

---

## L'expertise économique et le conseil politique à l'épreuve du changement

Markus Gabel et René Lasserre

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/746>

DOI : 10.4000/rea.746

ISBN : 978-2-8218-0852-2

ISSN : 1965-0787

### Éditeur

CIRAC

### Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2006

Pagination : 11-22

ISSN : 1156-8992

### Référence électronique

Markus Gabel et René Lasserre, « L'expertise économique et le conseil politique à l'épreuve du changement », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 78 | octobre 2006, document 2, mis en ligne le 01 octobre 2008, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/746> ; DOI : 10.4000/rea.746

---

# L'expertise économique et le conseil politique à l'épreuve du changement

*Markus Gabel, René Lasserre*

*Dans quelques jours, les six principaux instituts allemands de recherche économique présenteront – comme ils le font tous les six mois – leur évaluation de la situation économique mondiale et en particulier de celle d'Allemagne. Probablement, Michael Glos, ministre fédéral de l'Economie, réagira alors comme au printemps dernier, quand il estimait que les conseils des économistes « sont souvent très bien formulés et riches de bonnes intentions, mais qu'aucun homme politique ne les lit ». Cette pique est révélatrice pour un pays disposant d'une offre abondante d'instituts de conseil et de recherche. Entre 130 et 150 instituts de recherche et centres d'expertise traitant de questions relevant de l'action publique dans le champ socio-économique sont en effet basés outre-Rhin, ce qui représente environ 20 % de la capacité européenne. En termes quantitatifs, l'Allemagne se place ainsi en deuxième position dans le monde après les USA.*

*Quant à la structure du paysage allemand de l'expertise socio-économique elle est hautement diversifiée, reflétant à la fois le polycentrisme des centres décisionnels et le haut degré d'organisation de la société civile, notamment à travers la multiplicité des pouvoirs et des structures de représentation intermédiaires. Elle se caractérise de même par les liens de coopération étroits qui existent entre recherche fondamentale (universitaire ou non) et appliquée, entre les milieux scientifiques, les acteurs professionnels et les décideurs publics et qui sont au cœur du système national d'innovation allemand. Cette structure polyarchique nécessite et induit une production abondante d'expertise et de conseil. Cependant, cette abondance du côté de l'offre n'est pas pour autant synonyme d'une bonne réception et d'une intégration efficace dans le processus de décision politique. Dans ses structures et ses formes classiques où prédomine le principe d'indépendance, l'expertise économique semble de plus en plus nettement dissociée du processus de décision politique qui, sous la contrainte de l'action réformatrice, tend à faire appel à de nouvelles formes de conseil scientifique jugées plus opérationnelles.*

## Prédominance et variété de l'expertise indépendante d'intérêt public

Outre-Rhin, le conseil et l'expertise économique (et sociale) en direction des décideurs publics ne sont enfermés ni dans les cercles universitaires, ni dans ceux de l'administration. Grâce notamment à un ancrage constitutionnel et législatif particulier, ce secteur est riche et diversifié. Il bénéficie d'une autorité reconnue et d'une réelle indépendance qui vont généralement de pair et qui lui permettent d'assurer une double vocation : d'une part, conseiller les responsables politiques et sensibiliser les décideurs, d'autre part informer le grand public sur l'évolution du pays et les enjeux collectifs. Dans cette double fonction et sous leurs différentes formes, les *'think tanks'* sont les vecteurs d'un pluralisme du savoir, des idées et des intérêts qui font d'eux un ressort de la société civile.

Une expertise au service du pluralisme et de la démocratie

Les médias rendent très largement compte des publications des instances d'expertise et de conseil qui constituent une source privilégiée de l'information économique et se trouvent ainsi relayées dans l'espace public. La production d'expertise économique et sociale contribue à un niveau relativement élevé de culture économique des citoyens allemands et nourrit le débat public, jouant ainsi un rôle essentiel pour le bon fonctionnement du système démocratique.

A l'instar de la mission constitutionnelle reconnue aux partis politiques, qui au termes de l'article 21 de la Loi fondamentale, « *concourent à la formation de la volonté politique du peuple* », elle contribue à éclairer les citoyens sous la forme d'une information approfondie, d'origine pluraliste et répondant pour une large part à des critères d'objectivité scientifique reconnus.

**Indépendance par rapport au pouvoir politique versus mission d'intérêt public**

Cette configuration pluraliste de l'expertise et son assise scientifique diversifiée comportent pour le gouvernement fédéral des implications qui sont radicalement différentes de celles qui découlent du paysage dans lequel évolue son homologue français. D'abord, l'activité d'expertise et de conseil est – à quelques exceptions près comme les commissions d'experts instituées auprès certains ministères à des fins plutôt consultatives (*wissenschaftliche Beiräte*), ainsi que certaines instances purement techniques comme l'Office fédéral des statistiques –, située à l'extérieur des rouages politiques et administratifs. Elle bénéficie ainsi d'une large indépendance lui permettant d'évaluer et de contrôler les politiques publiques sur la base d'un diagnostic externe, très largement déconnecté de la sphère politico-administrative. Mais plus importante encore est la deuxième implication : en matière d'expertise, le gouvernement de Berlin n'est qu'un acteur parmi d'autres sans prétention ni prérogative particulières. Il dispose certes du capital d'expertise des administrations fédérales qui est loin d'être négligeable, mais dont l'emprise est limitée du fait du rôle prédominant que jouent les administrations des Länder dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans sa fonction régulatrice d'ensemble, le gouvernement fédéral est en fait non seulement largement dépendant d'avis d'extérieurs, mais également placé dans l'obligation de rechercher et de consulter les experts au sens large pour asseoir le bien fondé et la légitimité de ses décisions. Ceci l'amène à recueillir et intégrer les avis compétents dans un large éventail institutionnel qui va des organismes à caractère scientifique comme les instituts de recherche économique jusqu'aux instituts d'étude des partenaires sociaux, en passant par un très grand nombre d'organismes d'étude et de conseil spécialisés. Dans cette quête, il veille à instaurer et à promouvoir des structures constituant une aide à la production d'expertise qualifiée, mais qui dans leur pluralisme, échappent de fait assez largement à son contrôle. Il n'en demeure pas moins que cette dépendance des pouvoirs publics à l'égard de l'expertise externe fait de l'Etat le principal commanditaire de cette dernière, sous ses différentes formes. Ceci implique que celle-ci se voit *de facto* et souvent *de jure* reconnaître un statut d'intérêt public, et ne facilite pas toujours une délimitation claire des frontières entre public et privé au niveau fonctionnel.

**Le principe d'extériorité : une délimitation aux frontières ténues**

Ce tropisme multiforme à l'égard de la sphère publique, ajouté à la diversité du paysage institutionnel, rend difficile une classification. Celle retenue ici est basée sur deux critères : l'indépendance de l'institution, ainsi que l'étendue et la nature de son expertise. Ainsi, la première catégorie concerne les instances chargées de l'évaluation des politiques et ayant également, au delà de cette fonction de diagnostic, vocation à émettre des avis et conseils à l'attention des décideurs publics. On serait tenté de mettre dans cette catégorie des juridictions officielles, à l'instar de la Cour des comptes fédérale ou des Cours des comptes des Länder dont la fonction est de contrôler la régularité de gestion financière des pouvoirs publics fédéraux et régionaux. Pourraient également y figurer les commissions d'enquête parlementaires instituées par le Bundestag aux fins de contrôler la politique du Gouvernement dans tel ou tel domaine, ou d'engager une réflexion pluraliste sur des enjeux publics de long terme, à l'instar de l'*Enquête-Kommission*. Procédant du principe de séparation des pou-

voirs, ces instances de contrôle sont par nature indépendantes de l'exécutif, mais relèvent néanmoins de la sphère étatique, et font par là même partie des 'pouvoirs constitués'.

## Deux autorités d'évaluation indépendantes au cœur du libéralisme organisé

Plus spécifiques et relevant plus directement de l'expertise et du conseil politique externe sont les instances consultatives statutairement indépendantes du pouvoir étatique, mais qui se sont vu confier par ce dernier, par recours à la loi, une mission d'évaluation d'intérêt public. L'exercice de cette mission suppose par là même un degré manifeste d'extériorité par rapport au pouvoir politique et nécessite de faire appel à des experts reconnus de la société civile qui se voient en quelque sorte érigés en 'haute autorité' dans un champ de compétence donné. Deux instances émergent ainsi du paysage de l'expertise : le Conseil des sages et la *Monopolkommission*

**Sachverständigenrat  
et Monopolkommission**

De ce point de vue, l'instance la plus originale et la plus renommée en Allemagne est le « Conseil des experts pour l'examen de l'évolution économique globale » (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, SVR), plus communément désigné sous le terme de « Conseil des Sages » et qui a été fondé en 1963 par voie législative. Créé initialement par le ministre de l'Economie de l'époque, Ludwig Erhard, le SVR a vu peu après ses missions renforcées avec l'adoption de la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance de 1967. Le SVR dispose d'un budget annuel d'environ 1,7 million € et est composé de cinq professeurs d'économie nommés à tour de rôle pour cinq ans par le Président de la République sur proposition du gouvernement fédéral. Bien qu'ils soient choisis pour leur compétence et leur indépendance, une règle informelle veut que la nomination de deux de ses membres intervienne avec l'agrément du patronat et des syndicats.

**Le Conseil des Sages  
(Sachverständigenrat)**

Le Conseil des Sages bénéficie d'une excellente réputation et d'une réelle autorité, fondée surtout sur la totale indépendance dans laquelle il exerce sa mission qui, au terme de la loi, consiste « à évaluer l'évolution économique (du pays) et à éclairer le jugement de toutes les instances responsables en matière de politique économique ainsi que de l'opinion publique ». A cette fin, le Conseil publie tous les ans à la mi-novembre son fameux rapport annuel (*Jahresgutachten*) sur l'évolution de l'économie allemande, généralement assorti d'éléments d'évaluation prospective sur ses équilibres futurs. Au terme de la Loi, le gouvernement fédéral doit prendre position sur les avis du Conseil des Sages au plus tard à la mi-janvier devant les Assemblées dans un propre rapport présentant ses orientations de politique économique pour l'année qui commence.

Le SVR tient une place tout à fait à part dans le paysage économique allemand qui en fait une institution doublement originale, à la fois par le rôle qu'il tient dans le dispositif national d'expertise et de régulation économiques et par l'autorité qu'il exerce en matière de politique économique.

Le SVR, dont la mission a été définitivement arrêtée durant la première grande coalition (1966-69), procède d'une approche rénovée du libéralisme organisé dans laquelle l'Etat s'est vu alors appelé à sortir de son rôle de gardien de la concurrence et de la stabilité monétaire pour assurer un pilotage économique global de croissance et d'emploi. Cet interventionnisme conjoncturel devait cependant rester compatible avec le respect des règles de l'économie de marché et du libre jeu des acteurs économiques. Cette approche s'est appuyée sur la mise en place d'une régulation concertée de l'économie, fondée sur des règles du jeu et des orientations partagées par les différents acteurs. Le SVR s'est vu ainsi confier un rôle-clé dans ce nouveau dispositif : celui d'une autorité politiquement indépendante et scientifiquement incontestable capable d'établir un

**La clé de voûte d'un système  
de régulation concertée**

diagnostic partagé et des orientations économiques d'intérêt général, fixant ainsi une sorte de cadre commun à l'ensemble des acteurs publics et privés.

Dans sa philosophie, le SVR se distingue ainsi nettement du Conseil d'analyse économique français, instauré en 1997 sous le gouvernement Jospin et qui bénéficie d'une certaine indépendance, mais dont les sujets sont souvent 'commandés' par le pouvoir politique. Mais la principale différence est que le SVR n'est pas véritablement un organe de conseil, mais bien d'évaluation externe et d'analyse parfois critique de la politique économique du gouvernement. Cette évaluation est exprimée dans son rapport annuel dont il définit les thèmes et arrête les conclusions en toute indépendance. Ce n'est que très rarement que le gouvernement lui demande une analyse spéciale sur un projet de réforme (de 1963 à 2003, il n'y a eu que trois rapports spéciaux ou *Sondergutachten*).

**Le SVR, gardien de l'orthodoxie ordo-libérale**

La seconde originalité du SVR tient à son orientation doctrinale, profondément marquée par ses origines. Installé au départ comme 'gardien du temple' contre les éventuelles dérives du tournant néo-keynesien du milieu des années 1960, le SVR est resté, par delà les multiples chocs qu'a connus l'économie allemande, le solide garant de l'ordo-libéralisme. Au-delà de l'analyse économique pure et des discussions sur les modalités du pilotage conjoncturel, le Conseil s'attache imperturbablement à maintenir ou faire prévaloir par des mesures et des règles du jeu appropriées (*Ordnungspolitik*) un cadre général favorable à l'activité économique et à la compétitivité globales. Aujourd'hui, cette doctrine du libéralisme organisé, issue de l'Ecole de Fribourg et qui a fortement inspiré l'architecture de l'économie sociale de marché après 1949, est très largement battue en brèche à la fois par un interventionnisme public multiforme et l'expansion de l'Etat-Providence, ce qui explique que le SVR apparaisse souvent comme un des derniers remparts, mais pas toujours unanime, de l'orthodoxie ordo-libérale. Il arrive en effet que son rapport contienne une analyse divergente, appelée opinion minoritaire du fait qu'elle reflète une situation où les cinq économistes n'ont pas pu se mettre d'accord sur certaines approches. Actuellement, la voix divergente et largement médiatisée est celle du professeur Peter Bofinger pour qui la perte de dynamisme de l'économie allemande se situe davantage du côté de la faiblesse de la demande et moins dans les conditions générales de l'offre comme continuent de l'estimer ses quatre collègues.

**Monopolkommission : le chek-up de la concurrence**

Une autre instance importante, de statut et de composition tout à fait comparables à celui du SVR, mais de compétence plus restreinte, est constituée par la *Monopolkommission* (Commission des monopoles) qui a été instaurée en 1973 dans le cadre de la troisième réforme de la Loi contre les limitations de concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB*), communément appelée loi anti-cartels. A la différence de l'Office fédéral des Cartels (*Bundeskartellamt*), dont elle est distincte et indépendante, la Commission n'a pas de compétence de contrôle opérationnel des fusions, mais une stricte mission d'analyse et de conseil sur l'état de la concurrence. Composée elle aussi de cinq personnalités compétentes et strictement indépendantes, non seulement des pouvoirs publics mais aussi des organisations socio-professionnelles, elle a pour mission d'examiner régulièrement l'évolution de la concentration dans les principaux secteurs de l'économie. Elle publie un rapport principal (*Hauptgutachten*) tous les deux ans dans lequel elle établit un état des lieux de la concentration, indique les évolutions probables, évalue l'application de la réglementation sur le contrôle des fusions, et prend position sur les questions relatives à la politique de régulation de la concurrence. Elle réalise en outre des rapports spéciaux sur certains aspects particuliers de la politique de concurrence, soit à la demande du gouvernement, soit de sa propre initiative. Au cours des dernières années, et dans le contexte de la dérégulation européenne, elle prend également régulièrement position sur l'évolution des marchés des télécommunications, du marché postal, de l'électricité et du gaz, et du marché des chemins de fer. C'est dire que les rapports généraux de la commission sont des documents de tout premier intérêt et qui font autorité pour l'analyse de l'évolution des structures sectorielles de l'économie allemande, de même que les rapports spéciaux font référence pour l'analyse de la problématique de l'ou-

verture des marchés d'intérêt général en Allemagne (voir dans ce numéro l'étude sur les télécommunications).

### Instituts de recherche économique : les analystes de la conjoncture

La deuxième grande catégorie d'instances concerne les six grands instituts de recherche économique (*Wirtschaftsforschungsinstitute*) que sont DIW, ifo, IfW, RWI, IWH et HWWA, auxquels il faut également ajouter le ZEW à Mannheim, qui publie un indicateur de conjoncture très remarqué fondé sur les anticipations des acteurs économiques. Organisés sous forme d'associations (*eingetragene Vereine, e. V.*) ou de sociétés à responsabilité limitée, mais dont l'utilité publique a été reconnue, ils dépendent largement de fonds publics (les six grands sont financés à parts égales par le Bund et les Länder). Cette structure de financement (à l'opposé de celle des pays anglo-saxons) est fondée sur la philosophie selon laquelle l'indépendance ne peut être assurée de façon optimale que par un financement public stable. Ainsi, ils orientent librement leurs thèmes de recherche et alimentent constamment les médias. A travers cette qualité de producteur de diagnostic et de données originales fondées sur diverses enquêtes, ils contribuent au pluralisme d'idées dans le débat public. Mais le niveau de financement est soumis à une condition : les sept grands instituts sont régulièrement évalués quant à la scientificité de leur production.

#### Les principaux instituts de recherche économique allemands

Institut	Directeur	Salariés <sup>a)</sup>	Budget <sup>b)</sup>	Principaux objets de recherche
<b>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)</b> , Berlin www.diw.de fondé en 1925	<b>Klaus Zimmermann</b> , 58 ans, depuis 2000, également directeur de l'institut IZA à Bonn et professeur à Bonn et professeur honoraire à Berlin	163 (82)	18,4 (6,3)	Conjoncture, économie internationale, politique sociale, société de l'information et compétitivité, innovation et technologie, énergie et environnement
<b>Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung</b> , Munich, www.cesifo-group.de, fondé en 1949	<b>Hans-Werner Sinn</b> , 58 ans, depuis 1999, également professeur d'économie et de finances publiques à l'université de Munich	133 (63)	13 (5,5)	Conjoncture et marchés financiers, économie publique, politique sociale et marché du travail, capital humain et innovation, économie institutionnelle
<b>Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWA)</b> , Hambourg <sup>c)</sup> www.hwwa.de, www.hwwi.de, fondé en 1908	<b>Thomas Straubhaar</b> , 48 ans, depuis 1999 directeur du HWWA et depuis 2005 du HWWI, économiste suisse, également professeur à l'université de Hambourg	130 (30) <sup>d)</sup>	11,5 (1,5) <sup>d)</sup>	Monnaie, conjoncture, matières premières, migration et marché du travail, commerce international et développement
<b>Institut für Weltwirtschaft (IfW)</b> , Kiel www.ifw-kiel.de, fondé en 1914	<b>Denis Snower</b> , 55 ans, depuis 2004, économiste américain, spécialiste du marché du travail	103 (46)	10,2 (1,0)	Globalisation et croissance, biens publics, macroéconomie, marchés financiers
<b>Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)</b> , Essen www.rwi-essen.de, fondé en 1926	<b>Christoph Schmid</b> , 43 ans, depuis 2002, également professeur à l'université de Bochum, économètre formé aux Etats-Unis	84 (52)	6,4 (1,9)	Marché du travail, sécurité social, migration, éducation, PME et artisanat, nouvelles technologies
<b>Institut für Wirtschaftsforschung (IWH)</b> , Halle www.iwh-halle.de, fondé en 1992	<b>Ulrich Blum</b> , 53 ans, depuis 2004, ingénieur économique,	70 (36)	4,7 (0,5)	Spécialisé dans l'économie des nouveaux Länder (intégration, mutations structurelles et institutionnelles), élargissement de l'UE, innovation
<b>Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)</b> , Mannheim <sup>e)</sup> www.zew.de, fondé en 1990	<b>Wolfgang Franz</b> , 62 ans, depuis 1997, également membre du SVR depuis 2003, auquel il a déjà appartenu de 1994 à 1999	134 (92)	12,9 (5,7)	Marché financiers, marché du travail et sécurité sociale, économie industrielle, fiscalité d'entreprise, finances publiques, environnement

Source : *Wirtschaftswoche*, 19 juin 2006. (a) Entre parenthèses, nombre de salariés travaillant dans la recherche. (b) en millions d'euros ; entre parenthèses, les moyens ne provenant pas de sources publiques. (c) Suite à l'arrêt du financement public, le HWWA est en train de cesser son activité. C'est pour cette raison que T. Straubhaar a créé le HWWI, financé entièrement par fonds privés. (d) Situation relative au HWWA. (e) Contrairement au DIW, IFO, HWWA, IfW, RWI et IWH, le ZEW ne participe pas au rapport semestriel commun de conjoncture.

Bien que leurs analyses de la conjoncture ne représentent qu'une infime partie de leur champ d'activité, tourné vers l'ensemble de la recherche économique, les six grands instituts sont surtout remarquables pour leur rapport conjoncturel conjoint (publié au printemps et en automne), commandé et financé par le gouvernement à hauteur de 1,3 million € par an (le 116<sup>ème</sup> rapport sort le 16 octobre 2006). Afin de coordonner leur travail de recherche et de conseil et surtout afin de concevoir et publier le rapport semi-annuel, ces instituts se sont regroupés pour former la *Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute* (ARGE) auquel appartiennent également 25 autres instituts économiques, mais dont certains ne dépendent que de fonds privés.

### Les instituts de recherche spécialisés

La troisième catégorie concerne les instituts plus au moins spécialisés dans des domaines spécifiques. C'est le cas par exemple de l'*Institut Arbeit und Technik* (IAT, Gelsenkirchen), financé par le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, et spécialisé dans l'analyse de l'organisation et des conditions de travail, de la formation et de l'innovation. Ou de l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB, Nuremberg), géré et financé par l'Agence fédérale pour l'emploi ; son mandat est exclusivement centré sur l'analyse du marché du travail et des qualifications. Mais de par sa coopération étroite avec le ministère fédéral de l'Emploi, il bénéficie de moins d'indépendance. La Deutsche Post, pour sa part, sponsorise depuis quelques années le *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit* (IZA), un organisme à but non lucratif qui est associé à l'université de Bonn.

Egalement dans cette catégorie d'instituts spécialisés et de statut plutôt universitaire entrent certains instituts ancrés plus largement dans le domaine des sciences sociales, notamment le *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (WZB) et le *Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung* (MPIfG) de Cologne dont les publications sont certes moins économiques, mais dont les membres du directoire sont régulièrement invités par le gouvernement fédéral à participer à des commissions d'experts. Par ailleurs, un certain nombre d'instituts spécialisés dans les affaires étrangères et les relations internationales délivrent également une expertise économique. C'est le cas par exemple de la *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP, Berlin), fondée en 1962 ; elle est – de par sa taille et ses ressources (budget annuel de 10 millions €) – le principal *think tank* allemand et en Europe au niveau des questions internationales.

### L'expertise et le conseil dans le champ politique

Fondations des partis politiques  
et instituts de recherche des  
organisations professionnelles

La quatrième frange de l'expertise pénètre plus avant dans la sphère politique, mais dans une position intermédiaire entre société civile et pouvoir politique. Il s'agit d'un ancrage institutionnel particulier qui relève soit d'organisations à vocation partisane, tels que les instituts d'études et commissions de réflexion relevant des fondations rattachées aux principaux partis politiques, respectivement, pour les trois plus importantes, la *Konrad-Adenauer-Stiftung* pour la CDU, la *Friedrich Ebert Stiftung* pour le SPD et la *Friedrich Naumann Stiftung* pour le FDP. Soit d'organismes d'étude et d'information spécialisée relevant d'organisations socio-professionnelles. Dans cette mouvance se situent tout particulièrement les centres d'études soutenus par les partenaires sociaux, l'*Institut der Deutschen Wirtschaft* (IW, Cologne), financé par la Fédération de l'Industrie BDI, diverses organisations patronales et grandes entreprises allemandes, ainsi que le *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut* (WSI, Düsseldorf) soutenu par la Confédération des Syndicats allemands (DGB), de même que l'*Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung* (IMK) qui relève de la Fondation Hans Böckler, elle-même financée par le DGB et les grands syndicats de branche. Viennent s'y ajouter de nombreux organismes dépendant d'organisations socio-professionnelles et groupements d'intérêts les plus divers qui livrent

des expertises variées dans leur secteur spécifique. Ce potentiel important de l'expertise professionnelle reflète non seulement le principe de subsidiarité, mais également, du fait de la non-ingérence des pouvoirs publics dans la négociation sociale (principe constitutionnel de l'autonomie contractuelle garanti par l'art. 9 de la LF), la place importante que tiennent les partenaires sociaux dans la définition de la politique économique et sociale.

La cinquième catégorie d'instances d'expertise et de conseil se situe dans l'orbite immédiate de l'administration et est constituée de conseils ou commissions à vocation généralement consultative, qui ne s'expriment que sur des sujets spécifiques relevant de la compétence particulière d'un ministère ou d'un organisme de droit public. C'est le cas, dans le domaine déjà évoqué de la politique de concurrence, du *Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen*, conseil scientifique de l'Agence fédérale des réseaux (*Bundesnetzagentur*) qui se situe dans le champ particulier des secteurs en voie de dérégulation. Fondé également par la loi (lois sur les télécommunications et sur la Poste), il agit comme une commission permanente afin de conseiller l'Agence dans son action de régulateur des industries de réseau. Certains ministères disposent aussi de commissions permanentes (*wissenschaftliche Beiräte*) : par exemple 36 professeurs d'économie auprès du ministère fédéral de l'Economie, et 26 aux Finances. Leur rôle est plutôt d'ordre consultatif, mais peut aller plus loin. Ainsi, le *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (il existe depuis 1949) publie régulièrement des analyses et rapports et est considéré comme la conscience du ministère. A la grande différence des instituts indépendants, l'expertise des commissions permanentes, certes publiée, est destinée d'abord et en priorité aux décideurs.

**Les instances et commissions consultatives des ministères et organismes publics**

La sixième catégorie se distingue nettement de l'expertise permanente et s'inscrit directement dans le processus de décision politique. Il s'agit d'un ensemble également très riche de commissions et comités d'experts, travaillant dans la sphère gouvernementale proprement dite, mais de manière temporaire ou *ad hoc*. Le recours à ce type de commissions s'est accentué dans la période récente notamment sous le gouvernement Schröder. Leur spécificité est qu'elles répondent souvent à un objectif précis qui consiste à émettre des propositions et parfois même à élaborer un projet de réforme dans un domaine donné. Ces commissions font appel à des économistes, mais intègrent de plus en plus souvent des experts issus d'autres horizons, notamment des consultants de cabinets privés renommés. Contrairement aux groupes d'experts permanents, elles doivent produire des recommandations concrètes, ce qui n'est pas dans la mission du Conseil des sages, ni vraiment la préoccupation centrale des instituts de recherche indépendants. Parmi les commissions *ad hoc* les plus connues qui ont été instituées ces dernières années figure le groupe de *Benchmarking* instauré dans le cadre du Pacte pour le travail, la formation et la compétitivité (*Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*) qui a réuni les représentants des pouvoirs publics et des partenaires sociaux et siégea de 1998 à 2001. Par la suite, après l'échec du Pacte en janvier 2002, ont été instaurées successivement trois commissions portant sur des champs de réforme différents : la commission Hartz sur la réforme du marché du travail et qui a débouché sur les lois du même nom sous le gouvernement Schröder II ; la commission Rürup sur la réforme de financement du système de protection sociale et, plus récemment, la Commission Biedenkopf mise en place par le chancelier Schröder à l'été 2005 pour étudier une modernisation du système de gestion (voir Lasserre, in *REA 72/05*) et dont les travaux sont encore en cours.

**Les commissions d'experts *ad hoc* ou l'expertise réformatrice**

### Vitalité et influence de l'expertise d'initiative privée

Ce décloisonnement de l'expertise se nourrit de la vitalité d'un septième secteur relevant de l'initiative purement privée et poursuivant tantôt des objectifs d'utilité publique générale, tantôt une activité de conseil à but lucratif. Dans la première

**Institutions à vocation 'advocative' et fondations privées d'utilité publique**

catégorie figurent essentiellement des institutions qui se consacrent à la défense d'une cause d'intérêt général ou particulier. Celles-ci connaissent un développement considérable tant quantitatif que qualitatif et exercent une influence reconnue dans l'opinion. Dans le champ socio-économique, on y trouve par exemple le *Ökoinstitut* à Freiburg, la Fondation Economie de marché et politique (*Stiftung Marktwirtschaft und Politik*, anciennement *Frankfurter Institut*) à Berlin ou l'Institut Economie et société (*Institut Wirtschaft und Gesellschaft*) à Bonn, tous très présents dans les médias grâce leurs publications accessibles à un assez large public de citoyens avertis.

Par ailleurs, de nombreuses grandes entreprises ont créé des fondations réputées. On citera notamment la Fondation Bertelsmann qui poursuit un but assez particulier, car elle est moins orientée vers la publication directe d'expertise, mais se conçoit plutôt comme une plateforme réunissant experts et hommes politiques, afin de faciliter le transfert de savoirs. Ces dernières années, elle s'est surtout consacrée aux grandes réformes structurelles et à la modernisation du secteur public. L'*Alfred-Herrhausen-Gesellschaft* proche de la Deutsche Bank œuvre plus modestement dans la même direction, de même que de nombreuses autres fondations développant ou encourageant une activité d'expertise socio-économique multiforme.

#### L'influence croissante du conseil privé dans la vie publique

L'autre catégorie de centres d'expertise de statut privé relève de l'activité lucrative au sens propre. Elle comprend les cabinets de conseil commerciaux, comme la Prognos AG, Andersen Consulting ou Roland Berger, pour ne citer que les plus célèbres et dont la vocation première est de conseiller les entreprises. Mais compte tenu du langage souvent académique des instituts et d'autres organismes à vocation scientifique ou du caractère souvent théorique de leurs travaux, les grands cabinets de conseil ont eux aussi très largement investi l'espace public. Ils ont ainsi conquis une influence grandissante auprès des milieux politiques qui affichent ouvertement leur préférence pour des expertises plus opérationnelles aux résultats plus concrets et plus médiatiques. Ainsi, on a pu voir travailler le cabinet Roland Berger pour l'ancien gouvernement Schröder, tandis que McKinsey conseillait l'opposition.

#### Médiatisation et personnalisation de l'expertise

De cette richesse institutionnelle, de cette vitalité de l'expertise publique et privée et de la médiatisation croissante du débat public découle enfin une personnalisation grandissante de l'activité de conseil, qui devient également l'apanage de spécialistes patentés qui occupent le devant de la scène. Citons par exemple Hans-Werner Sinn, professeur à Munich et directeur de l'institut ifo, Klaus F. Zimmermann qui dirige le DIW et le IZA ou Norbert Walter, économiste en chef à la Deutsche Bank. Ces économistes 'patentés' sont à la fois très présents dans les médias et pratiquent une activité de conseil du type *face to face*. D'autres tirent leur réputation d'une activité variée et d'une expérience éprouvée du conseil dans la sphère publique. Par exemple, Bert Rürup a non seulement présidé la commission qui porte son nom, mais préside également depuis peu le Conseil des sages. D'autres encore sont engagés directement comme conseillers personnels par les décideurs. Ainsi, Angela Merkel s'est assurée, depuis son accession à la Chancellerie, les conseils de Jens Weidmann qui travaillait précédemment à la Bundesbank et pour le Conseil des sages.

### Des rapports aujourd'hui difficiles entre conseil et action

Ce foisonnement du paysage allemand de l'expertise économique assure une production abondante, récurrente et variée qui répond très largement aux exigences du pluralisme : multiplicité des sources d'information, indépendance, variété et concurrence des approches, pluralisme des opinions et des formes d'expression. Pourtant, ce dispositif souffre d'une crise de confiance et d'identité qui tient moins de sa vitalité que d'une perte d'efficacité dans sa capacité à influencer le processus de décision politique.

L'histoire des relations entre le monde politique et les experts économiques est riche d'anecdotes, exprimant la difficulté chronique des uns à se faire entendre par les autres. Ainsi, de l'ancien chancelier Helmut Kohl, on garde en mémoire l'expression : « *Je veux gagner des élections et non pas le prix Ludwig Erhard* » (prix destiné à récompenser des succès en matière de compétitivité), tandis que son successeur Gerhard Schröder répliquait à la réception du rapport semestriel des instituts de conjoncture : « *Cette manière de faire de la science me fait penser à la météorologie* ». Alors que les uns critiquent le caractère trop théorique des études et l'absence d'une sensibilité pour les nombreuses contraintes sous lesquelles les décisions politiques doivent être prises, les autres, Conseil des Sages en tête, se plaignent d'une fixation des décideurs sur le « court-termisme » et de leur volonté insuffisante de faire aboutir les réformes.

Plusieurs facteurs expliquent cette crise de confiance entre conseil et politique. D'abord, il ne faut pas oublier que les évaluations du Conseil des Sages et la production des grands instituts de recherche économique, lesquelles bénéficient d'une attention indéniable de la part des médias, représentent davantage une information de fond qu'elle ne cherchent à infléchir les choix politiques à tout prix. Cette forme de d'expertise et de recherche est ainsi moins vouée au conseil direct qu'à l'évaluation scientifique du travail gouvernemental. Dans le cas du Conseil des Sages, cette mission d'expertise est même clairement définie et circonscrite par la loi, puisqu'au terme de celle-ci le SVR n'a pas mandat d'émettre des recommandations politiques concrètes.

Il est également compréhensible que le pouvoir politique n'apprécie guère ce contrôle externe, surtout en période de crise. Quand Ludwig Erhard proposa l'institution d'un Conseil de cinq sages, il a dû surmonter les fortes résistances d'un chancelier Adenauer craignant – à juste titre – que celui-ci donnerait du fil à retordre aux politiques. Mais si aujourd'hui le Conseil souffre d'une déperdition d'influence, cela tient à des causes multiples. D'un côté, les enjeux politiques sont devenus plus complexes, à la fois du point de vue technique et du point de vue politique sous l'effet de la multiplicité des intérêts en jeu et de la montée des corporatismes. De l'autre, et alors que leur action devrait pouvoir s'inscrire dans la durée, les marges de manoeuvre des décideurs politiques se réduisent sous l'effet des contraintes temporelles de la démocratie électorale, de la volatilité de l'opinion et de la fragilité croissante des majorités.

Enfin, il convient d'examiner les conditions spécifiques dans lesquelles évolue l'expertise scientifique dans la période récente. Le cas des grands instituts de recherche économique est de ce point de vue instructif pour comprendre le caractère contradictoire des attentes que la sphère politique nourrit à l'égard de l'expertise scientifique. Tous les sept ans, les instituts doivent se soumettre à une évaluation par la *Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz* (WGL), une fondation d'utilité publique créée en 1995 à Berlin et issue de l'association scientifique dite « *Blaue Liste* », elle-même créée en 1977 et regroupant plus de 80 instituts de recherche financés directement sur fonds publics. Le postulat sous-jacent à ces évaluations est que, plus les instituts sont productifs et plus leurs analyses reposent sur des bases scientifiques internationalement reconnues, moins les responsables politiques peuvent ignorer leurs analyses.

Le critère d'évaluation utilisé par la WGL – une publication par an et par collaborateur dans une revue internationale réputée – pose cependant un double problème. D'abord, parce que dans l'organisation de leurs activités et la configuration de leur potentiel scientifique, les instituts ne peuvent satisfaire qu'à moitié à ce critère. Ensuite, parce que le critère risque d'approfondir le fossé entre l'offre de conseil et le monde politique. Les revues les plus reconnues scientifiquement utilisent un langage très mathématisé et modélisé, généralement inaccessible aux non-initiés, y compris dans la sphère des décideurs politiques. Ensuite, les économistes risquent de s'éloigner des interrogations des hommes politiques – une tendance qui est encore renforcée par le deuxième

**Un décalage croissant entre logique d'expertise et logique de décision**

**Une expertise elle-même régulièrement expertisée**

critère de la WGL, celui d'une plus grande concentration de la recherche sur des thèmes prioritaires. La WGL favorise ainsi une spécialisation et un cloisonnement thématiques qui sont peu compatibles avec les contraintes spécifiques des responsables politiques, confrontés au fait que les problématiques sont interdépendantes et exigent au contraire des approches pluridisciplinaires.

**Les instituts de conjoncture  
sous pression**

Les instituts de recherche économique sont ainsi placés en face d'un dilemme. Pour ne pas perdre leurs financements publics, ils tentent une double stratégie : embaucher des jeunes chercheurs, chargés de publier des articles académiques, afin de satisfaire au critère de publication, laissant l'activité de conseil aux collègues plus âgés et moins au fait des derniers développements scientifiques. Pour les instituts qui ne veulent ou ne peuvent satisfaire aux critères de la WGL, la sanction est immédiate : en 2004, la WGL a sorti l'institut HWWA de Hambourg de la liste des instituts subventionnés et, depuis 2005, l'institut IfW de Kiel est également sur la sellette. L'Institut Ifo de Munich est passé lui aussi par cette phase : en 1998, il avait été dégradé au rang de simple établissement de services, perdant ainsi le quart de son financement, avant d'être réintégré en juin dernier après une réorganisation profonde. A l'avenir, la situation sera surtout critique pour les deux instituts les plus petits, le RWI et le IWH, bien que le dernier, seul institut basé dans les nouveaux Länder et de création récente, devrait bénéficier d'une certaine protection. La situation est telle qu'on en vient à s'interroger si l'objectif inavoué de l'évaluation n'est pas, sous couvert d'un renforcement de leur capacité d'expertise, de réduire le potentiel global et le nombre des instituts de recherche économique indépendants.

**Une approche nouvelle :  
gouverner par commissions temporaires**

Face à la tonalité académique dominante des instituts de recherche et de l'expertise indépendante d'intérêt public, le monde politique affiche de plus en plus ouvertement sa préférence pour des expertises plus concrètes et plus médiatiques, comme celles fournies par les cabinets de conseil commerciaux, jugés plus réceptifs aux attentes politiques de leurs commanditaires. Mais cette tendance est marginale, comparée à celle qui privilégie l'instauration de nouvelles formes de consultation politique par l'intermédiaire de commissions spécialement mandatées pour promouvoir un projet de réforme dans un champ donné.

**De l'impossible gestation  
du consensus...**

Les expériences évoquées précédemment sont instructives du point de vue politique car elles témoignent d'une évolution notable de paradigme dans la mise en œuvre de ces nouvelles formes de conseil. Dans le cas du groupe de *Benchmarking* du Pacte pour le travail, la démarche procédait ouvertement de l'approche classique du dialogue tripartite entre Etat et partenaires sociaux. Ce groupe, composé de cinq scientifiques issus d'instituts universitaires et professionnels renommés, avait pour mission d'alimenter le Pacte en expertise en vue de faciliter le consensus des partenaires sociaux autour de propositions fondées sur des constats scientifiques partagés. Bien qu'en majorité proches du mouvement syndical, les experts ont finalement buté sur la résistance de ce dernier à accepter de nouveaux indicateurs pour évaluer l'efficacité de la politique du marché du travail. Ce refus n'a été que le prélude à la décision des syndicats de se retirer du Pacte en janvier 2002. Cet échec n'est pas à proprement parler celui de la commission, mais d'une procédure à finalité consensuelle qui s'est heurtée à l'intransigeance de l'un des partenaires et à son refus du changement. En cela, cette tentative de rénovation du dialogue tripartite par le truchement d'un recours aux experts a mis en lumière la crise de la régulation tripartite et l'impasse d'une stratégie de modernisation fondée sur l'action concertée avec les partenaires sociaux.

**... à la réforme 'clés en main'**

Dans cette perspective, la commission Hartz qui a pris le relais peut être vue comme une tentative de fonder la modernisation sociale sur une démarche nou-

velle, dans laquelle le recours aux experts ne vise plus à rallier l'assentiment des partenaires sociaux, mais bien à contourner leur résistance aux réformes. Lancée juste après un scandale sur la manipulation statistique des taux de placement des chômeurs qui ébranla l'Office fédéral du travail au début de 2002, cette commission a non seulement profité d'une formidable opportunité, mais également d'une volonté politique forte. Elle a été financée par le gouvernement et supervisée étroitement par la chancellerie, marginalisant ainsi le ministère du Travail et des affaires sociales. Enfin, elle a bénéficié de l'expérience et du savoir-faire de son président, Peter Hartz, Directeur du travail et des Affaires sociales chez Volkswagen, par ailleurs membre du syndicat IG Metall, qui a réussi à trouver rapidement un consensus entre experts et décideurs venus d'horizons professionnels et politiques divers et à proposer des solutions concrètes. Sur la base d'un projet de réforme livré pour ainsi dire 'clés en main', les propositions Hartz ont rapidement débouché sur une série de lois entre 2003 et 2005 qui ont constitué l'ossature du programme de réformes du gouvernement Schröder II, baptisé *Agenda 2010*.

Le gouvernement SPD/Verts a ensuite tenté – mais cette fois sans succès – de répéter l'expérience avec la mise en place d'une commission comparable installée fin 2002, présidée par Bert Rürup et chargée de réfléchir notamment à une réforme du financement du système de santé. Si elles n'ont pas réussi à trouver un débouché législatif immédiat, les propositions de la Commission Rürup, n'en ont pas moins servi de base de travail pour les négociations du programme de grande coalition à l'automne 2005. Quant à la Commission Biedenkopf chargée par G. Schröder d'explorer une modernisation du système de cogestion, elle ne semble devoir déboucher, dans l'état actuel de ses travaux, que sur des propositions très modestes.

Le succès de ces différentes commissions censées explorer de nouvelles voies dans la consultation politique est, somme toute, assez variable, selon qu'elles sont ou non parvenues à contourner l'immobilisme des acteurs sociaux. Elles ont en tous cas en commun de se détourner des structures et des normes établies de l'expertise traditionnelle. On a vu ainsi se mettre en place un dispositif jusque-là assez peu pratiqué en Allemagne de 'gouvernement par commissions interposées' à l'instar de ce qui se produit dans les grandes entreprises privées lorsque l'on fait intervenir un consultant extérieur pour mieux faire passer des réformes douloureuses. D'un point de vue quantitatif, cette évolution ne doit pas être surestimée : il convient ainsi de noter que le nombre absolu de commissions et instances consultatives est nettement en régression et n'atteint aujourd'hui, avec environ 150, seulement la moitié de son plus haut niveau à la fin des années 1970. Ce qui tendrait à prouver que cette pratique est devenue non seulement plus sélective, mais nettement plus efficace que les formes de consultation traditionnelle en termes d'influence réelle sur les choix politiques. Rien n'indique cependant que cette tendance observée dans la période récente et dans un contexte politique marqué par des majorités politiques fragiles se poursuive durablement. La mise en place d'un gouvernement de grande coalition semble porter un coup d'arrêt momentané à cette forme de gouvernance externalisée en replaçant le processus de décision et les arbitrages politiques au cœur de la sphère de responsabilité gouvernementale.

Pour l'offre traditionnelle d'expertise et de conseil, et surtout celle qui relève des instituts de recherche établis, l'évolution récente reste néanmoins un défi qui les menace à moyen terme. Ils ont alors commencé à réagir par différentes stratégies, notamment par une diversification de leurs publications, afin de traiter des sujets plus concrets et d'une manière plus accessible, ainsi que par une présence plus importante dans les médias. Mais quoi qu'il en soit, et sous réserve qu'ils parviennent à améliorer leur visibilité, ils disposent d'un double argument de poids qui plaide en faveur de leur pérennité : les nouvelles formes de conseil (commissions ou cabinets privés) n'atteignent ni les exigences scientifiques, ni le degré de transparence de l'expertise indépendante d'intérêt public.

**Un bilan mitigé et une évolution peut-être transitoire**

**EN DEPIT DE LA RICHESSE DE SON POTENTIEL ET DE SA PRODUCTION**, le métier du conseil économique souffre à l'évidence, dans son rapport à la sphère décisionnelle, d'une crise de crédibilité et de légitimité, due en grande partie à son repli sur une activité scientifique qui privilégie trop exclusivement le diagnostic descriptif par rapport à la recherche opérationnelle. Sur ce terrain, et dans un contexte de politique économique difficile, l'expertise économique se voit directement confrontée au défi de la valorisation et de l'application de ses résultats. D'un autre côté, sa très large dépendance des financements publics implique légitimement une évaluation régulière de sa production, évaluation qui est principalement, mais paradoxalement, fondée sur des critères d'excellence scientifique internationale s'appliquant essentiellement à la recherche fondamentale.

L'enjeu contradictoire auquel elle se voit ainsi soumise apparaît difficilement surmontable : il est en effet illusoire d'exiger de la recherche économique qu'elle puisse à brève échéance satisfaire à la fois à un degré de haute scientificité et répondre en même temps aux besoins croissants d'expertise que requiert l'action politique concrète. Ces deux activités relèvent en fait de deux métiers distincts qui s'appuient sur des potentiels de compétences et des approches spécifiques qu'il conviendrait de promouvoir par des procédures d'allocation de ressources et d'évaluation adéquates et différenciées.

On peut redouter que face à ce double défi, la recherche économique allemande soit conduite à reléguer au second plan et à perdre de vue sa mission d'intérêt général, qui a été l'un de ses points forts et reste l'un des objectifs essentiels de l'activité scientifique : éclairer les citoyens et les décideurs sur la complexité des enjeux et la pertinence des choix collectifs.

Néanmoins, les centres d'expertise devraient pouvoir s'appuyer sur leur solide insertion dans le débat public pour mettre à profit l'évolution des modes de communication publics qu'induit la société de l'information. Comme le souligne l'universitaire Klaus F. Zimmermann, chercheur au DIW et à l'institut IZA, et qui conseille l'institut IW en matière de communication : « *l'efficacité de l'expertise et du conseil indépendants résulte en grande partie de la communication dans l'espace public* », car celle-ci joue un rôle-clé dans la détermination de l'agenda public. La notoriété médiatique des travaux d'expertise scientifique devient dès lors un levier essentiel pour transmettre le savoir aux décideurs comme aux citoyens. Dans cette nouvelle approche, les médias ne sont plus de simples multiplicateurs, ils ont plutôt une mission foncière de 'traducteurs-valorisateurs' : celle de reformuler les thèses scientifiques en les adaptant aux nouveaux besoins des acteurs politiques comme de la collectivité, c'est-à-dire en condensant et simplifiant le message afin de le rendre intelligible et donc opérant. Dans un environnement de plus en plus complexe exigeant des choix rapides, ils constituent aujourd'hui un relais majeur permettant de surmonter, au moins en partie, la crise d'efficacité du conseil scientifique

#### Indications bibliographiques :

- ACKERMANN R., GRÄF P., « Politikberatung und Weltwirtschaft : Weltfremde Zwänge », *Wirtschaftswoche*, 19 juin 2006
- PAUTRAT M.-H., « Le rôle des fondations allemandes dans la recherche et l'innovation », *Regards sur l'économie allemande*, n°57/2002
- THUNERT M., « Think tanks in Deutschland – Berater der Politik ? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n°5&, 2003
- WAGNER G., « Volkswirtschaftslehre und Politikberatung », *Wirtschaftsdienst*, vol. 1, 2006
- WIEGARD W., « Politikberatung im internationalen Vergleich », in: *Vierzig Jahre Sachverständigenrat*, Sachverständigenrat, 2003
- ZIMMERMANN B. (ed), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, MSH/CIERA, 2004
- ZIMMERMANN K. F., « Advising Policymakers Through the Media », *Discussion paper* 1001, IZA, Bonn, janvier 2004
- [www.arqe-institute.de](http://www.arqe-institute.de)