

Quelle Académie du futur ?

Gaëlle Champon*
Vito Marinese**

* Etudiante en Master 2
d'Histoire de la pensée politique
à l'ENS de Lyon,
stagiaire au groupe SRC
de l'Assemblée nationale

** Docteur en droit public à
l'université Paris X – Nanterre,
conseiller parlementaire
au groupe SRC
de l'Assemblée nationale

Dictature de l'urgence¹ et de l'émotion, précipitation et court-termisme sont des « biais naturels »² de la démocratie. La perspective d'une conquête du pouvoir par la gauche en 2012 doit amener dès aujourd'hui cette dernière à repenser le cadre d'action de l'Etat. L'idée avancée par Pierre Rosanvallon de créer une Académie du futur³ ouvre à cet égard des perspectives particulièrement intéressantes : composée de scientifiques et de philosophes, cette instance aurait vocation à éclairer les gouvernants sur la réalité qu'ils souhaitent changer et sur les conséquences des choix opérés sur le long terme. Ses travaux permettraient d'autre part d'ouvrir le débat à tous ceux que la politique concernée intéressent de près ou de loin. Aussi séduisante soit-elle, cette proposition soulève dans le même temps beaucoup d'interrogations et de difficultés auxquelles il convient de la confronter. Quelles fonctions ? Quels pouvoirs ? Quelle composition ? Quel fonctionnement ? Quel statut ?

LES FONCTIONS : LE SAVOIR AU SERVICE DU POLITIQUE

La détermination des fonctions de l'Académie du futur conditionne la réflexion sur cette instance puisqu'elle prédétermine non seulement le champ de ses compétences, l'étendue de ses pouvoirs, mais également sa composition. Si Pierre Rosanvallon met

1. Gilles Finchelstein, *La dictature de l'urgence*, Paris, Fayard, 2011.
2. Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde*, 7 décembre 2009.
3. *Ibid.* Voir également sur le même sujet et par le même auteur, « Le souci du long terme » in *Pour changer de civilisation*, Odile Jacob, 2011, pp. 343-351.



Quelle Académie du futur ?

essentiellement en exerçant la réconciliation de la démocratie et du temps long, trois autres fonctions découlent directement de cet objectif initial. En effet, réconcilier la démocratie avec le temps long suppose de la réconcilier avec la réflexion et donc avec le monde de la recherche. Enfin, sauf à minorer la démocratie qu'elle est destinée à servir, l'Académie ne saurait être un cénacle de savants coupés du monde des citoyens et devrait s'attacher à réconcilier ces derniers avec la délibération politique.

Réconcilier la démocratie avec le temps long

L'idée d'une Académie du futur trouve son origine dans le constat, déjà maintes fois établi, du défaut de prise en compte du temps long par la démocratie⁴. De proche en proche, cette défaillance « structurelle »⁵ selon Rosanvallon, amène le politique à prendre des décisions sinon dangereuses pour la communauté et l'humanité, du moins inadaptées à la complexité du réel. Les questions énergétiques et environnementales en constituent une illustration pertinente⁶.

Il s'agirait par conséquent avec l'Académie du futur de tirer les leçons de ce diagnostic et d'inscrire enfin le souci du long terme au sein du politique afin de ne pas commettre inexorablement les mêmes erreurs.

La fonction essentielle de l'Académie du futur serait donc de réconcilier la démocratie avec le temps long. Loin d'éclipser le politique derrière les spécialistes de la prospective – à savoir, les chercheurs et les experts –, elle aurait comme responsabilité de mettre en perspective les décisions envisagées à un moment donné en les projetant sur le long terme.

On objectera ici que le politique n'a pas à obliger les générations futures et ne peut d'ailleurs prétendre appréhender les problèmes exacts et les situations qui seront les

4. Comme l'analyse Pierre Rosanvallon, « Une sorte de "préférence pour le présent" semble effectivement marquer l'horizon politique des démocraties. Il y a des raisons structurelles à cela. Qui dérivent avec évidence de comportements déterminés par les rythmes électoraux et les impératifs sondagers. La course essoufflée au court terme est d'abord fille des conditions d'exercice de la lutte pour le pouvoir. Il est ainsi banal d'opposer les idéaux types du "politicien", qui ne se préoccuperait que de la prochaine échéance électorale, à ceux de "l'homme d'État", qui aurait l'œil fixé sur un horizon plus lointain », *ibid.*

5. *Ibid.*

6. Voir notamment Dominique Bourg et Kerry Whiteside, « Pour une démocratie écologique », www.laviedesidees.fr, article publié le 1^{er} septembre 2009.



Quelle Académie du futur ?

leurs. Il est certes difficile de conjuguer la représentation politique au futur – « Il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir », disait Rousseau⁷. Toutefois, en les intégrant dans sa réflexion, l'Académie du futur donnerait les moyens à la démocratie de renouer avec la durée et pourrait ainsi éclairer les décideurs sur les conséquences de leurs choix – ou de leur inertie – sur le long terme.

Réconcilier la démocratie avec la réflexion

Le défaut de priorité accordée au temps long est symptomatique du manque de réflexion actuel dans l'élaboration des choix politiques. Nul étonnement à cet égard : la mise de côté de la pensée ne constitue que le corollaire du privilège accordé à l'urgence qui, par sa courte vue, empêche inévitablement le politique d'apercevoir des horizons autres que ceux des échéances électorales. Pis : la démocratie, réduite dans son effectivité au bruit et à la vitesse des réponses assénées sans parcimonie par les gouvernants, devient finalement le règne des communicants.

Puisque le souci du présent ne peut ni ne doit être évacué de la politique, l'Académie du futur aurait alors pour vocation d'être l'instance du temps et de la pensée dans la vie politique. La réflexion exigeant un retrait au moins temporaire du flot continu des événements quotidiens, cette institution devrait, par suite, être déconnectée de l'exigence de rentabilité électorale et donc du débat politique.

La réflexion constitue en effet la condition même de l'efficacité des politiques publiques. Le politique vise certes la transformation du réel, mais sans toujours prendre le temps suffisant d'une analyse de ce dernier. A l'inverse, les scientifiques, eux, disposent du temps et des outils de compréhension du réel. Par conséquent, c'est pour mieux agir sur celui-ci qu'il faut, de toute nécessité, donner de la place à la réflexion dans le politique. Il s'agirait ainsi de ralentir le rythme de la démocratie et de freiner le politique dans ses ardeurs réformatrices en laissant aux scientifiques et à la société civile le temps de mener une réflexion approfondie sur les tenants et les aboutissants de la politique publique envisagée.

7. Cité par Pierre Rosanvallon, art. cit.



Quelle Académie du futur ?

Cette étape préalable permettrait d'éviter les législations précipitées et mal conçues sur lesquelles il est nécessaire de revenir encore et encore parce qu'elles ne produisent pas les effets attendus. Après s'être précipité les trois quarts de son quinquennat, Nicolas Sarkozy lui-même proposait ainsi de prendre du temps pour « déléguer »⁸, autrement dit, pour faire de nouvelles lois et revenir sur celles adoptées à la va-vite.

Réconcilier le monde de la recherche et celui de la politique

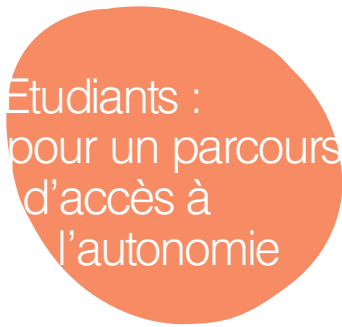
C'est un déplacement du rôle des savants qui peut par suite être envisagé puisque cette Académie permettrait de les associer au processus législatif et donc d'institutionnaliser leur participation à la décision publique.

Bien sûr, les savants sont souvent auditionnés dans le cadre des ministères et des assemblées parlementaires pour apporter leur éclairage aux décideurs publics. Mais l'on peut regretter tout d'abord que cette phase préalable ne soit pas rendue obligatoire par les textes. Ensuite, ceux des universitaires et des chercheurs qui ont le privilège d'être entendus n'ont que rarement l'occasion de confronter leurs savoirs et leurs points de vue dans le cadre institutionnel. Enfin, on peut déplorer que ces auditions ne débouchent qu'exceptionnellement sur des débats ouverts sur la société civile.

La mise en place de cette Académie du futur permettrait ainsi tout à la fois d'institutionnaliser cette phase de consultation et de réflexion préalable et d'offrir un espace de confrontation et de débats entre les savants d'une même discipline ou de disciplines diverses.

Une telle évolution aurait principalement pour conséquence d'obliger les décideurs à faire preuve d'une plus grande pédagogie pour justifier leurs choix. Par conséquent, elle conduirait non seulement à l'amélioration de la qualité des décisions et au renforcement de la légitimité du politique, mais encore au rétablissement du lien effrité entre les citoyens et la démocratie.

8. « Au second semestre 2011, le gouvernement marquera une pause pour que le parlement puisse, s'il le souhaite, déléguer », entretien de Nicolas Sarkozy au *Figaro*, le 12 mars 2010.



Etudiants :
pour un parcours
d'accès à
l'autonomie

Réconcilier les citoyens avec la délibération publique

Bien que composée de scientifiques et de membres de l'université, l'Académie du futur se voudrait ainsi ouverte sur la société civile.

Lorsque le politique se précipite, c'est bien souvent pour satisfaire à la demande présumée d'un citoyen conçu comme un consommateur d'actualité et d'actions législatives. Or, c'est là une vision biaisée puisque les dernières années ont vu émerger de nouvelles formes d'engagement de la part des citoyens, manifestant ainsi leur intérêt à la chose publique, notamment dans le cadre d'internet.

A cet égard, les discussions de textes législatifs concernant ce réseau (DADVSI et HADOPI) ont permis l'émergence de la nouvelle figure des citoyens-vigies⁹. A travers d'autres actions de solidarité – Réseau éducation sans frontières (RESF) et les Enfants de Don Quichotte par exemple – les citoyens ont fait marque de leur désir de participation plus directe à la politique de leur pays. L'Académie du futur pourrait donc introduire, dans sa phase délibérative par exemple, une discussion avec ces derniers afin de répondre à leurs aspirations. Cela pourrait se traduire concrètement par l'absorption de la Commission du débat public par ladite Académie.

Cette ouverture du débat public en amont du processus législatif viserait également à éclairer les citoyens sur les alternatives politiques possibles et ainsi à mettre en lumière les choix de ceux qui décident en leur nom.

L'objectif de l'Académie du futur se voudrait par conséquent très large : en permettant cette connexion entre le débat politique et le monde du savoir, elle viserait à redonner tout son sens à la démocratie, régime d'un peuple éclairé. Dessinant un trait d'union entre le politique, les sciences et le citoyen, elle concrétiserait ainsi l'idée selon laquelle le savoir ne peut, à terme, que servir le peuple, qu'un peuple conscient des enjeux véritables et des conséquences réelles qui sous-tendent une décision politique ne peut que choisir plus librement ses gouvernants.

9. Les sites internet de suivi des activités parlementaires sont directement liés à ces réseaux de citoyens-vigie. Voir notamment www.nosdeputes.fr

Quelle Académie du futur ?

L'énumération des fonctions de cette Académie permet de prendre conscience de l'ampleur de la tâche qui lui serait confiée. Dès lors, l'ambition qui la sous-tend semble constituer le principal obstacle à sa mise en place qui supposerait un certain sacrifice de la part des gouvernants, ces derniers perdant en pouvoir ce que la démocratie gagnerait en transparence. Cependant, une telle instance n'effacerait nullement la légitimité du politique mais aurait au contraire vocation à la renforcer en éclairant son action.

LES POUVOIRS ET LES COMPÉTENCES : UN OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION

Une fois déterminées les fonctions que l'on pourrait espérer voir confiées à l'Académie du futur, se pose la question de ses compétences. Ici c'est la recherche d'équilibre qui s'impose. Ni trop, au risque de déposséder le politique de son légitime pouvoir de décision ; ni trop peu, au risque de créer une instance aussi inefficace et invisible que l'ont été le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ou le Centre d'analyse stratégique (CAS). L'Académie du futur ne pourrait avoir d'autre ambition que d'éclairer les décideurs. Elle pourrait ainsi constituer un outil d'aide à la décision, sans prétendre ni empêcher, ni décider à la place des représentants légitimes du peuple. Incontournable dans le processus d'élaboration des décisions publiques, sa vocation serait d'informer le politique autant que le citoyen¹⁰. Deux mots pourraient résumer sa mission : vigilance et anticipation¹¹.

Vigilance : élaboration ou contrôle des études d'impact

En amont, l'Académie du futur pourrait éclairer les décisions du législateur afin de permettre à ce dernier d'avoir en sa possession tous les éléments (matériels, conceptuels) indispensables à son choix final.

Au sein de la procédure législative, elle pourrait être en charge de rédiger les études d'impact accompagnant les projets du gouvernement. L'institutionnalisation de ces

10. Pierre Rosanvallon imagine ses compétences en termes de consultation systématique « sur les dossiers de sa compétence » et de formulation d' « avis publics par rapport auxquels les gouvernants auraient à se déterminer », art. cit.

11. *Ibid.*



Quelle Académie du futur ?

dernières, suite à la révision constitutionnelle de 2008, semblait certes constituer un progrès puisqu'il s'agissait pour le gouvernement d'éclairer les parlementaires sur les effets potentiels des décisions par lui envisagées. Néanmoins, ce dispositif est apparu largement factice en pratique dès lors que c'est le gouvernement lui-même qui rédige de la main gauche l'étude d'impact relative au projet de loi qu'il a composé de la main droite. Alors que les études d'impact avaient par nature vocation à présenter des données objectives, le système actuel les a réduites à de simples exercices d'auto-justification. Confier à l'Académie du futur la rédaction des études d'impact permettrait alors de remédier à cette difficulté et de conférer à ces dernières toute leur portée.

Cela impliquerait une intervention de cette instance sur chaque projet gouvernemental, l'étude d'impact ainsi réalisée pouvant ensuite servir d'appui dans le cadre des débats parlementaires. La réalisation de l'étude d'impact serait menée sur une période de deux mois comprenant une phase d'étude (un mois) et une phase de débat public (un mois). Pour le politique, cette période de latence paraîtra excessivement longue alors que, pour les scientifiques, elle semblera déraisonnablement courte. C'est ici un équilibre délicat qu'il convient de trouver. Le rapprochement de ces deux mondes passe par cet étroit chemin. Quoi qu'il en soit, cette période préalable de réflexion et de débat public ralentirait une procédure législative qui s'est littéralement emballée ces dernières années avec les résultats que l'on sait. Dans le même temps, la qualité d'une étude d'impact réalisée sur une période d'un mois par des équipes interdisciplinaires de chercheurs se verrait nettement améliorée par rapport à celle que l'on connaît aujourd'hui. Ce ralentissement de la procédure législative s'inscrirait d'ailleurs dans la droite ligne des propositions formulées par le comité Balladur en prélude à la révision constitutionnelle de 2008, qui préconisaient l'instauration d'un délai de deux mois entre le dépôt d'un texte et son examen¹², à la différence près que ce temps devrait ici profiter à la réflexion et au débat public.

12. Cf. *Rapport du Comité de réflexion pour la modernisation des institutions de la V^{ème} République*, La Documentation française, 2007, Proposition n° 38. A l'usage, il est apparu que cette contrainte est trop facilement contournable puisqu'il suffit au gouvernement de déclarer l'urgence pour s'en dispenser, ce qu'il ne manque pas de faire. En outre, lorsque cette obligation n'est pas évitée, le délai imposé n'est pas un temps utile de réflexion. En cohérence, la création de l'Académie du futur devrait être couplée avec l'impossibilité pour le gouvernement de recourir à la procédure accélérée sauf accord de l'ensemble des groupes parlementaires.



Quelle Académie du futur ?

A défaut, on pourrait imaginer lui accorder – dans les mêmes délais – une mission de contrôle des études d'impact rédigées par le gouvernement. Au moins gagnerait-on, dans ce dernier cas, à faire entendre une autre voix que celle de l'exécutif dans l'évaluation des politiques menées et, *a fortiori*, à obliger ce dernier à réellement examiner l'efficacité des décisions prises, en médiatisant les travaux de l'Académie du futur.

Anticipation

L'Académie du futur aurait parallèlement vocation à entreprendre de sa propre initiative et/ou à la demande du parlement des travaux d'évaluation *ex post* portant sur des politiques publiques. Elle remplacerait ainsi les structures d'évaluation mises en place sous le gouvernement Rocard par le décret de 1990¹³ et tirerait toutes les leçons de cet échec¹⁴. Autorité indépendante du gouvernement, elle définirait elle-même son programme d'évaluation.

Pouvant mener de tels travaux à la demande du parlement, elle constituerait ainsi l'un des leviers du rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République. Tirant profit des expériences passées en ce domaine¹⁵, elle définirait un cahier des charges et une méthodologie afin de garantir la rigueur et l'objectivité de ces évaluations sur le long cours. Elle disposerait naturellement d'un budget lui permettant de mener celles-ci à bien. L'objectif serait de réconcilier notre système institutionnel avec le principe même de l'évaluation des politiques publiques.

Parallèlement, elle aurait compétence pour organiser des débats publics ouverts à la société civile sur les questions de son choix.

13. Ce dispositif faisait suite aux rapports de M. Deleau, *Evaluer les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1986 et de P. Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation française, 1989.

14. Voir à cet égard MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur l'évaluation des politiques publiques en France*, n° 392, 30 juin 2004.

15. Voir à cet égard le *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1996.



Quelle Académie du futur ?

LA COMPOSITION: PLURIDISCIPLINARITÉ ET TRANSVERSALITÉ

La question de la composition et du mode de désignation des membres de l'Académie du futur apparaît à bien des égards problématique puisqu'il s'agit de lui conférer une légitimité tout en évitant la politisation d'une institution tenue à une certaine neutralité politique.

Comme le souligne Danièle Lamarque, « dans ses principes, sa démarche et ses ambitions, l'évaluation est une construction qui suppose, à chacun de ses stades, l'intervention d'une pluralité d'acteurs constitués, plus ou moins formellement, en autant de groupes : pas d'expertise sans pluridisciplinarité, pas de contradiction sans dialogue, pas d'indépendance sans collégialité »¹⁶.

C'est donc à un dialogue des sciences, d'une part, et à un échange entre la société, le monde du savoir et le politique, d'autre part, que la composition de l'Académie du futur devrait tendre. Il s'agirait ainsi de mobiliser les forces vives de la société, tout en permettant la complémentarité des savoirs et des approches. Pour cette raison, la pluralité et la transversalité des acteurs semblent cruciales à la visée de cette Académie.

Si la présence de scientifiques et de chercheurs reconnus ne fait pas de doute, faut-il pour autant réserver à ces derniers l'ensemble des sièges au sein de cette nouvelle instance ? Cette question doit nous conduire à envisager les deux options possibles en évoquant successivement la représentation des scientifiques et le possible panachage dans la composition de l'Académie.

La représentation des scientifiques

La pluridisciplinarité comme maître mot de la représentation des scientifiques

Jusqu'à présent, l'évaluation a souvent été réduite à l'analyse économique du droit sans que les autres sciences sociales ne soient mobilisées dans leur pluralité. Or, borner l'évaluation à l'économie revient à réduire les intérêts sociaux et humains à des

16. Danièle Lamarque, « Au cœur du processus : le rôle de l'instance d'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, 1993.



Quelle Académie du futur ?

données chiffrées. En outre, les sciences économiques, statistiques et de gestion ne peuvent s'avérer utiles au politique qu'à condition d'être associées aux autres sciences sociales qui, ensemble, permettent de couvrir les différentes facettes d'une même réalité.

Cette Académie du futur serait par conséquent composée d'universitaires, de chercheurs issus de disciplines différentes. Sa composition refléterait la pluralité des sciences « dures », humaines et sociales qui y seraient également représentées : sans être exhaustif, on peut imaginer la présence de philosophes, de sociologues, d'urbanistes, d'économistes, d'anthropologues, de mathématiciens, de linguistes, de juristes, de biologistes, de psychanalystes, d'historiens...

C'est la transversalité qui devrait ainsi présider au travail de cette instance, y compris lorsque les scientifiques paraissent *a priori* éloignés du débat en question. L'ensemble de ces chercheurs participerait à chacun des travaux d'évaluation menés par l'Académie du futur. La pluralité des sciences représentées ne peut en effet avoir de sens que dans le cadre d'une démarche de recherche transversale, c'est-à-dire en évitant le cloisonnement de ces différentes disciplines dans le cadre des missions de l'Académie.

A terme, la polyphonie des approches permettrait en effet de parvenir à obtenir une vue complexe et qui mette en lumière les soubassements et les enjeux du problème politique considéré. Ce dialogue des sciences irait donc de pair avec un enrichissement du débat public et avec la multiplication des perspectives trop souvent unilatérales qui minent le débat politique et réduisent la compréhension des problématiques à une simplification abusive et aveuglante.

Le mode de désignation des scientifiques

Le mode de désignation des scientifiques ne va pas sans soulever de sérieuses difficultés puisqu'il s'agit d'assurer à cette Académie du futur tout à la fois sa légitimité et sa neutralité. Une fois acquis le principe d'une représentation interdisciplinaire au sein de l'Académie du futur, comment choisir les représentants de chaque discipline ?

Quelle Académie du futur ?

Pour qu'elle soit représentative et susceptible d'une reconnaissance par le monde politique, l'Académie devrait porter la marque de personnalités reconnues, ayant déjà publié dans des revues de renom, distinguées par leurs pairs. Cela implique donc de choisir les scientifiques membres de l'Académie du futur parmi les professeurs et maîtres de conférence de l'université.

Néanmoins, chaque discipline scientifique est traversée par des courants de pensée qui s'affrontent et s'opposent parfois de manière inconciliable. Au-delà de l'intégration des différentes disciplines scientifiques, l'Académie du futur devrait par conséquent assurer la représentation de ces différents courants. Ce n'est alors plus seulement le dialogue entre les sciences qui devrait être mis en valeur mais, au sein même de chaque discipline, les échanges entre les courants qui les animent.

Reste alors à déterminer le mode de nomination adéquat. Compte tenu des objectifs recherchés, et tout particulièrement de la neutralité visée, laisser au politique le choix de ces scientifiques peut d'emblée être exclu. Reste la possibilité d'une désignation de ces chercheurs par leurs pairs au sein d'instances universitaires telles que le Conseil national des universités (CNU), le Collège de France, l'Institut universitaire de France ou encore l'Institut de France¹⁷. Ces instances n'étant pas hermétiques à toute logique politique, le mandat d'assurer à travers leurs choix une représentation équilibrée des différentes écoles de pensée au sein des disciplines concernées pourrait leur être confié.

Le panachage

Faut-il pour autant réserver l'Académie du futur aux scientifiques ? Rien n'est moins sûr tant le panachage quant à l'origine des membres la composant peut constituer une richesse pour cette institution. Au demeurant, c'est bien une telle diversité que semble envisager Pierre Rosanvallon lorsqu'il propose que l'Académie du futur soit composée de « scientifiques, de philosophes, d'experts reconnus et de représentants des principales associations ». Dès lors, les modalités de celle-ci doivent être interrogées.

17. Cet institut regroupe les cinq académies : l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques.



Quelle Académie du futur ?

Les politiques publiques intéressant systématiquement les administrations et la justice, il pourrait être opportun de prévoir la représentation en son sein de membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Des personnalités qualifiées pourraient également être désignées par le parlement selon des modalités qui assureraient des choix méta-partisans, par exemple à la majorité des trois cinquièmes.

En outre, compte tenu de l'impact sur la vie sociale des politiques publiques, il paraîtrait pertinent d'intégrer dans cette instance des représentants des confédérations syndicales et patronales.

Enfin, suivant les orientations de Pierre Rosanvallon, la représentation des « principales associations » ne peut être exclue. Néanmoins cette intégration de représentants des organisations non gouvernementales (ONG) ayant un rôle significatif et reconnu – sur le modèle du Grenelle de l'environnement – pose de sérieuses difficultés si l'on considère que les ONG concernées varient en fonction des questions et des thématiques abordées. Afin d'assurer une participation adaptée de ces ONG, il apparaît préférable de leur accorder – à côté des syndicats – une place centrale lors des phases de débats publics.

Si le principe du panachage devait être retenu, la question des proportions ne manquerait pas de se poser. Au vu des fonctions de l'Académie du futur, la proportion des scientifiques ne pourrait à cet égard être inférieure à la moitié du nombre total des membres la composant.

Le nombre de membres, la durée du mandat et la présidence

Compte tenu des disciplines, syndicats et corps de l'État représentés par cette instance, le nombre total de ses membres pourrait osciller entre 50 et 100 personnes.

Les membres de l'Académie du futur seraient désignés pour un mandat relativement long permettant de garantir leur indépendance et la désynchronisation de cette institution au regard du temps électoral. Afin d'assurer une relative continuité de ses



Quelle Académie du futur ?

travaux, l'Académie du futur serait renouvelée partiellement. On peut ainsi imaginer que l'institution soit composée de membres désignés pour dix ans et renouvelable par moitié tous les cinq ans.

A l'exception de missions d'enseignement et de recherche – auxquelles on imagine mal que les scientifiques puissent renoncer – l'activité de membre de l'Académie du futur devrait être exercée de manière exclusive et serait rémunérée en conséquence.

Un président pourrait enfin être désigné – par élection ou tirage au sort – au sein de l'institution, qui aurait pour fonction de représenter l'Académie et de diriger les débats. Afin de préserver le caractère méta-partisan de l'institution, l'idée d'une présidence tournante pourrait être retenue, d'une durée relativement brève, de deux ans par exemple.

LE FONCTIONNEMENT

L'indépendance institutionnelle

Plus cruciale que la neutralité des membres de l'Académie, c'est surtout à l'indépendance institutionnelle qu'il faudrait viser. En effet, si des structures existent actuellement en France, regroupant spécialistes et experts au service du politique, force est de constater que celles-ci sont toutes aux mains du gouvernement. Même le CESE, chambre initialement représentative du monde professionnel et associatif, censée se situer au-dessus des partis, s'est vu transformée en repaire pour amitiés politiques – le plus souvent liées à l'exécutif. Quant au Centre d'analyse stratégique et aux instances sur lesquelles il s'appuie – Conseil d'orientation des retraites (COR), Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), Conseil d'analyse de la société (CAS) –, tous dépendent du Premier ministre, ce qui signifie, d'une part, que leurs travaux sont pour la plupart commandés par celui-ci et, d'autre part, qu'à supposer que les conclusions des savants diffèrent de celles du gouvernement, les premières sont tout simplement étouffées sans débat.



Quelle Académie du futur ?

Ce qui manque actuellement à la vie démocratique de notre pays c'est donc avant tout une structure telle que l'Académie du futur, qui ne dépende pas de l'exécutif. Au service de tous les parlementaires et de l'intérêt général, elle pourrait ainsi aider à consolider non seulement les choix du gouvernement (éclairés *a priori* et évalués *a posteriori*), mais surtout la réflexion de la société et des parlementaires sur les réformes et leurs enjeux, ainsi que sur les alternatives envisageables.

Les relations avec les autres instances d'évaluation et de contrôle

L'indépendance institutionnelle vis-à-vis de l'exécutif ne signifie pas pour autant que l'Académie du futur puisse se passer de toute relation avec d'autres instances existantes.

Concernant l'élaboration des travaux de l'Académie, un droit de saisine de la Cour des comptes et de l'INSEE pourrait notamment s'avérer précieux étant donné les éclairages budgétaires et socio-économiques offerts par ceux-ci.

Par ailleurs, l'Académie du futur pourrait être saisie par le parlement – voire par les groupes parlementaires – aux fins de mener des travaux d'évaluation de politiques publiques.

Les deux phases de travail : élaboration et débats publics

Les missions confiées à l'Académie pourraient s'exercer en deux temps : une phase de préparation et une phase de débats publics. Il s'agirait de concilier la rigueur intellectuelle et l'ouverture à la société et au monde associatif.

Au premier niveau, un cercle restreint composé de moins de cent personnes jouerait le rôle de maître d'œuvre des évaluations à mener. Elles seraient collectivement chargées de mettre en place le cahier des charges de chacun des travaux d'évaluation. Elles procéderaient ainsi à des auditions de chercheurs et pourraient également solliciter – sur appel d'offre et grâce à un budget adapté – des laboratoires de recherche publics pour conduire des travaux d'évaluation. Sur la base de ces auditions et des études collectées, elles prépareraient par exemple l'étude d'impact relative à un projet ou une proposition de loi.



Quelle Académie du futur ?

Au deuxième niveau, les travaux initiés par ce cercle restreint seraient mis en débat entre représentants de syndicats, d'ONG et d'associations, citoyens, et autres scientifiques, ayant ou non participé à la rédaction du rapport ou de l'étude en question. S'agissant des études d'impact, une fois réalisées et publiées, l'Académie pourrait ainsi offrir le lieu de confrontation des points de vue sur les différents problèmes soulevés par la législation envisagée. Cette confrontation permettrait alors autant aux scientifiques qu'aux citoyens d'échanger leurs arguments.

L'Académie du futur se caractériserait par son ouverture sur l'ensemble de la société. Ainsi Pierre Rosanvallon écrit-il qu'« une Académie de cette nature devrait jouer un rôle central dans le lancement de "forums de l'avenir" permettant aux citoyens de s'approprier ces questions. Ces forums ne sauraient certes se laisser enfermer dans un modèle unique. Ils doivent aussi pouvoir procéder d'initiatives décentralisées multiples. Mais la formalisation de certains d'entre eux permettrait cependant de donner un poids accru au débat citoyen à l'occasion de la détermination de certaines grandes orientations en termes de politiques publiques ou de prises de position dans des négociations internationales »¹⁸.

LE STATUT JURIDIQUE DE L'ACADÉMIE DU FUTUR : UNE NOUVELLE AUTORITÉ INDÉPENDANTE ?

La question de la nature juridique n'est pas négligeable dans la mesure où elle doit conduire à choisir entre deux grandes options : le statut constitutionnel ou législatif de cette instance.

L'option constitutionnelle pour sa part est de nature à garantir le plein respect de cette institution dans la mesure où serait ainsi assurée son indépendance, tant sur le plan juridique que sur le plan budgétaire. L'Académie du futur se situerait alors au même niveau que la Cour des comptes ou encore que le CESE, dont la fusion avec la nouvelle instance devrait être sérieusement envisagée. L'inconvénient majeur de cette option résulte des conditions d'adoption de la loi constitutionnelle qui supposerait

18. Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », art. cit.



Quelle Académie du futur ?

l'improbable vote positif de l'actuelle majorité devenue opposition. Ne resterait alors que la voie référendaire ouverte par l'article 11 de la Constitution, qui apparaît bien lourde, alors qu'une autre issue paraît possible.

L'option législative permettrait en effet de conférer à l'Académie du futur le statut d'autorité indépendante. Ses compétences seraient garanties par une loi organique modifiant celle promulguée en 2009¹⁹ concernant les études d'impact. Ainsi le législateur serait-il tenu de respecter les compétences de l'Académie du futur, sauf à risquer une censure du Conseil constitutionnel.

*

Il en est ainsi des meilleures idées qu'il en faut peu pour les faire dévier de la cible qu'elles visent. Le développement de l'évaluation des politiques publiques en France a ainsi conduit à la création de nombreuses autorités chargées d'assurer les missions imaginées pour l'Académie du futur. Du plan au CAS en passant par le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ou encore le CESE, les structures ne manquent pas qui ressemblent à s'y méprendre à l'institution pensée par Pierre Rosanvallon. Ainsi Luc Ferry écrit-il à propos du Conseil d'analyse de la société (CAS) que sa mission première est de « fournir des éléments de réflexion destinés à éclairer le débat public »²⁰. Toutefois, l'institution envisagée se voudrait différente pour au moins trois raisons.

D'abord, par son indépendance. En effet, jamais une institution chargée de l'évaluation des politiques publiques n'a bénéficié d'une réelle indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. L'actuel Centre d'analyse stratégique rattaché aux services du Premier ministre est composé de personnalités, certes éminentes, mais choisies par le Premier ministre. Un tel mode de désignation n'est pas de nature à garantir l'indépendance consubstantielle à l'idée d'une Académie du futur.

19. Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, *Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

20. Luc Ferry, *Pour une société de la nouvelle chance. Une approche républicaine de la discrimination positive*, Rapport du Conseil d'analyse de la société, 2006, Introduction, p. 7.



Quelle Académie du futur ?

Ensuite, par son insertion dans le processus législatif. L'une des raisons principales qui ont conduit le Plan, le CAS, le Comité national d'évaluation de l'enseignement supérieur (CNE) ou le CESE à sombrer dans l'indifférence générale réside dans leur absence du processus institutionnel de décision politique. Comment comprendre autrement l'insuccès du CESE, dont les raisons d'être sont évidemment louables, mais qui semble voué à publier des rapports fort intéressants et à mener des études sur plusieurs années en vain, sans avoir de véritable impact sur les décisions publiques ? L'inscription de l'Académie du futur au sein du processus législatif, par le biais de l'élaboration ou du contrôle des études d'impact, permettrait de rendre immédiatement utiles les évaluations menées dans le cadre des débats parlementaires. Ainsi l'action de cette nouvelle instance serait-elle rendue incontournable.

Enfin, par son ouverture au débat public. Ici encore, l'Académie du futur ne peut servir que la démocratie et devrait offrir un premier cadre public de discussion ouvert à tous ceux qui, de près ou de loin, sont intéressés par la politique publique envisagée. L'absorption par l'Académie de la Commission des débats publics pourrait ainsi permettre à la société civile d'exprimer les opinions qui la traversent avant que ne commence un débat parlementaire éclairé non seulement par l'avis des experts mais encore par les premiers concernés, à savoir les citoyens.