».

³³ Au terme du rapport sur *L'impact de l'immigration*, dont la finalité était descriptive puisqu'il s'agissait d'opérer une revue de la littérature existante, sont formulées ainsi certaines recommandations afin d'améliorer les conditions de mise à disposition des données que les études d'impact. Le rapport *Objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) des sols* de juillet 2019 contient une série de recommandations visant à ralentir cette artificialisation en se rapprochant de l'objectif fixé par le plan biodiversité

Par cette dimension prescriptive, France Stratégie tend à devenir partie prenante des processus décisionnels. La question est dès lors de savoir quelle est la portée des préconisations formulées dans les rapports : France Stratégie étant conçue comme un simple instrument au service du pouvoir politique, celui-ci reste entièrement maître du sort qu'il leur réserve et dont il n'hésite pas à se démarquer, en indiquant qu'elles ne l'engagent pas³⁴ ; les rapports serviront, tantôt à préparer certaines évolutions, tantôt à tester certaines orientations, tantôt encore à conforter le consensus autour de réformes dont les grandes lignes ont été d'ores et déjà arrêtées³⁵. Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que les rapports soient dépourvus de toute influence : comme pour l'ensemble des travaux d'expertise, leur portée ne saurait être évaluée seulement en fonction du suivi immédiat qui leur est donné, mais encore au vu de leur impact à plus long terme.

Le statut institutionnel dont elle bénéficie permet à France Stratégie de déployer un discours à visée stratégique qui, à partir d'une analyse rigoureuse des faits, trace des orientations, formule des recommandations ou préconise certaines réformes. La force de ce discours réside dans ses conditions de production, expertise plurielle passant par la confrontation d'un ensemble de savoirs ; elle ne préjuge cependant pas de son impact concret : si le discours-expert sert à éclairer les choix publics, la rationalité technique à laquelle il se réfère et qui est au principe de sa légitimité se heurte à l'empire de la rationalité inhérente aux processus politiques.

³⁴ La fiabilité de certains rapports a été contestée, entraînant des changements à la tête de l'institution.

³⁵ Ce sera le cas du rapport sur le « compte personnel d'activité », dont les propositions seront pour l'essentiel reprises dans la loi Travail du 8 août 2016