



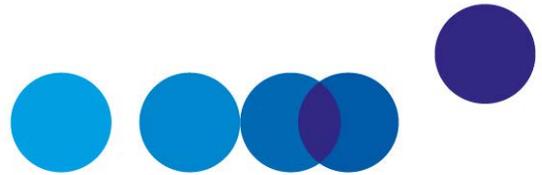
FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Expertise et démocratie

Faire avec la défiance

RAPPORT

DÉC.
2018



EXPERTISE ET DÉMOCRATIE

FAIRE AVEC LA DÉFIANCE

Rapporteur
Daniel Agacinski



On se dessaisit, aujourd'hui, au profit des experts, de décisions concernant les problèmes économiques, financiers, fiscaux, etc. Ces domaines sont devenus si compliqués, nous dit-on, qu'il faut nous en remettre au jugement de ceux qui savent. Il y a là, en réalité, une sorte d'expropriation du citoyen. La discussion publique se trouve ainsi captée et monopolisée par des experts.

Il ne s'agit pas de nier l'existence de domaines où des compétences juridiques, financières ou socio-économiques très spécialisées sont nécessaires pour saisir les problèmes. Mais il s'agit de rappeler aussi, très fermement, que, sur les choix des enjeux globaux, les experts n'en savent pas plus que nous [et que] ce n'est pas à eux que peuvent appartenir les décisions de fond.

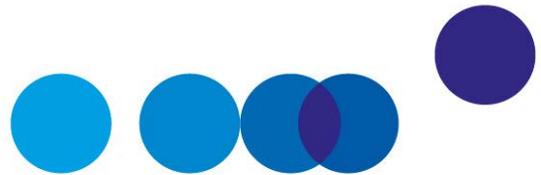
Paul Ricœur

Entretien avec Roger-Pol Droit, *Le Monde*, 29 octobre 1991

Ce rapport a été préparé à partir des enseignements du séminaire « Paroles d'experts, pour quoi faire ? », piloté entre mai 2017 et juillet 2018 à France Stratégie par Daniel Agacinski, Virginie Gimbert et Béliqh Nabli.

Il a été rédigé par Daniel Agacinski, sous la responsabilité de Gautier Maigne, directeur du département Société et politiques sociales de France Stratégie, et a bénéficié des contributions de Dominique Auverlot, Agnès Bocognano, Pierre-Yves Cusset, Marie Dégremont, Hélène Garner, Virginie Gimbert, Céline Mareuge, Marie-Cécile Milliat, Antoine Naboulet et Robin Taillefer.

En dehors de France Stratégie, Matthieu Angotti, Jacques Chevallier, Christine Chognot, Jacques de Maillard, Corinne Delmas, Liora Israël, Clément Lacouette-Fougère, Tangi Le Névé Ricordel, Stéphane Le Boulter, Yannick Moreau, Pierre-Alain Roche, Jean-Luc Tavernier, Jean-Yves Trépos et plusieurs membres de l'Académie des technologies, par leur relecture partielle ou totale de différentes versions du projet de rapport, ont également permis de l'enrichir, de l'amender ou de le préciser – sans que le document ici publié les engage en rien. Qu'ils en soient vivement remerciés.



AVANT-PROPOS

Tous les ingrédients semblent aujourd'hui présents pour tendre vers l'idéal d'une démocratie adulte : le niveau d'instruction et de qualification des Français s'est considérablement élevé ; la révolution numérique offre à chacun l'accès à une masse d'information inimaginable il y a seulement quelques décennies, et la faculté de s'exprimer librement sur n'importe quel sujet ; les délibérations des institutions publiques sont plus ouvertes que jamais et les médias d'information en continu mettent l'actualité à portée de clic à n'importe quel moment.

Et pourtant quelque chose ne va pas.

Fréquemment, des citoyens expriment, sous des formes et avec des intensités variées, des doutes, des critiques, un certain scepticisme à l'égard des modalités de production, de circulation et d'utilisation des connaissances disponibles pour la décision publique.

Est-on vraiment sûr de l'innocuité des vaccins ? L'euro a-t-il fait flamber les prix ? La réduction du temps de travail a-t-elle fait reculer le chômage ? Les enfants apprennent-ils mieux quand ils passent quatre ou cinq jours par semaine à l'école ? Quelles sont l'ampleur et les causes du réchauffement climatique ?... Cette série de questions illustre la diversité des enjeux pour lesquels la vie démocratique a soif de connaissances étayées. Et le nom que l'on donne le plus souvent à celles et ceux que l'on sollicite pour apporter ce type d'éclairage est celui d'*experts*.

Qu'est-ce qui rend un expert digne de confiance ? Et quelle place faut-il lui accorder dans les délibérations portant sur l'intérêt général, en démocratie ? Dans une période que l'on qualifie parfois d'ère de la défiance, les experts semblent à la fois omniprésents, dans une action publique profondément technicisée, et en même temps victimes d'un important discrédit.

Peut-on identifier les causes de ces doutes, voire de ce rejet ? Y a-t-il des moyens, pour les experts, de reconquérir la confiance des citoyens ? Est-ce même en ces termes qu'il convient de poser la question ?

Ces interrogations n'ont rien de purement théorique. Il en va de la qualité de notre débat démocratique, de la pertinence et de l'efficacité des décisions prises par les responsables politiques, et donc de la cohésion nationale comme de la vigueur de nos institutions.

France Stratégie, instance de prospective, d'évaluation, de débat et de proposition placée auprès du Premier ministre, fait pleinement partie de ce paysage de l'expertise. Elle y occupe une place singulière, à la fois liée à l'histoire, qui la relie au Commissariat général du Plan, et à ses missions interministérielles, qui comprennent l'animation d'un réseau d'organismes d'expertise et de concertation.

C'est donc en tant qu'acteur de ce champ que France Stratégie a souhaité se saisir de la question de l'expertise et réfléchir au contexte dans lequel elle exerce aujourd'hui ses missions, en y associant l'ensemble des personnes et des institutions qui souhaitaient s'y impliquer, notamment par le biais d'un séminaire ouvert, « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », qui s'est tenu de mai 2017 à juillet 2018.

Le présent rapport est le fruit de ces réflexions, elles-mêmes issues d'une mise en commun des questionnements divers que de nombreux acteurs portent sur ce sujet de la crise de confiance envers l'expertise. Il prend appui sur les analyses produites sur ces questions par différents chercheurs, en particulier sociologues, politistes, philosophes ou historiens des sciences, sur des témoignages d'acteurs engagés, sur ce que les enquêtes d'opinion disent de la confiance et de ses ressorts, en France comme à l'étranger.

À partir de ce matériau, c'est un travail d'interprétation qui a été entrepris, avec trois objectifs qui structurent le rapport : mettre en lumière les éléments les plus significatifs du contexte actuel en matière de confiance envers l'expertise ; identifier ce qui, dans les situations d'expertise, peut faire naître de la défiance ; proposer des orientations susceptibles d'améliorer le fonctionnement des institutions qui participent à l'expertise.

La diversité des champs couverts par les experts mobilisés dans l'action publique est considérable. On peut même douter de la possibilité de rassembler l'ensemble de ces types d'expertise sous une seule et même notion. C'est cependant le pari qui est fait ici, celui de penser de façon transversale les enjeux de mobilisation du savoir pour l'intérêt général.

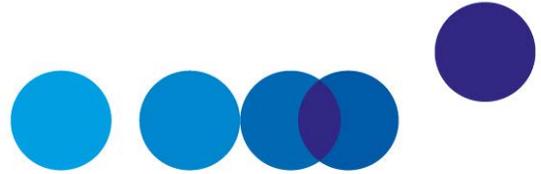
Cela supposait, matériellement, de se fixer quelques limites : sans s'interdire le recours à l'histoire ou à la comparaison internationale, le rapport se concentre sur les problèmes publics qui se posent au niveau national et centre ses réflexions sur la situation française contemporaine. Des questions importantes auraient également pu être posées sur le fonctionnement de l'expertise publique à l'échelon européen, ou dans les collectivités

locales ; elles ne seront pas abordées, mais les grands principes des raisonnements conduits dans ce rapport doivent pouvoir s'appliquer de façon analogue à ces différents niveaux.

Notre ambition est que ce rapport aide ses lecteurs à réfléchir aux questions que pose le recours aux experts, et à certains des concepts qui l'accompagnent (le savoir, l'indépendance, l'objectivité, la pédagogie, etc.), et que cela puisse être utile à chacun, qu'il soit citoyen, acteur public, expert, journaliste, enseignant... Les propositions formulées ouvrent des pistes de réflexion pour que la défiance soit mieux prise en compte, et pour contribuer à construire de nouvelles dynamiques de confiance.

Gilles de Margerie

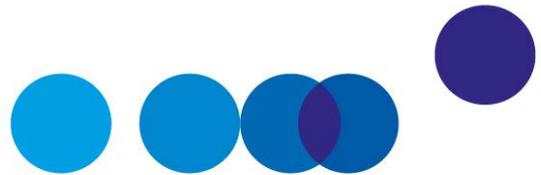
Commissaire général de France Stratégie



SOMMAIRE

Résumé	13
Introduction.....	19
PARTIE I – CRISE DE CONFIANCE EN L’EXPERTISE : QUOI DE NEUF AUJOURD’HUI ?.....	25
Chapitre 1 – Une ère de la défiance ?	29
1. Confiance, défiance, de quoi parle-t-on ?	29
2. Une confiance dans l’expertise à géométrie variable.....	33
3. ... expliquée par le contexte ?	40
4. Des autorités prises dans le tourbillon numérique.....	45
Chapitre 2 – Les métamorphoses de l’expertise en France	51
1. Historiquement, une expertise étatique centralisée.....	51
2. Une externalisation partielle et récente	57
3. Une brève histoire de la défiance dans l’expertise en France	60
Chapitre 3 – La crise de confiance, vécue par les acteurs.....	67
1. Pour les experts : être entendus sans être instrumentalisés	68
2. Pour les politiques : retrouver la confiance, avec ou contre l’expertise.....	73
3. Pour les journalistes : s’imposer comme passeurs d’expertise	77
PARTIE II – L’EXPERTISE FACE AUX APORIES DE LA CONFIANCE	83
Chapitre 4 – Une institutionnalisation progressive	87
1. Des savoirs plus ou moins cumulatifs	88
2. Des sollicitations plus ou moins formalisées	90
3. Des institutions plus ou moins autonomes	92
4. Institutionnaliser pour mettre à l’agenda ?	95
5. Une défiance à multiples faces	97

Chapitre 5 – Le défi de l’indépendance	101
1. Une puissante demande sociale	101
2. Le conflit d’intérêts dans tous ses états	104
3. « La longueur de la laisse » entre experts et pouvoir politique.....	107
4. Une expertise située	109
5. Le rôle des valeurs, malgré tout	112
Chapitre 6 – La participation citoyenne : comment intégrer les savoirs d’usage ? .	115
1. La participation contre l’expertise ?	116
2. Que peut-on apprendre de la participation ?	119
3. Les institutions de la participation (et leurs ambivalences)	122
4. Individualisme et crise de la participation ?	130
Chapitre 7 – La concurrence des expertises	133
1. Impossible synthèse ?.....	133
2. L’irréductible pluralité d’approches	134
3. L’expertise comme instrument de cadrage politique.....	138
Chapitre 8 – Les dérives de la quantification	145
1. Chiffrer pour comparer	145
2. Le triple risque du chiffre	147
3. L’inégale confiance dans les chiffres	151
Chapitre 9 – Expertise et démocratie à l’heure de l’intelligence artificielle	157
1. Les promesses de l’intelligence artificielle	157
2. Peut-on faire confiance aux « machines à gouverner » ?	160
3. « Comment voulons-nous être calculés ? »	162
PARTIE III – QUELLES PISTES POUR FAIRE AVEC LA DÉFIANCE ?	165
Chapitre 10 – Répondre aux questions des citoyens	173
Chapitre 11 – Rendre les expertises plus lisibles	177
Chapitre 12 – Rapprocher les cultures des acteurs de l’expertise	181
Conclusion	185
Annexe – Programme du séminaire « Paroles d’experts : pour quoi faire ? »	187



RÉSUMÉ

La question

De façon croissante au cours des dernières décennies et de manière aiguë autour de plusieurs événements récents émerge l'idée que « les gens en ont assez des experts », qu'ils identifient aux élites dirigeantes auxquelles ils ne font plus confiance. Ce phénomène est souvent rapproché du développement des « *fake news* », et plus largement des bouleversements des hiérarchies et des labellisations des contenus d'information dans l'univers numérique.

Parallèlement, l'action publique, de plus en plus technique et de moins en moins explicitement reliée à des préférences idéologiques, semble exercer un recours grandissant aux spécialistes pour préparer, mettre en œuvre et évaluer les politiques qu'elle engage. Les discours des responsables politiques, quant à eux, oscillent souvent entre instrumentalisation de l'expertise et dénonciation des experts.

Qu'est-ce qui, dans la façon dont l'expertise est produite, mobilisée et diffusée, est de nature à produire de la défiance au sein de la population ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord cerner l'objet dont on parle, à savoir l'expertise. À la lumière de la sociologie, on définira l'expertise comme un rôle et l'expert comme inscrit (provisoirement, le plus souvent) dans une situation d'expertise, autrement dit en relation avec d'autres acteurs qui le reconnaissent et le constituent comme expert – au premier rang desquels ceux qui sollicitent son expertise, décideurs, journalistes ou citoyens.

L'enjeu est alors de comprendre ce qui, dans ces relations, fonctionne ou dysfonctionne, ce qui risque de semer le trouble, afin d'imaginer des initiatives susceptibles de limiter les malentendus, de rapprocher les cultures des différents acteurs et de limiter la contagion de la défiance.

La démarche

Du fait de la nature relationnelle de l'expertise, il fallait adopter les points de vue des principaux acteurs de la situation d'expertise : décideurs politiques, spécialistes sollicités comme experts, responsables médiatiques et citoyens. C'est dans cette perspective qu'a été organisé un séminaire d'une durée d'un an, au cours duquel chacun était invité à partager son questionnement sur les ressorts de la défiance.

Il ne s'agissait pas de mettre en accusation, comme on le fait parfois trop facilement, les faussaires et les vecteurs de propagation du « faux », ni de reprocher aux citoyens une insuffisante culture scientifique, mais plutôt de s'interroger sincèrement sur les difficultés de la production, de la diffusion et de la circulation du « vrai ». Le séminaire « Paroles d'experts : pour quoi faire ? » a ainsi réuni autour d'une même table élus, chercheurs, administratifs, dirigeants associatifs, journalistes, responsables de think tanks, afin de dessiner une image globale des relations constitutives de l'expertise et de la façon dont les acteurs se représentent les défis auxquels ils doivent faire face, et de décliner cette réflexion sur une série de thèmes (santé, éducation, climat, etc.).

Les témoignages et les réflexions recueillis dans ce cadre ont servi de base à la préparation du rapport et ont été complétés par un double travail d'analyse portant d'une part sur le contexte contemporain, afin de montrer les transformations qu'il fait subir à l'exercice de la fonction d'expert, d'autre part sur l'histoire de l'expertise en France, afin de retracer les évolutions de l'appareil de production et d'utilisation des connaissances utiles pour l'action publique.

L'analyse

De ce travail il ressort tout d'abord que la défiance envers l'expertise n'est pas un phénomène nouveau. Elle prend cependant une forme inédite de nos jours, liée notamment au numérique, sans qu'il faille pour autant surestimer l'impact des réseaux sociaux sur les représentations des citoyens. La défiance, qui ne doit pas être comprise comme le contraire de la confiance, mais plutôt comme son ombre critique, apparaît plus difficile que jamais à surmonter, dans un monde où les autorités ont de plus en plus de mal à « faire autorité ». Elle est en outre, au vu des données – certes parcellaires – dont on dispose, fortement polarisée selon les préférences politiques des citoyens et partiellement déterminée par leurs positions socioéconomiques.

Plus spécifiquement, le modèle français classique des savoirs d'État, centralisés et mis au service de l'exécutif, a été plus fragilisé encore que d'autres par la pluralité croissante des expertises concurrentes qui circulent à présent sur le « marché » ; l'exécutif et ses experts ont éprouvé des difficultés à sortir de la posture descendante qui est historiquement la leur, pour accepter d'entendre une variété de voix s'exprimer sur les

questions relatives à la définition et à la mise en œuvre de l'intérêt général ; divers scandales ont alerté l'opinion sur les risques de conflits d'intérêts qui pesaient sur les experts et les responsables publics ; et le Parlement ne se saisit que lentement d'outils de contre-expertise.

Les tentatives engagées pour « restaurer la confiance » ont souvent abouti à la mise au jour de nouveaux obstacles. C'est en ce sens que le rapport parle des « apories de la confiance » pour évoquer les différents points de tension que les producteurs ou les commanditaires de l'expertise rencontrent lorsqu'ils cherchent à perfectionner leurs pratiques pour renouer avec les citoyens. Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'histoire récente en la matière.

- Au fil du temps, la mobilisation des connaissances s'est organisée très différemment selon les champs d'action publique. Les démarches d'institutionnalisation et de procéduralisation de l'expertise avaient vocation à faire reculer la défiance ; si elles ont pu réduire la place de certains experts « autoproclamés », elles ont parfois seulement déplacé l'objet de la défiance, qui s'adresse désormais aux institutions et non plus seulement au contenu de l'expertise.
- Même si le manque d'indépendance de certains experts est à l'origine de nombreuses critiques, il serait vain de poursuivre comme un idéal le recours à un expert qui serait absolument détaché de tout lien d'intérêt. Ce qu'il faut garantir, en revanche, c'est la force des liens qui incitent l'expert à agir conformément aux intérêts attachés à la fonction qu'il remplit (la légitimité et la reconnaissance professionnelles, par exemple). De fait, un expert qui assume un engagement n'est pas nécessairement moins pertinent que celui qui se ferait passer pour neutre : les valeurs peuvent jouer un rôle fécond dans la recherche de la connaissance, et éclairer des points qui auraient pu rester inaperçus. Si l'expertise ne peut qu'être située, il importe en définitive d'explicitier de façon transparente la situation spécifique de l'expert qui s'exprime.
- La demande de participation des citoyens à l'expertise et à la décision qu'elle prépare n'est ni nouvelle ni dépourvue d'ambiguïtés ; l'enjeu est de sortir de l'alternative « expertise ou participation » pour concevoir un cadre dans lequel les voix de citoyens qui se font entendre permettent d'enrichir l'expertise elle-même, d'élargir la compréhension d'un sujet, y compris dans ses dimensions conflictuelles. Le coût (économique et organisationnel) de la participation citoyenne demeure élevé et on peut douter de la disposition des Français à s'engager activement dans les démarches participatives d'aujourd'hui.
- Si les expertises sont plurielles, cette pluralité ne prend pas toujours la forme d'une harmonieuse complémentarité. On assiste souvent à une concurrence entre

disciplines, approches, méthodes. Il s'agit de comprendre que le phénomène n'est pas accidentel et révèle un lien souvent étroit entre la façon dont on appréhende la connaissance d'un objet et les priorités qu'on promeut. Ce qui éloigne encore davantage de l'idéal de l'expert impartial en surplomb.

- Dans la concurrence entre les différentes formes d'expertise, les approches quantitatives disposent d'un avantage compétitif important, lié à leur apparence objective et définitive, ainsi qu'à leur présentation ramassée. Pour autant, le règne de la quantification entraîne de nombreux effets pervers qui peuvent alimenter la défiance : l'occultation de ce qui n'est pas « chiffrable », la mise en équivalence de réalités incommensurables, la substitution des moyens (suivis par les indicateurs chiffrés) aux fins poursuivies par les politiques.
- À plus long terme, si l'on peut espérer du big data et de l'intelligence artificielle qu'ils offrent des services publics adaptés au plus près des besoins particuliers, on peut également craindre que le traitement automatisé des données sociales rende plus difficile la mise en débat des analyses sur lesquelles repose l'action publique.

De façon générale, les questions « à vif », en un temps donné, ne sont pas les mêmes dans le champ scientifique, dans l'arène politique et sur la scène médiatique. Il semble par conséquent vain d'espérer qu'un surcroît de science vienne trancher par lui-même les différends politiques et les polémiques publiques.

Le rapport recommande donc de « faire avec » la défiance, plutôt que de chercher à l'éradiquer. La modestie doit dès lors être un mot d'ordre à la fois pour les experts eux-mêmes, pour ceux qui utilisent l'expertise... et pour ceux qui proposent des améliorations au fonctionnement des institutions d'expertise.

Les préconisations

« Faire avec la défiance » ne signifie pas s'y résigner, mais bien plutôt la prendre au sérieux, tenter de prendre appui sur les manifestations de défiance des citoyens pour les incorporer aux instances d'expertise afin de les transformer et d'enrichir leurs travaux. Le rapport propose de partir de ce mot d'ordre pour insuffler un nouvel état d'esprit dans les réflexions et les pratiques relatives à l'expertise, et de s'en inspirer pour rénover les institutions et les procédures qui y participent.

Il importe alors de poursuivre trois objectifs : répondre aux questions que les citoyens se posent, telles qu'ils se les posent ; rendre les expertises, leurs productions et leurs usages, plus lisibles pour tous ; rapprocher les cultures de différents acteurs qui ignorent souvent les contraintes et les intérêts des autres. Les préconisations du rapport sont construites sur la base de ces objectifs.

Pour répondre aux questions des citoyens, le rapport propose :

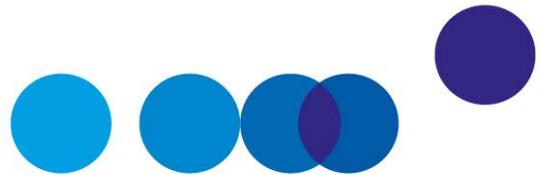
- un défenseur du droit d'accès aux expertises, qui peut être saisi en ligne, pour offrir un écho public aux interpellations des citoyens et aux questions qu'ils se posent sur les enjeux d'action publique susceptibles d'être éclairés par la connaissance scientifique ;
- un droit de tirage citoyen sur des travaux de recherche d'intérêt public inspirés des questions recensées par le défenseur du droit d'accès aux expertises ;
- la création de comités de citoyens chargés d'accompagner certains travaux d'évaluation des politiques publiques ;

Pour rendre plus lisibles les expertises, leurs productions et leurs usages :

- une plus grande transparence des saisines d'experts par le pouvoir exécutif ;
- un organe spécifiquement dédié aux échanges entre les sciences humaines et sociales et le gouvernement, pour faciliter les interactions entre les chercheurs et les décideurs publics ;
- l'installation de services indépendants chargés de l'évaluation des politiques publiques dans les principaux ministères ;
- un élargissement des capacités de contre-expertise du Parlement, pour favoriser des débats instruits à une variété de sources, lors des discussions des projets de loi ou de l'évaluation de leur mise en œuvre ;
- une ouverture au grand public des débats sur la production et l'usage des statistiques.

Pour rapprocher les cultures de différents acteurs :

- des outils de circulation, au sein des ministères, de l'expertise des acteurs de terrain, pour faciliter la remontée des leçons issues de la pratique et permettre aux agents de trouver des réponses à leurs interrogations ;
- un réseau public multimédia de promotion de la culture scientifique et de vulgarisation de l'état de la recherche sur les sujets en débat ;
- des formations communes pour celles et ceux qui s'apprêtent à occuper différents rôles dans les situations d'expertise : former les chercheurs à la parole publique, mais aussi les responsables politiques et administratifs, comme les journalistes, à l'épistémologie et à la démarche scientifique.



INTRODUCTION

L'exercice d'une responsabilité suppose une connaissance aussi précise que possible des instruments disponibles et de leurs effets. C'est au nom de ce même principe qu'on a pu, en régime monarchique, éditer des bréviaires à l'usage des princes et qu'on a, pour édifier la République, démocratisé l'enseignement, dont l'une des finalités est de préparer à la citoyenneté. Le pouvoir ne va donc pas sans un certain savoir. Mais peut-on attendre de celui qui l'exerce, comme citoyen, comme représentant, comme détenteur d'une charge exécutive, qu'il possède lui-même tout le savoir nécessaire ? Assurément pas, et encore moins dans une période marquée par la technicisation de nombreuses questions politiques.

Dans le cadre démocratique, la question qui se pose est alors celle des conditions de l'organisation d'un débat public éclairé, d'une décision publique qui soit à la fois en mesure de refléter les préférences collectives des citoyens et d'être mise en œuvre aussi efficacement que possible, c'est-à-dire en prenant appui sur la meilleure connaissance disponible. Ceux vers qui l'on se tourne pour qu'ils partagent cette forme de connaissance, souvent technique, sur les objets de l'action publique, portent en général le nom d'*experts*.

Mais qu'appelle-t-on, au juste, un expert, et que doit-on attendre de son expertise ? Pour mieux comprendre ce dont il s'agit, on peut se tourner vers la sociologie. Être expert, c'est un rôle. C'est ce que dit le concept de « situation d'expertise », construit par des sociologues pour éclairer le caractère intrinsèquement relationnel de la fonction d'expert. Une situation d'expertise, c'est « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé »¹. Cette rencontre situe l'expert dans ce que Yann Bérard et Renaud Crespin décrivent comme une « position sociale transitoire, caractérisée par les relations

¹ Selon les termes du colloque fondateur, en France, sur le sujet, remontant à 1985 : Centre de recherche et d'études sociologiques appliquées de la Loire (CRESAL, coll.), *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, actes de la table ronde organisée par le CRESAL à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985.

qu'entretiennent les experts entre eux, avec leurs commanditaires ou les acteurs sociaux intéressés par la question qui leur est posée »¹, autrement dit dans une zone hybride, entre le savant et le politique. Cette position définit un rapport particulier à la connaissance, dans lequel prévalent les « savoirs interactionnels », selon l'expression des sociologues américains Harry Collins et Robert Evans².

On ne peut donc définir l'expertise ni par un contenu spécifique, ni par une méthode, ni par un titre ; c'est en effet celui qui sollicite l'expertise qui détermine le type de savoir dont il pense avoir besoin. De ce point de vue, « peu importent les différenciations possibles entre le savant pur ou fondamentaliste, le chercheur appliqué et le technicien. Tout un chacun peut, dans un contexte donné, être défini [id. être sollicité] comme expert³ ». En d'autres termes, c'est la sollicitation qui fait l'expert, il n'y a pas d'expert « en soi » et pas d'expert sans situation d'expertise.

Cette définition, structurelle si l'on peut dire, laisse ouverte la question des modalités de la sollicitation, de ses formes et de ses finalités. La sociologue française Irène Théry, elle-même sollicitée à plusieurs reprises en tant qu'experte sur les questions de droit de la famille, s'est efforcée d'analyser les grands types de saisines d'expert. En écho aux définitions déjà évoquées, elle voit l'expertise dans son ensemble comme « une activité particulière d'exercice diagnostique du savoir en situation problématique, dans le cadre d'une mission intégrée à un processus décisionnel dont l'expert n'est pas maître »⁴ et distingue trois types de missions d'expertise :

- « l'expertise de service », qui correspond à une mission d'éclairage direct de la décision : la connaissance technique fournie par l'expert permet dans ce cas de réduire l'incertitude sur les « faits ». Trouvant son origine dans le modèle formaté de l'expertise judiciaire, ce type d'expertise repose sur la distinction entre le savoir (apporté par l'expert) et l'action (qui relève du décideur) ;
- « l'expertise de consensus » s'incarne dans des commissions qui regroupent non seulement des chercheurs, mais également d'autres acteurs du champ considéré, souvent issus de la société civile ou de l'administration. La distinction entre le moment du diagnostic et celui de la décision est plus floue, d'autant que l'objectif n'est plus (seulement) d'établir des faits, mais de définir des normes ;

¹ Bérard Y. et Crespin R. (2015), « Situation d'expertise », in *Dictionnaire critique de l'expertise : Santé, travail, environnement*, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 294-299.

² Collins H. et Evans R. (2007), *Rethinking Expertise*, Chicago, The University of Chicago Press, notamment p. 77 et suivantes.

³ CRESAL (1985), *op. cit.*, p. 4.

⁴ Théry I. (2005), « [Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales](#) », *Droit et société*, n° 60, p. 311-327.

- enfin « l'expertise d'engagement » voit un spécialiste convoqué à la fois pour poser un diagnostic à fondement scientifique et pour avancer des propositions pertinentes pour l'action ; il est ici appelé à « argumenter une option possible parmi d'autres », à émettre un avis qui, sans se réduire à l'expression d'une opinion isolée, l'engage personnellement et résulte en partie des valeurs qui orientent son travail.

Si cette typologie donne à voir la variété des modalités d'implication des experts, il importe aussi de prendre la mesure de la diversité des personnes qui peuvent assumer ce type de rôle, et des structures qui produisent des savoirs de cet ordre. Une mission d'éclairage de l'action publique peut ainsi être confiée à un chercheur ou à un collectif de chercheurs, à un haut responsable administratif, à une personnalité reconnue du secteur privé ou associatif. Un décideur peut aussi s'appuyer sur une expertise déjà constituée par un laboratoire de recherche ou par un « think tank ». En somme, selon la façon dont il est sollicité et selon son propre profil personnel et professionnel, l'expert est toujours « situé ».

De plus, les responsables politiques ne sont pas les seuls à solliciter des experts. Pour éclairer des citoyens, qui ont aussi – ne serait-ce qu'en tant qu'électeurs – des décisions à prendre, les médias donnent la parole à des personnes qui sont censées détenir un savoir pertinent et les interrogent parfois « en tant qu'experts ». Libre à chacun ensuite de se fonder, ou non, sur les avis de tel ou tel pour se forger une opinion. On voit ainsi les diverses formules du « plateau d'experts » occuper une place croissante dans les médias audiovisuels. Enfin les citoyens eux-mêmes, lorsqu'ils veulent se renseigner sur un sujet, en lisant et en cherchant de l'information, par exemple sur le web, peuvent à leur manière « solliciter » des paroles d'experts.

Pour esquisser les frontières, floues, de ce rôle, il faut également le distinguer de rôles voisins, qui peuvent être par moments joués par les mêmes personnes : intervenir en tant qu'expert n'est pas tout à fait la même chose qu'intervenir en tant que sage ou en tant qu'intellectuel¹. Par où passent les différences entre ces démarches ? On peut suivre les distinctions proposées par le juriste Jacques Chevallier, qui prend appui sur la langue elle-même² : selon lui, ce qui distingue le sage de l'expert c'est son autorité qui est « fondée, moins sur un savoir que sur "l'expérience", la "notoriété sociale", la capacité d'"élévation" ». Ce qu'on attend de lui (ou d'un « collègue de sages » qu'on

¹ Le rôle de « l'intellectuel », autre figure de l'intermédiation entre le champ du savoir et le champ du politique, a également fait l'objet de nombreux travaux – par exemple ceux de l'historien Gérard Noiriel, qui le décrit « entre deux types d'aspirations contradictoires, à savoir le désir de vérité et le souci de l'action » ; Noiriel G. (2010), *Dire la vérité au pouvoir. Les intellectuels en question*, nouvelle éd. revue et actualisée, Paris, Agone, coll. Éléments.

² Voir Chevallier J. (1996), « [L'entrée en expertise](#) », *Politix*, vol. 9, n° 36, Quatrième trimestre : « Usages sociaux des sciences sociales », sous la direction de Jean-Baptiste Legavre et Erik Neveu, p. 33-50.

convoque), c'est donc une montée en généralité, une mise en perspective, bien plutôt qu'un éclaircissement technique ou ponctuel.

Quant à la figure de l'« intellectuel », on dira qu'il se distingue de l'expert en ceci qu'il intervient plutôt de lui-même dans le débat public (et non pas sur commande), qu'il ambitionne de reformuler un problème public, de construire une nouvelle question (plutôt que de répondre à une question prédéfinie), à partir d'une vision du monde et d'une certaine idée des fins dignes d'être poursuivies, qui n'est pas nécessairement la même que celle défendue par les pouvoirs publics. L'expert, lui, doit livrer un savoir prêt à l'usage, « *fit for purpose* », selon l'expression du sociologue Jean-Yves Trépos¹.

* * *

Parce que la situation d'expertise induit, pour celui qui sollicite un expert, une relation de dépendance, se manifestent à la fois un besoin de confiance et un risque de défiance. En tant que « mécanisme de réduction de la complexité sociale »², selon l'expression du sociologue allemand Niklas Luhmann, la confiance est en effet un élément nécessaire de notre rapport aux experts. Face à une asymétrie de savoir, on ne peut estimer la valeur intrinsèque du travail de l'expert de ce dont on n'est pas soi-même expert, et on est conduit à lui faire confiance, mais aussi à chercher des indices susceptibles de conforter ou de fragiliser la confiance qu'on lui accorde.

L'objet du présent rapport est tout d'abord de mettre en lumière les éléments les plus significatifs du contexte contemporain en matière de confiance et de défiance envers l'expertise, puis de caractériser les principales difficultés que l'on rencontre dans les situations d'expertise, avant de s'interroger sur les réponses pertinentes à apporter aux manifestations de défiance que l'on observe.

¹ Expression qu'il a employée lors de la séance 2 du séminaire de France Stratégie « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », « [L'expertise au prisme des sciences sociales : quels enseignements pour comprendre les enjeux actuels ?](#) », le 12 septembre 2017.

² Sous-titre de son ouvrage intitulé *La Confiance* [1968] (2000), Paris, Economica.

Encadré – Le séminaire « Paroles d’experts : pour quoi faire ? »

Pour étudier les facteurs qui, dans la production, la circulation, la réception et les usages de l’expertise, sont de nature à susciter de la défiance, France Stratégie a lancé à l’été 2017 un séminaire ouvert, pluridisciplinaire, conviant tous ceux qui, à quelque titre que ce soit (administratifs, chercheurs, politiques, citoyens, journalistes, etc.), souhaitaient y contribuer et partager leur questionnement sur ce sujet.

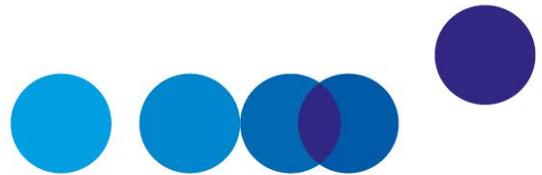
Le séminaire a été coordonné par une équipe de France Stratégie et accompagné par un groupe de suivi, composé de personnalités extérieures, représentant elles aussi la pluralité des acteurs engagés dans les situations d’expertise. Ce groupe a contribué à l’élaboration du programme du séminaire, participé aux séances, et les documents publiés ont été soumis à sa relecture – mais ne l’engagent en rien.

En une dizaine de séances (voir annexe) rassemblant des témoignages réflexifs d’acteurs et des présentations de travaux de recherche, ont pu être abordés aussi bien des enjeux transversaux, comme les interactions avec la presse, le rôle des politiques, la place des chiffres dans l’expertise, que des questions portant sur certains thèmes spécifiques, comme la santé, le climat ou l’éducation.

À mi-parcours, l’équipe du séminaire a publié une brève note de synthèse¹ ayant vocation à faire le point sur les premiers acquis des travaux et à susciter des contributions extérieures. Une dizaine de textes ont ainsi été reçus et publiés sur le site de France Stratégie², pour faire vivre le débat.

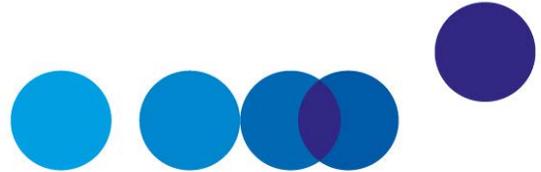
¹ Agacinski D., Gimbert V. et Nabli B. (2018), « L’expertise face à une crise de confiance ? », *La Note de synthèse*, France Stratégie, janvier.

² Les contributions sont disponibles en ligne ici : www.strategie.gouv.fr/publications/lexpertise-face-une-crise-de-confiance.



PARTIE I

**CRISE DE CONFIANCE
EN L'EXPERTISE :
QUOI DE NEUF AUJOURD'HUI ?**



Alors que la critique des savoirs mis au service de l'action politique a toujours existé, pourquoi analyser la situation présente en termes de crise de confiance ? Cet angle d'étude n'est pas en lui-même original, mais il s'impose dans la mesure où c'est en ces termes que se cristallise, aujourd'hui, le débat sur l'expertise et sur la façon dont les citoyens la regardent.

Il ne s'agit au premier abord que d'un sentiment diffus, qui se manifeste dans des domaines remarquablement variés. Sans viser à l'exhaustivité, peuvent être versés au dossier de la défiance envers l'expertise :

- le recul de la couverture vaccinale, malgré les résultats de la recherche et les prescriptions des agences de santé publique ;
- la persistance d'un nombre important de citoyens et de responsables politiques ouvertement « climatosceptiques », en dépit des avancées de la connaissance sur le changement climatique, son origine anthropique et ses conséquences ;
- le choix des citoyens britanniques de quitter l'Union européenne, malgré les avertissements des économistes sur le coût que cela représenterait ;
- les polémiques que certains acteurs politiques entretiennent régulièrement à l'égard de la statistique publique ou, plus ponctuellement, à l'égard des sciences humaines ;
- les doutes exprimés, dans différentes enquêtes d'opinion, quant à l'indépendance et à l'intégrité des divers comités chargés d'expertiser les risques sanitaires, industriels et environnementaux ;
- la production et la diffusion de « fausses nouvelles », à dimension scientifique ou politique, sur le web et notamment sur les réseaux sociaux.

Si l'expression de « *fake news* » s'est imposée comme mot-clé dans le débat public pour désigner l'une des causes de la perte de confiance dans l'information, elle ne recouvre en fait qu'un aspect très partiel du problème¹. La défiance qu'on s'efforce ici de

¹ Lire à ce sujet Vanbremeersch N. (2018), « De quoi les *fake news* sont-elles le nom ? », *Le Débat*, 200(3), 15-22 ; l'auteur resitue le « concept » en question dans les eaux troubles qui lui ont donné naissance et, y voyant un symptôme et un instrument des conflits qui traversent notre espace public,

caractériser et de mesurer ne porte pas seulement, voire pas d'abord, sur les vérités de fait rapportées par les acteurs de l'information, mais bien plutôt sur le travail d'élaboration du cadrage cognitif des problèmes publics et des solutions qui y sont apportées (le travail de l'expert proprement dit).

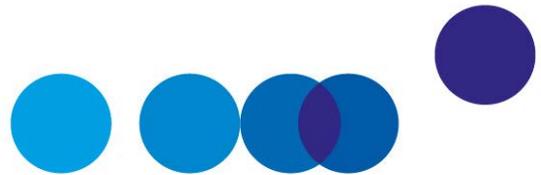
« Les gens » – de Grande-Bretagne ou d'ailleurs – en ont-ils « assez des experts », comme le suggérait Michael Gove, ministre de la Justice dans le gouvernement de David Cameron et l'un des principaux animateurs de la campagne électorale en faveur du Brexit¹ ? S'il peut paraître douteux de prétendre répondre de façon univoque à une question aussi globale, compte tenu de la diversité des enjeux qu'elle recouvre, la structure générique de ce qu'on appelle les « situations d'expertise » mérite néanmoins d'être interrogée. Parce que l'expertise est fondamentalement un « savoir-pour-l'action », c'est-à-dire une activité à la fois cognitive et relationnelle, il faut pour cela réfléchir simultanément aux conditions matérielles, sociales et intellectuelles de sa fabrication, de sa diffusion, de sa réception et de ses usages.

C'est pourquoi, au cours de cette première partie, il s'agira d'appréhender le phénomène de crise de confiance, en essayant de zoomer sur la situation présente en France. On décrira en premier lieu la situation dans son ensemble, qui témoigne de changements dans l'économie générale de la confiance. On analysera ensuite les caractéristiques historiques du modèle français d'expertise au service de l'action publique, pour comprendre de quelle façon il est spécifiquement affecté par ce contexte mondial et par les crises qu'il a traversées.

Enfin, à partir notamment des témoignages et des réflexions recueillis au cours du séminaire, on s'efforcera de comprendre comment les différents acteurs engagés dans des situations d'expertise (politiques, experts, journalistes, etc.) appréhendent ces relations, perçoivent la crise de confiance qu'elles traversent et pensent les moyens de la surmonter.

invite – à la suite du groupe d'experts que la Commission européenne a mandaté sur le sujet – à ne plus l'utiliser ; le présent rapport s'y tiendra sans mal.

¹ Cette réflexion était à l'origine de l'article publié par Jean Pisani-Ferry, alors commissaire général de France Stratégie, « [Pourquoi les citoyens rejettent-ils les experts ?](#) », sur la plateforme en ligne ProjectSyndicate en juillet 2016, à partir duquel s'est construite la problématique du séminaire.



CHAPITRE 1

UNE ÈRE DE LA DÉFIANCE ?

Plusieurs événements récents ont pu donner à la question de la défiance envers l'expertise un relief nouveau : il importe, pour le comprendre, d'analyser ce dont on parle lorsqu'on évoque la notion de « confiance » et le lien qu'il y a entre cette disposition et le recours aux experts, avant d'étudier ce qui, dans le contexte contemporain, peut déterminer les ambivalences de notre rapport aux experts.

1. Confiance, défiance, de quoi parle-t-on ?

Les concepts de confiance et de défiance ont pris ces dernières décennies une place importante dans la littérature portant sur les rapports sociaux, sur la relation des différents acteurs économiques entre eux et sur la manière dont les citoyens jugent leurs représentants, sans pour autant que ces notions aient fait l'objet d'une élaboration conceptuelle satisfaisante¹. Pour se faire une idée précise de ce qu'on peut mettre derrière le mot « confiance », on peut remonter à ce qu'en disait le sociologue du début du XX^e siècle Georg Simmel, qui la décrivait comme « un état intermédiaire entre le savoir et le non-savoir sur autrui. Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance. Celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance² ».

Elle se situe donc entre la certitude et l'ignorance, ni du côté de la foi aveugle ou inconditionnelle, ni du côté de la preuve ou de la démonstration ; elle caractérise l'acceptation d'une forme de dépendance inévitable³ vis-à-vis d'un autre dont on ne saura jamais de façon absolument sûre qu'on a raison de lui faire confiance. Cela

¹ Voir par exemple Peyrefitte A. (1995), *La Société de confiance*, Paris, Odile Jacob, mais aussi Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Cepremap, Éditions Rue d'Ulm.

² Simmel G. [1908] (1999), *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*. Paris, Puf.

³ Voir Marzano M. (2010), « *Qu'est-ce que la confiance ?* », *Études*, tome 412(1), p. 53-63.

explique qu'on puisse à la fois témoigner de la confiance envers une personne ou une institution et être saisi par le doute.

Pourquoi éprouve-t-on le besoin de faire confiance ? C'est que, dans un monde où l'on ne ferait confiance à personne, il faudrait que chacun puisse soi-même savoir tout ce dont il a besoin pour vivre – une situation dont on voit bien qu'elle est littéralement invivable. Donc la confiance apparaît comme un « mécanisme de réduction de la complexité sociale »¹ selon l'expression du sociologue Niklas Luhmann. Et un tel mécanisme est d'autant plus nécessaire que la vie sociale prend un aspect de plus en plus technique ; toujours selon Luhmann : « confronté à une complexité accrue, l'homme peut et doit développer des formes plus efficaces de réduction de la complexité »².

La technicisation du monde, et des affaires politiques en particulier, a dès lors pour effet de nous rendre davantage dépendants à l'égard de spécialistes, de personnes qui sont dotées d'un savoir sectoriel à la fois nécessaire au fonctionnement de tel ou tel aspect de la société et qu'il est impossible en pratique de faire partager à l'ensemble des citoyens. On n'a guère le choix, il faut, pour vivre une vie sociale « normale », s'en remettre à ces spécialistes que sont par exemple les ingénieurs qui conçoivent et dirigent la construction des ponts, des trains ou des avions, les installateurs de réseaux électriques, les médecins, etc.

Cette confiance n'est pas pour autant nécessairement sans faille : on peut reconnaître sa dépendance à l'égard du savoir d'un spécialiste, mais néanmoins s'inquiéter de le voir le confisquer et s'en servir comme d'un pouvoir ; on peut parfois douter de sa compétence réelle, sans cependant être en mesure de se passer de lui... C'est le début de la défiance.

Le *Littre* peut aider à trouver la juste place de cette défiance, qui n'est ni confiance aveugle ni méfiance définitive : « la méfiance fait qu'on ne se fie pas du tout ; la défiance fait qu'on ne se fie qu'avec précaution. Le défiant craint d'être trompé ; le méfiant croit qu'il sera trompé. La méfiance ne permettrait pas à un homme de confier ses affaires à qui que ce soit ; la défiance peut lui faire faire un bon choix »³. On voit que les distinctions entre confiance et défiance sont assez largement une affaire de dosage, entre la tendance à s'en remettre à autrui et l'exercice d'une forme de vigilance.

Comment alors mesurer cette confiance ? Plusieurs dispositifs ont été élaborés pour tenter d'approcher ce phénomène à la croisée du psychique et du social. On peut par exemple, en laboratoire, construire des « jeux de confiance » pour évaluer la disposition

¹ Sous-titre de son ouvrage intitulé *La Confiance* [1968] (2006), Paris, Economica.

² Luhmann N. [1968] (2006), *La Confiance*, *op. cit.*, p. 7.

³ www.littre.org/definition/defiance.

de certaines personnes à s'en remettre à d'autres, à leur confier des biens. On peut aussi poser des questions très générales, devenues classiques dans les baromètres sur les valeurs, portant sur l'attitude qu'il convient d'adopter dans la vie – des questions comme « de manière générale, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou que l'on n'est jamais trop prudent quand on a affaire aux gens ? ». On peut enfin demander, là encore dans le cadre de sondages d'opinion, le degré de confiance qu'une population donnée accorde à tel ou tel type de personnes (famille, amis, voisins, concitoyens, inconnus, étrangers, etc.), ou à telle ou telle institution (la police, la justice, l'entreprise, l'Assemblée nationale, etc.)¹.

Ces démarches visent des choses très différentes et la valeur de chacune peut être questionnée. Que veut dire « la plupart des gens » ? Peut-on comparer la confiance qu'on accorde à un service public de proximité et celle qu'on accorde à une institution de représentation politique ? Enfin, jusqu'où peut-on inférer ce qui se passe dans la complexité des relations sociales à partir des jeux de laboratoire ?

L'une des difficultés majeures tient au fait que l'on n'a affaire qu'à des mesures déclaratives et à des expériences de laboratoire, et que le rapprochement des unes et des autres ne semble pas permettre d'y voir beaucoup plus clair. C'est ce que conclut une étude britannique de 2009², dont les auteurs ont organisé des « jeux de confiance » et ont posé aux participants la question classique sur la « confiance généralisée » (au sujet de « la plupart des gens ») ; il leur apparaît que la réponse à cette question n'a « absolument aucun pouvoir prédictif sur les comportements de confiance tels qu'évalués dans leur expérience ». D'autres travaux, notamment une étude allemande³, ne parviennent pas non plus à trouver de corrélation systématique entre les enquêtes déclaratives et les comportements dans les jeux.

Il apparaît donc éminemment difficile de se faire une idée claire de la réalité de la confiance au sein d'une population. Il n'est pas dans le propos de ce rapport d'analyser en détail la position de la France sur chacune des échelles possibles. Si l'on cherche une image synthétique, on peut malgré tout se saisir du *Trust Barometer* de l'institut Edelman⁴ pour étayer et en même temps relativiser un propos souvent entendu, selon lequel la France serait un pays caractérisé par sa défiance généralisée.

¹ Sur l'ensemble de cette question, voir Laurent É. (2012), « [Les mesures de la confiance](#) », in *Économie de la confiance*, Paris, La Découverte, p. 45-68.

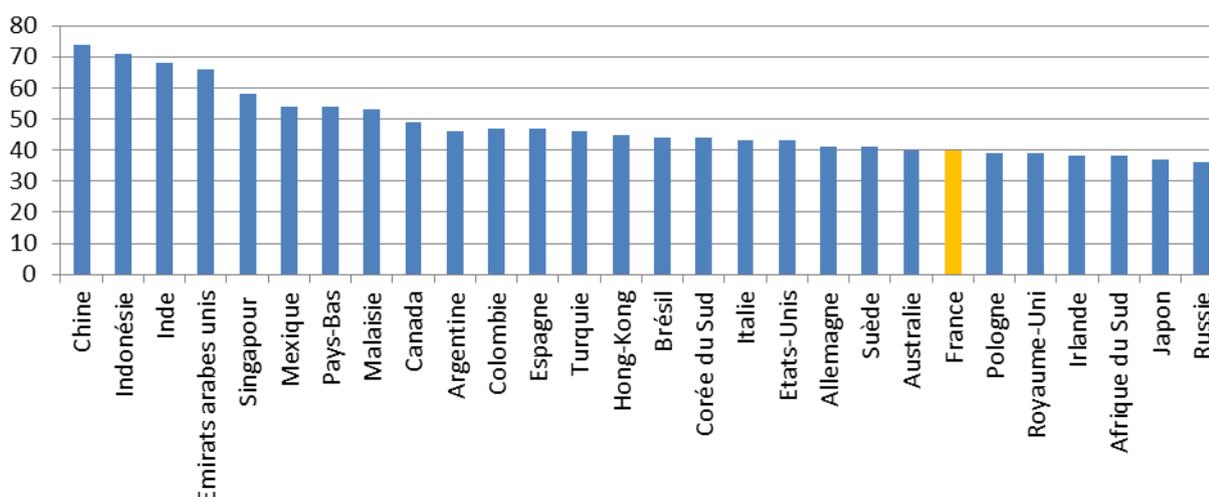
² Ermisch J. *et al.* (2009), « [Measuring people's trust](#) », *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, vol. 172, n° 4, octobre, p. 749-769.

³ Fehr E., Fischbacher U., Schupp J., von Rosenblatt B. et Wagner G. G. (2003), « [A nation-wide laboratory. Examining trust and trustworthiness by integrating behavioral experiments into representative survey](#), *CESifo Working Paper Series*, n° 866, février ; *IZA Discussion Paper*, n° 715, février.

⁴ www.edelman.com/trust-barometer.

Ce baromètre propose un indice agrégé de confiance, comprenant les réponses positives aux questions portant aussi bien sur les institutions, le gouvernement, la presse, les organisations non gouvernementales et les entreprises. Dans la dernière livraison de ce baromètre, la France n’occupe pas une position exceptionnellement défavorable, mais elle se situe néanmoins dans le groupe des pays les moins confiants, proche de nations comme le Royaume-Uni, l’Allemagne ou encore la Suède (voir graphique 1).

Graphique 1 – Indice global de confiance (2018)



L’indice de confiance est une moyenne de la confiance d’un pays dans ses institutions gouvernementales, ses entreprises, ses médias et ses organisations non gouvernementales.

Champ : population générale.

Source : 2018 Edelman Trust Barometer

D’autres enquêtes abordent la question à partir du thème du rapport à l’avenir, qui peut apparaître comme une composante de l’idée de confiance. Si on a pu définir la confiance comme l’acceptation d’une dépendance à l’égard de personnes ou d’institutions dont on ne sait pas tout, c’est notamment parce qu’elle traduit la croyance que ces personnes ou ces institutions vont à l’avenir se comporter d’une manière conforme à ses espérances. La confiance, dit Simmel, est bien « une hypothèse sur une conduite future »¹. Pour autant, les sondages portant sur la confiance en l’avenir reposent sur des formulations qui ne recoupent pas toutes la même idée : on parle tantôt de pessimisme ou d’optimisme, de confiance ou d’inquiétude, de « promesses d’avenir », d’attentes... La tournure des questions peut ainsi fortement biaiser les résultats de ce type d’enquêtes.

¹ Simmel G. [1908] (1999), *Sociologie, op. cit.*

On y trouve le plus souvent un écart important entre un optimisme relatif quant à l'avenir individuel des personnes interrogées et un assez net pessimisme quant à l'avenir de la société. La situation se rencontre dans de nombreux pays. Pour ce qui est de la France, le baromètre de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales et de la santé (Drees) met en évidence la grande constance de cet écart au cours de la dernière décennie¹.

C'est aussi ce qu'avaient identifié les enquêtes menées pour France Stratégie en 2013 et en 2015 : on y voit les Français se dire beaucoup plus confiants quand on les invite à penser « à leur propre situation dans 10 ans » (57 % d'optimistes en 2013 et 53 % en 2015), que lorsqu'on recueille leur avis sur « la situation de la France dans 10 ans » (33 % d'optimistes en 2013 et 34 % en 2015)². Ces premiers éléments suggèrent l'existence d'une « crise de l'avenir », régulièrement vu comme plus sombre que le présent, dans sa dimension collective en tout cas.

La difficulté à envisager un avenir collectif harmonieux renvoie directement à la défiance adressée aux institutions : les citoyens doutent ainsi de la capacité de ces institutions à remplir leur rôle et à organiser la vie de la cité pour le bénéfice de tous. Les manifestations de défiance à l'égard de l'expertise doivent être étudiées dans cette perspective.

2. Une confiance dans l'expertise à géométrie variable...

Que peut signifier, plus particulièrement, « avoir confiance dans l'expertise » ? En tant que « mécanisme de réduction de la complexité sociale », lié à une asymétrie de connaissances, la confiance apparaît comme un élément constitutif de la situation d'expertise : si l'on sollicite un expert c'est bien que, dans une certaine mesure, on lui fait confiance, du moins sur les sujets dont il est expert. Cela apparaît en effet comme une nécessité dans la mesure où, comme le résume le sociologue américain des médias et de l'information Michael Schudson : « nul d'entre nous n'est assez informé pour émettre en public des jugements sur tous les sujets importants. Nous devons faire confiance (*trust*) aux autres³ ».

D'où provient alors cette impression de « malaise dans l'expertise », ce sentiment que les critiques adressées aux experts prennent un tour systémique, au point que certains puissent parler de défiance ? Parce que la situation d'expertise induit, pour celui qui doit

¹ Voir la [Synthèse des résultats](#) du Baromètre DREES 2017 [en ligne].

² Voir France Stratégie (2014), [Quelle France dans 10 ans ?](#), rapport, juin ; et France Stratégie (2016), [Lignes de faille. Une société à réunifier](#), octobre.

³ Schudson M. (2006), « [The trouble with experts – and why democracies need them](#) », *Theory and Society*, 35, p. 491-506. Traduction par les auteurs du présent rapport.

solliciter un expert, une situation de dépendance, se manifestent à la fois un besoin de confiance et un risque de défiance. Et si nous ne pouvons prendre directement connaissance de la valeur intrinsèque du travail de l'expert, nous sommes conduits à lui faire confiance, mais aussi à chercher des indices susceptibles de conforter ou de fragiliser la confiance que nous lui accordons.

Qu'on parle de « technicisation » du processus de décision ou de « montée de l'expertise », le constat du rôle croissant, au cours du XX^e siècle, de la connaissance technique dans l'action publique est bien établi et a déjà donné lieu à de nombreux commentaires¹. Ce phénomène traduit à la fois l'extension du champ d'activité de l'action publique, intervenant, au-delà des domaines traditionnellement « régaliens », dans un vaste ensemble de secteurs (économie, environnement, santé, énergie, etc.), et l'accumulation de connaissances, notamment scientifiques, portant sur ces sujets. Ces transformations aboutissent donc à une dépendance croissante, aussi bien des citoyens que des élus, vis-à-vis de différents corps de spécialistes.

Cette dépendance à l'égard des experts s'est-elle traduite par une plus grande confiance, ou au contraire par une inquiétude sur le pouvoir qu'ils ont pu acquérir grâce à elle ? Les principales sources dont on dispose pour étudier la question en France sont le baromètre de la confiance politique du Cevipof, le baromètre de l'image de l'Insee (qui porte essentiellement sur la crédibilité de la statistique publique) et les baromètres thématiques produits pour les agences chargées de l'expertise dans un champ donné – en particulier l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et Santé Publique France.

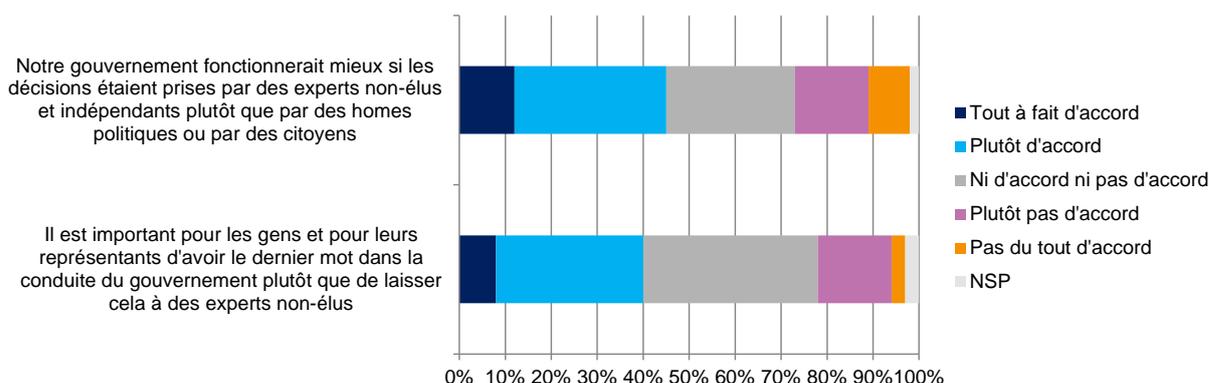
La septième vague du baromètre du Cevipof² introduit une question sur la répartition des rôles dans l'action politique, dont deux items concernent directement le poids respectif des experts, des élus et des citoyens (voir graphique 2). Les réponses dessinent une opinion profondément partagée sur le rôle à confier aux experts.

¹ Voir en particulier à ce sujet : Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil ; Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte. Également : Latour B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

² Cevipof, Baromètre de la confiance politique. *Vague 7*, question N57, p. 59 et 60. On peut lire à ce sujet le commentaire qu'en fait le rapport de Cautrès B. (2017), *Démocratie furtive ou démocratie enchantée ? Les aspirations des Français à la prise de parole politique*, Cevipof, janvier.

Graphique 2 – Opinions contrastées des Français quant au « gouvernement des experts » (2016)

Question : certaines opinions sont parfois exprimées au sujet de la politique et des hommes politiques. Veuillez indiquer, à chaque fois, si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, ni d'accord ni pas d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord...



Source : Cevipof (2016), Baromètre de la confiance politique. *Vague 7*, question N57, p. 58

En l'absence d'information complémentaire sur les caractéristiques des répondants, il est difficile de ne pas éprouver une grande perplexité devant ces résultats qui opposent les experts non-élus d'un côté et les citoyens et leurs représentants de l'autre ; d'autant qu'une part très importante de sondés se refusent à trancher sur les intitulés qui leur sont proposés.

Du reste, il se trouve à la fois une majorité relative (45 % contre 25 %) pour considérer que le gouvernement « fonctionnerait mieux si les *décisions* étaient prises par des experts non-élus et indépendants plutôt que par des hommes politiques ou par des citoyens » et une majorité relative à peu près équivalente (40 % contre 19 %) pour considérer, à l'inverse, dans une seconde question, qu'il est « important pour les gens et pour leurs représentants élus d'avoir le *dernier mot* dans la conduite du gouvernement plutôt que de laisser cela à des experts non-élus » (nous soulignons).

Au-delà de ces éléments partiels, les données manquent pour affiner l'analyse quant à la répartition de la confiance dans la population française (en termes d'âge, de catégorie sociale, de niveau de diplôme, etc.). C'est pourquoi il faut en passer par des exemples étrangers qui permettent de scruter les asymétries de la confiance des citoyens envers différents types d'experts.

Le référendum britannique sur la sortie de l'Union européenne a donné lieu à plusieurs études permettant de poser précisément la question qu'examine le présent rapport, à savoir « quelles sont les paroles qui sont dignes d'être écoutées lorsqu'il s'agit de décider pour l'intérêt général ? ». Du fait des choix binaires qu'ils proposent, les

référendums sont de bonnes occasions de sonder les ressorts des décisions des citoyens, en faisant partiellement abstraction des affiliations partisans des uns et des autres. Or il apparaît que l'opinion britannique était profondément divisée, entre les électeurs qui se prononçaient pour le maintien et ceux qui penchaient pour la sortie, sur cette question des professions dignes de confiance en la matière.

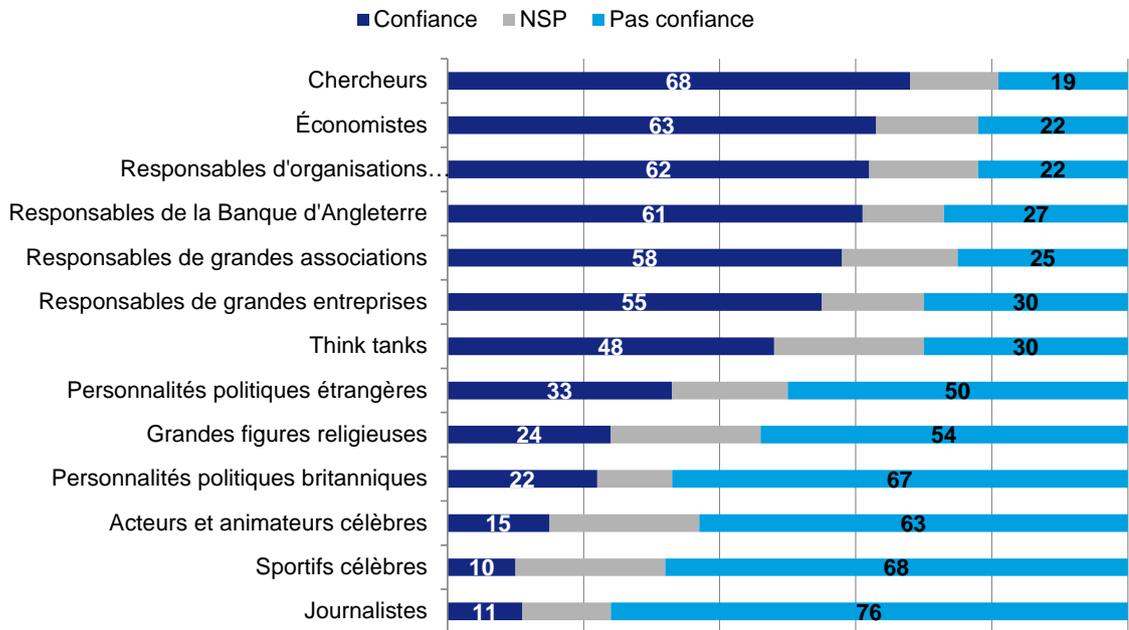
C'est ce que révèle l'enquête YouGov qui a demandé à des citoyens britanniques à quels types de personnes ils faisaient confiance *au sujet du référendum* (voir graphiques 3 et 4¹). Plusieurs éléments sont frappants :

- d'une part les partisans du maintien dans l'Union font globalement confiance à davantage de professions « d'autorité » (ici, par exemple, universitaires, journalistes, banquiers centraux, etc.) que les électeurs en faveur du Brexit (sur les 13 professions testées, il y en a 6 qui obtiennent plus de 50 % de réponses favorables de la part des « *Remainers* », mais aucune qui dépasse les 30 % de réponses favorables chez les « *Brexiters* ») ;
- certaines professions présentent un écart de confiance considérable entre les deux groupes testés ; notamment les économistes (63 % de confiance chez les *Remainers* et seulement 21 % chez les *Brexiters*), mais aussi les agents des organisations internationales (62 % contre 10 %) et les responsables de la Banque d'Angleterre (61 % contre 19 %) ;
- une seule profession fait l'unanimité... contre elle, les journalistes (11 % de confiance chez les uns comme chez les autres) – ce qui traduit une profonde crise dans la fonction de médiation de l'information.

¹ Source : [YouGov / Today Programme Results – Trust in EU Referendum](#), 2016.

Graphique 3 – À quels groupes les électeurs du « Remain » font-ils confiance ? (2016)

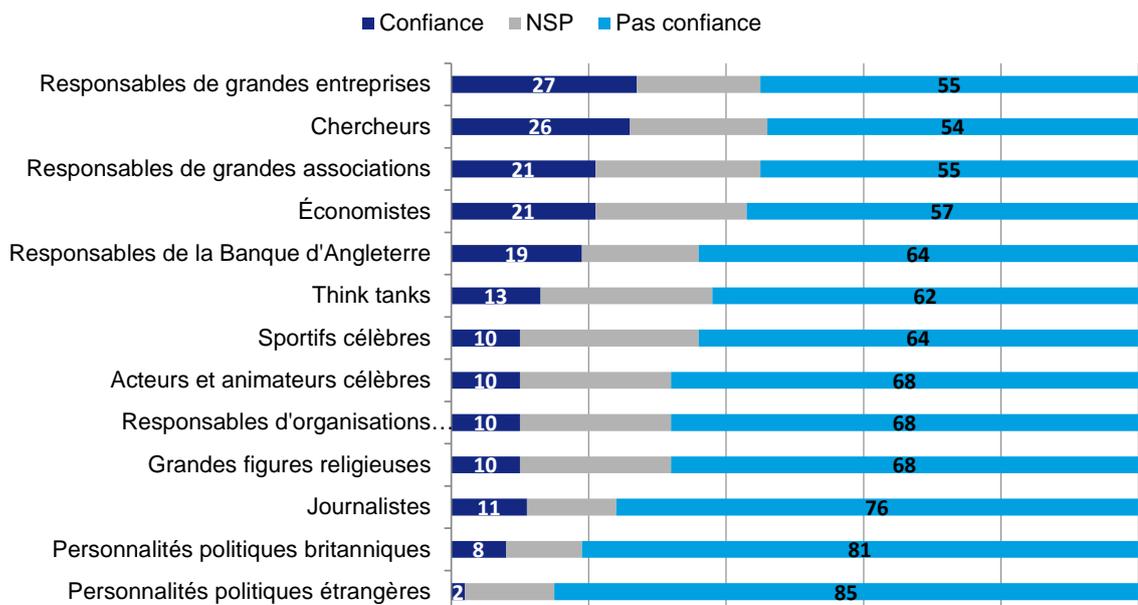
En pensant au référendum, quelle confiance accordez-vous à ces différents groupes de personnes ?



Source : YouGov

Graphique 4 – À quels groupes les électeurs du « Leave » font-ils confiance ? (2016)

En pensant au référendum, quelle confiance accordez-vous à ces différents groupes de personnes ?

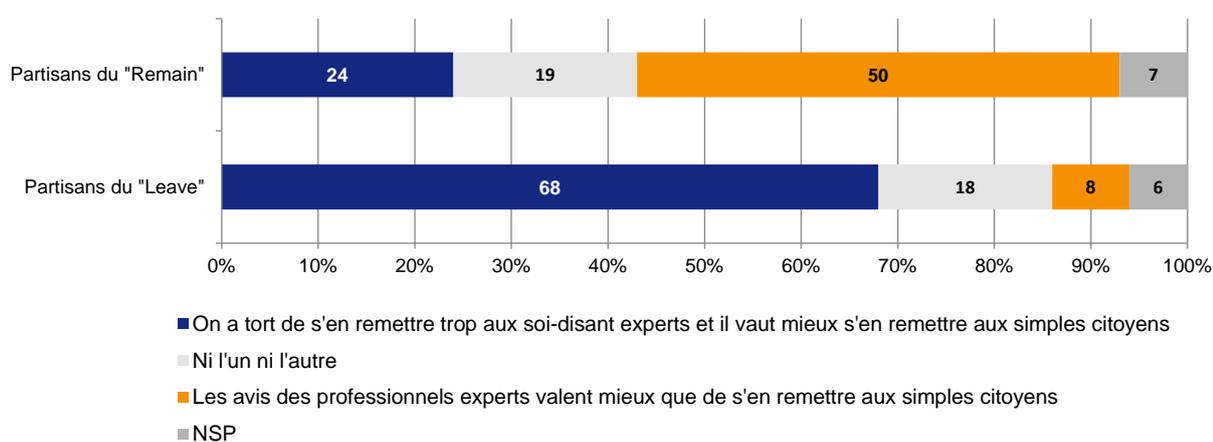


Source : YouGov

On pourrait, à ce stade, considérer qu'il s'agit d'une simple corrélation. Les économistes, banquiers, experts des organisations internationales ont assez unanimement alarmé l'opinion publique sur les conséquences négatives qu'aurait une sortie de l'Union européenne. Dès lors, ceux qui souhaitent cette sortie déclarent ne pas faire confiance à ces acteurs-là, sur cette question en particulier, puisqu'ils expriment une opinion contraire. Cela ne signifie pas nécessairement que l'on ait affaire à une défiance « de principe » envers lesdits experts. Si bien que le « Leave » pourrait n'être qu'un vote exprimé « malgré » les experts.

Graphique 5 – S'en remettre aux experts ou aux simples citoyens ? (2016)

*De façon générale, laquelle des deux propositions reflète le mieux votre opinion
(somme de toutes les réponses)*



Source : YouGov

Mais une autre enquête de YouGov¹, conduite ultérieurement pour approfondir la question, indique que la réticence des électeurs pro-Brexit à l'égard des experts est littéralement généralisée : même en dehors des enjeux politiques, ils accordent systématiquement moins de confiance à une liste de professionnels « lorsqu'ils parlent de leur propre champ d'expertise » (infirmières, médecins, scientifiques, météorologues, nutritionnistes, fonctionnaires, économistes, etc.).

Ne passe-t-on pas ainsi à une défiance active, à une prise de position qui s'opposerait presque par principe à ce que préconise l'expert, parce qu'on ne lui fait, de façon générale, plus confiance ? Il faudrait alors parler non seulement d'un vote « malgré » les experts, mais d'un vote explicitement dirigé « contre » les experts.

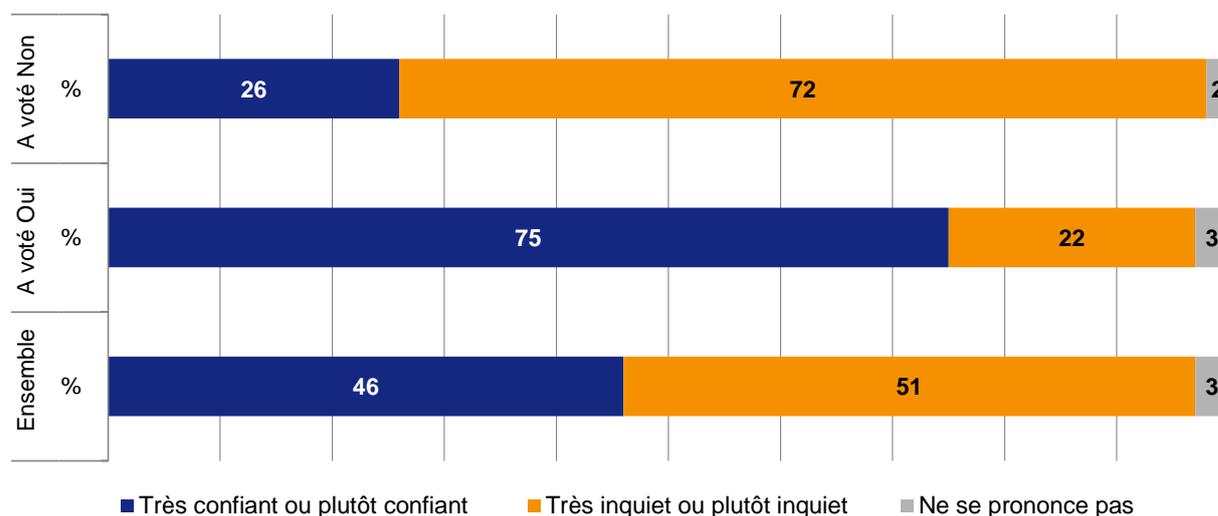
¹ <https://yougov.co.uk/news/2017/02/17/leave-voters-are-less-likely-trust-any-experts-eve/>.

La France n'a pas organisé récemment de référendum qui aurait permis de scruter de la même façon l'articulation entre les choix politiques des citoyens et leur rapport aux paroles d'experts. Cependant, à l'issue du dernier référendum, tenu en 2005 et ayant vu l'emporter une nette majorité de « non » au traité établissant une constitution pour l'Europe, l'institut Ipsos avait effectué une enquête sortie des urnes qui croisait les choix des électeurs avec différents paramètres socioéconomiques, politiques ou idéologiques. Ipsos demandait aussi aux sondés s'ils étaient « confiants pour l'avenir de leur situation personnelle et professionnelle », et les réponses traduisent là aussi une très nette fracture entre les électeurs du « oui », confiants pour leur avenir à près des trois quarts, et les électeurs du « non », inquiets pour le leur dans les mêmes proportions (voir graphique 6).

S'il s'agit ici de confiance dans l'avenir, donc d'un autre type de confiance que celle qui s'adresse directement aux experts ou aux institutions, il faut néanmoins prendre la mesure de cet écart très significatif et se demander ce qu'il peut nous apprendre de la situation dans laquelle nous nous trouvons et de la façon, contrastée, dont les paroles d'experts peuvent être reçues par l'opinion.

Graphique 6 – Êtes-vous tout à fait confiant, plutôt confiant, plutôt inquiet ou très inquiet en ce qui concerne l'avenir de votre situation personnelle et professionnelle ?

Sondage Ipsos sortie des urnes, référendum du 29 mai 2005
sur le traité établissant une constitution pour l'Europe



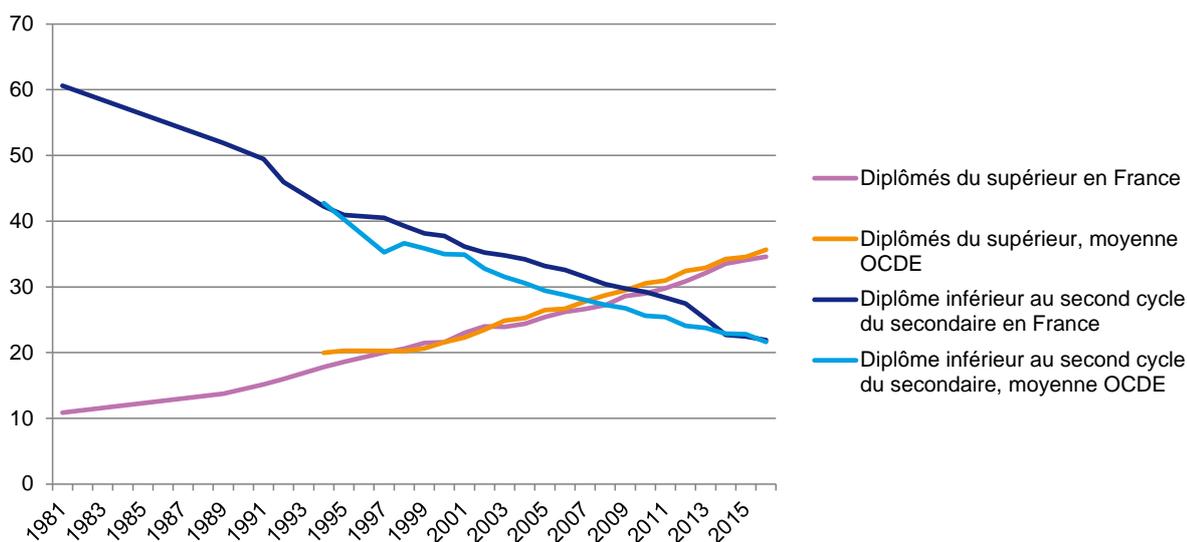
Source : www.ipsos.com/fr-fr/referendum-29-mai-2005-le-sondage-sorti-des-urnes

3. ... expliquée par le contexte ?

Bien qu'on ne dispose pas d'instrument de mesure suffisamment ancien pour quantifier une évolution sur plusieurs décennies de la défiance à l'égard de l'expertise, des facteurs contextuels sont souvent évoqués pour caractériser et pour expliquer la crise de confiance contemporaine.

Le paramètre le plus souvent cité est l'accroissement du niveau d'instruction, qui ne concerne pas uniquement les sphères de la décision. La fréquentation de l'enseignement supérieur s'est considérablement élargie, en quelques dizaines d'années, dans la population mondiale. On peut en voir une traduction dans l'évolution de la part de diplômés dans la population d'âge actif. Les données de l'OCDE montrent que, sur les deux dernières décennies, la part des 25-64 ans sans diplôme ou dont le diplôme le plus élevé est inférieur au niveau lycée (second cycle du secondaire) a presque été divisée par deux (d'un peu plus de 40 % à un peu plus de 20 %) dans les pays membres de cette organisation, quand la part des diplômés du supérieur, dans la même population, est passée de 20 % à 35 %. L'évolution en France sur un peu moins de 40 ans est tout aussi significative, puisque la part des personnes peu diplômées, parmi les 25-64 ans, est passée de plus de 60 % en 1981 à 21 % en 2016, alors que la part de diplômés du supérieur a plus que triplé (de 11 % à 35 %, voir graphique 7).

Graphique 7 – Évolution de la part des diplômés de l'enseignement supérieur et de la part des titulaires d'un diplôme inférieur au second cycle de l'enseignement secondaire (25-64 ans, France et moyenne OCDE, 1981-2016, en pourcentage)



Source : OCDE¹

¹ <https://data.oecd.org/fr/eduatt/niveau-de-formation-des-adultes.htm>.

Un bouleversement d'une telle ampleur ne peut que transformer en profondeur notre rapport au savoir. Il les transforme individuellement, dans la mesure où les diplômés du supérieur acquièrent, au cours de leurs études, des habitudes d'accès à l'information que n'avaient pas les générations précédentes et peuvent davantage développer leur esprit critique. Il les transforme aussi socialement, car la place dévolue aux autorités « sachantes » est nécessairement modifiée par la plus large distribution sociale des savoirs.

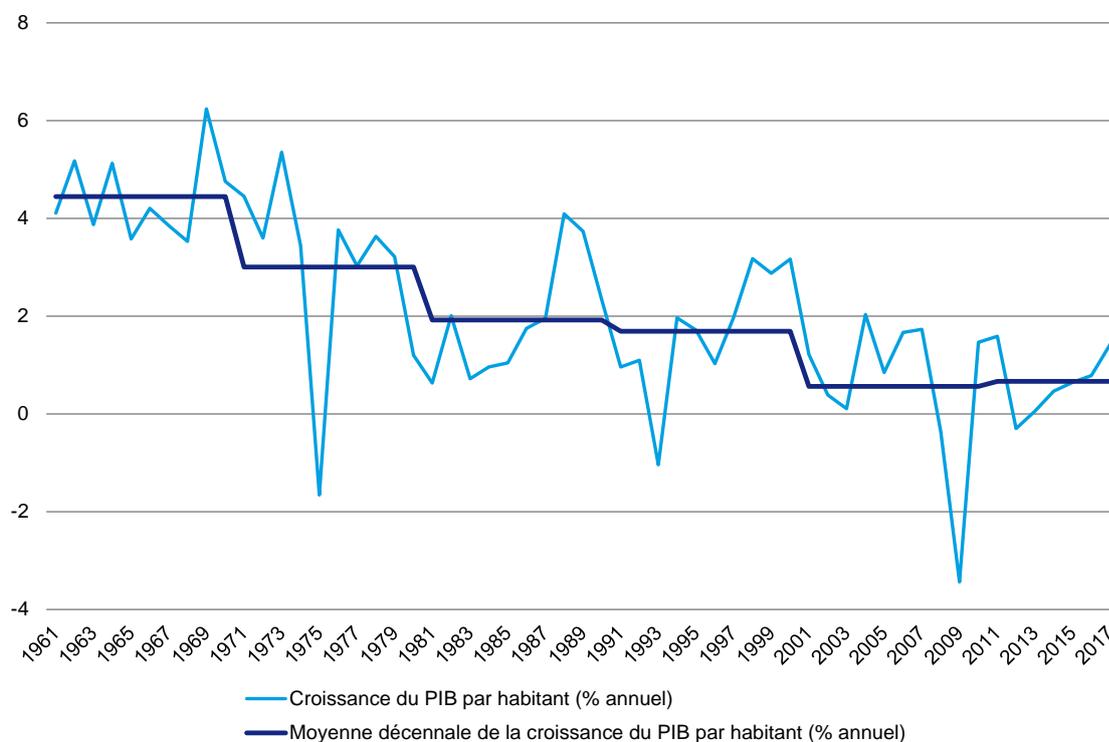
Cette évolution transforme également les trajectoires de vie des individus : en poursuivant ses études, on se vit davantage comme acteur, comme responsable de son propre parcours, dont l'aboutissement apparaît, au sein d'une société qui revendique des valeurs méritocratiques, comme résultant des efforts et des talents individuels. C'est en ce sens qu'on peut supposer un lien entre la hausse du niveau de qualification et la décorrélation entre l'optimisme pour soi et le pessimisme pour la société – comme si la mobilité sociale permise par le diplôme laissait entrevoir la possibilité de s'en sortir, y compris dans un pays qui va mal.

Pour comprendre ce rapport complexe de l'individu au collectif, dont on fait l'hypothèse qu'il affecte la confiance dans les institutions en général, y compris dans l'expertise, il faut mettre en regard de cette élévation du niveau d'instruction l'évolution des perspectives économiques.

Si l'on s'intéresse au cas de la France, on observe sur la même période un affaïssement durable de la croissance du PIB par habitant (voir graphique 8). La tendance à une moindre croissance et la perspective qu'une croissance forte ne revienne pas peuvent conduire à percevoir le jeu politique, économique et social comme un « jeu à somme nulle », au sein duquel un acteur ne peut améliorer sa situation qu'aux dépens des autres. Chacun est alors amené à tirer le plus grand profit possible de sa position, à peser sur les décisions de façon à ce que les règles du jeu lui soient favorables – dès lors qu'on doute qu'il puisse y avoir des évolutions bénéfiques à tous à la fois.

C'est dans un tel contexte que l'individualisation des trajectoires, si elle peut être porteuse d'espoir pour soi-même, va cependant de pair avec l'expression puissante de la crainte d'un déclin collectif.

**Graphique 8 – Croissance du PIB par habitant :
taux annuels et moyennes décennales (1961-2017)**



Source : Banque mondiale

Sur cette base, les calculs de rapports coût-bénéfice d'un point de vue individuel diffèrent de ce qu'ils peuvent être au niveau d'une société ; chacun a alors tendance à adopter une attitude moins coopérative et à supposer que les autres font de même.

On peut en lire un exemple dans la réticence face aux politiques de lutte contre le réchauffement climatique, que l'économiste Antonin Pottier analyse en ces termes : « la crainte que la croissance ne reprenne jamais [...] renforce la volonté de conquérir une place, pendant qu'il en est encore temps. [...] Si certains tentent de se hisser aux dernières places disponibles, d'autres prennent acte de l'impossibilité de trouver une place »¹. Cette dernière différence permettrait alors de distinguer ceux qui, malgré un pessimisme général, demeurent optimistes pour eux-mêmes, et ceux qui ont aussi perdu cette confiance.

La question de la croissance est en étroit rapport avec l'expertise (en particulier dans le cas de la France, on le verra par la suite), dans la mesure où, avec la confiance dans l'avenir se joue, entre autres, la confiance dans les principaux acteurs, publics et privés,

¹ Pottier A. (2016), « [Quelle demande pour les politiques climatiques ?](#) », *Revue Projet*, 350(1), p. 59-66.

de la vie économique et dans ceux qui les conseillent (les experts en général et les économistes en particulier).

Et qui, dans la population, accorde sa confiance à de tels experts ? On remarque de façon générale dans les enquêtes sur la confiance une sorte de « prime à la proximité », qui se vérifie aussi bien pour la confiance interpersonnelle (les Français déclarent d'abord faire confiance à leur famille, puis aux personnes qu'ils « connaissent personnellement », puis à leurs voisins, beaucoup plus qu'aux « gens d'une autre nationalité » ou aux « gens [qu'ils rencontrent] pour la première fois »¹), que pour la confiance dans les élus et les institutions (ils disent avoir confiance dans leur maire plus que dans leur conseiller départemental, et plus que dans leur conseiller régional..., et plus dans leur conseil municipal que dans leur conseil départemental, puis régional, puis ensuite seulement dans les institutions nationales, et enfin dans les institutions internationales²).

Appliquée à notre question, cette « prime à la proximité » pourrait se traduire par une plus grande confiance dans l'expertise de la part de ceux qui, par leur niveau de diplôme et par leur position sociale se sentent proches des professions considérées comme constitutives de l'expertise, et donc relativement proches, aussi, de l'exercice du pouvoir. Mais de quelles professions parle-t-on ? Le questionnaire de YouGov le suggérait déjà, ce ne sont pas toutes les compétences professionnelles qui sont assimilées, dans les représentations sociales, à la fonction d'expertise.

L'analyse, par le sociologue et historien américain Richard Sennett, de la reconnaissance sociale des expertises professionnelles³ permet d'éclairer notre réflexion. Selon lui, « le capitalisme contemporain véhicule l'idée que, dans le système économique, les personnes de la base manquent de compétence et de capacité d'expertise ». En d'autres termes, ce n'est pas le fait de posséder un savoir-faire qui est en lui-même valorisé, mais plutôt une certaine manière d'intervenir dans le travail, sur le mode de la recommandation issue d'un savoir qui n'est pas directement pratique mais qui porte en lui une certaine généralité et une dimension prescriptive. C'est le modèle du « consultant », intervenant de l'extérieur sur une structure professionnelle, qui serait en quelque sorte l'image par excellence de l'expert ; tandis que, précise-t-il, « les formes d'expertise des salariés en bas des échelles hiérarchiques sont aujourd'hui négligées ».

¹ Voir Baromètre Cevipof Vague 9, question 4, page 11.

² Baromètre Cevipof Vague 9, questions 4, 13 et 14.

³ Voir « [Nouveau capitalisme et expertise quotidienne. Entretien avec Richard Sennett](#) », *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, 2009(1) « À quoi servent les experts », p. 13-20 ; Richard Sennett y évoque les travaux qu'il présente en détail dans *Ce que sait la main. La culture de l'artisanat*, traduit de l'américain par Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, Albin Michel, 2010, 403 p.

Ces considérations, si elles peuvent paraître *a priori* éloignées des questions d'action publique, aident cependant à comprendre que les ressorts de la confiance ou de la défiance à l'égard d'une série de professions peuvent se situer dans un champ qui n'est pas immédiatement politique mais qui touche très directement les individus dans leurs inscriptions sociales quotidiennes et fondamentales. Notre rapport à l'expertise publique en matière économique ou sanitaire n'est peut-être, en effet, pas le même selon que, dans notre vie de travail, nous bénéficions d'une reconnaissance de notre propre expertise ou si nous subissons les injonctions d'autres personnes qui sont, elles, reconnues dans cette sphère comme expertes.

Il serait pourtant sans doute trompeur d'en rester à une image binaire, opposant de part et d'autre d'une fracture nette deux parties de la population, l'une qui se sentirait confiante, socialement proche et intellectuellement en affinité avec ceux qui représentent l'expertise, et l'autre qui serait inquiète pour elle-même, déclassée et défiante envers les experts. En effet – et ce n'est pas une des conséquences les plus intuitives de la hausse du niveau de qualification –, ce ne sont *pas toujours* les personnes socialement les plus fragiles qui expriment la plus grande défiance à l'égard de l'expertise.

Pour n'en prendre à ce stade que deux exemples, on remarque d'une part qu'en matière d'hésitation vaccinale¹, si l'adhésion à la vaccination « en général » est plus forte en France chez les personnes ayant les plus hauts revenus et les niveaux de diplôme les plus élevés que dans l'ensemble de la population, en revanche, en ce qui concerne la vaccination contre le virus de l'hépatite B et contre les infections à papillomavirus humain (HPV), c'est, à l'issue d'une série de polémiques, au sein de ces groupes-là que la réticence est la plus forte. D'autre part, à l'égard des statistiques publiques, on observe que, certes, la défiance est plus prononcée chez les personnes peu qualifiées que chez les plus diplômées, mais pas de façon linéaire, puisque les personnes titulaires d'un CAP ou d'un BEP apparaissent plus défiantes que celles qui sont sans diplôme ou seulement titulaires du brevet des collèges².

Comment comprendre ces écarts ? Une explication serait que la montée en qualification permet certes de s'intéresser de près aux débats techniques sur une mesure d'intérêt

¹ L'hésitation vaccinale est la notion utilisée par l'OMS pour parler des « personnes qui, en l'absence de problèmes d'accès aux vaccins, peuvent refuser certains vaccins, ou en retarder l'injection, par rapport aux recommandations du calendrier vaccinal, ou encore se vaccinent mais doutent du bien-fondé de le faire : ces personnes ne rejettent pas la vaccination en bloc mais elles n'y adhèrent pas non plus de façon inconditionnelle ». Voir Gautier A., Chemlal K., Jestin C. et le groupe Baromètre santé 2016 (2017), « [Adhésion à la vaccination en France : résultats du Baromètre santé 2016](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire* (Hors-série Vaccination des jeunes enfants : des données pour mieux comprendre l'action publique), p. 21-27.

² « [Confiance dans les statistiques publiques – une relation contrariée](#) », synthèse de Jean Chiche et Flora Chanvril-Ligneel, Cevipof, CNRS et SFdF.

public, donne l'habitude de questionner les énoncés de l'autorité, mais ne suffit pas à acquérir tous les outils pour discriminer le raisonnement valide dans le domaine dont il est question du raisonnement apparemment valide mais trompeur. Et cela risque, parfois, de laisser le sujet dans une position plus dubitative face aux recommandations des experts que s'il n'avait pas prêté attention aux questionnements soulevés. Le doute peut alors se transformer en inquiétude, voire en défiance à l'égard des pouvoirs publics. Et le déploiement des moyens de communication numérique a donné une puissance sans précédent à la diffusion de ce scepticisme et de cette défiance.

4. Des autorités prises dans le tourbillon numérique

L'espace d'information et de communication numérique, présumé anarchique, est régulièrement pointé du doigt comme l'un des principaux responsables de la défiance des citoyens envers différents « porteurs de vérité » : experts, savants, journalistes, élus, détenteurs d'une autorité qui auraient de plus en plus de mal à « faire autorité » dans la jungle numérique.

On ne compte plus les idées reçues qui circulent à propos de l'effet du numérique sur la vie démocratique et la cohésion civique : Internet noierait la bonne information au milieu de la mauvaise, les réseaux sociaux nous enfermeraient dans des « bulles » affinitaires et contribueraient ainsi à la polarisation politique de la société... Quelle est cependant la nature des transformations qu'Internet, les moteurs de recherche et les médias sociaux font subir à la fabrication, à la circulation et à la réception des savoirs d'intérêt public ? Et quelle est leur ampleur ?

L'existence d'une telle transformation n'a pas lieu d'être mise en doute : l'émergence d'une nouvelle « économie de l'attention », gouvernée par les algorithmes des médias numériques, et le bouleversement de l'intermédiation et de la recommandation sont des réalités auxquelles nous avons affaire et qui ont déjà été très largement analysées¹.

Les algorithmes des plateformes par l'intermédiaire desquels nous avons accès aux contenus d'information en ligne contribuent à remodeler la hiérarchie entre ces différents contenus. En premier lieu, PageRank de Google, qui classe les pages web en fonction du nombre de liens entrants dirigés vers chacune d'entre elles, redéfinit, selon le chercheur Matteo Pasquinelli, « la valeur attentionnelle de n'importe quel objet, dans la mesure où cet algorithme est devenu la plus importante source de visibilité et d'autorité,

¹ Voir par exemple Citton Y. (dir.) (2014), *L'Économie de l'attention. Nouvel horizon du capitalisme ?*, Paris, La Découverte.

même en dehors de la sphère numérique »¹. Du côté du réseau social Facebook, c'est ce que diffusent les « amis » avec lesquels chacun est relié qui détermine ce qui apparaît lorsqu'on se connecte. Quant à Twitter, il donne à voir un contenu déterminé là encore par les comptes que l'abonné a choisi de suivre, mais aussi par les tendances les plus vives de l'actualité.

Ainsi, au sein de cette sphère numérique, l'importance d'un énoncé ne se détermine pas d'abord par l'autorité qui l'émet ou qui le relaie (ce qui est davantage le cas dans le champ politique ou dans un espace médiatique « traditionnel », dominé par les grands titres de presse), mais par sa « popularité », c'est-à-dire par la fréquence des comportements d'internautes qui traduisent un intérêt pour cet énoncé. On voit immédiatement en quoi un tel espace cognitif peut mettre en difficulté les porteurs d'énoncés ayant une prétention de vérité étayée sur des procédures spécifiques de validation, mais aussi les voix émanant d'institutions publiques, qui risquent d'y être noyées si elles n'adoptent pas de stratégie adaptée pour préserver leur visibilité.

Sur le web, il n'est besoin de s'autoriser de personne pour publier un message, immédiatement accessible à tous, quel que soit son contenu. Ce brouillage des frontières entre fait et rumeur, entre information et commentaire, entre science et opinion, entre enquête et délire, entre expression officielle et libre parole, apparaît susceptible de saper les bases de la confiance dans les paroles expertes, que tout un chacun peut mettre en cause sans fondement. C'est à partir de ce raisonnement que certains ont pu parler, pour décrire notre rapport à l'information, d'une ère de la « post-vérité », marquée moins par le mensonge explicite et délibéré que par l'indifférence à la factualité du fait et, partant, par la difficulté à élaborer des critères clairs et partagés de distinction du vrai et du faux².

Cette indifférence peut se lire dans la tendance, reconnue par les internautes français eux-mêmes, à relayer des messages sans même avoir pris la peine de se renseigner sur la fiabilité de la source qui les émet. D'après un sondage, il arrive en effet à 59 % des Français qui postent des messages sur les réseaux sociaux de « partager une information dont ils savent que la source n'est pas parfaitement fiable, pour impliquer, faire réagir ou faire rire leurs amis » ; et quand ils partagent une information, ils seraient 43 % à « ne jamais en vérifier la source », et 53 % à le faire « souvent ou de temps en temps »³.

¹ Pasquinelli M. (2014), « [Google PageRank : une machine de valorisation et d'exploitation de l'attention](#) », in *L'Économie de l'attention. Nouvel horizon du capitalisme ?*, *ibid.*, chapitre 9, p. 161-178.

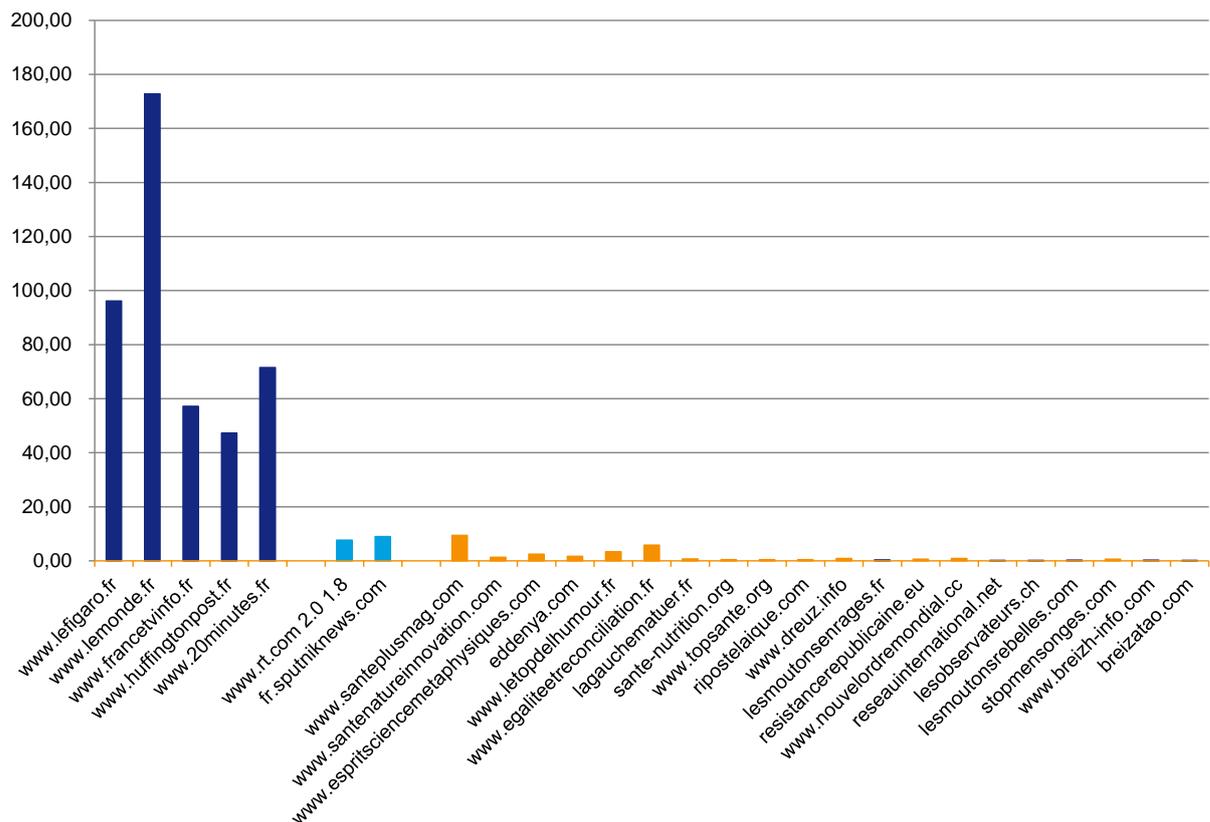
² Voir Delannoi G. (2017) ? « [De l'utilité de la notion de post-vérité](#) », *Le Débat*, 197(5), p. 4-12.

³ Résultat d'une [enquête BVA pour le think tank « la villa numeris »](#), présentée lors de la Conférence internationale sur les manipulations de l'information organisée à Paris le 4 avril 2018 par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Les médias sociaux numériques font ainsi office de coupable idéal, mais ont-ils un effet si massif sur les croyances, les représentations et le rapport à la vérité ? Sont-ils le facteur prépondérant dans les changements que l'on observe ? Il semble qu'il faille relativiser certains des effets imputés aux médias sociaux, notamment en matière de désintermédiation et de bouleversement des hiérarchies d'autorité.

Certes tout le monde peut publier n'importe quoi n'importe quand, mais cela n'implique pas que ce contenu soit effectivement vu, y compris sur les réseaux sociaux. Si l'on observe le temps passé sur les principaux sites web français d'information et qu'on les compare avec les sites ouvertement connus pour diffuser de fausses nouvelles, on peut constater qu'il demeure quelque chose, dans l'espace numérique, de « l'autorité » des grands titres (voir graphique 9).

Graphique 9 – Temps moyen, passé chaque mois, sur les principaux sites français d'information, d'influence, de parodie ou de fausse information (2017, en millions de minutes)

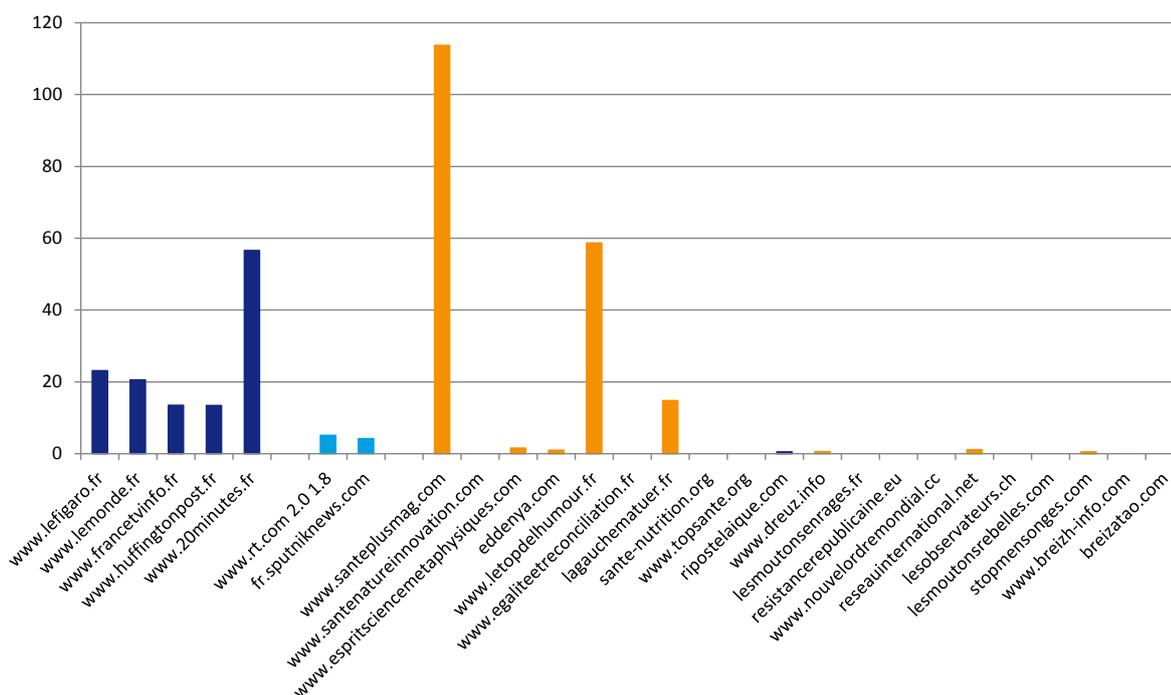


Source : Fletcher R, Cornia A., Graves L. et Nielsen R. K. (2018), « *Measuring the reach of “fake news” and online disinformation in Europe* », Reuters Institute, février

Il importe donc de ne pas confondre le fait d’être publié et la visibilité réellement atteinte. Il faut aussi distinguer la visibilité et la pratique du partage. Les commentateurs les plus alarmistes sur la diffusion des fausses nouvelles portent leur attention en priorité sur les chiffres de partages (le nombre de fois qu’un internaute relaie une information), en supposant implicitement que partager une information traduit une adhésion au contenu du message.

Si l’on se penche sur le « taux d’engagement », autrement dit la fréquence à laquelle certains messages sont relayés (« likés » ou « partagés ») par les utilisateurs (voir graphique 10), on voit en effet que le faux suscite le partage, notamment en matière de santé et de bien-être, mais aussi lorsqu’il est mêlé à une perspective explicitement humoristique. Cependant, les données de durée de visite suggèrent bien que cette diffusion via le partage n’est qu’effleurée, et ne produit pas nécessairement de lecture – et encore moins de conviction.

Graphique 10 – Nombre moyen mensuel d’interactions via Facebook avec les principaux sites français d’information, d’influence, de parodie ou de fausse information (2017)



Note : 1 = 100 000 interactions.

Source : Fletcher R., Cornia A., Graves L. et Nielsen R. K. (2018), « *Measuring the reach of “fake news” and online disinformation in Europe* », Reuters Institute, février

C'est sur cette base que le sociologue des médias Romain Badouard invite à considérer le partage de fausses informations comme une pratique sociale, identitaire, ne pouvant pas automatiquement être la traduction d'une adhésion sans faille au contenu partagé¹.

Si perte de repères il y a, le sociologue, spécialiste du numérique, Dominique Cardon permet de penser qu'elle se situe dans les cadres d'analyse de la circulation et du commentaire de l'information. En partant de la distinction proposée par Gabriel Tarde² entre les deux espaces où se cadre l'opinion, celui vertical de la presse, qui transmet une information descendante, unilatérale, simultanée, face à laquelle chacun est d'abord seul, et celui, ultérieur, horizontal, de la conversation, il suggère que le numérique organise la (con)fusion de ces deux espaces. C'est en effet dans le même cadre, inédit, des « timelines » de Twitter ou de Facebook (le fil de contenu qui apparaît sur l'écran de l'utilisateur) que nous lisons les informations issues des médias professionnels et que nous les commentons avec les personnes qui s'intéressent à ce que l'on écrit.

Cela conduit-il, comme on l'a beaucoup lu³, à nous enfermer dans des « bulles filtrantes », remplies de gens dont les vues et les réactions sont analogues aux nôtres, et ne nous confrontant plus, comme cela peut nous arriver au comptoir d'un café, à la contradiction ? Il semble que ce diagnostic doive être lui aussi relativisé, voire contesté. D'après une étude⁴ sur dix millions d'utilisateurs américains de Facebook, ce sont d'abord les choix individuels, plus que l'algorithme du réseau social, qui contribuent à restreindre le spectre d'informations auxquelles les utilisateurs ont accès.

Ce qui en premier lieu détermine la « timeline » d'un utilisateur du réseau social (la page qu'il voit quand il se connecte), c'est le choix des amis. Puis, parmi les informations présentées par l'algorithme, sur la base de cette liste d'amis, on voit que les internautes interagissent (par des « likes », des commentaires ou des reprises) beaucoup plus fréquemment avec les informations « alignées » sur leurs propres convictions. Ce qui suggère que ce n'est pas le média social qui, par son existence ou par son fonctionnement, nous confirme, voire nous enferme, dans nos représentations ; bien qu'il nous donne à voir des opinions qui ne sont pas les nôtres, nous choisissons de marquer notre appréciation et de relayer ce qui confirme nos préjugés.

¹ Romain Badouard a défendu cette analyse lors de la séance du séminaire de France Stratégie consacrée au rôle des médias dans la défiance envers l'expertise, et au Collège de France, le 27 février 2018, dans le cadre du colloque « [La démocratie à l'âge de la post-vérité](#) », organisé par Pierre Rosanvallon.

² Tarde G. (1901), *L'Opinion et la foule*, Paris, Félix Alcan.

³ Notamment dans Pariser E. (2011), *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York, Penguin Press.

⁴ Bakshy E., Messing S. et Adamic L. A. (2015), « Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook », *Science*, vol. 348, n° 6239, juin, p. 1130-1132.

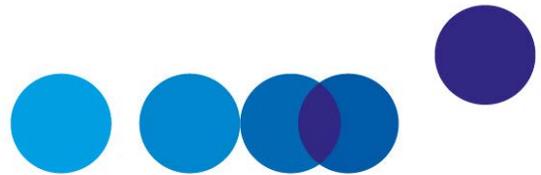
C'est une analyse qui est prolongée par le travail conduit par trois économistes américains¹ sur le phénomène de polarisation politique, souvent rapporté au développement des « bulles filtrantes ». Cette étude montre que la polarisation – ici mesurée à l'aune d'une pluralité d'indices, comme la polarisation politique des affects, le caractère systématique des choix électoraux – a augmenté plus vite parmi les groupes qui font le moins usage des médias sociaux numériques.

S'il convient de relativiser la dénonciation, parfois excessive, des médias sociaux numériques en matière d'accès à l'information, il importe néanmoins de comprendre ce que ces mutations *nous font*, en quoi elles modifient notre manière de réagir à l'information que nous recevons.

Si l'on s'attache aux principales caractéristiques de l'espace public numérique – la liberté de publication pour tous, le mélange entre information descendante et conversation horizontale, et la prédominance des liens avec les « amis » dans les circuits de visibilité –, on peut supposer qu'elles entraînent une survalorisation des postures de distinction affinitaire, de recherche de reconnaissance, notamment par la mise à distance d'une orthodoxie ou d'une autorité critiquée, et par l'identification aux voix qui semblent s'écarter d'une parole dominante.

Ces altérations des circuits de l'information ne sont pas non plus sans effet sur l'offre d'information dans les médias dits « traditionnels », qui atteignent une partie de leur audience via les médias sociaux, et doivent pour cela susciter des interactions avec les utilisateurs – ce qui conduit l'ensemble des médias à s'aligner en partie sur les formats dominants sur les réseaux sociaux (brèves vidéos, data-visualisation synthétique, etc.). C'est en définitive peut-être notre capacité d'attention, la disposition que nous avons à prendre en charge une pensée complexe, que les médias numériques affectent le plus. Il serait intéressant d'enquêter sur de possibles liens entre les facultés d'attention et le crédit accordé à différents types de discours ; mais aussi sur les moyens de limiter cette érosion de l'attention ou d'y adapter certains messages.

¹ Boxell L., Gentzkow M. et Shapiro J. M. (2017), « [Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups](#) », *PNAS*, 114 (40), 3 octobre, p. 10612-10617.



CHAPITRE 2

LES MÉTAMORPHOSES DE L'EXPERTISE EN FRANCE

De nombreux travaux ont été menés, au croisement de l'histoire politique et de l'histoire des sciences, sur la généalogie des savoirs de gouvernement. Ils prolongent pour la plupart la démarche du philosophe Michel Foucault, dont le cœur était l'étude de l'histoire des formes de rationalité à l'œuvre dans l'intrication savoir-pouvoir. Si ces recherches historiques embrassent ce qu'il y a de commun au monde occidental lorsque s'y développent simultanément l'État et les savoirs de l'État, elles permettent aussi de dégager certaines spécificités nationales.

Qu'est-ce qui distingue la France, dans la structuration historique de son appareil d'expertise ? Et en quoi ces spécificités déterminent-elles la manière dont elle est affectée par la présente « crise de confiance » ? Il s'agira ici de tirer le fil le long duquel s'est construite une pratique spécifiquement française de l'expertise au service de l'action publique, centralisée dans l'appareil d'État, avant qu'à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e ne se développe le modèle de l'« agence » ; puis de relier ces formes historiques aux différentes modalités d'expression de défiance qu'elles ont rencontrées.

1. Historiquement, une expertise étatique centralisée

De façon générale, l'histoire de l'expertise ou des sciences de gouvernement peut être utilisée comme une clé de lecture de l'histoire sociale, révélant des conflits de compétences, de pratiques professionnelles, de légitimité, etc.¹ Ces recherches permettent aussi de prendre la mesure de l'historicité des formes de rationalité théorique et pratique,

¹ Voir notamment le dossier « [Expertises et compétences](#) » de la revue de l'école doctorale d'histoire de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *Hypothèses*, introduit par Calafat G. (2011), « [Expertise et compétences. Procédures, contextes et situations de légitimation](#) », *Hypothèses*, 14(1), p. 95-107.

et empêchent donc de croire à l'existence de savoirs « en soi » qui pourraient être utilisés directement pour l'action publique.

Les travaux de l'historien et sociologue des sciences Jérôme Lamy, dont le cadre conceptuel est hérité de Foucault, aident à identifier différents régimes d'articulation du savoir et du pouvoir depuis le XVI^e siècle¹, autour d'institutions et de valeurs spécifiques.

À partir de l'Ancien Régime, on voit l'appareil d'État se doter de capacités de connaissance portant spécifiquement sur le *territoire* : c'est le développement des techniques de cartographie, de la géographie, dont l'objet fondamental est celui de la frontière. Selon Michel Foucault, cette pratique est directement liée à une conception de l'exercice du pouvoir comme *souveraineté*² – qui suppose en premier lieu la constitution, la connaissance et la maîtrise d'un territoire sur lequel elle s'exerce.

Le XVII^e siècle marque une inflexion, avec la création de nouvelles institutions d'interaction entre les sciences et le pouvoir, notamment l'Académie des sciences, en 1666, à l'initiative de Colbert. Cette Académie fonctionne à la fois comme une instance de professionnalisation et de régulation interne des pratiques (« par les pairs », dirait-on aujourd'hui) et comme une interface mobilisable par le pouvoir politique pour les affaires de l'État³. Selon l'expression de Jérôme Lamy, « l'Académie émerge comme une bureaucratie spécialisée (partiellement) au service du pouvoir ». Cette dynamique se poursuit dans les décennies suivantes avec, par exemple, la création du corps des ingénieurs des ponts et chaussées en 1716.

Ce qui se joue dans cette période correspond à la transition analysée par Foucault, de la logique de la souveraineté à la logique de la « sécurité » comme problématique principale du gouvernement. Le propre de cette logique est de ne plus appréhender la fonction de la norme par des pratiques disciplinaires mais par la prévisibilité des phénomènes et par la régularité statistique. Il s'agit alors, par exemple avec les premières techniques de vaccination, de « penser le phénomène en termes de calcul des probabilités, grâce aux instruments statistiques⁴ ». C'est sur cette base que prennent leur importance, dans la conduite des affaires de l'État, les concepts de « population » (les

¹ Jérôme Lamy parle pour cela de « régimes régulateurs » ; voir notamment Lamy J. (2017), « [L'État et la science](#) », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n° 134, p. 87-111 ; et Lamy J. (2015), « [Des sciences par et pour le gouvernement : sur le régime régulateur des sciences contemporaines](#) ». *Sociologie et sociétés*, 47(2), p. 287-309.

² Voir principalement Foucault M. (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard, Seuil, « Hautes études ».

³ Voir Stroup A. (1991), « The political theory and practice of technology under Louis XIV », in Bruce T. Moran, *Patronage and Institutions. Science, Technology, and Medicine in the European Court 1500-1750*, Rochester, The Boydell Press.

⁴ Foucault M. (2004), *Sécurité, territoire, population, op. cit.*, p. 60.

sujets, en tant qu'ils sont appréhendés par la statistique), mais aussi de cas, de risque, de danger et de crise.

Cet État qu'on peut appeler « hygiéniste » se dote alors de corps techniques d'inspection, d'ingénieurs, d'une bureaucratie de la connaissance et d'un appareil de traitement et de collecte statistique, qui tend à se confondre en partie avec l'administration elle-même. Comme l'indique Foucault, si l'on prend le concept de « police » en son sens classique et général d'« organisation des forces de l'État », on peut dire que « la statistique est rendue nécessaire par la police, mais elle est rendue également possible par la police¹ ». C'est en ce sens que l'appareil d'État se construit simultanément en instrument de savoir et en instrument d'action.

Au-delà de ces premières étapes portant sur l'aménagement du territoire et sur la sécurité (notamment sanitaire) de la population, se bâtit aussi un corps de connaissance et de pratiques liées à l'économie, notamment autour de l'Académie des sciences morales et politiques, créée en 1832². Sous la III^e République, c'est autour de l'émergence des services publics (chemin de fer, électricité, traitement des eaux, transports urbains, etc.) que se déploie une expertise de réseaux, souvent détenue par des ingénieurs issus de grandes écoles qui fournissent les cadres dont ces services ont besoin. Dans l'administration ou dans les entreprises concessionnaires, les ingénieurs et les techniciens mettent en œuvre les principes politiques et juridiques des services publics : continuité, égalité, mutabilité. C'est dans cette période également que se constitue la forme spécifique de l'expertise juridique qu'est le droit administratif, qui encadre précisément l'action de ces services publics³.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, quand l'urgence est à la reconstruction et que l'État-providence s'impose comme nouveau paradigme de l'action publique, sont fondées les grandes institutions qui ont incarné les savoirs d'État (leur production, leurs usages et leur diffusion aux futurs décideurs publics) : l'École nationale d'administration (ENA) est fondée en 1945, le Commissariat général du plan et l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) en 1946.

Dans cette période se constitue, aux mains de l'État, un ensemble de savoirs utiles à l'action publique, mobilisant en particulier l'outil statistique, la science administrative et

¹ *Ibid.*, p. 323.

² Voir Delmas C. (2006), *Instituer des savoirs d'État, L'Académie des sciences morales et politiques au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan.

³ Sur l'ensemble de ces sujets, voir Margairaz M. (2005), « [Experts et praticiens. Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX^e siècle : d'une configuration historique à l'autre](#) », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n° 52-3(3), p. 132-165.

les sciences de l'ingénieur¹. L'objectif, cohérent avec l'installation d'une instance de planification, est de mettre l'État et le gouvernement en situation de concevoir, à partir des meilleures connaissances disponibles, des politiques qui correspondent à une certaine idée de l'intérêt général, reposant notamment sur le développement économique².

Qu'est-ce qui justifie qu'on ait confiance dans une telle expertise internalisée dans l'appareil d'État ? Il semble que ce genre de dispositif mobilise principalement deux leviers de confiance : d'une part, le statut de fonctionnaire des agents de l'expertise, qui est censé les *intéresser* à l'intérêt général et contribuer à leur auto-identification en agents chargés de contribuer au bien public³ ; d'autre part, la légitimation de cette expertise par la certification de la compétence des experts, là encore reposant sur les concours et les formations, et étayée par les résultats atteints.

De ce point de vue, le succès de la reconstruction de la France après la Seconde Guerre mondiale et le dynamisme économique des Trente Glorieuses ont été les meilleurs avocats de la qualité de l'expertise de l'État. Se construit alors un édifice de confiance, caractéristique de ces années 1945-1975, articulant et cumulant confiance dans l'avenir, confiance dans les institutions et confiance dans les experts qui préparent cet avenir au sein des institutions publiques.

Mais ce succès et cette hégémonie intellectuelle et politique ne vont cependant pas sans conséquences problématiques, la première d'entre elles étant la faible disposition à accepter la pluralité et l'ouverture. On la voit à l'œuvre à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, s'il existe des différends au sein de l'expertise qui se situe dans l'État, notamment en raison de la diversité des corps de spécialistes qui s'y trouvent, ces différends ne sont pas rendus publics. La pluralité de l'expertise est ainsi largement internalisée mais ne fait pas, historiquement, l'objet d'une mise en débat sur la place

¹ Voir en particulier Fourquet F. (1980), *Les Comptes de la puissance*, Paris, éditions Recherches, « Encre », qui retrace l'histoire du Service des études économiques et financières du ministère des Finances (SEEF), installant et développant la comptabilité nationale française.

² Les portraits des bâtisseurs de l'édifice proprement « technocratique », articulant les services du ministère des Finances, l'Insee et le Plan, figurent dans Terray A. (2017), *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des finances (1948-1968)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

³ De Gaulle voyait dans le Plan un outil essentiel de promotion de l'intérêt général et de lutte contre tous les « intérêts particuliers » ; voir à ce sujet Berstein S., Birnbaum P., Rioux J. et Margairaz M. (2008), « Les "féodalités" : "intérêts particuliers", intérêt général, intérêt national », in *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, p. 278-288.

publique – uniquement dans quelques cénacles comme les commissions du Plan¹. C'est sans doute l'un des effets de la culture de l'opacité qui caractérise la pratique du pouvoir exécutif en France, partant de l'idée que les agents de l'État sont, en tant que tels, habilités à concevoir l'action en faveur de l'intérêt général, sans avoir besoin pour cela des contributions éparses de la société civile, et sans avoir à mettre au jour leurs éventuels désaccords internes avant que l'autorité politique ait tranché.

C'est en effet une expertise essentiellement *administrative* qu'on connaît entre l'après-guerre et la fin du XX^e siècle, autrement dit une expertise qui ne revendique pas son indépendance à l'égard du pouvoir politique mais qui lui est directement subordonnée. C'est encore une fois cohérent avec l'idée selon laquelle l'État, face à ses interlocuteurs, ne fait qu'un, ne parle que d'une seule voix². Ainsi liée à l'autorité politique, l'expertise est fort logiquement logée auprès du pouvoir exécutif, ce qui a durablement conduit le Parlement français à être moins doté en experts, pour accompagner ses travaux, que ne peuvent l'être d'autres pays, équipés, par exemple, d'un bureau de l'évaluation des politiques publiques³.

L'histoire tardive de la décentralisation, en France, a en outre induit durablement un faible investissement des collectivités locales dans l'expertise, ce qui réduit aussi la pluralité des connaissances sur différents sujets d'intérêt public⁴. Lors du séminaire, le sociologue Jacques de Maillard a comparé la situation des chercheurs français qui s'intéressent aux affaires de police et qui n'ont qu'un seul interlocuteur en matière de conception des politiques publiques (le ministère de l'Intérieur), avec celle de leurs homologues américains par exemple, qui peuvent échanger avec les responsables des

¹ Sur la composition et le travail d'une commission du Plan, voir par exemple Fourastié J. (1958), « [Les travaux de la Commission de l'équipement scolaire du Commissariat général au Plan](#) », *Population*, 13^e année, n° 2, p. 215-226.

² Sur la construction d'un discours unifié de l'État en matière économique, face à la diversité des intérêts et des préférences, voir Jobert B. (1981), *Le Social en plan*, Éditions de l'Atelier (programme ReLIRE) : « C'est en dehors du Plan que les luttes politiques et sociales fixent le rapport de force. La planification apparaît alors comme un outil entre les mains du gouvernement pour explorer des avenir possibles à partir d'un rapport de force qui est fixé mais non totalement connu des acteurs. Le propre de la planification française est de tenter cette exploration à travers la confrontation systématique des orientations politiques dominantes et des informations issues des systèmes d'études. »

³ C'est le cas du Congrès américain, doté de deux organismes dédiés, le *General Accounting Office*, créé en 1921 et qui emploie environ 5 000 personnes, et le *Congressional Budget Office*, créé en 1974, qui emploie plus de 200 personnes et dont il sera question par la suite. Le Parlement français souhaite actuellement se doter d'une agence d'évaluation en propre, et cherche le meilleur dispositif institutionnel ; voir les rapports du groupe chargé de réfléchir aux [moyens d'évaluation et de contrôle du Parlement](#), dans le cadre des travaux « pour une nouvelle Assemblée nationale » [en ligne].

⁴ On peut observer au fil des dernières décennies un rattrapage, analysé par exemple par la sociologue Corinne Delmas lorsqu'elle évoque la « territorialisation de l'expertise » dans Benchendikh F. (dir.) (2017), *Expert(ise) et action publique locale*, Paris, LexisNexis.

polices de Chicago, de New York, de Seattle, leur proposer différents protocoles d'expérimentation et d'évaluation, et ainsi enrichir le panel des savoirs relatifs à ces objets.

Les liens étroits entre monde administratif et autorité politique, qui se tissent dès leur formation jusqu'à la pratique du pouvoir, s'accompagnent d'une faible interaction avec le champ de la recherche, à qui le monde de la décision n'offre, pendant longtemps, que peu d'accès, supposant sans doute détenir en son sein suffisamment de savoir pour agir au mieux.

À cela s'est longtemps ajoutée l'absence d'une culture des « think tanks », ces institutions à la croisée des chemins entre recherche et politique ou administration, bien plus nombreux, plus riches et plus actifs dans des pays, comme l'Allemagne ou plus encore les États-Unis, où les allées et venues entre les deux mondes sont au cœur des carrières d'une élite formée conjointement dans les universités.

Ainsi tourné vers lui-même, l'appareil étatique d'expertise risque de rencontrer des difficultés à communiquer avec les acteurs. Le sociologue Daniel Bénamouzig, lors de la séance du séminaire de France Stratégie consacrée aux questions de santé¹, pointait ainsi une faible propension, du côté des experts de l'État, à prendre en compte dans leurs réflexions, par exemple en matière de régulation, les stratégies que déploient des acteurs privés, notamment industriels, ce qui induit un plus grand mal à concevoir, en retour, les outils les plus efficaces.

Enfin, cette culture du monopole étatique de l'expertise est parfois encore présente, y compris en dehors de l'administration proprement dite, par exemple dans certaines grandes entreprises publiques. Les récents rapports parlementaires qui se sont penchés sur la filière nucléaire civile, qu'il se soit agi du coût du démantèlement des installations² ou des questions de sécurité en général, ont fait apparaître que les parlementaires ne disposaient pas de contre-expertise fiable à opposer aux affirmations des agents d'EDF,

¹ Séance 5 du séminaire « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », le 29 novembre 2017 : « Expertise en santé : la défiance, un mal nécessaire ? ».

² Voir le [Rapport d'information sur la faisabilité technique et financière du démantèlement des infrastructures nucléaires](#), Assemblée nationale, n° 4428, février 2017 ; et le [Rapport de la commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires](#), Assemblée nationale, n° 1122, juin 2018. Dans ce dernier rapport, on lit que « la question de la résistance des piscines à la chute d'un avion ou à la projection d'un explosif est entourée d'une grande opacité. Le "secret-défense" a été presque systématiquement opposé aux membres de la commission, tant par les pouvoirs publics que par le principal exploitant d'installations nucléaires, EDF. Les plans des piscines de refroidissement des combustibles usagés ont donc été refusés aux membres de la commission d'enquête. [...] Il est avant tout demandé aux membres de la commission de "faire confiance", ce qui est difficilement acceptable. »

seuls détenteurs en France du savoir relatif à leurs installations, mais qui n'étaient pas prêts à le mettre en jeu devant la représentation nationale.

En somme, dans ce schéma classique d'organisation internalisée et centralisée, les experts demandent aux citoyens et à leurs représentants de leur « faire confiance », au vu de leur statut et de leur titre. Incontestablement, ils ont bénéficié de cette confiance pendant de nombreuses années, notamment grâce aux résultats de leur travail en matière de développement industriel et économique. Mais de profondes mutations sont intervenues au fil des décennies, qui ont remis en cause leur position hégémonique.

2. Une externalisation partielle et récente

Ce modèle historique convenait bien à une expertise dédiée à des objectifs de planification, dont la mission était de mettre la société en mouvement dans une certaine direction, et donc de convaincre les acteurs de suivre l'impulsion de l'État. L'insertion progressive de l'économie dans les flux de la mondialisation des échanges a fragilisé la logique du Plan, et a conduit progressivement à un changement d'approche.

Le premier mouvement de diversification et d'externalisation se situe à la fin des années 1970 et au début des années 1980 quand apparaissent, encouragés par l'exécutif et notamment sous l'impulsion du Premier ministre Raymond Barre, des centres de recherche dont les objets intéressent de près les politiques économiques mais qui ne sont pas directement intégrés à l'administration¹. C'est le cas du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), créé en 1978, mais aussi de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), créé en 1981 et intégré à l'Institut d'études politiques, de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), créé en 1982 pour doter les syndicats représentant les salariés de leur propre expertise économique, ou encore du Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Rexecode), créé lui aussi en 1982 et proche du patronat. Les savoirs d'État, notamment en matière économique, se sont donc trouvés concurrencés par différents acteurs capables de se mettre au même niveau de connaissance que les responsables administratifs et d'intervenir à la fois dans les sphères d'influence de la décision et dans le débat public via les médias.

Ce mouvement se poursuit au cours des années 1980-1990, avec le recours croissant à diverses formes d'expertises privées, notamment en vue de la « réforme » ou de la « modernisation » de l'État, inspirées par la doctrine du « New Public Management »² ; il

¹ Voir Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, *op. cit.*

² À ce sujet, voir en particulier Saint-Martin D. (1999), « [Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une "consultocratie" ?](#) », *Canadian*

s'agit alors de rapprocher l'organisation de la puissance publique de celles des entreprises, d'y accroître le rôle des indicateurs de performance, en s'appuyant sur une méthodologie développée par des cabinets de consultants. Cette évolution éloigne encore la perspective d'un État omniscient, capable d'internaliser l'ensemble de la connaissance portant sur les problèmes qui le concernent.

Un second mouvement a, vers la fin du XX^e siècle, transformé de l'intérieur l'organisation de l'expertise de l'État : il s'agissait alors d'accepter une démarche moins descendante, un élargissement du cercle des participants, pour intégrer une plus grande pluralité de points de vue. Sur plusieurs sujets, notamment en matière sociale, il fallait à la fois disposer de savoirs solides et préparer un relatif consensus social autour des énoncés des experts – notamment pour accompagner la montée en technicité de l'élaboration des politiques publiques, évoquée au début de cette partie. Comment y parvenir ? Il était nécessaire pour cela de rendre plus lisible l'élaboration de la synthèse des connaissances, et d'abord de la rendre plus visible, ce qui était l'une des conditions de la mise en débat des travaux des experts.

On peut voir cette logique à l'œuvre dans la création, en 2000, du Conseil d'orientation des retraites (COR)¹. Réunissant l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives, mais aussi des représentants d'administrations publiques et des « personnalités qualifiées », le COR adopte et publie des rapports et des études thématiques qui portent sur l'évolution et l'avenir des régimes de retraite, à partir d'une diversité de savoirs (démographiques, économiques, budgétaires, etc.) sur leurs déterminants essentiels.

Sa première présidente, Yannick Moreau, a pu éclairer son fonctionnement, dans le cadre du séminaire de France Stratégie. Pour obtenir, précisait-elle, un cadre de connaissance partagé par l'ensemble des acteurs du débat public, notamment les partenaires sociaux, il convient d'établir préalablement un « consensus technique » entre experts. Le principe d'une telle démarche, qui demande du temps, est de commencer par « dépolitiser » la construction du diagnostic technique à partager, pour ensuite laisser s'exprimer les divergences de vues sur son interprétation ou sur les solutions à apporter pour résoudre les problèmes identifiés.

Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, 32(1), p. 41-74 ; et Gervais J. (2012), « [Les sommets très privés de l'État : le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites](#) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194(4), p. 4-21, qui remet en question, à partir de l'analyse de réseaux de sociabilité entre acteurs publics et privés de la modernisation de l'État, l'idée selon laquelle les grands corps de l'État et les experts privés des cabinets de conseil seraient des univers étanches l'un à l'autre.

¹ Créé par le [décret n° 2000-393 du 10 mai 2000](#) ; ses missions figurent à l'[article L 114-2 du code de la sécurité sociale](#).

Yannick Moreau ajoutait que ce modèle avait ensuite essaimé et conduit à créer les autres conseils ou hauts conseils qui articulent les fonctions d'expertise et de concertation dans la sphère sociale : notamment le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM, créé en 2003), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE, créé en 2005), le Haut Conseil de la famille (créé en 2009, remplacé en 2016 par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge), ou encore le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (créé en 2012).

On voit sous une autre forme cette logique de séparation du temps des experts et du temps des parties prenantes, dans la construction du Haut Conseil des biotechnologies¹, au sein duquel on distingue un collège scientifique composé de spécialistes d'une variété de disciplines et un collège éthique, économique et social, comprenant divers représentants d'institutions ou d'intérêts professionnels. Cependant, dans ce cas-là, faute d'une organisation précise des interactions entre eux, ces deux collèges ont connu de nombreuses incompréhensions au point de ne plus parvenir à travailler de concert ; l'institution a dès lors traversé plusieurs crises et semble aujourd'hui dans une forme d'impasse.

En installant des instances d'expertise à mi-chemin entre l'intérieur et l'extérieur des administrations publiques classiques, il s'agissait non seulement de rendre l'expertise plus visible, mais aussi de faciliter autant que possible ses interactions avec les parties prenantes, dans un espace de dialogue qui puisse être perçu comme neutre et ouvert par l'ensemble des participants.

Mais pour accomplir au mieux cette vocation de « tiers lieu », décentré de l'exécutif, il a fallu aller plus loin dans la perte du monopole administratif de l'usage de l'expertise. C'est notamment cela que traduit la création de nombreuses institutions ou agences (comme les agences de sécurité sanitaire ou encore l'Institut de sûreté nucléaire et de radioprotection, évoqués plus loin) où s'organise le dialogue entre experts et représentants de la société civile, où les décisions de la puissance publique sont questionnées, et qui peuvent se constituer en force de proposition.

Le format de l'« agence » d'expertise (qu'elle prenne ou non la forme d'une autorité administrative indépendante) est bien entendu une réponse aux suspicions de conflit d'intérêts (voir plus loin), mais il traduit aussi cette idée, relativement nouvelle pour la France, selon laquelle il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'être situé dans l'administration pour faire un usage de la connaissance au service de l'intérêt général. Ces transformations impliquent une nouvelle culture du dialogue, avec les représentants

¹ Créé par le [décret 2008-1273 du 5 décembre 2008](#) ; son fonctionnement est décrit par le [décret 2014-992 du 1^{er} septembre 2014](#).

d'une pluralité d'intérêts et d'une pluralité de sensibilités, à laquelle les responsables politiques et administratifs français n'étaient pas nécessairement tous prêts.

Force est de constater qu'un certain nombre de scientifiques n'y étaient pas prêts non plus, et voient encore dans les instances d'échanges entre savants et citoyens un dévoiement des savoirs scientifiques, qui seraient alors rangés sur le même plan que les simples opinions des citoyens. On peut voir une trace de ce genre de réticences dans la façon dont les Académies demeurent soucieuses d'un dialogue avec le citoyen qui conserve sa forme « descendante » et sa dimension « pédagogique ». On le voit aussi dans la résolution « sur les sciences et le progrès dans la République¹ », manifestement inspirée par les Académies et adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) en février 2017 : ce texte plaide pour une plus grande prise en compte des « expertises scientifiques » dans les politiques publiques et pour une plus grande attention portée aux avis de l'OPECST, et se montre soucieux de lutter contre les risques de confusion « entre des savoirs établis et des opinions sans fondement scientifique », laissant entendre qu'une telle dichotomie épuise les possibles.

Enfin, cette pluralisation des savoirs employés pour l'action publique passe également par le développement de l'expertise des collectivités territoriales, où émergent de nombreux instituts, observatoires ou agences, ainsi que des projets situés à la croisée des sciences et de la participation citoyenne².

On voit donc que, sur de nombreux plans, la réalité de la pratique de l'expertise en France n'est plus aujourd'hui conforme à son image historique. Les transformations ont été nombreuses et un certain nombre d'entre elles proviennent directement d'épisodes de crise de confiance.

3. Une brève histoire de la défiance dans l'expertise en France

L'histoire de la défiance envers les experts est aussi ancienne que l'histoire des experts eux-mêmes ; chaque fois qu'on a cherché à gouverner les hommes en s'appuyant sur un savoir ou sur une prétention de savoir, il s'est trouvé des gens pour contester la valeur du savoir en question. Il ne s'agira pas ici de passer en revue toutes les formes de critiques ou de remise en cause des paroles expertes, mais d'en identifier quelques

¹ Assemblée nationale (2017), [Résolution sur les sciences et le progrès dans la République](#), texte adopté n° 926, 21 février.

² On peut en voir des exemples dans le développement d'institutions dédiées au développement durable à l'échelle des régions, comme le Centre du développement durable et responsable (CEDDRE) dans les Hauts-de-France ou l'Institut régional du développement durable (IRD2), porté par la région Normandie et l'université de Caen.

formes matricielles, pour comprendre à la fois sur quel fond elles émergent et en quoi elles ont pu constituer un moteur de transformation pour l'organisation de l'expertise.

En matière de vaccination, c'est dès les premières campagnes de lutte contre la variole qu'on a pu observer des réticences. L'historien des sciences Jean-Baptiste Fressoz relate les déboires des premières tentatives d'inoculation d'une souche de la variole¹. Quelles étaient alors les racines de la défiance ? Elles tenaient, selon lui, au type même de discours porté par les médecins qui en assuraient la promotion. Ils promettaient une réduction des risques de maladie, à partir de probabilités statistiques, en assurant que les risques étaient moindres (mais non pas nuls) avec le vaccin qu'avec l'exposition naturelle à la maladie. Le choix de se faire vacciner devait alors découler logiquement d'un calcul de limitation des risques, ne serait-ce qu'à l'échelle individuelle. L'obligation n'a d'abord pas été envisagée, il s'agissait alors de « gouverner par la douceur et la persuasion² ».

Plusieurs éléments cependant étaient négligés et ont structurellement fragilisé la réception du discours. D'une part, le risque de l'action n'est jamais perçu, par le sujet, de façon symétrique avec le risque lié à l'inaction – en d'autres termes, il semblait moralement plus acceptable de mourir de la variole sans être vacciné que de mourir de s'être vacciné. D'autre part, les cas concrets d'échec de la vaccination (ils ne manquaient pas) mettaient à mal le discours de réduction des risques : si, encore une fois, il est normal ou acceptable de mourir d'une maladie, les cas que l'on rencontre n'affectent pas ce sentiment ; en revanche, si le vaccin est censé nous protéger et que nous voyons des cas de personnes que le vaccin a conduites à la mort, alors nous commençons à douter du discours sur l'innocuité du vaccin en général. D'autant qu'à l'époque du début de la vaccination, ce discours de rationalisation statistique des risques est porté par les responsables de la vaccination eux-mêmes, qui peuvent apparaître, notamment aux yeux des médecins de terrain, comme des propagandistes.

En d'autres termes, un dispositif qui promet de réduire les risques est très exposé à la défiance lorsque sont révélés des cas individuels dans lesquels il n'apporte pas la protection attendue (même s'ils n'invalident pas, au plan statistique, le raisonnement qui conclut à leur *relative* innocuité ou à leur meilleur bilan bénéfices/risques).

C'est un phénomène de ce type-là qu'a connu, beaucoup plus récemment, la confiance dans la vaccination antigrippale. En 2009, le gouvernement avait incité l'ensemble de la population à se faire vacciner face à la souche de grippe A-H1N1 et commandé

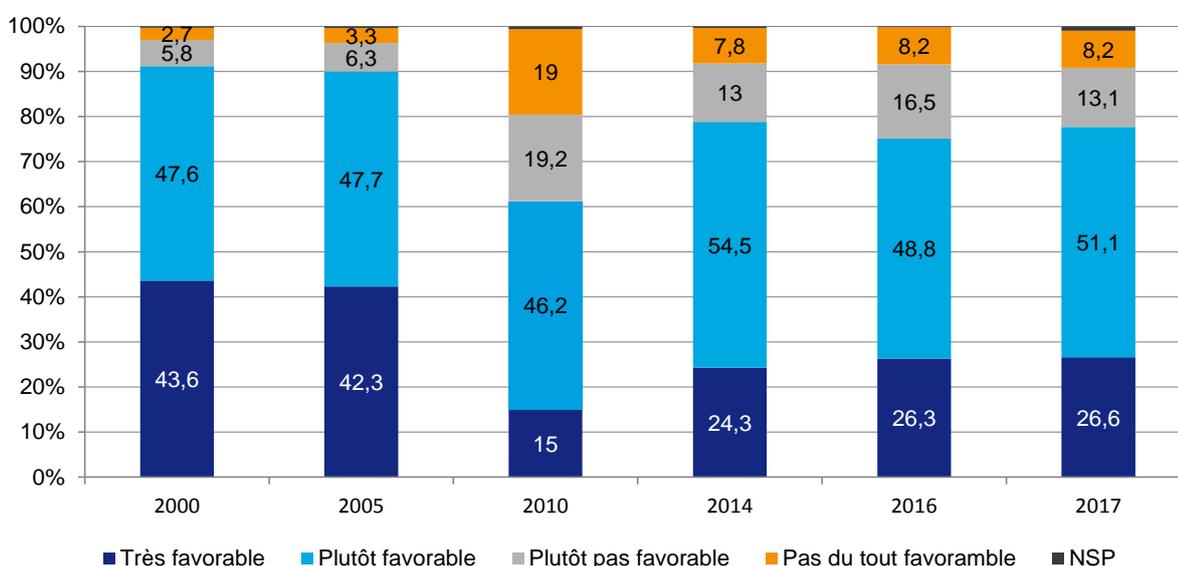
¹ Voir Jean-Baptiste Fressoz (2010), « [Le risque et la multitude. Réflexion historique sur l'échec vaccinal de 2009](#) », *La Vie des idées*, 16 mars.

² Fouché, cité par Fressoz J.-B. (2011), « [Le vaccin et ses simulacres : instaurer un être pour gérer une population, 1800-1865](#) », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [en ligne], 21 | 2011.

94 millions de doses de vaccin, avant de changer de pied et de résilier la commande de 50 millions de doses. Ces choix successifs avaient été fortement critiqués, engendrant des conflits entre l'exécutif et les médecins généralistes, et faisant émerger le soupçon que ces décisions, coûteuses¹, auraient servi les intérêts des laboratoires pharmaceutiques. Par la suite, la confiance, en France, à l'égard des vaccins a brutalement chuté² et, même après plusieurs années, n'a pas retrouvé un niveau équivalent à celui constaté avant cette crise (voir graphique 11).

Graphique 11 – Évolution de l'adhésion à la vaccination parmi les 18-75 ans en France (2000-2017, en pourcentage)

Êtes-vous très, plutôt, plutôt pas ou pas du tout favorable aux vaccinations en général ?



Sources : baromètres santé 2000, 2005, 2010, 2014, 2016, 2017 ; Santé publique France

De façon générale, l'histoire de l'expertise, de ses usages, de ses défaillances et de la défiance qu'elle a suscitée est marquée, au cours des dernières décennies, par la forme du « grand scandale » sanitaire ou environnemental, à partir duquel se répand le doute sur la compétence ou sur l'intégrité des experts, et sur l'impartialité des décideurs qui ont fait usage de l'expertise disponible.

¹ Voir la communication de la Cour des comptes à la Commission des affaires sociales du Sénat, [L'utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A\(H1N1\)v](#), en septembre 2010.

² Voir Peretti-Watel P., Verger P., Raude J., Constant A., Gautier A., Jestin C. *et al.* (2013), « [Dramatic change in public attitudes towards vaccination during the 2009 influenza A\(H1N1\) pandemic in France](#) », *Eurosurveillance*, 18(44), pii: 20623.

Les affaires qui, en France, ont le plus marqué leur époque sont sans doute :

- l'affaire dite du « sang contaminé », en 1985, qui a conduit d'une part à la condamnation à de la prison ferme du directeur du Centre national des transfusions sanguines pour « tromperie » et « non-assistance à personne en danger », après avoir transfusé des patients hémophiles avec des produits sanguins susceptibles d'être contaminés par le virus du sida, au nom d'intérêts stratégiques et industriels, et d'autre part à une inculpation de membres du gouvernement, qui ont en définitive bénéficié d'un non-lieu¹ ;
- l'affaire dite du « nuage de Tchernobyl », où les mesures de radioactivité officiellement communiquées par le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) dans les jours qui ont suivi l'accident nucléaire ukrainien ont été contestées par différents acteurs, sans qu'ait pu être cependant apportée par la suite la preuve des dommages qui auraient été causés sur la santé des Français ou d'une manipulation de l'information par les autorités ;
- la longue affaire de l'amiante, qui n'est interdit en France qu'en 1997 malgré des mesures de dangerosité établies depuis plusieurs décennies ;
- la crise de la « vache folle », à la fin des années 1990, au cours de laquelle les craintes des consommateurs ont obligé le gouvernement à créer une agence de sécurité sanitaire des aliments ;
- plus récemment, celle du Mediator², qui s'ouvre en 2010 et dont le volet judiciaire n'est pas encore clos, qui a vu mis au jour de nombreux dysfonctionnements dans l'évaluation des médicaments et la suspicion de conflit d'intérêts à l'égard d'experts responsables de l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament, qui avaient par ailleurs travaillé pour le laboratoire qui commercialise le Mediator.

Ces crises ont contribué, à plus ou moins juste titre, à jeter le discrédit sur le fonctionnement des institutions chargées d'évaluer les risques sanitaires et environnementaux. C'est pour surmonter cette défiance que de nombreuses évolutions institutionnelles ont été engagées, on l'a vu, notamment autour de la création d'agences indépendantes chargées de veiller à l'absence de conflit d'intérêts des experts qui évaluent les risques.

Dans le cas de la vaccination, la crise de confiance menaçait d'avoir des conséquences pratiques très concrètes si les taux de couverture devaient passer sous les seuils

¹ Le non-lieu prononcé en 1998 par le procureur Burgelin s'appuie précisément sur une distinction entre la responsabilité pénale, qui suppose une faute, et la responsabilité politique, qui concerne les décisions que les hommes d'État doivent prendre « en dépit de l'incertitude qui les entoure » et qu'il revient aux citoyens, à leurs représentants, puis à l'histoire, de juger.

² Voir Morelle A. (2011), « [Mediator : l'histoire d'une seconde défaite de la santé publique: À propos du rapport de l'Igas](#) », *Esprit*, n° 5, mai, p. 71-79.

critiques. Le choix a donc été fait¹ de renforcer la prescription en élargissant le champ de l'obligation vaccinale ; ce fut une façon pour l'État de revendiquer la responsabilité de la décision, de faire passer l'enjeu de santé publique avant les préférences individuelles, pour couper court à l'extension de l'hésitation vaccinale. Quel sera l'effet, dans la durée, de cette décision, en matière de couverture vaccinale et en matière de confiance envers l'expertise ? Il est sans doute trop tôt pour le dire.

Plus largement, on observe un assez net découplage entre la confiance dans l'activité scientifique elle-même, dans l'autorité du savoir des savants, et une forme de défiance dans les usages de la connaissance scientifique, notamment lorsque les sujets en question sont liés à des intérêts économiques puissants (organismes génétiquement modifiés, OGM) ou à des instances associées au pouvoir politique (nucléaire)².

Ainsi, si 78 % des sondés partagent l'idée que « la science et la technologie apportent des solutions aux problèmes que nous rencontrons aujourd'hui », ils ne sont que 35 % à considérer que « les citoyens sont suffisamment informés et consultés sur les débats et les enjeux de la recherche ». Si l'on s'intéresse aux institutions qui encadrent les travaux de scientifiques en lien avec les intérêts publics, on remarque que la confiance n'est que très relative : 60 % des Français sondés disent qu'« en France, on peut faire confiance aux scientifiques pour respecter les lois et les règles qui encadrent leurs recherches » et 52 % que « les scientifiques sont aujourd'hui efficacement contrôlés par les autorités de sûreté nationales et européennes ». Les chiffres sont encore plus préoccupants lorsqu'il s'agit de savoir si « en France, on peut faire confiance aux scientifiques pour dire la vérité si jamais certaines de leurs recherches pouvaient avoir des répercussions sur la santé des individus » – seuls 38 % des Français semblent y croire ; de même qu'ils ne sont que 33 % à assurer que « les scientifiques français sont globalement indépendants et ne se laissent pas influencer par des groupes de pression industriels ».

À la lecture de ces chiffres, il faut sans doute tenir compte du fait que la généralité des questions peut induire des réflexes de prudence ; nul n'a envie de faire confiance, pour ainsi dire aveuglément, à tous les experts, ou aux experts en général – encore moins, sans doute, de *paraître* prêt à croire tout ce que disent les experts. Mais il est intéressant d'aller voir, plus en détail, les différents niveaux de confiance accordés aux experts selon le champ dont ils s'occupent. Lorsqu'on demande aux Français s'ils ont confiance ou non dans les scientifiques « pour dire la vérité sur les résultats et les conséquences de leurs travaux », on observe des niveaux élevés de confiance si la question porte sur « les énergies nouvelles » (70 %), la biodiversité (63 %), des niveaux moyens lorsqu'il s'agit des neurosciences (53 %), des cellules souches (47 %) ou des nanotechnologies (45 %),

¹ Par le décret n° 2018-42 du 25 janvier 2018 relatif à la vaccination obligatoire.

² Voir ici l'enquête [Les Français et les sciences participatives](#), réalisée par Ipsos-Sopra-Steria pour *Le Monde* et *La Recherche* en mai 2016 [en ligne].

et des niveaux franchement bas pour le réchauffement climatique (34 %), le nucléaire (28 %) et les organismes génétiquement modifiés (16 %) – et ces trois derniers chiffres sont en baisse très nette sur les cinq dernières années.

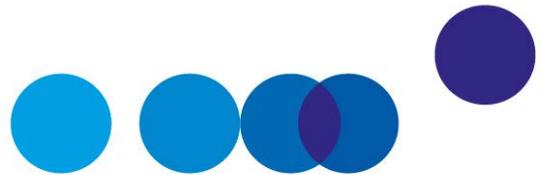
Si donc ce n'est pas la science en elle-même qui inspire de la méfiance, et si toutes ses applications ne suscitent pas la même inquiétude, c'est qu'il y a des champs qui apparaissent aux yeux des citoyens comme risquant de susciter plus d'insincérité de la part des scientifiques que les autres. Ce sont, à lire cette enquête, ceux qui sont manifestement les plus liés à des puissances d'argent identifiées (l'industrie agroalimentaire pour les études favorables aux OGM, les industries émettrices de carbone pour celles qui contestent le réchauffement climatique) ou au pouvoir politique (pour le nucléaire) – c'est là que s'installe le soupçon de collusion, adressé confusément aux décideurs et à ceux qui les conseillent.

Il y a donc des terrains sur lesquels, plus que sur d'autres, la science risquerait d'être « corrompue » par des intérêts qui ne coïncident pas nécessairement avec l'objectif de poursuite de la vérité. Et si la défiance n'apparaît pas directement liée au degré de complexité d'un sujet (car les neurosciences ou les cellules-souches ne sont pas plus « abordables » pour le profane que le nucléaire ou les OGM), cette crainte apparaît en revanche d'autant plus vive lorsque ces sujets portent des enjeux susceptibles de toucher directement l'individu, indépendamment de sa volonté (ce qui est clairement le cas des trois derniers items étudiés).

En d'autres termes, lorsque le citoyen ne maîtrise pas lui-même son degré d'exposition à un risque¹, et lorsqu'il identifie des puissances susceptibles de peser sur le travail des scientifiques pour l'éloigner de l'idéal d'intégrité, il exprime de la défiance. Les institutions récemment conçues pour limiter les risques de conflit d'intérêts permettent-elles de contenir ces manifestations de défiance ?

Plus largement, la question est de savoir comment les différents acteurs qui contribuent à la production, à la diffusion ou à la mobilisation de l'expertise prennent position face à cette défiance.

¹ C'est ce critère qui distingue, par exemple, les risques liés à la consommation de viande rouge (pour lesquels chacun, étant informé, peut choisir le niveau d'exposition qu'il s'inflige à lui-même) et les risques liés à la circulation de véhicules diesel. Sur ce sujet, voir notamment Tournay V. (2016), « [La participation est-elle un gage de confiance politique ?](#) », *Note du Baromètre de la confiance politique*, Cevipof, janvier [en ligne].



CHAPITRE 3

LA CRISE DE CONFIANCE, VÉCUE PAR LES ACTEURS

Dès avant le séminaire « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », au printemps 2017, de nombreux acteurs de l'expertise partageaient le diagnostic d'une « crise de confiance » et exprimaient un sentiment d'urgence à aborder le sujet.

On l'a vu, le rôle d'expert se joue dans une « situation d'expertise » et met en jeu des relations avec divers acteurs. Quand une crise éclate dans une relation, il y a autant de points de vue sur la crise qu'il y a de pôles dans la relation. Tel a été l'un des objets du séminaire de France Stratégie : construire un cadre pour l'expression de regards croisés sur cette crise et tenter d'élaborer un questionnement commun.

Même si les formes les plus caricaturales de dénonciations de bouc émissaire ont pu être évitées, il faut admettre que, parmi les participants au séminaire, les expressions de défiance des uns s'adressaient souvent d'abord aux autres, avant de s'accompagner, dans le meilleur des cas, d'une partielle remise en question de soi-même, de sa profession, de son rôle dans les situations d'expertise. L'idée était bien de comprendre ce que chacun attendait des autres dans ces relations, et de contribuer, par cet espace de dialogue, à faire en sorte que les uns puissent comprendre les objectifs et les contraintes des autres. Chacun était ainsi invité à formuler un diagnostic sur la crise de confiance et à suggérer des pistes d'amélioration des relations qui structurent la mobilisation de l'expertise.

Si le constat de crise était bel et bien partagé, le diagnostic sur ses causes n'a néanmoins jamais été unanime. Selon la place dans la relation, selon le domaine de politique publique et même à l'intérieur d'un même champ d'acteurs, les analyses de ce qui fonctionne et de ce qui dysfonctionne dans l'expertise ne trouvaient pas de point de convergence évident.

Comment dès lors espérer dépasser une situation dans laquelle chacun est prompt à accuser l'autre d'être la cause des dysfonctionnements de la relation ? Pour commencer à explorer cette question, il convient de restituer, dans sa complexité, la façon qu'ont les différents acteurs d'analyser leur rôle dans les situations d'expertise et dans la situation présente (à partir des séances du séminaire, des auditions menées par France Stratégie et des autres modalités d'expression des personnes concernées – articles, interviews, etc.). D'abord les personnes mobilisées comme experts, qui cherchent à être entendues sans être instrumentalisées ; ensuite les responsables politiques, qui cherchent, via différents rapports à l'expertise, à renforcer le lien de confiance avec les citoyens ; enfin les journalistes, qui cherchent leur place d'intermédiaire entre le public et les experts.

1. Pour les experts : être entendus sans être instrumentalisés

La situation de l'expert est structurellement celle d'un entre-deux. Médiateur ou passeur, entre savoir et pouvoir, la possibilité même de son rôle dépend de la disposition d'autres acteurs, notamment ceux qui souhaitent (ou non) faire usage de son expertise. En un mot l'expert, pour parvenir à « placer » son expertise, dépend de la demande d'expertise. Et même ceux dont le savoir est mobilisé pour l'action publique ou dans le débat public mais qui n'endossent pas activement le rôle d'expert, lui préférant une identité reposant sur le statut professionnel, par exemple celle de chercheur, n'en restent pas moins inscrits dans ce type de relation.

Le motif dominant qui se dégage des « paroles d'experts » à propos de leur situation consiste à regretter de n'être pas suffisamment écoutés, à la fois par les élus et les responsables administratifs. Ces experts se présentent comme dominés par une culture d'autosuffisance technocratique et négligés par les citoyens, via les médias, qui ne donnent pas leur juste place aux personnes qui ont véritablement accumulé un savoir pertinent sur un sujet. Mais ils se défient également du risque d'instrumentalisation, qu'elle soit le fait des politiques, qui peuvent chercher à se prévaloir de l'appui d'un « savant » pour vanter ou justifier leurs décisions, ou des médias, qui ne retiendraient de leurs travaux que ce qui est susceptible de faire sensation.

Le défi consiste alors, pour ceux qui souhaitent intervenir comme experts, à trouver une manière de se faire entendre sans se faire instrumentaliser, et de construire ainsi une relation de confiance mutuelle avec les usagers de l'expertise, et plus largement avec les citoyens. Par rapport à cet objectif, de nombreux obstacles sont identifiés, aussi bien sur le plan des conditions matérielles d'exercice de l'expertise que sur le plan de la définition même de leur mission.

De façon récurrente, la question de la temporalité apparaît comme une difficulté majeure : qu'il s'agisse de ministres qui demandent la rédaction d'un rapport en quelques

semaines, ou de journalistes qui pressent l'expert de résumer ses travaux en quelques dizaines de secondes, il semble que le décalage soit constant entre le besoin de synthèses utilisables rapidement et l'effort d'intégration de la complexité.

Lorsque la sociologue Irène Théry a présenté aux participants du séminaire de France Stratégie son retour d'expérience sur les deux rapports qu'elle a rédigés, à quinze ans d'écart, pour deux ministres différentes, sur les questions de filiation, elle a mis en avant les contraintes propres à ce genre de démarche : la nécessité de travailler vite, l'absence de rémunération, l'incertitude sur l'usage qui sera fait du document produit. Elle a néanmoins précisé qu'elle était disposée à rééditer l'exercice, comptant sur la capacité des analyses contenues dans le rapport à peser dans le débat public, y compris longtemps après la remise du document lui-même, et à être reprises par différents acteurs.

Elle a également insisté sur l'importance de la « lettre de mission » qui, en l'absence d'autre cadrage institutionnel, fait office d'unique « contrat » passé entre l'expert et son commanditaire, et qui permet notamment de s'assurer de la publication du document une fois la mission achevée. Il s'agit donc en quelque sorte pour l'expert de négocier son espace d'autonomie avec ses commanditaires, d'accepter de « jouer le jeu » de la sollicitation fléchée et de prendre appui, lorsque cela est possible, sur la reconnaissance dont il bénéficie déjà pour s'assurer de pouvoir émettre son avis indépendamment des préférences du commanditaire.

Ce sont des négociations de cet ordre que raconte également Marie-Hélène Bacqué lorsqu'elle retrace le processus qui l'a conduite à accepter la mission que lui a confiée le ministre délégué à la Ville, en 2014¹, dans l'un des rares articles consacrés rétrospectivement à l'analyse, par des acteurs de l'expertise, des conditions de sa réalisation. L'enjeu pour l'expert, même quand il est sollicité par un responsable politique, est alors de faire entendre le savoir qu'il porte, non seulement par celui qui le lui a demandé, mais aussi par d'autres, par un public plus large auquel il a accès notamment via les médias – la scénographie de la demande de rapport supposant en effet fréquemment que la remise dudit rapport par l'expert à l'autorité qui l'a sollicité soit suivie d'échanges avec des journalistes, d'abord sous la forme d'une conférence de presse, souvent aussi par la participation de l'expert à diverses interviews ou à des débats.

Dans ce cadre, le défi est d'être reconnu dans sa qualité d'expert, de ne pas voir son travail réduit aux préconisations finales, de n'être pas mis sur le même plan que des polémistes qui n'ont pas de connaissance spécifique sur le sujet en question... Ce sont des exigences pour lesquelles il ne suffit pas de disposer d'un savoir technique, mais qui

¹ Voir Bacqué M.-H. (2015), « [De la recherche à l'expertise et à l'engagement](#) », *Sociologie* [en ligne], n° 4, vol. 6.

supposent un « savoir-faire » de l'ordre de la médiation ou de la communication. C'est ainsi que Matthieu Angotti, chargé au cabinet du Premier ministre, entre 2012 et 2014, de coordonner les travaux d'experts sur la lutte contre la pauvreté et sur l'intégration, expliquait, dans le cadre du séminaire, que les personnes mobilisées en tant qu'experts devaient se préparer à la parole publique, à un exercice duquel elles n'étaient pas nécessairement familières, qui supposait d'accepter la conflictualité, y compris, dans les médias, l'échange public avec des interlocuteurs qui ne sont pas toujours de bonne foi.

Tout cela suppose, pour celui dont l'activité ordinaire se situe dans le champ du savoir, d'accepter de changer de posture pour entrer dans l'entre-deux constitutif de l'expertise – mais sans pour autant se muer en pur et simple militant d'une cause, sans quoi sa valeur ajoutée d'expert disparaîtrait aussitôt. Si le travail produit par l'expert doit être disponible pour l'action, cela suppose aussi qu'il puisse s'insérer immédiatement dans les débats relatifs à l'action elle-même. Il est donc bien compréhensible que la juxtaposition de ces contraintes conduise à un certain inconfort.

De fait on trouve de nombreuses interrogations, parmi les détenteurs de savoir, et en particulier parmi les chercheurs, sur la bonne façon de faire valoir le contenu de leurs travaux et leur position épistémologique. On peut par exemple lire l'avis récemment adopté par le comité d'éthique du Centre national de la recherche scientifique¹, qui éclaire à la fois la façon dont les chercheurs perçoivent la conjoncture dans laquelle ils se trouvent, la manière dont ils définissent leur rôle et les outils qui leur semblent pertinents pour faire valoir leur position.

À la lecture de l'avis, issu d'une auto-saisine, cette institution semble percevoir la recherche scientifique comme une citadelle productrice de vérités bien établies mais assiégée, aussi bien par des agents délibérément mal intentionnés, représentés par les lobbies, que par une foule irrationnelle. On le voit par exemple lorsque les réticences aux vaccins sont renvoyées, par ce texte, à des « raisons diverses et pas toujours rationnelles » ou à des « peurs irraisonnées ».

L'intérêt du document tient notamment à ceci qu'il caractérise très précisément la double difficulté que rencontrent les scientifiques lorsqu'ils tentent de faire entendre leur voix dans le débat public :

- d'un côté, ils ne sont pas « familiers » de l'engagement sur la scène publique ou dans le champ politique et des règles de communication nécessaires à son efficacité ; la

¹ Comité d'éthique du CNRS, Avis n° 2018-37, « [Quelles nouvelles responsabilités pour les chercheurs à l'heure des débats sur la post-vérité ?](#) », avril 2018.

« Marche pour les sciences¹ » a été pour beaucoup un premier pas qui, s'il a « initié une dynamique », n'a cependant pas durablement installé les scientifiques et leurs valeurs au cœur du débat public ;

- d'un autre côté, en restant fidèles à l'éthique scientifique, qui valorise le doute et la controverse pour parvenir à la vérité, ils prêtent le flanc à ceux qui retournent cette éthique contre la science elle-même, pour la fragiliser aux yeux de l'opinion.

En d'autres termes, les scientifiques semblent malhabiles lorsqu'ils foulent le terrain du débat public – ils s'exposent à apparaître comme un « parti de la science », que les marchands de doute combattront aisément –, alors que leurs adversaires profitent de la valeur scientifique du doute en le dévoyant, pour imiter l'apparence de la scientificité au moment même où ils contribuent à en saper les résultats.

La difficulté est d'autant plus grande que ce sont parfois des scientifiques eux-mêmes qui, sortis de leur champ de spécialisation, font peser une incertitude sur les travaux d'autres savants par des raisonnements qui, s'ils ne convainquent pas les spécialistes, suffisent à semer le doute dans l'opinion. Et bien qu'il ne s'agisse pas directement d'expertise, la découverte récente d'une masse de travaux pseudo-scientifiques relevant de la « fake science » contribue à jeter le doute sur la valeur des savoirs auxquels il est fait référence dans le débat public².

Ainsi, le « fair-play » scientifique ne semble pas suffire à faire prévaloir, dans l'opinion, la distinction entre des savoirs bien établis et de la science frauduleuse, et la bonne monnaie ne parvient pas à écarter la fausse. Le Comité d'éthique du CNRS semble également mesurer la limite des exercices de labellisation institutionnelle de la valeur des énoncés (type « décodage »), qui ne sont susceptibles de convaincre que ceux qui sont prêts à reconnaître l'autorité qui labellise. La tentation peut alors être de recourir à d'autres types d'outils de régulation de l'expression (censure, pénalisation de la publication ayant l'apparence de la scientificité sans en posséder les garanties méthodologiques, etc.) ; elle n'entre pas ici dans le cadre de réflexion de l'avis du comité d'éthique mais elle peut apparaître comme un renoncement, aux yeux d'un scientifique soucieux de la recherche de la vérité par la controverse.

¹ Organisée dans différentes régions du monde le 22 avril 2017, en réaction notamment aux attaques subies de la part du président américain Donald J. Trump et de plusieurs de ses soutiens et collaborateurs.

² Voir en particulier l'article de Foucart S. et Larrousserie D., « [Alerte mondiale à la fausse science](#) », dans *Le Monde* daté du 19 juillet 2018, qui fait état de l'existence de nombreuses revues publiant, moyennant finance, des articles à l'apparence scientifique mais sans les soumettre à aucune évaluation.

Quelle peut être dès lors l'attitude adéquate pour le détenteur de savoir qui cherche à se faire entendre dans la cité, pour celui qui accepte de sortir de la sphère de la connaissance pour prendre place dans l'arène du débat public, mais sans pour autant quitter sa posture de savant ? Pour être crédible et efficace, cette position de médiation impose à celui qui veut l'occuper de parler un langage que ses interlocuteurs peuvent comprendre, de leur apporter des éléments susceptibles de les intéresser, tout en conservant l'autorité que lui confère la reconnaissance qu'il tient de ses pairs. Au sein de l'activité scientifique, ou de toute activité professionnelle régulée en interne, la question est beaucoup plus simple, puisque la validation par les pairs fait office de critère fondamental : d'après l'historien américain Thomas Haskell, « le principe cardinal de l'autonomie professionnelle est la gouvernance par les pairs ; son corollaire inévitable est que ce ne sont que les pairs qui sont aptes à juger la qualité du travail d'un pair »¹.

Mais en va-t-il de même en situation d'expertise, lorsqu'il est demandé au détenteur de savoir de donner à ce savoir une forme utilisable par d'autres, moins savants, qui en ont cependant besoin pour agir ? Peut-on considérer que c'est le jugement des pairs qui doit prévaloir pour estimer la pertinence d'une intervention en situation d'expertise, comme le suggèrent les économistes Agnès Bénassy-Quéré, Olivier Blanchard et Jean Tirole, dans leur note consacrée au rôle des « économistes dans la cité »² ? « Ne jamais dire ou écrire (que ce soit en conseillant le politique ou en participant au débat public dans les médias) quelque chose qu'on ne serait pas prêt à défendre devant ses pairs », ce serait sans doute se condamner à taire certaines interprétations, certaines recommandations, en somme une part importante des usages du savoir que l'on est invité à formuler dans le cadre d'une sollicitation qui sort du champ purement académique et ne peut donc être évaluée selon les mêmes critères.

La difficulté vient bien de ce que les *questions* auxquelles les savants sont invités à répondre ne sont pas les mêmes entre pairs et en situation d'expertise, et qu'une réponse valable dans un cadre de recherche peut ne se révéler d'aucune utilité pour le citoyen ou pour le décideur public. Si le jugement des pairs est le témoin du sérieux procédural, il ne saurait suffire pour reconnaître la contribution experte véritablement pertinente face à un problème public.

Le juriste Jacques Chevallier, qui a lui-même participé comme président ou comme membre à plusieurs commissions d'experts, reconnaît, dans l'article qu'il a consacré à ces expériences, que, « intronisé en tant qu'expert, le chercheur est en réalité conduit à endosser un rôle nouveau, soumis à des déterminations radicalement différentes de

¹ Haskell T. (1998), *Objectivity is not Neutrality: Explanatory Schemes in History*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 177, cité par Schudson (2006), *op. cit.*

² Bénassy-Quéré A., Blanchard O. et Tirole J. (2017), « [Les économistes dans la cité](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 42, juillet.

celles qui président à l'activité scientifique »¹ ; s'il peut, en situation d'expertise, s'efforcer de se mettre à distance (ou bien de sa carrière de savant, ou bien de ses commanditaires), il s'agit bien, précise Chevallier, d'un « compromis fragile, qui ne lève en rien la contradiction »².

C'est donc en définitive le commanditaire de l'expertise, celui qui va chercher l'expert parce qu'il en éprouve le besoin pratique, qui détient assez largement les clés du cadrage de la mission. Il y a d'ailleurs une forme de logique à cela, si l'on suit par exemple le raisonnement conduit par Socrate dans le livre X de la *République* de Platon, selon lequel « il est nécessaire que celui qui se sert [d'une] chose, soit à la fois celui qui la connaît le mieux et celui qui se chargera de renseigner le fabricant sur le bon ou le mauvais de ce dont il se sert dans l'usage qu'il en fait : un joueur de flûte, par exemple, doit [...] renseigner le fabricant de flûtes sur les flûtes qui obéiront bien quand il jouera de la flûte [...] et le fabricant obéira »³.

Au titre de ce critère, c'est donc l'usager de l'expertise, celui qui la sollicite, qui est le mieux à même de juger de sa qualité et de sa pertinence. Est-il cependant toujours en situation de le faire ?

2. Pour les politiques : retrouver la confiance, avec ou contre l'expertise

Si l'usage qu'un joueur de flûte compte faire d'une flûte est vraisemblablement d'en jouer, il ne va en revanche pas de soi de savoir quel usage un responsable politique va faire de l'expertise qu'il sollicite. Pour s'en faire une idée, il faut donc se mettre en quelque sorte à sa place et chercher dans quelles conditions, dans quelle temporalité et dans quel but l'apport d'une expertise peut être intéressant pour un acteur politique.

On doit ainsi distinguer d'emblée entre plusieurs rapports foncièrement différents à l'expertise, qui impliquent diverses dynamiques de confiance :

- un responsable politique peut chercher auprès de l'expert des éléments de connaissance utiles pour savoir comment concevoir et mettre en œuvre de manière efficace un dispositif qui soit conforme à l'intérêt général et aux orientations qu'il défend – on pourra alors parler d'usage « instrumental »⁴ ou « direct » de l'expertise,

¹ Voir Chevallier J. (1996), « *L'entrée en expertise* », *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Platon, *La République*, X, 601d-e, trad. de Robin L., Paris, Gallimard, 1950.

⁴ Ce passage s'inspire des développements et de la terminologie que Vincent Caby, doctorant en sciences politiques à l'université de Bordeaux, a présentés dans le cadre du séminaire, à partir de ses

et l'on dira que le responsable politique espère, dans ce cas, gagner de la confiance en agissant efficacement, et compte pour cela sur les connaissances de l'expert en qui il a confiance ;

- mais il peut aussi chercher à légitimer un certain nombre de décisions qu'il a prises (peu importe ici sur quelles bases) en les étayant *a posteriori* sur des savoirs qui font autorité dans le débat – on parlera ici d'usage « rhétorique » (ou « symbolique ») de l'expertise ; cet usage peut connaître plusieurs degrés, selon qu'il s'agit simplement d'utiliser la parole d'expert comme un argument qui vient renforcer un raisonnement, ou qu'il s'agit de faire endosser à l'expert la responsabilité d'une décision qui ne lui appartenait pas ;
- enfin le politique peut être tenté d'établir à l'inverse un lien direct avec les citoyens en mettant les experts à distance, pour signifier une forme de proximité avec la vision du monde qui est supposée être celle des citoyens et qui s'opposerait aux analyses d'experts alors assimilés à une élite coupée des réalités ; en utilisant la figure de l'expert comme un « repoussoir », il s'agit alors de chercher la confiance des citoyens en partageant leur défiance, réelle ou supposée, à l'égard des experts ou de certains d'entre eux.

Il est intéressant de remarquer qu'aucun responsable politique, qu'aucun parti n'a le monopole de l'une des trois postures, mais que tous y ont plus ou moins recours. On peut en avoir une illustration en analysant les discours des derniers présidents de la République, lorsqu'ils évoquent « les experts » à propos de sujets extrêmement variés, et sous des angles eux aussi très différents (voir encadré).

Encadré – Quand les présidents de la République évoquent « les experts »¹

« Pour que la démocratie puisse s'exercer pleinement dans ce domaine techniquement complexe, il est nécessaire que le Parlement dispose d'avis d'experts. »²

travaux sur les usages politiques (instrumental et symbolique) de l'expertise, ainsi que de documents à paraître qu'il a communiqués à France Stratégie. Qu'il en soit ici remercié.

¹ Les citations de cet encadré sont extraites de discours disponibles sur le site viepublique.fr, qui rassemble une base de données de nombreux discours de responsables publics depuis 1982. Ces extraits de discours prononcés par les cinq derniers présidents de la République ne cherchent pas à être représentatifs de la fréquence des différents angles sous lesquels les élus évoquent les experts, mais à illustrer la pluralité de ces angles.

² Interview accordée par François Mitterrand, président de la République, au journal *La Vie* le 15 avril 1993, sur le rôle du Comité national d'éthique.

« Je redoute tout ce qui pourrait ressembler au simulacre d'un gouvernement qui serait le gouvernement des sages. La souveraineté, je n'ai pas besoin de vous le dire, réside dans la nation, non dans un comité d'experts. »¹

« Alors, aujourd'hui, la croissance repart. Ce n'est pas moi qui l'affirme, ce sont tous les experts qui le disent et qui le confirment. »²

« C'est grâce aux savants et aux experts que nous pourrions mieux comprendre les équilibres de la nature afin de mieux les préserver. L'exemple du changement climatique, celui des organismes génétiquement modifiés le prouvent amplement. »³

« L'avis des experts est indispensable, mais je veux poser la question des experts. Les experts donnent leur avis mais la décision, ce doit être l'État, ou dans certains cas la justice, mais pas l'expert. Je ne suis pas pour une société d'experts : les experts en comptabilité, les experts en bâtiment, les experts en médecine, les experts encore, toujours. Mais il y a un État, une justice, qui doivent trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires et des points de vue contradictoires. »⁴

« Les experts, les experts, les experts, ceux qui savent tout et ne connaissent rien... »⁵

« C'est ainsi que nous devons préparer et faire les choix, grands débats, démocratie, association de tous, intervention des experts, et à un moment la décision est prise. »⁶

« Le problème est que le débat européen était devenu un débat d'experts et de juristes. Mais l'Europe était avant tout un projet politique ! L'UE n'a pas été fondée par des experts, ni par des diplomates. »¹

¹ Discours de François Mitterrand, président de la République, lors de la séance d'ouverture de la conférence des lauréats du Prix Nobel, notamment sur les rapports de pouvoir entre le scientifique et l'homme politique, Paris, Palais de l'Élysée, 18 janvier 1988.

² Conférence de presse de Jacques Chirac, président de la République, sur l'entrée de dix nouveaux membres dans l'UE, l'élection européenne du 13 juin 2004, la réforme institutionnelle de l'UE (...), le 29 avril 2004.

³ Allocution de Jacques Chirac, président de la République, sur sa proposition de création d'une autorité mondiale d'évaluation de l'environnement, la gestion planétaire des risques globaux au sein des grandes organisations économiques internationales, notamment de l'OMC, la mise en œuvre du protocole de Kyoto, l'aide et les transferts de technologie aux pays en voie de développement, Fontainebleau, le 3 novembre 1998.

⁴ Déclaration de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la réforme de l'hôpital psychiatrique, notamment la prise en charge des patients à risque, à Antony le 2 décembre 2008.

⁵ Déclaration de Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection présidentielle, notamment sur la Nation et la frontière, à Toulouse le 29 avril 2012.

⁶ Déclaration de François Hollande, président de la République, sur les défis et priorités de la France en matière environnementale, à Paris le 14 septembre 2012.

« L'exigence des Européens, c'est d'avoir aussi confiance dans les experts qui nous éclairent. Nos récents débats sur le glyphosate, les perturbateurs endocriniens montrent la nécessité d'évaluation scientifique européenne plus transparente, plus indépendante, d'une recherche mieux financée qui permet d'identifier les risques et de proposer des alternatives. C'est indispensable.² »

Chacun des discours ressortit d'un de ces usages : l'usage instrumental, l'usage rhétorique et la mise à distance des experts ; et si, dans chaque cas, on peut comprendre ce qui pousse les Présidents à adopter tel rapport aux experts plutôt que tel autre, on ne peut s'empêcher de penser que cette variation même n'est pas favorable à l'installation d'un climat de confiance, ni entre politiques et experts, ni entre experts et citoyens, ni entre politiques et citoyens. Il faut en effet garder à l'esprit les niveaux de confiance extrêmement bas que les citoyens accordent à leurs responsables politiques, ce qui exacerbe encore le besoin que ces derniers ont de prendre appui sur des discours susceptibles de faire autorité ou du moins d'emporter la conviction³.

Cette juxtaposition de registres est sans doute le résultat de calculs à courte vue, par lesquels un politique cherche dans un cas à tirer profit du crédit dont bénéficient tels ou tels experts en les associant à son discours et à son action, dans un autre à se démarquer d'une catégorie d'acteurs qui peut être mal vue par l'opinion. Mais il n'est pas sûr qu'à long terme les élus parviennent à acquérir pour leur propre compte la confiance attribuée aux experts qu'ils sollicitent, car il se peut bien au contraire que les citoyens finissent par se défier d'une expertise fréquemment invoquée par des élus dont ils se méfient...

Ceux qui ont recours à l'expertise « quand ça les arrange » – qui sollicitent les experts pour qu'ils viennent approuver des décisions déjà prises ou pour qu'ils permettent aux élus de se défaire d'une partie de leur responsabilité en se reposant sur les prescriptions expertes, et à ne pas les mobiliser, voire à les dénigrer, lorsque leurs conclusions ne vont pas dans le « bon » sens – contribuent inévitablement à jeter le soupçon sur le sens même de la mobilisation des experts pour l'action publique et sur l'indépendance des experts.

¹ Interview d'Emmanuel Macron, président de la République, dans *Der Spiegel* du 14 octobre 2017, sur la fonction de président de la République, la construction européenne, la politique gouvernementale et sur ses goûts artistiques.

² Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur les défis et priorités de la construction européenne, à Paris le 26 septembre 2017.

³ Voir Baromètre Cevipof Vague 9, questions 13, 14 et 41.

Une telle situation provient sans doute de ce que tous, élus comme citoyens, attendent beaucoup, voire trop de l'expertise ; il n'est en effet sensé de se retrancher derrière les experts ou de les dénigrer que si l'on pense qu'ils sont là pour prescrire, voire pour décider. Tant qu'on ne s'en remet à eux que pour apporter un éclairage sur une situation donnée, il n'y a pas lieu de les tenir pour responsables de nos choix, qu'il s'agisse de les en féliciter ou de les en blâmer. On peut ainsi supposer que la relation des politiques aux experts serait plus saine et plus simple si les élus disposaient d'une plus grande confiance de la part des citoyens et s'il était dès lors pour eux plus facile d'assumer la responsabilité des décisions qu'ils prennent.

Les questions pourraient alors se porter sur les difficultés concrètes que les élus rencontrent aujourd'hui dans la mobilisation de l'expertise et qui ont notamment été soulevées dans le cadre du séminaire de France Stratégie par Thierry Mandon, ancien secrétaire d'État chargé la modernisation de l'État, puis de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- la qualité insuffisante, et parfois le caractère très lapidaire, des études d'impact accompagnant les projets de loi, fréquemment dépourvues d'éléments quantitatifs appréciables et discutables ;
- le manque d'accès aux données des administrations pour les parlementaires souhaitant préparer un amendement ou une proposition de loi ;
- de façon générale, la faible capacité de contre-expertise du Parlement (abordée plus haut), mais aussi la profusion d'instances peu coordonnées (notamment en matière de consultation des acteurs¹) et les réticences de nombreux chercheurs à travailler pour l'action publique.

3. Pour les journalistes : s'imposer comme passeurs d'expertise

Sans qu'il soit nécessairement facile de le mesurer précisément, tant le paysage médiatique s'est transformé, on ne peut que remarquer la prolifération, sur les plateaux de télévision, à la radio ou dans les colonnes de la presse, de personnes présentées comme des « experts », convoquées le plus souvent pour éclairer les enjeux sous-jacents à un dossier qui agite l'actualité. D'où vient cette tendance croissante ?

¹ À titre d'illustration, l'article 7 du [projet de loi](#) pour la liberté de choisir son avenir professionnel, consacré au contrat d'apprentissage, a dû passer par sept instances de consultation obligatoire : le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Conseil national de l'enseignement agricole, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire, la Commission nationale de la négociation collective et le Conseil national d'évaluation des normes (source : [étude d'impact](#) du projet de loi).

L'hypothèse formulée par les participants, lors de la séance du séminaire de France Stratégie consacrée au rôle des médias¹, consistait à y voir non seulement une conséquence de la technicisation des affaires publiques, déjà évoquée, mais aussi une forme d'externalisation ou de sous-traitance d'une fonction qui était autrefois dévolue aux journalistes eux-mêmes, à une époque où les rédactions comportaient davantage de spécialistes et moins de généralistes.

La presse étant elle aussi, comme les responsables politiques, l'objet d'une profonde crise de confiance², le recours aux experts constitue un moyen de prendre appui sur des paroles davantage reconnues, pour donner du crédit au contenu de la publication. Le risque est alors de transformer le traitement médiatique d'une affaire en « micro-trottoir d'experts » ; c'est Guillaume de Calignon, journaliste aux *Échos*, qui a employé cette expression au cours du séminaire³ pour citer un reproche qui lui avait été fait ; mais il assumait ce choix, considérant que ses lecteurs seraient davantage intéressés par les analyses d'une pluralité d'économistes que par ce qu'il pourrait écrire lui-même.

Se pose alors la question du « casting », du choix des experts à qui l'on décide de tendre le micro ou d'ouvrir ses tribunes. Et malgré la baisse du nombre de spécialistes dans les rédactions, Corinne Vanmerris, responsable de la formation au sein de l'école de journalisme ESJ-Lille, reconnaissait qu'il fallait bien « être un peu expert soi-même pour sélectionner les experts »⁴.

Comme leur nom l'indique, les médias jouent bel et bien un rôle d'intermédiation et c'est à ce titre qu'ils sollicitent des experts : pour les mettre dans une situation où ils s'adressent au grand public, dans un cadre qui doit leur permettre de se faire entendre. Et comme dans toutes les situations de médiations, les journalistes qui recourent aux experts font face à plusieurs impératifs par nature contradictoires.

D'une part, ils doivent trouver des interlocuteurs qui, à partir de la complexité d'une situation, puissent en donner une vision synthétique à la fois intelligible pour le plus grand nombre et compatible avec les formats que leur imposent leurs modèles économiques. De façon concrète, les journalistes qui sollicitent les experts doivent trouver des invités dotés de qualités qui, d'après eux, se trouvent rarement chez les mêmes personnes : il faut notamment à la fois que l'invité maîtrise le sujet dont il est amené à parler et qu'il soit capable de le présenter de manière intelligible, d'en expliquer

¹ Séance 4 du séminaire « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », le 6 novembre 2017, « L'expertise dans le champ médiatique : une chaîne de défiance continue ? ».

² D'après la dernière vague du baromètre du Cevipof, « les médias » sont, parmi les « organisations » testées, l'avant-dernière en termes de confiance, juste devant les partis politiques, mais après les syndicats et les banques (question 25).

³ Au cours de la séance 4 du séminaire « Paroles d'experts : pour quoi faire ? ».

⁴ *Ibid.*

les grands enjeux aux non-spécialistes. Il faut en outre que le public puisse se familiariser avec des figures récurrentes en qui il peut avoir confiance, sans pour autant avoir le sentiment d'entendre « toujours les mêmes » ; et quand il y a plusieurs experts, il faut éviter qu'ils disent la même chose mais il vaut mieux qu'ils puissent parler un langage commun.

Pour Raphaël Bourgois, producteur à France Culture, ces choix sont cornéliens et il faut souvent se résoudre à faire « ou bien une mauvaise émission avec un bon expert, ou bien une bonne émission avec un mauvais expert »¹. De l'aveu des journalistes, même lorsqu'on cherche le meilleur expert en toute circonstance, on doit bien souvent se contenter de celui ou de celle qui est disponible au moment où on l'appelle – ce critère de disponibilité étant l'un des facteurs qui contribuent, parmi d'autres, à la sous-représentation des femmes sur les plateaux de télévision et de radio, aux dires de responsables d'émission comme de représentantes du site « Les expertes », qui vise à promouvoir la place des femmes dans ce type de médias².

D'autre part, les journalistes voient leur rôle de sélectionneur d'experts comme porteur d'un double enjeu : ils doivent permettre au public d'entendre une pluralité de voix susceptibles d'enrichir la compréhension d'un sujet complexe et ils contribuent à légitimer la parole de l'expert qu'ils invitent – au nom de quoi les journalistes intervenants dans le cadre du séminaire conviennent (en particulier ceux du service public) qu'ils ne peuvent pas « inviter n'importe qui ».

Pour ce qui est de la pluralité des voix, la limitation des formats des débats les contraint, disent-ils, à s'en tenir aux courants qu'ils considèrent comme les plus « représentatifs » de l'état du débat, sans pouvoir présenter dans le détail la cartographie souvent complexe des forces en présence. Cette logique aboutit de façon assez inévitable à des débats relativement binaires, autour d'une opposition « pour/contre », prenant parfois les contours d'un duel « droite/gauche », qui se traduit souvent, en matière d'économie, par un affrontement entre « orthodoxe » et « hétérodoxe », entre « libéral » et « keynésien », même lorsque la question de départ ne se rapporte pas aux sujets qui ont structuré ces controverses.

Quoi qu'il en soit, l'articulation de ces deux missions (de garantie de pluralité d'une part, de légitimation d'autre part) produit un effet de mise en équivalence des paroles citées comme expertes, comme sources de savoir pertinentes – ce qui est difficilement compatible avec la vision positiviste de l'expertise selon laquelle il y aurait, relativement à un sujet, un certain état du savoir susceptible de faire l'objet d'un consensus dans la

¹ *Ibid.*

² Elles seraient en 2017 en moyenne 30 % d'invitées dans les médias audiovisuels, contre 20 % environ deux ans auparavant, d'après les calculs du site www.expertes.fr.

communauté scientifique. C'est précisément cette présentation symétrique de plusieurs types d'experts discordants qui est apparue comme insupportable aux tenants d'une économie qui serait devenue une « science expérimentale », qui demandent aux médias de « se débarrasser » de ceux qui ne partagent pas cette vue et qu'ils renvoient au « négationnisme économique »¹.

Sans pour autant refuser le pluralisme des expertises, il est possible de s'inquiéter d'une tendance qui transformerait peu à peu les invités des divers « plateaux d'experts² » en éditorialistes, c'est-à-dire en personnalités sollicitées non pas pour leur savoir mais pour leur capacité à exprimer une opinion de façon percutante, et entre lesquelles les divergences ne sont pas un problème mais au contraire un carburant du débat, qui prend alors des allures de spectacle. On peut donc comprendre en quoi un devenir-éditorialiste des experts pourrait contribuer à ruiner la confiance du public dans l'expertise, qui n'apparaîtrait alors que comme le vernis instruit d'une opinion.

Il est cependant intéressant de remarquer que, sur certains sujets, les journalistes entendus au cours du séminaire semblent faire prévaloir la responsabilité liée à leur fonction de légitimation sur leur souci de pluralité ; c'est le cas, par exemple, lorsqu'ils revendiquent le fait de ne plus citer – ni inviter – comme experts des personnalités qui contestent la réalité ou l'origine anthropique du changement climatique. Considérant que la vérité scientifique est suffisamment établie sur ce point, ils jugent que ce serait donner une place indue à un discours qui n'a pas de titre scientifique à faire valoir.

Conscients du risque que cela fait courir aux médias, qui peuvent apparaître, aux yeux de l'opinion ayant des sympathies climatosceptiques – ou simplement des doutes – comme des censeurs, comme des gardiens d'une « vérité officielle », d'un « mainstream » auquel il faudrait préférer des médias « alternatifs », ils jugent cependant désormais ce risque moins grand ou plus acceptable que celui qu'ils feraient courir à la crédibilité de leur média s'ils y laissaient s'exprimer, en les prenant au sérieux, des gens qu'ils considèrent comme des faussaires.

Au-delà de ces cas d'exclusion, la sollicitation des experts par les médias ouvre régulièrement un ensemble de zones grises au sein desquelles il est parfois difficile de se repérer ; notamment en ce qui concerne la situation précise de l'expert, dont on a vu qu'elle était une coordonnée fondamentale de l'expertise. « D'où » parle-t-il ? Un universitaire qui a un engagement militant parle-t-il, lorsqu'il est à la radio, au titre de sa

¹ Voir Cahuc P. et Zylberberg A. (2016), *Le Négationnisme économique. Et comment s'en débarrasser*, Paris, Flammarion.

² Des travaux ultérieurs permettraient sans doute de différencier plus finement les formes de « plateaux d'experts » proposés de nos jours par les médias, notamment en étudiant leurs compositions, la variété des statuts des intervenants qu'ils accueillent, la façon dont chacun y est présenté, ou encore la nature des questions qui leur sont adressées.

discipline et de ses travaux, ou au titre du mouvement auquel il adhère ? Ou encore en son nom propre ? Ces questions sont souvent soulevées à propos d'experts qui prennent appui sur leurs titres de savant pour défendre des vues qualifiées de marginales, hétérodoxes, voire transgressives – mais elles doivent se poser exactement dans les mêmes termes pour les experts « *mainstream* », qui ne sont pas nécessairement moins « militants ».

La question des liens d'intérêt d'un invité avec le secteur qu'il est censé connaître ne fait pas non plus l'objet d'un traitement systématique. Et comment le journaliste peut-il savoir avec certitude si un savant s'exprime précisément sur le champ au sein duquel il est reconnu par ses pairs ou s'il fait un « pas de côté », tout en s'arrogeant l'autorité et la notoriété que lui confèrent par ailleurs ses travaux de recherche ? Il faudrait pour cela une connaissance de la discipline et de ses différents aspects aussi fine que celle des savants eux-mêmes.

L'ensemble de ces difficultés touche d'autant plus durement les médias qu'ils font eux-mêmes aujourd'hui l'objet d'une crise de confiance. Et quels que soient les efforts engagés pour faire leur travail aussi bien que possible, les impératifs structurellement contradictoires, liés à la position de médiateur, ne disparaîtront pas. Cette défiance des citoyens envers les médias tient peut-être justement à ce rôle d'intermédiaire – les journalistes sont en quelque sorte un « corps intermédiaire par excellence » – qui se prête à toutes les craintes, à tous les doutes et à toutes les suspicions de partialité.

La question se pose en des termes assez différents pour les plateformes du web qui, si elles sont des canaux d'accès à l'expertise, ne fonctionnent pas comme des médias classiques, pilotés par des rédactions, et ainsi ne sollicitent pas, par elles-mêmes, des contenus d'experts. Parce qu'ils ne sont pas des pourvoyeurs d'autorité mais seulement de visibilité, les réseaux sociaux numériques (comme Twitter ou Facebook) ne traitent pas les paroles expertes de façon spécifique.

Leur modèle économique les incite à multiplier les « engagements », les interactions entre différentes publications ; par conséquent, sans que cela réponde à une intention spécifique, ces plateformes trouvent un intérêt dans la publication de contenu polémique, facilement appropriable et diffusable quelle que soit sa valeur de vérité, et n'internalisent pas spontanément l'exigence de validité des paroles qui se présentent comme expertes. Cela ouvre la porte à de nombreuses instrumentalisation de ces médias par des acteurs dont les intentions peuvent être la manipulation ou le profit.

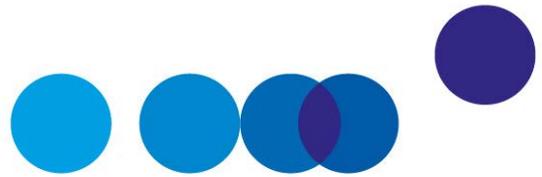
Même s'il est possible de relativiser l'ampleur de la menace, plusieurs tentatives ont été engagées pour réguler les modalités d'expression sur ces plateformes, et pour agir sur la façon dont elle est reçue. Deux principaux leviers ont été activés : appliquer le « droit de la presse » à ces acteurs, en les responsabilisant sur les contenus qui tombent sous le

coup de la loi (incitations à la haine, diffamation, etc.) ; développer les dispositifs de labellisation de l'information – mais dont la limite, on l'a vu, tient bien entendu au fait qu'ils ne sont efficaces qu'auprès de ceux qui font, déjà, confiance aux institutions qui labellisent, et que le stigmate peut être retourné par les autres.

* * *

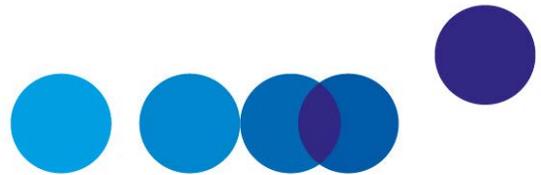
Qu'elles soient le fait des médias ou des politiques, les tentatives visant à « retrouver la confiance » des citoyens en capitalisant sur le crédit des experts semblent assez vaines, et même parfois davantage aboutir à fragiliser les experts qu'à renforcer ceux qui les utilisent. Peut-être parce qu'on lui a, longtemps, trop demandé, l'expert ne semble plus en position d'apporter les réponses qui permettent de trancher des différends de nature politique, sociale ou économique. Même si des figures individuelles ou des procédures peuvent, ponctuellement, susciter de la confiance, nous vivons dans un espace où elle n'est jamais acquise *a priori* – ce qui est une autre manière de dire que les autorités ne font plus autorité.

Malgré le crédit dont les savants jouissent encore, il semble qu'il faille, plutôt que de chercher à restaurer la confiance, apprendre à vivre avec la défiance, à « faire avec », autrement dit à tirer les conséquences des déterminations structurelles de la situation d'expertise et de la manière dont circulent aujourd'hui les idées et les savoirs, afin de repenser la place de l'expert.



PARTIE II

L'EXPERTISE FACE AUX APORIES DE LA CONFIANCE



Il existe de nombreux types de situation d'expertise, et les relations entre les différentes parties prenantes peuvent revêtir des formes extrêmement variées. Cette variété peut résulter de la nature de l'objet considéré, de la façon dont il a été saisi par les différentes disciplines scientifiques existantes, de l'architecture des politiques publiques qui le prennent en charge, de sa place dans le débat public, de l'histoire des expertises déjà réalisées en la matière, enfin, des caractéristiques sociologiques, culturelles, cognitives, des acteurs impliqués dans le champ.

Face à l'écart considérable qu'il y a entre les modalités de mobilisation de la connaissance en matière, par exemple, de politique scolaire d'une part et de sûreté nucléaire d'autre part, il serait tentant de conclure au caractère incomparable de ces pratiques et des enjeux qu'elles soulèvent. Il semble cependant qu'en dépit de ces différences il y ait un geste constitutif de la situation d'expertise, consistant à adresser une question de fait à un ou à plusieurs spécialistes dont on considère que leur réponse est de nature à éclairer la décision à prendre.

De même que cette structure de la sollicitation du savoir technique se déploie dans une multitude de configurations différentes, la contestation de la pertinence ou de la valeur de ce savoir se rencontre sous différentes formes. Existe-t-il alors des modalités de mobilisation de la connaissance qui immuniseraient contre les manifestations de défiance ? Il est possible d'en douter, dans la mesure où, à la variété des formes de l'expertise semble répondre une non moins grande variété des formes de défiance. L'idée des « apories de la confiance » ne consiste pas à suggérer qu'il serait inutile d'améliorer les conditions de production et de circulation de l'expertise pour la rendre plus digne de confiance, mais à reconnaître qu'il n'y a pas de parade définitive face à la défiance.

Il s'agit donc d'examiner une série de nœuds qui tiennent à la structure même des interactions propres à l'expertise, faites de conflits de pouvoirs, de différences d'approches épistémologiques et de différends axiologiques. Parce que, par-delà les formes qu'ils prennent de nos jours, ces nœuds tiennent aux irréductibles complexités des relations entre les savoirs et les pouvoirs, ils n'ont pas nécessairement vocation à être déliés ou tranchés – il s'agira ici de les identifier et de les comprendre, pour apprendre dans chacun des cas à « faire avec », autant qu'il est possible.

Les témoignages d'acteurs qui se sont exprimés au cours du séminaire et dans les débats actuellement vifs sur le sujet ont permis de recenser six points de tension où se

joue aujourd'hui notre capacité collective à « faire avec » les différentes formes de défiance que rencontre le recours aux experts dans les affaires d'intérêt général.

Premièrement : l'institutionnalisation de l'expertise. Au fil de l'histoire, la mobilisation des connaissances s'est structurée très différemment selon les divers domaines d'action publique ; sur les sujets sanitaires et environnementaux en particulier, l'expertise s'est fortement institutionnalisée et procéduralisée ces dernières décennies, notamment pour faire reculer la défiance, après tel ou tel scandale. Cette évolution a-t-elle fait autre chose que déplacer la défiance ?

Deuxièmement : le défi de l'indépendance. Le développement des interventions d'experts liés aux différentes parties prenantes n'a pas fait disparaître l'idéal d'une expertise indépendante et impartiale, et les risques de conflits d'intérêts nourrissent toujours la défiance. Comment penser des liens susceptibles d'être féconds pour la découverte de faits nouveaux, tout en évitant qu'ils biaisent la connaissance disponible ?

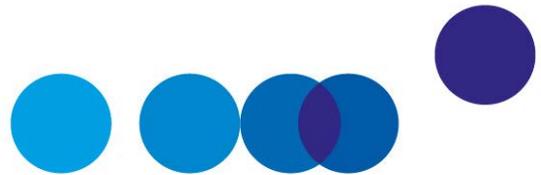
Troisièmement : l'aspiration à la participation citoyenne. Le phénomène n'est ni nouveau ni dépourvu d'ambiguïtés : peut-on sortir de l'alternative « expertise ou participation » et concevoir un cadre dans lequel une pluralité de voix se fait entendre, pour disposer d'une compréhension élargie d'un sujet, y compris dans ses dimensions conflictuelles ? Cela peut-il être un moyen de réduire la défiance à l'égard d'experts jugés distants des préoccupations des citoyens ?

Quatrièmement : la concurrence des expertises. Les appels à la pluralité des expertises et à l'interdisciplinarité ne suffisent pas à dépasser les conflits entre approches, disciplines, méthodes, qui peuvent faire naître du scepticisme, voire de la défiance. Ces concurrences sont-elles contingentes ou révèlent-elles plutôt un lien souvent étroit entre la façon dont on envisage la connaissance d'un objet et les préférences que l'on porte ?

Cinquièmement : les dérives de la quantification. Dans la concurrence entre les formes d'expertises, les approches quantitatives ont un avantage comparatif lié à leur aspect objectif et définitif, ainsi qu'à leur présentation ramassée. Pour autant, le règne du « chiffre » n'entraîne-t-il pas de nombreux effets pervers qui peuvent alimenter la défiance ?

Sixièmement : expertise et démocratie à l'heure de l'intelligence artificielle. Si le traitement algorithmique de données massives constitue un nouvel outil au service de l'action publique, ne risque-t-il pas, à moyen terme, de déposséder les acteurs de leur capacité à questionner les usages qu'ils font de leurs instruments ? Comment pourrait-on avoir confiance dans des outils dont on maîtrise mal le fonctionnement ?

En creusant chacune de ces questions et en examinant, à chaque fois, en quels termes elles se posent dans le concret des politiques publiques, on peut espérer parvenir à une compréhension plus fine de la situation présente et commencer à dessiner, en creux, les pistes de réponses qui seront abordées dans la dernière partie du rapport.



CHAPITRE 4

UNE INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE

Parmi les transformations qu'a connues l'expertise, l'une des plus notables, évoquée dans la première partie de ce rapport, a consisté en la structuration progressive des canaux de mobilisation de la connaissance, autour d'institutions et de procédures dédiées.

Ces structures, on l'a vu, peuvent être plus ou moins élaborées, plus ou moins complexes, plus ou moins internes à la puissance publique, plus ou moins ouvertes aux corps intermédiaires ou au grand public – toujours est-il que les dernières décennies ont vu la « montée de l'expertise » accompagnée d'une plus grande institutionnalisation de la sollicitation des experts.

Le développement de telles instances a répondu à plusieurs objectifs. Il s'agissait, à la fois, de donner une plus grande visibilité à la sollicitation des experts et aux procédures d'élaboration de l'expertise elle-même, de s'assurer de la transparence de cette sollicitation, de donner des garanties d'indépendance aux personnes mobilisées ou encore de faciliter la participation des parties prenantes à l'agrégation des connaissances sur un sujet donné. De façon générale, ces transformations relèvent de la logique de la « légitimation par la procédure »¹ et visent à créer de la confiance dans l'expertise ainsi produite au terme de processus de plus en plus traçables.

Pour autant, cette tendance ne s'est pas traduite de la même façon, n'a pas suivi un modèle unique et ne s'est pas déployée au même rythme dans l'ensemble des domaines de politique publique, loin de là. Quelles sont ces différences de structure et comment les comprendre ? Quel rôle jouent-elles sur les dynamiques de confiance ou de défiance envers l'expertise ?

¹ Est reprise ici, en un sens certes plus étroit, l'expression qui donne son titre à l'ouvrage dans lequel le sociologue allemand Niklas Luhmann (1969) analyse les « procédures » comme l'outil de traitement par l'État de la complexité sociale, dont l'un des effets est de produire de l'acceptation.

C'est souvent pour répondre aux besoins qui apparaissent dans un champ de politique publique que s'engagent des efforts visant à consolider les institutions chargées de l'expertise et les procédures par lesquelles on les saisit. Étant donné que l'expertise intervient à l'interface du monde de la connaissance et du monde de l'action publique, elle aura tendance à adapter sa forme, en chaque circonstance, d'une part à la structure des disciplines scientifiques qui appréhendent un objet, d'autre part à l'architecture administrative et politique qui le prend en charge en pratique.

Concrètement, il ne va pas de soi que la mobilisation de l'expertise en matière de politique de la ville doive être organisée de la même façon que celle qui porte, par exemple, sur la sécurité sanitaire du médicament. Ainsi, les différentes formalisations du recours à l'expertise correspondent à la fois aux diverses demandes en termes d'action publique et aux ressources cognitives disponibles (ou potentielles) sur un domaine d'objets déterminé. Ces demandes dépendent bien souvent de l'histoire des politiques publiques, des profils sociologiques des acteurs en jeu, et des éventuelles crises qu'il leur faut surmonter ; et les ressources, elles, varient selon l'épistémologie de la discipline ou des disciplines qui se penchent sur l'objet considéré.

1. Des savoirs plus ou moins cumulatifs

Sur le plan épistémologique déjà, le caractère plus ou moins cumulatif des connaissances produites sur un objet conforte ou non l'entreprise consistant à leur donner un aspect systématique, donc à constituer un appareil d'expertise chargé d'éclairer l'action publique à partir des acquis de la science.

On peut le voir en creux avec le cas des politiques éducatives : dans le rapport qu'il a remis en 2001 au ministre de l'Éducation nationale, l'historien Antoine Prost qualifiait en effet la recherche en éducation de « parfaitement repérable, [et] pourtant très dispersée et donc faiblement cumulative »¹. Plus de quinze ans après cette date, Olivier Rey, de l'Institut français d'éducation, insiste encore aujourd'hui sur ce défaut des recherches en la matière, qui constitue un obstacle à l'incorporation de ces connaissances dans les politiques publiques².

¹ Voir Prost A. (2001), *Pour un programme stratégique de recherche en éducation*, Paris, La Documentation française.

² Rey O. (2018), « A-t-on vraiment besoin d'une solide recherche en éducation ? », *Diversité*, n° 192, mai. Voir aussi, pour le développement de la même idée : Pons X. (2017), *Débat public et action publique en éducation en France dans les années 2000. Une sociologie des configurations de dicibilité*, Habilitation à diriger les recherches, soutenue le 13 novembre 2017 à l'université Paris-Est-Créteil, manuscrit communiqué par l'auteur.

À l’opposé, on remarque que les économistes, lorsqu’ils s’interrogent sur le fonctionnement de leur discipline et la manière dont elle pèse sur l’action publique, mettent en avant sa prétention à une sédimentation des connaissances, sa capacité à prendre appui sur des travaux antérieurs. C’est l’un des ressorts de ce que Yann Algan, Marion Fourcade et Étienne Ollion appellent la « supériorité » des économistes¹ : en définissant des méthodes de recherches reposant sur certaines règles strictes, dont le respect ouvre les voies à la publication, la science économique favorise ce que ces auteurs appellent son « insularité », autrement dit sa tendance à préférer la référence à d’autres travaux de la même discipline, aux dépens de l’évocation d’autres domaines de recherche.

Ils identifient notamment cette insularité à la lecture des références croisées entre les plus grandes revues américaines d’économie, de sciences politiques et de sociologie, qui montrent à la fois une plus forte fréquence des citations d’articles d’économie dans d’autres articles d’économie, par rapport aux citations d’articles de sciences politiques dans des revues de sciences politiques (et de sociologie dans les revues de sociologie), et une plus faible tendance des articles d’économie à citer d’autres disciplines (voir tableau 1). Insulaire et auto-référencée, donc potentiellement plus cumulative, la pratique dominante de la science économique crée ainsi les conditions d’une expertise fondée sur une synthèse des travaux portant sur une question.

Tableau 1 – Qui cite qui ? Références, dans les principales revues, renvoyant à des articles publiés dans les 25 « meilleures » revues de chaque discipline, 2000-2009
(en pourcentage des références figurant dans chaque revue)

Revue citée	25 meilleures revues d’économie	25 meilleures revues de sciences politiques	25 meilleures revues de sociologie	Nombre total d’articles de la revue	Nombre total de références dans la revue
<i>American Economic Review</i>	40,3 %	0,8 %	0,3 %	907	29 958
<i>American Political Science Review</i>	4,1 %	17,5 %	1,0 %	353	19 936
<i>American Sociological Review</i>	2,3 %	2,0 %	22,0 %	399	23 993

Lecture : 40,3 % des 29 958 citations présentes dans les 907 articles de l’*American Economic Review* entre 2000 et 2009 renvoyaient à des articles publiés dans les 25 « meilleures » revues d’économie, tandis que seulement 0,8 % des citations présentes dans ces mêmes articles renvoyaient aux 25 « meilleures » revues de science politique.

Source : calcul des auteurs (Algan, Fourcade, Ollion), à partir du Web of Social Science de l’Institute for Scientific Information. Le nombre élevé d’articles et de références de l’*American Economic Review* est dû à la rubrique « Papers and Proceedings ». Si on fait abstraction de cette rubrique, les résultats ne sont pas significativement modifiés.

¹ Voir Fourcade M., Ollion E. et Algan Y. (2015), « The superiority of economists », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n° 1, p. 89-114.

Pour autant, en conclure qu'il est impossible d'avoir recours à des experts dignes de confiance en matière d'éducation et que le consensus s'impose en économie serait bien hâtif. On peut en effet chercher à bâtir des savoirs consolidés sur certains aspects des politiques éducatives. Inversement, on voit se développer des pratiques alternatives de recherche en économie qui contestent la suprématie de la méthode dominante. Une discipline cumulative ne suffit pas à prémunir contre la défiance.

2. Des sollicitations plus ou moins formalisées

Au-delà de l'activité scientifique proprement dite, c'est au niveau des modalités de sollicitation des experts que se joue la plus ou moins grande institutionnalisation de l'incorporation de la connaissance à l'action publique – et que s'opèrent les effets de légitimation qu'elle vise. On peut essayer ici de classer selon leur degré de sophistication les différentes formes dans lesquelles une expertise peut être convoquée au service des politiques publiques, et les illustrer par des cas emblématiques des champs dans lesquels elles se rencontrent.

La version la plus simple, la moins formalisée, de la sollicitation d'expert par les pouvoirs publics consiste sans doute en la demande d'un rapport à une « personnalité qualifiée » – concept très fréquemment utilisé comme quasi-synonyme d'expert et dont la grande généralité et l'absence de définition stricte permettent (comme dans le cas du mot expert) de laisser ouverte la question de ce qui « qualifie » adéquatement la personnalité pour la mission qui lui est confiée. Cette modalité de sollicitation suppose donc, pour produire son effet de légitimation de l'expertise produite, que la qualification de ladite personnalité soit bien reconnue comme telle par le public, du moins par les acteurs du domaine concerné. Si l'on suit la typologie que construit Irène Théry, c'est dans ce cadre que peut notamment se situer ce qu'elle appelle « l'expertise d'engagement »¹, produite individuellement par une personne sollicitée directement « de gré à gré » par un responsable politique.

Le même genre de sollicitation ponctuelle peut également être adressé à une pluralité d'experts, constituant ainsi une commission « *ad hoc* ». Même si dans ce type de situation les membres sont encore choisis *intuitu personae* par le décideur public, leur pluralité vise vraisemblablement à souligner le besoin de consensus des experts sur le problème en jeu, ou son ampleur, telle qu'il ne saurait être défriché par une personne seule. Nicolas Sarkozy, au début de son mandat de président de la République, avait notamment convoqué deux commissions de ce genre (portant toutes deux sur des sujets économiques quoique dans des perspectives fort différentes) : d'un côté la commission

¹ Théry I. (2005), « [Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales](#) », *Droit et société*, *op. cit.*

« pour la libération de la croissance française¹ », créée en 2007, présidée par Jacques Attali et composée de 42 personnes nommées par Attali lui-même ; de l'autre la « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social » réunissant les trois économistes Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, dont le premier objectif était de « déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur des performances économiques et du progrès social »².

On en reste, dans ces cas-là, à une institutionnalisation très faible, mais qu'il ne faut pour autant pas lire uniquement comme un manque : la sollicitation *ad hoc* peut répondre à un besoin bien spécifique, celui de solenniser l'expertise, de faire du recours aux experts le signe du caractère extraordinaire d'une situation et de la volonté du décideur politique de se montrer à la hauteur de cette situation en convoquant, de façon exceptionnelle et fortement visible, les « meilleurs experts » pour aider le pays à se sortir d'une situation périlleuse ou à faire face aux défis majeurs des années à venir.

À l'inverse, instituer un recours régulier, voire routinier à l'expertise, vise un objectif tout différent : il s'agit de normaliser les relations entre savants et politiques et de donner du dirigeant politique l'image d'un responsable dont la pratique est systématiquement éclairée à la lumière de la science disponible. On peut lire une telle volonté, sous des aspects différents, au principe de la création de « conseils », composés de scientifiques et placés auprès du gouvernement.

La création en 1997 d'un « Conseil d'analyse économique » (CAE), présidé par le Premier ministre et dont la présidence déléguée est confiée à un économiste, visait à instaurer un espace de dialogue entre l'exécutif et une pluralité d'économistes, afin « d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique »³. Le fait qu'il soit composé d'économistes nommés par décret et donc de « conseillers du Prince » en un sens assez classique⁴ entraîne deux conséquences principales : d'une part leur capacité à être entendus du gouvernement dépend directement de l'intérêt que le locataire de Matignon trouve, à un moment donné, à ces échanges avec les économistes, d'autre part ce lien organique

¹ Voir le [Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française](#), présidée par Jacques Attali (2008), Paris, La Documentation française. Cette commission s'inscrit dans la filiation du Comité « Rueff-Armand », mis en place par le Général de Gaulle en 1959 pour réfléchir à « la suppression des obstacles à l'expansion économique ».

² Voir la lettre de mission figurant dans le [Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social](#) (2009), Paris, La Documentation française.

³ Voir le [décret n° 97-766](#) du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique.

⁴ Il est notamment précisé dans le décret instaurant le CAE que, si le Conseil « peut procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes pour la conduite de la politique économique du pays », son rôle premier est d'« examine[r] les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre et par le ministre chargé de l'économie » (*ibid.*).

avec l'exécutif fait peser un doute sur l'indépendance et l'impartialité des travaux du CAE et alimente ainsi un certain nombre des critiques qu'il a reçues depuis sa création¹.

Dans un cadre thématique plus étroit, le Conseil scientifique de l'éducation nationale, créé en janvier 2018 sans texte officiel, correspond lui aussi à ce format d'assemblée de savants conseillers du Prince ; il est d'ailleurs intéressant de noter que, sans doute pour compenser les effets du caractère peu cumulatif des sciences de l'éducation, une majorité de ses membres provient d'une discipline scientifique particulièrement normée, plus susceptible que d'autres de produire des connaissances accumulées, en l'occurrence les sciences cognitives – mais, de façon inévitable, le poids ainsi donné à l'une des familles de disciplines scientifiques qui appréhendent les questions éducatives n'a pas manqué de susciter des critiques chez les tenants des autres approches².

3. Des institutions plus ou moins autonomes

En matière de formalisation du recours aux experts, il est des domaines dans lesquels la France, à l'image d'autres pays européens, est allée beaucoup plus loin que ce type de conseil de savants. L'histoire récente est marquée par la création des « agences » qui, d'abord en matière sanitaire et environnementale, ont eu vocation à donner à l'expertise une visibilité à part, à une certaine distance du pouvoir politique et de l'administration, une stabilité et une forme d'indépendance statutaire sans précédent.

L'une des premières traductions de ce degré inédit d'indépendance se situe dans le niveau normatif des textes qui instaurent ces agences : plus question ici de circulaire, d'arrêté ou de décret, c'est par des lois que sont créées aussi bien, par exemple, la première Agence du médicament³ (en 1993, à la suite de l'affaire du « sang contaminé »), la première Agence française de sécurité sanitaire des aliments⁴ (en 1999, après la crise de la « vache folle »), la première Agence française de sécurité sanitaire

¹ Voir par exemple Angeletti T. (2009), « [\(Se\) rendre conforme. Les limites de la critique au Conseil d'analyse économique](#) », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [en ligne], 17 | 2009, qui étudie les difficultés que rencontre le CAE à faire vivre la pluralité en son sein et à reconnaître leur place aux économistes les plus critiques du pouvoir.

² Voir notamment Duru-Bellat M. (2018) « [La recherche au secours de l'école](#) », *The Conversation* [en ligne], mars.

³ Par la [loi n° 93-5 du 4 janvier 1993](#). L'Agence du médicament deviendra par la suite « Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé », puis « Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé » (Ansm).

⁴ Par la [loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998](#) relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (Titre III).

environnementale¹ (en 2001, après entre autres plusieurs années de polémique autour des risques liés à l'amiante), la Haute Autorité de santé² (en 2004) ou encore l'Autorité de sûreté nucléaire³ (en 2006). Et parce qu'elles relèvent de la loi, ces agences disposent d'une assise plus stable et plus durable que les gouvernements successifs, ce qui leur donne précisément l'autorité dont elles ont besoin pour faire valoir leur expertise, au-dessus des contingences de l'action politique ordinaire.

Là encore, il n'y a pas eu de modèle unique, le monde des agences n'est pas homogène et de nombreuses reconfigurations sont intervenues au cours de leurs premières années d'existence⁴. Elles ont en commun une plus grande indépendance à l'égard de l'exécutif que ne l'ont les commissions ou les conseils qui sont à la main du gouvernement, mais certaines d'entre elles n'exercent de rôle que consultatif, voient leur compétence limitée à une fonction d'expertise, par exemple l'évaluation des risques (comme l'Anses, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), quand d'autres disposent d'un véritable pouvoir (d'autorisation, d'interdiction, de sanction) – c'est par exemple le cas de l'Agence nationale de sécurité du médicament et de l'ASN. Quant à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'une des plus anciennes⁵, qui n'est pas une autorité administrative indépendante mais un établissement public à caractère industriel et commercial, elle est à la fois un producteur d'expertise environnementale et un acteur direct de la conception et de la mise en œuvre des politiques écologiques.

On voit ainsi se bâtir un nouveau rapport entre le pouvoir politique et l'expertise, où l'expert n'est plus seulement celui qui met son savoir à la disposition du politique – dont le politique fait ensuite ce que bon lui semble –, mais où l'expertise, incarnée dans une instance visible du public et réalisée selon des procédures codifiées, fait à proprement parler *autorité*, et s'impose en tant que telle au décideur public. Parmi ces procédures qui accompagnent l'institutionnalisation de l'expertise et qui ont vocation à apporter des garanties de sérieux, on peut évoquer en particulier les « expertises collectives⁶ », développées en particulier par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale

¹ Par la [loi n° 2001-398 du 9 mai 2001](#) créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale. Cette agence, dont les compétences seront élargies ultérieurement aux questions de travail, fusionnera en 2010 avec l'Agence de sécurité sanitaire des aliments pour former l'Anses.

² Par la [loi n° 2004-810 du 13 août 2004](#) relative à l'assurance maladie.

³ Par la [loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire](#).

⁴ Sur le concept même d'agence, sur le rôle des agences dans l'État, voir en particulier l'étude annuelle du Conseil d'État (2012), [Les agences : une nouvelle gestion publique ?](#).

⁵ Créée par la [loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990](#).

⁶ L'Inserm, qui les a développées depuis 1993, présente les expertises collectives comme « une démarche d'évaluation et de synthèse des connaissances scientifiques existantes sur des thèmes de santé publique » ; voir en particulier à ce sujet : Étienne J. (2012), « [Historique de l'expertise collective à l'Inserm et enjeux actuels](#) », *Hermès, La Revue*, 64(3), p. 102-105.

(Inserm), et les revues systématiques de littérature, qui visent à constituer une synthèse aussi exhaustive et équilibrée que possible sur une question à défricher.

Cette logique s'est déployée non seulement au niveau national, mais aussi et d'abord – c'en est même devenu un emblème – au niveau européen¹, où plusieurs agences exercent des fonctions d'expertise et de contrôle, là encore d'abord sur les questions sanitaires et environnementales. Une telle superposition ne va pas toujours sans heurts, l'agence européenne chargée de l'évaluation d'un risque pouvant ne pas en avoir la même appréciation que l'agence nationale ; ces discordances compliquent alors la réception des messages émis par les agences et affaiblissent de fait l'autorité de la parole des experts.

Enfin, on trouve sans doute le niveau le plus sophistiqué d'institutionnalisation de l'interface entre science et politique dans le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Fondé en 1988, le Giec vise à la fois à consolider au niveau mondial les acquis de la recherche scientifique portant sur le climat, la mesure de son évolution, les risques qu'elle entraîne, les moyens de la limiter ou de s'y adapter, et à organiser la communication de ce savoir agrégé aux décideurs politiques du monde entier. L'une des originalités du Giec tient aux modalités par lesquelles il valide les textes qu'il publie : les productions des scientifiques sont lues et approuvées par les représentants des gouvernements, sans que les gouvernements puissent rien ajouter à ce que les scientifiques ont écrit ; si bien que les responsables politiques sont en quelque sorte engagés, auprès de leur propre pays, auprès de leur opinion publique, mais aussi aux yeux du reste du monde, par les faits scientifiques qu'ils ont ainsi contresignés. C'est là l'un des sens du titre de « groupe d'experts intergouvernemental » : il ne s'agit pas ici d'une expertise détachée des décideurs politiques mais d'une agrégation de connaissances qui est faite pour eux et avec eux, pour les engager à en faire usage dans les négociations internationales sur le climat comme dans leurs propres politiques environnementales à l'échelle nationale.

C'est bien à cette fin d'appropriation que le Giec produit, là encore avec le concours des chercheurs et des représentants des gouvernements, le « résumé à l'attention des décideurs » qui précède chacun de ses rapports et qui constitue, en une trentaine de pages, l'élément central de la diffusion du savoir rassemblé par le Groupe. En effet, même si la vocation première du Giec n'est pas de sensibiliser le grand public, l'écho que rencontrent ses rapports passe bien par la reprise, dans les médias, des principales

¹ Dès les années 1990 sont créées l'Agence européenne du médicament, l'Agence européenne environnementale, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ou l'Agence européenne de sécurité et de santé au travail ; voir à ce sujet Benamouzig D. et Besançon J. (2007), « [Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires](#) », *Horizons stratégiques*, n° 3, p. 10-24.

conclusions de ce résumé, qui doit donc être écrit de telle façon qu'il soit compréhensible par les journalistes, et ainsi favoriser l'évocation des enjeux climatiques dans le débat public.

4. Institutionnaliser pour mettre à l'agenda ?

Les agences déjà évoquées ont souvent été créées pour réguler le recours aux experts dans des domaines où il était nécessaire mais prêtait parfois le flanc aux doutes. Mais il arrive également que des institutions soient créées et chargées de produire une connaissance nouvelle sur un sujet qui n'occupait pas le devant de la scène, précisément pour favoriser ce qu'on appelle la « mise à l'agenda » de ce nouveau sujet.

On peut considérer que c'est l'un des motifs pour lesquels a par exemple été créée en 2004 la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité¹ (la Halde, ultérieurement fondue dans le Défenseur des droits) ; si la production de connaissances n'est pas l'objet premier de cette autorité, qui est d'abord une institution que les victimes de discriminations peuvent saisir pour faire valoir leurs droits, le rapport annuel par lequel elle retrace, à destination du gouvernement, du Parlement et de l'opinion publique, l'évolution des saisines qu'elle observe, devient un ressort de médiatisation du thème des discriminations. De plus, en étant doté d'un budget destiné à financer des études sur le sujet², elle peut favoriser l'éclosion d'une expertise spécifique sur le problème public dont elle a la responsabilité et lui donner de la visibilité.

Plus directement encore, d'autres organismes ont été spécifiquement créés avec cette finalité de production et de promotion de la connaissance utile pour l'action publique dans des domaines qui semblaient insuffisamment « expertisés », comme par exemple l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), créé en 1998³,

¹ Par la [loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004](#).

² Dans l'article 15 de la loi de 2004, il est dit de la Halde qu'elle « conduit et coordonne des travaux d'études et de recherches relevant de sa compétence et suscite et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion de l'égalité ». L'article 34 de la [loi organique du 29 mars 2011](#) qui instaure le Défenseur des droits confirme cette compétence, en précisant qu'il « conduit et coordonne des travaux d'études et de recherche ».

Voir Chappe V. (2011), « Le cadrage juridique, une ressource politique : la création de la Halde comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *Politix*, 94(2), p. 107-130 ; cet article insiste sur le fait que la Halde est créée, entre autres, pour « rendre visible » l'existence du fait discriminatoire.

³ Par la [loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998](#) relative à la lutte contre les exclusions. L'Onpes y est « chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine. Il fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluations quantitatives et qualitatives [...]». Les

dont le rapport annuel contribue à la sensibilisation de l'opinion aux questions de pauvreté. Certaines instances se développent à mesure de la place que prend un thème dans les priorités de l'action publique ; c'est le cas de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)¹, de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca)², ou encore du Conseil national de la sécurité routière³.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, si les acteurs d'un domaine donné considèrent que l'État, ses services, ses agences ou ses observatoires ne produisent pas assez de savoirs, ou pas assez souvent, ou pas d'assez bonne qualité, ils peuvent être tentés de se constituer en observatoire pour se doter d'une expertise qu'ils tenteront de faire reconnaître du public et des décideurs politiques, et qui leur permettra de peser dans le débat qui les concerne. L'Observatoire des zones prioritaires (OZP, créé en 1988) est ainsi une association d'acteurs éducatifs des réseaux d'éducation prioritaires (REP, anciennement ZEP), extérieure au ministère, qui intervient sur les questions relatives à cette politique publique et produit des publications (lettres, fiches), qui ont pour ambition de diffuser des connaissances pratiques sur la réalité de l'éducation prioritaire.

Si l'on en reste aux outils dont la puissance publique se dote elle-même pour développer la connaissance relative à l'un de ces champs d'action, on peut parler de « construction simultanée de la science et de l'action publique »⁴, car l'instance d'expertise « éclaire » le sujet en un double sens : d'une part elle donne des informations utiles aux décideurs de cette politique et d'autre part elle veille à ce que le sujet demeure « dans la lumière » et bénéficie d'une attention du public, au moyen notamment de la publication de rapports médiatisés.

Pour évoquer ce phénomène, on peut utiliser ici le concept d'expertise « instituante » ou « constituante », élaboré (dans un cadre plus restreint) par Robert Castel pour désigner ce que fait un expert lorsqu'il « ne se contente pas d'évaluer à partir de son savoir propre une situation donnée, mais la *constitue* par ce savoir »⁵. Ainsi le choix du concept

administrations [...] sont tenues de [lui] communiquer les éléments qui lui sont nécessaires [...]. Il élabore chaque année [...] un rapport. »

¹ Créé au début des années 2000 à la suite du rapport Caresche-Pandraud (2002), *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Paris, La Documentation française.

² Créée sous nom de « Mission permanente de lutte contre la toxicomanie » par décret n° 82-10 du 8 janvier 1982, cette structure a connu de nombreuses évolutions dans les décennies suivantes.

³ Créé par le décret n° 2001-784 du 28 août 2001.

⁴ Expression d'Étienne Penissat, dans « *Entre science, administration et politique : produire des statistiques au sein d'un ministère* », *Socio-logos* [en ligne], 2 | 2007.

⁵ Castel R. (1985), « *L'expert mandaté et l'expert instituant* », in *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, actes de la table ronde organisée par le Cresal (Centre de recherche et d'études sociologiques appliquées de la Loire) à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, p. 81-92.

(discriminations, surendettement, exclusion, etc.) qui donne son nom à l'instance d'expertise, à partir duquel elle construira ses indicateurs phares, détermine en partie la façon dont le sujet « va exister » dans le débat, et pèse sur le cadrage du problème. On touche ici à l'un des rôles confiés à l'expertise, qui est de produire un « effet de réalité », par la façon dont elle oriente le regard vers certains phénomènes et sur certains aspects des phénomènes.

5. Une défiance à multiples faces

Le développement d'une expertise institutionnalisée et procéduralisée avait, entre autres, pour objectif de réduire les facteurs de défiance qui pouvaient toucher d'une part les sollicitations informelles par lesquelles les pouvoirs publics avaient recours aux experts, d'autre part les administrations qui avaient internalisé leur propre expertise, avec une certaine opacité. A-t-il atteint ce but ? On peut déjà remarquer que l'utilisation, la contestation, la remise en cause ou le rejet de l'expertise ne prendront vraisemblablement pas la même forme selon ses modalités de production et d'inscription institutionnelle.

Plus l'expertise est disparate, plus il est relativement facile de *politiser* la question en débat. C'est le cas, d'après les travaux de Xavier Pons, en matière de lutte contre la violence scolaire¹ : alors même qu'il existe des évaluations attestant l'inefficacité de différents dispositifs répressifs, l'opinion publique semble largement acquise à leur faveur. Comment expliquer cet écart ? Ce que Xavier Pons nomme « politisation » résume une tendance à faire primer, dans le débat, « les considérations liées à la conjoncture politique et aux rapports de force entre acteurs » sur les enjeux de l'action publique, et à mobiliser de grandes valeurs au détriment de « la prise en compte de la complexité de certains travaux évaluatifs » ; et le premier trait qu'il évoque pour caractériser la configuration du domaine d'action publique en question à l'époque, c'est « la faible institutionnalisation de l'évaluation des politiques de lutte contre les violences à l'école » : pas d'instance dédiée jusqu'en novembre 2012, succession de rapports peu articulés entre eux, dispositifs statistiques mal coordonnés entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur, absence de méta-évaluation.

Le résultat d'une telle configuration est que des acteurs publics ou privés peuvent intervenir sur la question et mettre en avant des propositions qui, tout en ayant fait l'objet d'évaluations défavorables, sont accueillies comme susceptibles d'être des réponses adéquates, dans la mesure où elles semblent inspirées par des valeurs auxquelles le public adhère (autorité, discipline, etc.). On voit ainsi apparaître ceux qu'on pourrait

¹ Pons X. (2017), *Débat public et action publique en éducation en France dans les années 2000. Une sociologie des configurations de dicibilité*, op. cit., chapitre 3.

appeler des « marchands de certitude » – les participants de la séance du séminaire consacrée aux questions d'éducation en ont évoqué plusieurs, fréquemment invités dans les médias, et ont regretté leur poids dans le débat public –, qui peuvent précisément prospérer non seulement sur l'absence d'expertise mais aussi sa trop faible institutionnalisation.

C'est sur le même type de fond disparate qu'on verra le plus facilement éclore, là encore sur les plateaux de télévision ou de radio, dans les colonnes des journaux ou sur les étals des libraires, ces « experts autoproclamés » qui entendent apporter au public une grille de lecture et parfois aussi un remède « clé en main », à propos d'un problème public émergent et encore insuffisamment investi par des instances expertes reconnues. Le choc géopolitique qu'ont constitué la naissance et le développement de l'Organisation État islamique ainsi que les attentats qui ont frappé la France ces dernières années ont ainsi été des occasions de premier ordre pour certaines personnes de se faire inviter dans les médias comme des « experts » en terrorisme ; de l'aveu même des participants à la séance consacrée au rôle des médias dans la crise de confiance envers l'expertise, il est particulièrement difficile pour un journaliste d'estimer la valeur d'un expert lorsque le champ dans lequel il intervient n'est que peu ou pas balisé institutionnellement.

Pour autant, l'inscription de l'expertise dans le cadre d'instances bien établies, reposant sur un savoir consolidé, ne protège pas à elle seule contre les manifestations de défiance. Les questions environnementales et sanitaires ont été évoquées comme les postes avancés de l'institutionnalisation du recours aux experts, mais l'on voit bien que, dans ces domaines, peuvent se manifester les « marchands de doute », qui – contrairement aux « marchands de certitude » dont les énoncés reposent sur des ressorts essentiellement idéologiques ou affectifs – prennent appui sur le formalisme de la production scientifique pour fragiliser le consensus atteint par les savants.

Le philosophe Mathias Girel s'est penché sur ce qu'on appelle « agnotologie¹ », autrement dit l'étude de la fabrique de l'ignorance ; d'après son analyse, les marchands de doute « se livrent à une « leçon d'épistémologie » en transposant des arguments tout à fait fondés dans leur domaine dans un registre où ils se mettent à fonctionner de manière pathologique ». Ainsi des arguments dont le spécialiste d'un sujet saura reconnaître le caractère non pertinent peuvent apparaître, aux yeux du profane comme à ceux du semi-expert, comme fragilisant efficacement la doctrine dominante. Si, comme l'écrit Girel, « ce n'est pas parce que l'on parle de science qu'on fait de la science », rien ne ressemble plus, vu de l'extérieur, à un raisonnement valable qu'un raisonnement faux imitant un raisonnement valable.

¹ Voir Girel M. (2013), « Agnotologie : mode d'emploi », *Critique*, n° 799 « Fauteurs de doute », Éditions de Minuit p. 964-977.

Le résultat est qu'une expertise même puissamment consolidée et portée par des institutions crédibles et reconnues peut être mise en difficulté par de la « fausse science ». Même sans parvenir à faire valoir la vérité de ce qu'elle avance, elle suffira pour faire naître le doute sur la valeur de l'expertise instituée et pour défaire une partie de son autorité, sur la base de laquelle on pouvait être déterminé à agir (contre le réchauffement climatique, une fois son origine anthropique établie – par exemple).

Comment alors, lorsqu'on n'est pas soi-même climatologue, séparer le bon grain de l'ivraie, dans les raisonnements scientifiques ou pseudo-scientifiques présentés dans le débat public ? Mathias Girel indique que la méthode ne peut être qu'indirecte : « toute analyse qui ne prendrait pas en compte la trajectoire des arguments, celle des acteurs, ainsi que le rapport entre leurs discours et leurs pratiques, sera incapable de faire apparaître clairement cette différence et ne pourra donc rendre compte de ce qui distingue la connaissance de ses faux-semblants »¹. On le verra par la suite, c'est donc notamment la prise en considération de la fabrique de l'expertise, des conditions sociales, matérielles de sa production et de sa circulation, qui peuvent renseigner sur les buts que poursuit l'instance qui la porte et aider à en déchiffrer le sens et à en mesurer la portée.

Pourquoi arrive-t-il alors qu'on se laisse prendre au jeu des marchands de doute ? Les historiens américains des sciences Naomi Oreskes et Erik M. Conway, auteurs du livre le plus remarqué sur le sujet², aident à comprendre les ressorts de la séduction qu'exerce cette pratique. « Nous nourrissons », écrivent-ils au sujet de la science, « des attentes exorbitantes, en exigeant par exemple la certitude complète, qu'elle ne peut souvent pas apporter, ou en surévaluant le rôle des grands hommes et des génies solitaires au détriment des institutions ». C'est sur la base de ces représentations erronées du fonctionnement de la science que l'on est tenté d'accorder le même poids aux déclarations d'un scientifique seul, y compris lorsqu'il intervient sur un sujet qui n'est pas son terrain de spécialisation, qu'au consensus des savants, tel qu'il s'est consolidé dans la communauté scientifique dédiée. Pourtant, rappellent-ils, « demander à un physicien de donner son avis sur la cigarette et le cancer, c'est comme demander à un pilote de l'Air Force de donner son avis sur le plan d'un sous-marin » – or il arrive souvent aux médias de tendre leurs micros à des experts qui s'éloignent significativement de leur domaine spécifique de compétence.

Attendre de la science des certitudes définitives revient à fragiliser le consensus scientifique, qui peut apparaître détruit par une simple opinion dissidente, même

¹ Girel M. (2013), « [Agnologie : mode d'emploi](#) », *op. cit.*

² Oreskes N. et Conway E. M. (2012), *Les Marchands de doute*, Paris, Le Pommier, coll. « Essais et documents », p. 441.

manipulée ; c'est pourquoi Mathias Girel, dans l'article cité plus haut, invite en définitive à « modérer ces attentes » envers la science, à la lumière de l'histoire.

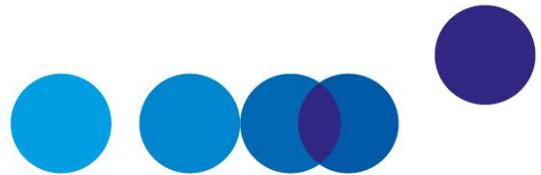
* * *

L'institutionnalisation de l'expertise ne suffit donc pas, si l'on ose dire, à vacciner celle-ci contre la défiance. Si elle permet de limiter le risque que des imposteurs s'autoproclament experts et se voient accorder une place centrale dans le débat public, elle aboutit parfois, en cas de crise, à déplacer la défiance vers l'institution elle-même. Dans les domaines où elle n'est pas institutionnalisée l'expertise peut être simplement invisible, éparse ou ignorée ; mais là où elle est consolidée au sein d'une institution qui ambitionne de faire autorité, le doute, lorsqu'il apparaît, porte simultanément sur le contenu de l'expertise et sur l'instance qui la porte, et les deux seront fragilisées d'un même geste.

Dans le cas de la politique de vaccination, il est intéressant de noter que, parmi les médecins généralistes, ceux qui ont « une perception dégradée » de l'utilité des vaccins et une conception des risques qui leur sont associés telles qu'ils hésitent à les prescrire à leurs patients¹ sont fréquemment ceux qui n'ont pas confiance dans l'indépendance des autorités de santé – celles dont l'expertise est précisément censée légitimer les prescriptions, voire les obligations vaccinales.

Pourtant, si ce critère de l'indépendance est fréquemment invoqué comme devant fonder la confiance que l'on accorde aux acteurs de l'expertise, c'est bien qu'il était et qu'il demeure l'un des motifs de l'institutionnalisation. Il importe dès lors de comprendre dans quelle mesure les institutions d'expertise peuvent relever ce défi de l'indépendance, et jusqu'à quel point il constitue un enjeu pertinent pour estimer la qualité d'un expert.

¹ Voir Verger P (2017), « [Les médecins face à la crise de confiance dans la vaccination en France](#) », *Médecine*, vol. 13, n°3, mars, citant Raude J., Fressard L., Gautier A., Pulcini C., Peretti-Watel P. et Verger P. (2016), « Opening the 'vaccine hesitancy' black box: How trust in institutions affects French GPs' vaccination practices », *Expert Review of Vaccines*, 15(7), p. 937-948.



CHAPITRE 5

LE DÉFI DE L'INDÉPENDANCE

Si l'indépendance de l'individu expert ou de l'institution porteuse de l'expertise apparaît comme un enjeu central, c'est notamment parce que cette qualité semble être très fortement attendue par l'opinion publique, en particulier après plusieurs scandales au cours desquels les liens d'intérêt de certains experts avec les acteurs du domaine qu'ils devaient évaluer sont apparus comme étant à l'origine des défaillances de l'expertise. Il faut donc prendre la mesure de cette demande sociale d'indépendance de l'expert, analyser l'étendue des enjeux impliqués par la notion de conflit d'intérêts, mais aussi discuter la limite de ce principe d'indépendance, à la fois au nom de la responsabilité de l'expert et en vertu du rôle que l'engagement et les valeurs peuvent jouer dans la production d'expertise.

1. Une puissante demande sociale

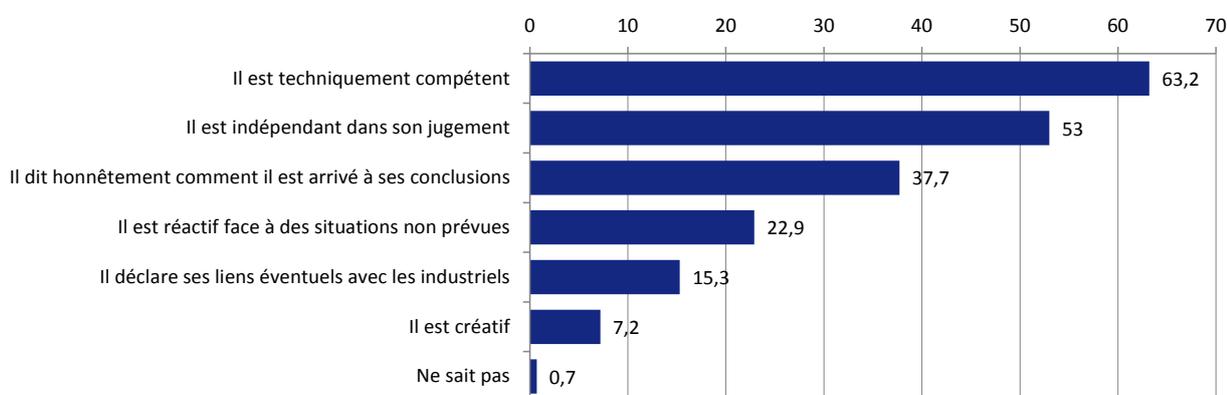
Il est frappant d'observer que l'une des principales qualités attendues des experts par les Français, lorsqu'ils sont sondés sur la question est bien l'indépendance, sous différentes formes. Si, bien entendu, l'enjeu de la compétence technique, qui constitue pour ainsi dire le noyau dur de la définition de l'expert, apparaît comme le tout premier réquisit du « bon » expert, le baromètre de l'Institut de la radioprotection et de la sûreté nucléaire (IRSN)¹ révèle que « l'indépendance dans son jugement » est le second item le plus fréquemment cité par les sondés (voir graphique 12). Cette exigence d'indépendance semble d'ailleurs croissante car, au fil de l'histoire de ce baromètre, ancien d'une quinzaine d'années, la part de sondés qui citent cette réponse a augmenté continuellement².

¹ Baromètre IRSN 2018, [La perception des risques et de la sécurité par les Français](#), partie 2 « Quel regard portent les Français sur l'expertise ? », question 3.

² Alors qu'en 2002 les sondés étaient 44 % à citer cette réponse, ils sont 53 % à le faire en 2018, au terme d'une progression lente mais constante.

Graphique 12 – La demande de compétence... et d'indépendance

Question : quelles sont pour vous les deux principales qualités d'un expert scientifique ?
(deux réponses possibles ; résultats cumulés, en premier et en second choix)



Source : baromètre IRSN 2018

L'indépendance de jugement peut être comprise comme la capacité pour l'expert de respecter les conclusions auxquelles le conduisent ses connaissances et l'analyse des faits, et de ne pas tenir compte de pressions ou de tentatives d'influence qui pourraient s'exercer sur lui.

Mais l'IRSN propose également un autre critère, complémentaire de celui-ci, sous l'intitulé « déclarer ses liens éventuels avec les industriels ». On peut s'interroger sur la séparation des deux paramètres, qui laisse entendre qu'il serait possible de préserver son indépendance de jugement en dépit de l'existence de liens d'intérêt avec certains acteurs – peut-être est-ce possible dans la mesure où (et c'est l'un des autres items suggérés) l'expert peut « honnêtement » dire comment il arrive à ses conclusions, et ainsi mettre à disposition du public une forme de transparence, aussi bien sur ses liens avec les acteurs, notamment industriels, que sur sa méthode et les différentes étapes de son travail. Toujours est-il que si l'on considère ensemble les différentes réponses apportées par les personnes enquêtées à la question posée, il semble essentiel que les travaux de l'expert ne soient pas suspects d'être influencés par les intérêts des acteurs en jeu.

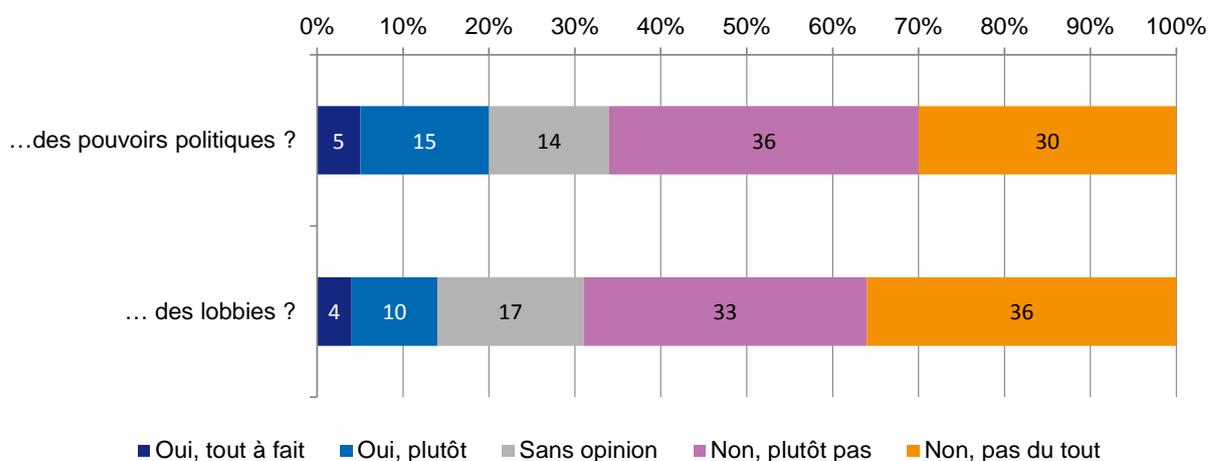
Mais comment les Français jugent-ils la capacité des experts à satisfaire, aujourd'hui, cette exigence ? Parmi les rares enquêtes disponibles, celle conduite en 2014 par TNS Sofres pour le compte de la Commission nationale du débat public (CNDP)¹, observe que deux tiers des sondés estiment que « les experts ne sont pas indépendants des pouvoirs politiques » et une proportion analogue d'entre eux jugent qu'ils ne sont « pas

¹ Voir « [Le citoyen et la décision publique](#) », synthèse de l'enquête TNS Sofres pour la CNDP, 2014.

(plutôt pas ou pas du tout) indépendants vis-à-vis des lobbies ». Certes, la formulation de la question, notamment sa grande généralité (« les experts », « les lobbies »...), peut augmenter la part de personnes qui ne se prononcent pas et réduire la part de celles qui sont tentées de répondre favorablement, mais il ne fait pas de doute que les réponses traduisent une importante défiance à l'égard de la capacité des experts à exercer leur activité sans subir plusieurs influences qui compromettent l'intégrité de l'expertise rendue.

Graphique 13 – Des experts jugés peu indépendants (2014)

Question : pensez-vous qu'en France les experts sont indépendants...



Source : enquête TNS Sofres pour la CNDP, « Le citoyen et la décision publique », 2014

En posant la question de l'indépendance à l'égard des politiques et des lobbies, la CNDP met en relief les liens qui peuvent attacher l'expert à différents acteurs de la situation d'expertise : en particulier, d'un côté le « commanditaire » de l'expertise, celui qui sollicite et reçoit l'avis, et qui a vocation à en faire usage, d'un autre côté le lobby, autrement dit le collectif d'acteurs qui, concernés par l'expertise, s'organisent pour faire valoir leurs seuls intérêts et pour se faire entendre des pouvoirs publics et de l'opinion. On voit ainsi deux risques distincts qui peuvent corrompre le travail de l'expert : dire au commanditaire ce qu'il veut entendre ou dire ce qui favorise les intérêts d'une série d'acteurs susceptibles d'exercer de l'influence.

Ce risque n'est pas le seul à se manifester. On peut supposer un intérêt, chez celui qui est en situation d'expertise, autrement dit en relation avec un utilisateur potentiel de l'expertise (politique ou médiatique), à préserver l'existence et la qualité de cette relation en adaptant le ton, la forme, voire le contenu de ses avis et de ses recommandations à ce que le destinataire lui semble en mesure d'entendre et de prendre en compte.

La question des liens avec le destinataire de l'expertise se pose aussi en des termes différents selon le type d'exercice auquel se livre l'expert. Tel est l'un des résultats des analyses de Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjazik¹ au sujet de l'évaluation des politiques publiques : ils voient dans l'écart qui existe, en France, entre l'allant des économistes pour s'engager dans des démarches d'évaluation et la plus grande réticence des sociologues, la conséquence de rapports différents que les uns et les autres ont à l'égard du pouvoir politique. En effet, même si l'évaluateur peut être structurellement et institutionnellement indépendant du pouvoir, les questions qu'il pose sont, par construction, inscrites dans le cadre d'action des pouvoirs publics (ce qui gêne en général moins l'économiste que le sociologue) – alors que l'analyse critique des politiques publiques souhaite conserver la maîtrise de l'élaboration de ses problématiques.

Si l'évaluation peut mettre en question la pertinence, l'efficacité ou l'efficience de tel ou tel dispositif, elle le fera en demeurant dans une posture de « conseiller du prince », en se positionnant pour ainsi dire en « offre de services » pour les pouvoirs publics qui souhaitent améliorer le dispositif et sans remettre en cause les critères au nom desquels il a été proposé, ni l'édifice institutionnel qui l'a adopté. Cette position est d'ailleurs cohérente avec le fait que les études en matière d'évaluation passent souvent par des *appels d'offres* émis par les pouvoirs publics. C'est à cette condition que la « situation d'expertise » caractéristique de l'évaluation des politiques publiques peut se maintenir, quelle que soit la relation institutionnelle entre les évaluateurs et les décideurs. À l'inverse, le choix de l'analyse critique d'une politique (donc non seulement de ses outils mais aussi de ses finalités), sur la base d'une problématique et d'un questionnement délibérément extérieurs à ceux des acteurs publics, assure une forme d'indépendance intellectuelle de celui qui s'y engage – mais au risque de renoncer à être entendu directement par le décideur et à peser, au moins à court terme, sur le sens des décisions.

La dépendance ou l'indépendance ne sont donc pas qu'une affaire de liens matériels ou institutionnels, mais aussi de posture épistémologique, qui peut être constitutive d'une sorte d'intérêt.

2. Le conflit d'intérêts dans tous ses états

L'effet des situations de conflits d'intérêts sur l'expertise a été documenté de longue date. Les chercheurs Laura Maxim et Gérard Arnold ont proposé en 2012² de recenser

¹ Barbier J.-C. et Matyjazik N. (2010), « [Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines](#) », *Revue française de socio-économie*, n° 5, p. 123-140.

² Maxim L. et Arnold G. (2012), « [Comment les conflits d'intérêts peuvent influencer la recherche et l'expertise](#) », *Hermès, La Revue*, vol. 64, no. 3, p. 48-59.

les vecteurs de conflits d'intérêts (emploi direct, consultance, rémunération pour témoigner en tant qu'expert, financement de la recherche), ainsi que des canaux par lesquels pouvait s'exercer leur influence sur des travaux liés à des sujets d'action publique. Ils se sont penchés en particulier sur les études portant sur la mesure de l'efficacité thérapeutique et des effets secondaires des médicaments, et ont repris les conclusions de deux décennies d'articles analysant les effets des liens d'intérêt de certains chercheurs ou médecins avec des industriels sur leurs travaux.

D'après leur synthèse, les liens d'intérêt peuvent notamment peser sur la structuration des questions posées dans un travail de recherche, sur l'interprétation des résultats, sur le choix de publier ou non les résultats des travaux. Au-delà des études scientifiques elles-mêmes, ils peuvent influencer le contenu de ce qui figure dans des guides de pratique clinique – ce qui relève précisément de l'expertise dans la mesure où il s'agit de mettre un savoir à disposition de praticiens. Les techniques de corruption de la recherche peuvent aller jusqu'à demander à un chercheur de se contenter de signer une étude (biaisée), réalisée par d'autres savants moins prestigieux, pour l'auréoler d'une plus grande autorité (c'est le recours aux « *ghostwriters* »). Des procédés analogues ont également été identifiés sur les sujets qui concernent l'industrie agroalimentaire¹, le tabac² et la production de téléphones portables³.

De plus, d'autres rôles que celui d'auteur peuvent être sujets aux conflits d'intérêt : il peut s'agir des rédacteurs de revues scientifiques, dont certains articles peuvent faire l'objet d'achats massifs de « tirés à part » par des industriels, fragilisant ainsi l'indépendance économique de la revue. Dans le cas de revues en partie financées par la vente d'encarts publicitaires, les annonceurs disposent également d'un moyen de pression sur la publication de résultats déplaisants⁴.

Une fois ces dangers identifiés (dont on comprend bien en quoi ils peuvent nourrir de la défiance envers les experts), comment peut-on procéder pour écarter le risque de conflits d'intérêts ? Cet objectif fut, avec la mise à distance du politique, l'un des ressorts de la création d'agences d'expertise et d'évaluation des risques, qui, par leur

¹ Lesser L. I., Ebbeling C. B., Goozner M., Wypij D. et Ludwig D. S. (2007), « [Relationship between funding source and conclusions among nutrition-related scientific articles](#) », *PLoS Medicine*, vol. 4, n° 1, e5.

² OMS, Committee of Experts on Tobacco Industry Documents (2000), [Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization](#), San Francisco, UC San Francisco, Center for Tobacco Control Research and Education.

³ Huss A., Egger M., Hug K., Huwiler-Müntener K. et Rössli M. (2007), « [Source of funding and results of studies of health effects of mobile phone use: Systematic review of experimental studies](#) », *Environmental Health Perspectives*, vol. 115, n° 1, p. 1-4.

⁴ Sur ces phénomènes qui pèsent sur les modèles économiques des grandes revues scientifiques, voir encore Maxim L. et Arnold G. (2012), *ibid.*

indépendance (notamment en matière budgétaire) et par le formalisme de leurs procédures, devaient garantir qu'elles ne laisseraient pas ouverte la porte aux influences économiques extérieures, « sanctuarisant » en quelque sorte l'espace de l'expertise.

Cette sanctuarisation est notamment passée par l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts pour les personnes invitées à prendre part aux différentes instances d'expertise publique. À l'heure actuelle, ces obligations figurent notamment dans le code de la santé publique, qui dispose que « les membres des commissions et conseils siégeant auprès des ministres chargés de la santé [...] sont tenus, lors de leur prise de fonctions, d'établir une déclaration d'intérêts [qui est] remise à l'autorité compétente [et] rendue publique »¹.

Si le respect de cette obligation conditionne la possibilité de participer à l'expertise, et s'il est surveillé par des déontologues² attachés aux différentes instances, il n'est assorti d'un contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique que pour les « membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints » des autorités administratives indépendantes³. Pour ceux qui contribuent aux travaux de ces organismes ou des autres instances d'expertises, il n'est pas de moyen de vérifier le contenu des déclarations, ni de sanction prévue en cas de manquement.

Une charte de l'expertise sanitaire est venue renforcer ce dispositif, approuvée par décret⁴ et reprenant les critères listés dans la norme AFNOR NF X 50-110 définissant la qualité de l'expertise. Elle accorde une place essentielle à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts, en rappelant l'obligation de déclaration d'intérêts pour les personnes qui participent à l'expertise, en invitant à exclure l'expert qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts aux termes de sa déclaration (mais sans offrir de moyen

¹ Article [L1451-1 du code de la santé publique](#), créé par la [loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011](#) relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Cette déclaration doit mentionner « les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonctions, avec des entreprises, des établissements ou des organismes dont les activités, les techniques et les produits entrent dans le champ de compétence de l'autorité sanitaire au sein de laquelle il exerce ses fonctions ou de l'organe consultatif dont il est membre ainsi qu'avec les sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les mêmes secteurs ».

² Voir l'article [L1451-4 du code de la santé publique](#).

³ Aux termes de l'article 11 de la [loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique.

⁴ Il s'agit du [décret n° 2013-413 du 21 mai 2013](#) portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L1452-2 du code de la santé publique, qui comprend ladite charte en annexe.

supplémentaire aux instances qui organisent l'expertise pour s'assurer de la sincérité des déclarations) – sauf si, « à titre exceptionnel », l'expertise de la personne en situation de conflit d'intérêts « présente un intérêt scientifique ou technique indispensable » ou si l'organisme « n'a pas pu trouver d'expert de compétence équivalente dans le domaine concerné et qui n'ait pas de conflit d'intérêts ».

La difficulté tient à ceci que la situation dans laquelle la seule expertise disponible est liée par certains intérêts aux parties prenantes du sujet considéré est moins « exceptionnelle » que la charte ne le laisse entendre. Au cours de la séance du séminaire consacrée aux questions de santé, Catherine Rumeau-Pichon, directrice adjointe de l'évaluation médicale, économique et de santé publique à la Haute Autorité de santé, soulignait la difficulté d'obtenir des experts suffisamment compétents sur une question très pointue et dégagés de tout conflit d'intérêts. Dans certaines spécialités, en infectiologie par exemple, au cœur des questions d'évaluation des risques et des bénéfices des vaccins, il était rare que des experts n'aient jamais travaillé avec ou pour des laboratoires fabriquant les produits en question. À cela s'ajoute la faible valorisation des travaux d'expertise, aussi bien sur le plan financier qu'en termes de reconnaissance professionnelle, qui tend à étrécir le vivier des savants disponibles, souvent tentés de privilégier une carrière universitaire ou l'exercice dans le secteur privé.

Si bien que les solutions recherchées pour contourner ces difficultés vont en définitive dans la direction d'une plus grande transparence des procédures d'expertise elles-mêmes, comme par exemple la diffusion en ligne des délibérations des experts. L'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) a par exemple mis sur la plateforme Dailymotion des retransmissions vidéo des travaux de ses différentes commissions¹. Si ces vidéos n'atteignent sans doute que le public le plus directement intéressé par le sujet qu'elles abordent, on peut supposer que l'effort de transparence, en lui-même, doit favoriser la confiance du public dans le processus d'expertise ainsi soumis au regard de quiconque prend la peine de s'y intéresser.

3. « La longueur de la laisse » entre experts et pouvoir politique

La question de l'indépendance de l'expertise à l'égard du pouvoir politique se pose en des termes différents que celle de la corruption des experts par des intérêts privés. Quels sont les risques spécifiques d'une expertise trop proche du pouvoir ? Et y a-t-il des dangers liés à une expertise « trop » indépendante ?

¹ Au mois de juillet 2018, la vidéo de débats la plus regardée du fil de l'ANSM sur Dailymotion était la réunion de la Commission d'évaluation de l'utilisation du Baclofène dans le traitement de l'alcoolodépendance, et comptait en quelques jours plus de 500 vues.

Michael Schudson suggère de poser les deux questions de manière symétrique et considère que l'enjeu consiste à trouver la « bonne longueur de la laisse »¹ qui relie l'expert aux pouvoirs publics. Le rôle de l'expert en démocratie serait ainsi confronté à un double défi : il faudrait, d'une part, trouver le bon mécanisme institutionnel pour que les experts soient responsables devant les représentants du peuple – autrement dit, que la laisse soit assez courte pour que les experts répondent de leur expertise, donc que la démocratie soit préservée ; et il faudrait d'autre part « que l'autorité démocratique accorde aux experts suffisamment d'autonomie pour que la voix de l'expert représente effectivement son expertise et non pas le point de vue des responsables politiques ou des bureaucrates » – en d'autres termes, dit Schudson, il faut « que la laisse soit assez longue pour éviter que l'expert se transforme en courtisan ».

Une partie de cette question se traite encore une fois par les dispositions institutionnelles qui s'assurent que ceux à qui on confie des missions d'expertise doivent rendre compte en toute transparence de leurs travaux et peuvent en même temps exercer et exprimer leur jugement de façon indépendante.

Mais dès lors qu'on prend en compte la complexité de ce qui peut influencer l'exercice de l'expertise, on mesure que tout ne se joue pas dans la façon dont l'institution est construite – une partie des enjeux se situe dans la culture professionnelle des acteurs et dans le choix des personnalités missionnées. Il semble en effet qu'il demeure une part impondérable qui incombe à la pratique concrète des institutions, si l'on veut atteindre la « bonne distance » entre l'expert et le décideur – celle qui permettra au premier de se faire entendre du second sans pour cela s'y soumettre. C'est en effet ce qui ressort du témoignage d'éminents acteurs de l'expertise, ayant occupé des fonctions caractérisées par l'indépendance et ayant revendiqué à la fois cette indépendance et l'influence.

C'est le cas de l'économiste américain Douglas J. Holtz-Eakin, qui fut nommé à la tête de l'Office budgétaire du Congrès américain (CBO), un organe bipartisan, immédiatement après avoir été « l'économiste en chef » du *Council of Economic Advisors* de la Maison Blanche, au début du premier mandat présidentiel de George W. Bush. Alors que les démocrates s'attendaient à ce qu'il soit fidèle au parti avec lequel il avait travaillé préalablement – et donc partial –, tous furent surpris lors de la publication des premiers travaux du CBO sous son autorité, qui remettaient directement en cause les bienfaits économiques attendus des réductions d'impôts accordées par l'administration Bush aux plus fortunés.

Interrogé sur sa capacité à exercer ses responsabilités en toute indépendance, sans redouter les instrumentalisations, Holtz-Eakin assure que « le seul bouclier qu'on a dans

¹ Schudson M. (2006), « [The trouble with experts – and why democracies need them](#) », *Theory and Society*, 35, *op. cit.*

un emploi comme celui-ci, c'est sa crédibilité professionnelle »¹. Autrement dit, ce qui pousse l'expert à agir conformément au mandat qui est le sien et à ne pas céder aux liens qui l'attachent (amicalement, affectivement, idéologiquement) aux personnalités politiques dont il est proche et qui sont au pouvoir, ce sont *d'autres liens*, ceux qui le lient à sa position professionnelle et sociale de scientifique, qui le rapprochent de ses pairs à la tête d'instances indépendantes, et au respect desquels il semble attaché.

Cette « crédibilité professionnelle » est à la fois ce qui permet à l'expert d'être reconnu comme tel par ceux à qui il s'adresse et par l'ensemble du public, et ce qui (dans la mesure où il souhaite la conserver) l'incite à se comporter en professionnel, c'est-à-dire à suivre les principes et les normes qui régissent la fonction qu'il occupe provisoirement. C'est dans cet esprit que Paul Tucker, ancien directeur adjoint de la Bank of England, dans un ouvrage récent², insiste sur la nécessité de nommer, sur des fonctions qui ne sont pas soumises à élection et n'ont pas directement de compte à rendre au pouvoir politique (par exemple les banquiers centraux), des personnalités dont l'ambition fondamentale réside dans le prestige assorti au fait de remplir dignement leur fonction – et qui ainsi n'attendent pas de « rétribution » de la part du pouvoir, pendant ou après l'exercice de leur charge. Ce raisonnement peut être appliqué dans les mêmes termes pour les fonctions d'expertise.

Pour se prémunir du poids que certains liens d'intérêt pourraient exercer sur la qualité de l'expertise, on se tourne en définitive moins vers un idéal abstrait de l'expert délié de tout attachement ou de tout intérêt que vers d'autres types de liens, qui tiennent notamment à l'identité et à la dignité que revendiquent les titulaires de certaines fonctions.

4. Une expertise située

On l'a vu, les enjeux de statut professionnel peuvent avoir une influence sur la façon dont un expert exerce sa mission et le phénomène des « effets de corps » dans l'expertise d'État a lui aussi été abondamment documenté³. Les travaux de sociologie de l'expertise⁴ rappellent quant à eux que l'expert est d'abord un scientifique qui a reçu une

¹ Cité dans Andrews E. L. (2004), « [As congressional budget chief, former Bush economic aide isn't keeping to script](#) », *New York Times*, 23 août, p. A12.

² Voir Tucker P. (2018), *Unelected Power. The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton University Press.

³ On peut en voir une analyse dans les passages des cours consacrés par le sociologue Pierre Bourdieu à la « Commission Barre » sur les aides à l'immobilier, disponible dans le recueil *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, 2012, en particulier p. 36 et suivantes.

⁴ On pense notamment aux éléments rassemblés dans Trépos J.-Y. (1996), *La Sociologie de l'expertise*. Paris, PUF « Que sais-je ? » et dans Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

certaine formation professionnelle, qui appartient à un collectif, qui est rémunéré et dont les travaux sont financés par une institution déterminée.

Si l'on prend au sérieux le concept sociologique de « situation d'expertise », alors il faut reconnaître précisément le caractère *situé* de l'expert, l'interpréter et en tirer les conséquences sur la manière dont il faut se saisir de ses travaux. Que désigne cette situation ? Les liens avec un commanditaire, bien entendu, mais aussi la relation avec un « public », qui va souvent au-delà du seul mandant explicite ; également, l'ensemble de ce qui l'attache à une position sociale : une formation, une pratique disciplinaire, un certain niveau de revenu, des cercles amicaux et professionnels...

Le lien entre la « position sociale » et les « dispositions scientifiques » – en général et dans le cas des experts en particulier – est une question ancienne en démocratie, rappelle l'historienne Ludivine Bantigny dans un article clé sur les usages de l'expertise¹. Cette question remonte entre autres à la célèbre controverse entre deux auteurs américains de la première moitié du XX^e siècle, l'écrivain Walter Lippmann et le philosophe James Dewey. Alors que Lippmann, se désolant de la médiocrité de la presse et du grand public qui la lit, en appelle aux experts pour veiller sur l'intérêt général, Dewey, lui, conteste l'idée que l'intérêt général puisse précisément être confié à un groupe particulier composé de gens qui, quels qu'ils soient, « en viennent toujours, en dernier ressort, à défendre le point de vue qui les avantage et qui conforte leur positionnement social comme professionnel ».

Il ne s'agit pas de dire que l'on serait incapable, en toute circonstance, de tenir et d'assumer un raisonnement qui ne sert pas ses intérêts mais que, « *en dernier ressort* » (nous soulignons), on ne peut se reposer sur aucun corps particulier, nul n'ayant la capacité de se placer, de façon absolue, au-dessus de sa propre position (sociale notamment). Lorsqu'il analyse les ressorts qui poussent certaines personnes à militer contre l'évolution des règles d'orthographe, Pierre Bourdieu met en avant l'idée d'« intérêts d'identité »², qui permet de penser une certaine manière pour les agents d'être attachés à quelque chose, qui ne tient pas directement à leurs intérêts matériels mais repose plutôt sur la façon dont ils se représentent leur fonction sociale. Il est possible de prendre appui sur cette notion d'intérêts d'identité pour développer une conception élargie des intérêts auxquels les personnes placées en situation d'expertise peuvent être sensibles ; elle permet de comprendre, par exemple, que même en l'absence de retombées financières directes, les experts d'une certaine discipline auront fréquemment tendance à préconiser, dans leurs conclusions, une meilleure prise en

¹ Bantigny L. (2011), « Usages, mésusages et contre-usages de l'expertise. Une perspective historique », *Histoire @Politique*, 14(2).

² Bourdieu P. (2012), *Sur l'État*, *op. cit.*, p. 204 et suivantes.

compte de leur propre discipline dans les circuits de décision relatifs au sujet qu'ils expertisent.

Il convient donc, plutôt que de se contenter de chercher à produire l'expertise la plus « pure » qui soit et de s'y fier ensuite, de faire la lumière sur les multiples liens qui situent les experts auxquels on a recours, et de se référer à leurs avis en ayant une conscience réfléchie de ces liens et des effets qu'ils peuvent avoir sur la forme et sur le contenu de l'expertise. Pas plus que, pour reprendre encore un mot de Bourdieu, il n'est « en sciences, d'immaculée conception »¹, il n'y a d'expertise abstraite de sa situation d'expertise et des liens qui s'y attachent.

La prise en considération de l'ensemble de ces liens d'intérêt suppose que les experts sollicités disent, autant que possible, « d'où » ils s'expriment et qu'ils prennent eux-mêmes conscience, encore une fois au-delà des aspects étroitement économiques, des conditions concrètes (matérielles, cognitives, épistémologiques, affectives, idéologiques, etc.) de production de leur propre discours.

C'est en ce sens que certains experts, lorsqu'ils brouillent les pistes en jouant plus ou moins consciemment sur la pluralité de leurs liens d'appartenance, sur leurs différentes « casquettes », en particulier lorsqu'ils sont sollicités par les médias, peuvent contribuer au discrédit de l'expertise en général. Le problème n'est alors pas tant que des personnalités engagées dans des mouvements militants s'expriment à la radio ou à la télévision pour éclairer un sujet quelconque, mais bien plutôt la façon dont est *située* leur prise de parole par rapport à d'autres.

Si l'on oppose, sur un plateau, « le savant » au « militant », est-on bien certain que le savant n'est pas lui-même engagé ? Que le militant ne dispose pas d'un savoir véritable ? Ou que l'absence d'engagement du savant renforce la qualité de son savoir ? Comment lutter contre la tendance spontanée à prendre le discours dont on se sent proche comme fondé sur une connaissance adéquate des faits et celui auquel on n'adhère pas comme chargé de nombreux biais qui invalident sa prétention à rendre compte du réel ? Sans doute que l'un des moyens d'en sortir consiste à s'efforcer d'explicitier non seulement les biais qui peuvent, y compris quand on est expert, limiter la portée de son jugement, mais aussi la façon dont la situation à partir de laquelle on aborde un sujet a permis de l'éclairer d'une façon originale et utile à sa compréhension globale.

¹ Thuillier P. (1980), « *Entretien avec Pierre Bourdieu : la sociologie est-elle une science ?* », *La Recherche*, n° 112, juin, p. 735-743.

5. Le rôle des valeurs, malgré tout

À considérer ce qu'Irène Théry nomme « expertise d'engagement »¹, ainsi que le phénomène, évoqué plus haut, par lequel une instance d'expertise se développe en ayant pour mission de mettre en lumière certains phénomènes préalablement mal connus (les discriminations par exemple), il faut admettre que, au moins dans un certain nombre de cas, l'activité d'investigation du réel, d'établissement et de mesure des faits, constitutive de l'expertise, est en quelque sorte précédée d'une intention qui, elle, ne saurait être réduite à la volonté d'enrichir la connaissance « pour elle-même ». Au principe de certaines expertises – et peut-être de toutes –, il y a donc une finalité qu'on peut appeler politique, sociale, militante, engagée, mais qui ne suffit pas pour autant à disqualifier les résultats que produit l'enquête qu'elle a suscitée – dans la mesure, en tout cas, où le travail d'expertise à proprement parler peut être analysé, commenté, discuté, sans présupposer une adhésion inconditionnelle aux valeurs qui l'ont originellement inspiré.

C'est cette trajectoire que revendique par exemple la sociologue Marie-Hélène Bacqué lorsqu'elle revient dans un article² sur la mission qu'elle a conduite en 2014 à l'initiative du ministre François Lamy et aux côtés du responsable associatif Mohamed Mechmache, au sujet de la participation des habitants des quartiers prioritaires à l'élaboration des politiques qui les concernent. En cherchant à articuler la participation à une procédure officielle, initiée par les pouvoirs publics, et la mobilisation d'acteurs dont la posture initiale est celle de la critique, elle s'inscrit, écrit-elle, dans une logique d'« "activisme délibératif" défini par Archon Fung comme articulant une posture agonistique et une démarche de co-construction », dans « une forme hybride entre expertise, exercice participatif de co-construction et mobilisation ». Le défi est ici de miser sur l'engagement pour produire de la connaissance à la fois rigoureuse (elle n'abandonne ni son titre ni ses habitudes de sociologue universitaire) et inédite.

À vrai dire, cette mise en évidence d'un rapport aux valeurs dans l'expertise n'est pas en elle-même quelque chose de nouveau, ni une tendance à laquelle on serait fondé à s'opposer en brandissant l'idéal de « neutralité axiologique » du chercheur en sciences sociales. Max Weber lui-même identifie la fonction heuristique des valeurs, notamment dans la sélection de l'objet de recherche : « les intérêts culturels », écrit-il précisément dans l'essai consacré à la neutralité axiologique, « ce qui veut dire les intérêts axiologiques [*Wertinteressen*], indiquent la direction du travail purement empirique et

¹ Le fait, pour un expert, d'être sollicité personnellement, pour analyser un sujet à la fois à partir de son savoir et d'une position normative ; voir Théry I. (2005), « [Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales](#) », *Droit et société*, *op. cit.*

² Bacqué M.-H. (2015), « [De la recherche à l'expertise et à l'engagement](#) », *Sociologie*, *op. cit.*

scientifique »¹. Le politiste Philippe Corcuff interprète ce passage comme la reconnaissance par Weber du rôle de « carburant cognitif »² que jouent les valeurs – ce qui n'exclut pas, bien entendu, que celles-ci constituent, sous un autre rapport, des « obstacles » au travail scientifique, ce dernier point ayant été historiquement davantage souligné.

La prise en compte de cet élément moteur de l'engagement dans l'expertise reconduit à l'analyse de ce que Robert Castel appelait « l'expert instituant »³, celui qui, plutôt qu'intervenir en surplomb dans une situation dont le caractère critique et les coordonnées principales ont été établis avant lui, emploie son savoir spécialisé – mis en mouvement par certaines valeurs – pour construire une situation critique qui ne préexistait pas à son intervention, du moins qui n'était pas identifiée comme telle par d'autres acteurs.

Pour ne pas, dès lors, être captif des valeurs qui ont motivé telle ou telle expertise d'engagement, il faut s'assurer de la pluralité des expertises produites, et compter sur la puissance heuristique du conflit d'interprétations. Dans la droite ligne des raisonnements de Dewey, le philosophe américain José Medina invite à « reconnaître et valoriser la connaissance située et hétérogène de divers agents »⁴.

Pour éviter de passer de l'idéal illusoire de l'expert parfaitement objectif, à un relativisme qui ferait perdre la distinction entre une enquête minutieuse sur les faits et une représentation fantasmée du monde, comment faut-il organiser les institutions chargées de produire et d'agréger la connaissance en vue de l'intérêt général ? Il semble qu'il faille mettre à distance l'objectif de pureté et lui préférer un pluralisme d'expertises ouvertement situées, que la démocratie doit prendre en compte avant de se prononcer. Toute la difficulté pour elle consiste dès lors à inventer un dispositif qui assure que la fonction de synthèse réflexive des différents points de vue disponibles ne soit pas excessivement marquée par tel ou tel biais.

L'organisation de cette pluralité des expertises implique non seulement de faire place aux diverses « expertises d'engagement », aux expertises que les parties prenantes produisent pour faire valoir leur point de vue sur un sujet qui les concerne, mais aussi

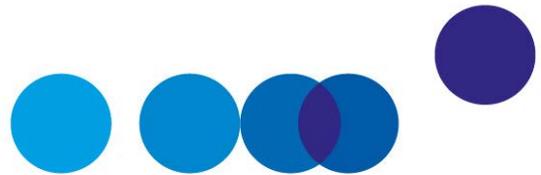
¹ Weber M. [1917] (1965), « Essai sur le sens de la "neutralité axiologique" dans les sciences sociologiques et économiques », in *Essais sur la théorie de la science*, traduction française de Julien Freund, Paris, Plon, p. 399-477.

² Corcuff P. (2011), « [Le savant et le politique](#) », *SociologieS* [en ligne], La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie, mis en ligne le 6 juillet 2011.

³ Castel R. (1985), « [L'expert mandaté et l'expert instituant](#) », *op. cit.*

⁴ Medina J. (2012), *The Epistemology of Resistance. Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*, Oxford, Oxford University Press, 352 p., cité et traduit dans Frega R. (2013), « [L'épistémologie des dominés](#) », *Critique*, 799(12), p. 978-991.

aux « savoirs d'usage », portés parfois par de simples particuliers, et qui peuvent éclairer certains aspects d'une situation qui seraient demeurés inaperçus sans ce niveau d'observation et d'analyse.



CHAPITRE 6

LA PARTICIPATION CITOYENNE : COMMENT INTÉGRER LES SAVOIRS D'USAGE ?

Au-delà des questions relatives spécifiquement au rôle des experts, la revendication d'une participation directe des citoyens à la décision publique apparaît comme une tendance à l'œuvre dans les démocraties libérales, au moins depuis les années 1990, sur fond de crise des régimes représentatifs. Le présent rapport n'est pas le lieu pour examiner l'ensemble des dispositifs, qu'ils aient été élaborés par des citoyens, des mouvements militants ou par les pouvoirs publics, destinés à permettre aux citoyens de ne pas se contenter de leur rôle d'électeur et de prendre une part active aux délibérations sur des sujets d'intérêt général, à un niveau local, national ou international¹. Il importe néanmoins d'analyser la façon dont cette tendance à la participation citoyenne à l'élaboration des décisions s'est articulée au recours à l'expertise.

Si, au premier abord, consulter les citoyens et consulter les experts en amont d'une décision semble relever de deux logiques différentes, voire contradictoires, on verra dans quelle mesure on peut envisager l'implication des citoyens comme un enrichissement des travaux d'expertise. On étudiera ensuite plusieurs tentatives institutionnelles pour incorporer la participation dans l'expertise, afin de tenter de comprendre les conditions auxquelles il est possible d'y parvenir, et quel effet un tel recours peut avoir sur la confiance dans l'expertise.

¹ Sur le déploiement de cette tendance, on pourra lire notamment Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées » ; et Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Rapports et documents n° 13, Paris, La Documentation française.

1. La participation contre l'expertise ?

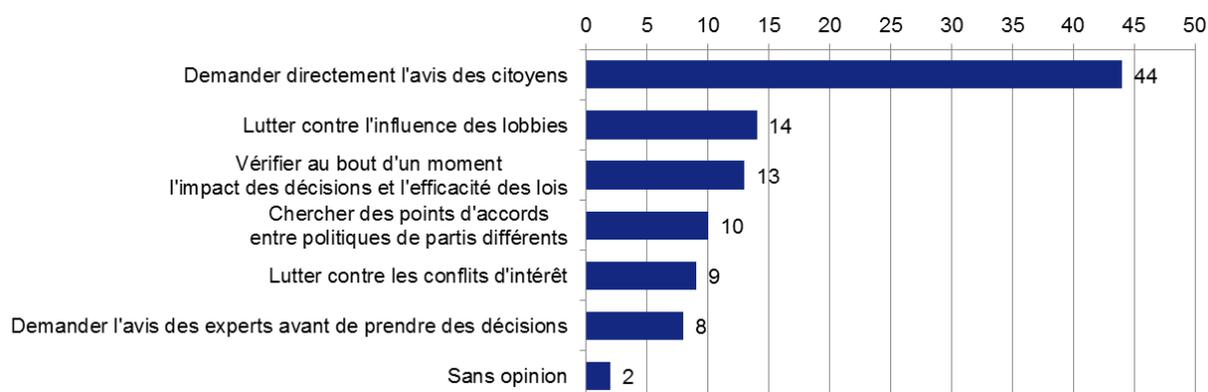
Dans la mesure où le recours aux experts, quelle qu'en soit la forme et quel que soit le type d'expertise, suppose la *sélection* de certaines personnes qu'on consulte en fonction du savoir qu'elles sont censées détenir, on ne peut que reconnaître, dans des termes analogues à ceux utilisés par Dewey (voir plus haut) l'existence d'un conflit potentiel entre l'expertise et le principe démocratique, en vertu duquel tout citoyen doit avoir la même part aux décisions, chacun doit avoir autant qu'un autre voix au chapitre.

De fait, c'est souvent ainsi, sous une forme d'alternative, qu'est posée, dans les enquêtes d'opinion, la question de la place respective des experts et des citoyens. Cette alternative « expertise ou participation » présente une forme d'évidence : il s'agit d'un côté ou de l'autre de savoir qui doit être écouté dans le processus de décision et, en un sens, ces deux types de « voix » sont, pour cela, concurrents. S'ouvre alors potentiellement un jeu de défiance mutuelle : les uns souhaitant qu'on écoute davantage ce que pensent les citoyens car ils ne font pas ou plus confiance aux experts pour œuvrer en faveur de l'intérêt général, les autres plaçant leurs espoirs dans les experts car ils doutent de la capacité des citoyens à se forger un avis éclairé sur les affaires publiques.

Au cours des dernières années, plusieurs enquêtes ont mis en exergue cette opposition et produit des résultats qui ne peuvent pas être interprétés de façon univoque. Le sondage commandé par la Commission nationale du débat public en 2014¹ met en évidence l'attente beaucoup plus forte exprimée par les sondés vis-à-vis de l'avis des citoyens que vis-à-vis de celui des experts (voir graphique 14).

Graphique 14 – Des citoyens qui veulent d'abord être écoutés (2014)

Question : d'une manière générale, quels sont les moyens qui permettraient le plus d'améliorer le fonctionnement de la démocratie ? (réponse citée en premier)



Source : enquête TNS Sofres pour la CNDP, *Le citoyen et la décision publique*, 2014

¹ « [Le citoyen et la décision publique](#) », synthèse de l'enquête TNS Sofres pour la CNDP, 2014.

Il faut bien entendu prendre en compte la formulation de la question, qui donne comme perspective l'amélioration du « fonctionnement de la démocratie », et l'on peut imaginer que la réponse aurait pu être différente si la question avait porté sur le fonctionnement de telle ou telle politique publique thématique, comme l'énergie, l'emploi ou la sécurité. Il ressort néanmoins qu'une très grande majorité des sondés semble considérer que nos institutions de décision démocratique souffrent moins d'un manque d'expertise que d'un défaut d'attention à l'avis des citoyens.

On peut d'ailleurs remarquer que, dans les commentaires de l'étude, TNS Sofres indique que « cet appel à être davantage consulté s'exprime dans toutes les catégories de la population, mais est particulièrement présent chez les plus modestes (49 % des employés et ouvriers) », ce qui fait écho aux analyses de Richard Sennett, évoquées dans la première partie de ce rapport¹, selon lesquelles les personnes qui occupent les fonctions identifiées comme subalternes dans l'organisation du travail ont davantage tendance à considérer que leur parole n'est pas entendue au quotidien, aussi bien dans la sphère professionnelle que dans les affaires publiques.

Ce sentiment d'être insuffisamment entendu est très fortement confirmé par le niveau constant et extrêmement élevé de réponses négatives à la question posée par le baromètre de la confiance politique du Cevipof : « à votre avis, est-ce que les responsables politiques, en général, se préoccupent beaucoup, assez, peu ou pas du tout de ce que pensent les gens comme vous ? ». En huit ans d'existence, jamais moins de 80 % des Français sondés ont répondu « peu » ou « pas du tout ».

Pour mesurer la gravité du reproche qui est adressé aux responsables politiques qui n'écoutent pas « ce que pensent les gens », il faut observer ce que les mêmes sondés pensent de leur propre capacité à appréhender les enjeux politiques. C'est précisément sur ce sujet que porte une autre question du baromètre du Cevipof, à partir de laquelle on voit 57 % des sondés exprimer leur désaccord avec l'idée selon laquelle la politique, « ce sont des choses trop compliquées et il faut être un spécialiste pour les comprendre ». Même si la majorité est moins écrasante que pour la question précédente, on voit bien se manifester un assez large refus de la confiscation des affaires politiques par des « spécialistes » – ce qui rend d'autant plus inacceptable l'attitude de ceux qui n'écoutent pas les citoyens.

L'idée selon laquelle toute question à dimension politique peut être comprise par des citoyens qui sont alors à même de donner leur avis éclairé est ainsi au cœur de la revendication d'une participation qui aille plus loin que la simple participation électorale par laquelle on est amené à désigner des représentants chargés, en notre nom, d'instruire les différents sujets et de décider. C'est cette logique qui est explicitement

¹ Voir « [Nouveau capitalisme et expertise quotidienne. Entretien avec Richard Sennett](#) » (2009), *op. cit.*

portée par des institutions comme la Commission nationale du débat public : Christian Leyrit, qui en était le président lorsqu'il est intervenu dans le cadre du séminaire de France Stratégie, assurait que, selon lui, aucun sujet n'était trop ardu pour faire l'objet d'une appropriation citoyenne, à condition, précisait-il, que les efforts de formation soient suffisants, qu'ils ne soient pas gâchés par un recours excessif aux sondages (qui produisent de la pensée binaire) et que la consultation des citoyens ait lieu assez en amont du projet (de loi, d'aménagement...) qu'il s'agit de discuter. Lorsque ces conditions sont remplies, il est alors très probable, toujours selon Christian Leyrit, que les choix de politique publique seraient sensiblement différents s'ils étaient soumis à une véritable concertation citoyenne.

Toutefois, lorsque le Cevipof interroge les Français sur « ce qui permet aux citoyens d'exercer le plus d'influence sur les décisions prises en France », l'inscription dans des démarches de concertation n'est pas envisagée ; et parmi les items proposés, le vote (61 %) est cité comme la modalité la plus pertinente, suivi, depuis peu, de l'expression du citoyen-consommateur par le boycott (43 %), puis de la manifestation (26 %), de la grève (21 %) et enfin de la discussion sur le web, à égalité avec l'engagement dans un parti politique (8 %).

C'est encore dans le cadre de cette apparente alternative entre expertise et participation que se déploie l'analyse des chercheurs du Cevipof qui tracent une séparation entre les Français favorables à un pouvoir « vertical » et ceux qui donneraient leur préférence à une pratique « horizontale » du pouvoir¹.

Luc Rouban notamment part ainsi de la question du baromètre relative aux attentes des citoyens à l'égard du responsable politique et regroupe d'une part les réponses « s'entourer d'experts compétents qui le conseillent » et « prendre ses décisions sans tenir compte des critiques » et d'autre part les réponses « prendre l'avis du plus grand nombre de citoyens avant de décider » et « passer des compromis pour éviter les conflits ». Ce faisant, il reconduit l'opposition experts/citoyens en amalgamant l'autorité de l'expert et celle du pouvoir politique, de façon unilatérale, du côté de la verticalité, et en plaçant le citoyen à l'opposé de l'expert, aux côtés des parties entre lesquelles un pouvoir « horizontal » serait amené à faire des compromis.

Peut-on cependant s'en tenir à cette lecture et voir dans l'appel à la participation citoyenne un simple contrepoids apporté à l'expertise (et inversement) ? Il paraît nécessaire de dépasser cette opposition binaire qui enferme à la fois l'expertise dans l'antichambre du pouvoir et le citoyen dans la posture revendicative.

¹ Voir Rouban L. (2018), « [Le nouveau clivage politique : pouvoir vertical et pouvoir horizontal](#) », notes du Cevipof, janvier.

2. Que peut-on apprendre de la participation ?

L'une des difficultés pour penser l'articulation de la participation des citoyens et de la sollicitation des experts tient à l'ambiguïté de certaines expressions que l'on utilise à ce sujet et que l'on rencontre dans les enquêtes d'opinion citées plus haut. De quoi parle-t-on au juste quand on évoque « *ce que pensent* les gens comme vous » ou « demander *l'avis* des citoyens » (nous soulignons) ? S'agit-il du même genre d'« avis » que lorsqu'on sollicite l'avis d'un expert ?

Tout, dans l'opposition telle qu'elle est construite dans les questions examinées plus haut, suggère qu'il s'agit de deux formes très différentes d'expression, renvoyant classiquement à l'opposition du savoir (contenu dans la parole de l'expert) et de l'opinion (qui caractérise ce que « pensent » les citoyens, ce qu'ils veulent, ce qu'ils préfèrent). La justification de l'intervention de l'expert tient donc en général à ceci que le savoir spécifique dont il dispose sur un sujet donné lui permettrait de s'élever au-dessus de la variété des opinions, non fondées en raison, qui inspirent les jugements des profanes à propos du même sujet. S'il en était ainsi, on pourrait en effet convenir que le savoir de l'expert n'a pas grand-chose à gagner à la confrontation avec l'opinion du citoyen¹.

De même que la prétention de l'expert au savoir parfaitement objectif devait être relativisée, il importe de comprendre en quoi la participation citoyenne ne se réduit pas nécessairement à l'expression d'une opinion. Tout d'abord du point de vue de celui qui s'exprime : que demande-t-on, lorsqu'on demande à être entendu ? Rarement la possibilité de produire un énoncé sans fondement argumentatif, qui serait purement personnel, idiosyncratique ; bien plutôt, si l'on veut s'exprimer, c'est souvent que l'on pense avoir « quelque chose à dire », autrement dit quelque chose dont on pense qu'il est de nature à être entendu par d'autres, à produire de l'effet sur ceux qui l'entendent, à apporter un éclairage pertinent – même quand il ne s'agit pas d'un savoir scientifique au sens strict.

Le citoyen, lorsqu'il est invité à se prononcer dans un processus de vote, exprime seulement par son suffrage ce qu'il *veut* (le représentant qu'il préfère désigner ou, en cas de référendum, l'option qui lui convient le mieux) mais n'a pas à l'explicitier par des arguments. En revanche, dès qu'il entre dans des processus ayant une dimension *délibérative* (dans lesquels, contrairement au vote où les préférences individuelles sont agrégées arithmétiquement, se produit une série complexe d'interactions entre les participants), il est conduit, lorsqu'il dit « ce qu'il *pense* », à articuler à la fois ce qu'il *veut* (ses préférences, son opinion, ses valeurs, etc.) et ce qu'il *sait* (les raisons pour

¹ Dans un tel schéma, tout juste le décideur a-t-il intérêt à connaître – en le faisant mesurer par d'autres types d'experts, les sondeurs – l'état de cette opinion pour ajuster ses propositions à ce qu'elle semble prête à accepter.

lesquelles il valorise ce qu'il valorise et les éléments de connaissance dont il dispose pour penser que ce qu'il défend est pertinent si l'on adhère à une série donnée de valeurs).

Et ce savoir a rarement la forme canonique de la démonstration scientifique (on a vu d'ailleurs que ce n'était pas nécessairement de ce savoir-là qu'il était sensé de faire usage dans l'argumentation politique) ; bien au contraire, il est fait d'un tissu complexe reliant des éléments provenant de son expérience personnelle, de culture historique, de récits ou de témoignages, de connaissances directes, d'arguments « experts » entendus dans le débat public, de valeurs et de préférences.

Ce qui rend ce tissu encore plus complexe à démêler tient au fait que, pas plus que l'expert n'est un pur expert, le citoyen n'est, concrètement, un « pur » citoyen – dans toutes les affaires de la cité, il est aussi riverain d'un certain quartier, détenteur d'un certain capital économique, social, culturel, membre d'un certain type de famille, inscrit dans tel ou tel réseau d'affinités, attaché à certains intérêts ; sa tournure d'esprit est forgée par telle formation et telle pratique professionnelle, son histoire personnelle est marquée par celle de sa génération, et toute une série de déterminations d'ordre divers contribuent à construire sa manière d'appréhender, intellectuellement et affectivement, les problèmes publics.

De même que la question adressée à l'expert est essentielle pour cadrer sa mission et faire en sorte qu'il produise une synthèse du savoir qui soit pertinente pour l'action publique, de même il importe de savoir ce qui est attendu du citoyen lorsqu'il prend part à une démarche de concertation ou de délibération. Et d'abord « en tant que quoi » il est invité à contribuer : ce n'est pas la même chose de demander à quelqu'un de raisonner, autant qu'il est possible, « sous voile d'ignorance », en citoyen faisant abstraction de ce qui, concrètement, le situe socialement, et de lui demander son avis de riverain sur tel projet d'aménagement local, son avis de professionnel sur telle modification réglementaire, etc. Le citoyen peut donc très bien ne pas être « profane » en la matière dont il est question.

Même dans ces différents cas, l'avis du citoyen ne saurait se situer uniquement en opposition au savoir de l'expert. En effet, au cours de l'exercice dans lequel le profane s'implique dans une délibération d'intérêt public, il va être conduit à approfondir la connaissance dont il dispose à propos de ce qui est en jeu – et pour cela, vraisemblablement, découvrir ce que les experts institués ont pu en dire. Il y a donc une part de la participation citoyenne à la délibération qui passe par l'appropriation par le profane de la connaissance constituée, qui devient alors l'un des éléments à partir desquels se construit l'avis des citoyens, et qui permet de relativiser l'opposition que l'on a pu observer.

En outre, l'articulation entre les deux ne se fait pas uniquement sur ce mode « descendant », de l'expert vers le citoyen, qui fait du citoyen un usager ou un destinataire de l'expertise. Ce serait supposer que l'expérience que chacun peut faire d'un dispositif et la réflexion qui peut l'accompagner n'auraient rien à apprendre à l'expert. Ainsi, au-delà d'une visée de démocratisation ou de partage de l'expertise, qui peut inspirer des dispositifs de vulgarisation pour informer les citoyens et leur permettre d'enrichir leur avis, il s'agit de penser les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent eux-mêmes contribuer à l'expertise, autrement dit à la connaissance et à l'intelligence collective d'une situation complexe.

Tel est l'un des points forts issus des discussions qui se sont tenues au cours du séminaire : il est possible d'attendre des citoyens impliqués dans des démarches de participation, non seulement qu'ils comprennent l'expertise, mais qu'ils l'enrichissent en apportant ce qu'ils savent, à partir de la situation qui est la leur et des outils dont ils disposent pour mettre en forme ce type de savoir. C'est à cette condition qu'on pourra dépasser l'opposition binaire entre l'expert détenteur de savoir scientifique et le citoyen porteur d'opinions irrationnelles.

Et si l'on a pu faire des valeurs de l'expert un « carburant cognitif », on peut aussi voir dans les « émotions » du citoyen, relativement à une question donnée, la « gâchette d'une volonté de comprendre », selon les mots du sociologue Erik Neveu¹ – par exemple la peur ou la colère des riverains qui découvrent une nuisance inquiétante et se mettent en quête de ses causes, cherchent à mesurer les risques encourus et les mesures qui pourraient les éviter... C'est ainsi qu'en dépit de l'absence de savoir préalablement structuré comparable à celui des experts, on peut concevoir un rôle proprement heuristique à la participation des citoyens à l'instruction des problèmes public. Bien au-delà d'une simple fonction de communication consistant à préparer les gens à accepter des décisions prises sans considération pour ce qu'ils auraient à en dire, cette participation a quelque chose à apprendre au décideur.

Bien entendu, selon les questions en jeu, il sera plus ou moins facile de mettre les citoyens en situation de contribuer à l'expertise – c'est-à-dire de leur permettre de produire de la connaissance pertinente et d'articuler cette connaissance avec celle produite par les experts eux-mêmes. Toute la question est alors celle des dispositifs qui créent les conditions de possibilité d'une telle contribution citoyenne, de nature à réduire le fossé entre experts et profane et, *in fine*, de circonscrire la défiance des uns envers les autres.

¹ Neveu E. (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.

3. Les institutions de la participation (et leurs ambivalences)

Si l'on veut caractériser sommairement les grands types d'interaction que, dans des démarches délibératives, les citoyens peuvent avoir avec l'expertise, on peut en identifier deux principaux, nullement exclusifs l'un de l'autre :

- d'une part les contributions en propre, souvent individuelles, « à l'entrée », en quelque sorte, du processus d'expertise, par lesquelles les citoyens impliqués apportent quelque chose qui est ensuite mis en discussion ;
- d'autre part la fonction de synthèse des expertises disponibles, souvent exercée de façon collégiale, « à la sortie », cette fois, du processus, qui consiste à interpréter, à hiérarchiser et à ordonner les messages reçus des experts pour formuler un avis conclusif.

De façon générale, toutes les participations citoyennes qui prennent la forme du « jury » relèvent de la seconde modalité. Que fait un jury, quel qu'il soit ? Il auditionne, recueille les témoignages, examine les indices qui le renseignent sur les faits, se retire, délibère et rend son verdict. Qu'il s'agisse d'un jury de Cour d'assises ou du jury d'une conférence de citoyens, ses membres reçoivent formations et informations, peuvent questionner ce qui leur est dit, demander à entendre d'autres « sons de cloche » ; ce qu'ils produisent en propre n'est ni un témoignage ni une preuve mais un énoncé de jugement qui vient clore les échanges, reposant sur ce qui, au cours des débats, leur aura paru le plus convaincant.

Si la forme de la relation entre les experts et les citoyens est, dans cette configuration, d'abord descendante (les experts forment et informent le jury), les citoyens reprennent la main par cette fonction de synthèse et de verdict qui donne son sens final à l'ensemble de la démarche. On peut déjà dire que l'une des conditions de réussite de ce type d'entreprise réside dans le caractère effectivement *contradictoire* de la procédure, à la manière de ce qu'elle peut être dans une juridiction ; car la fonction de synthèse et d'arbitrage est vaine si elle ne bénéficie pas d'une pluralité de voix entre lesquelles il y a lieu de trancher d'une manière qui n'est pas écrite d'avance¹.

¹ On peut considérer que le fonctionnement du jury citoyen attaché au Comité de suivi des retraites (aux termes du [décret n° 2014-654 du 20 juin 2014](#), pris en application de l'article 4 de la [loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014](#) sur l'avenir des retraites) illustre en creux l'importance de ce critère ; en effet, toute la fonction de synthèse de l'expertise y est accomplie en amont de l'intervention du jury (d'abord par le Conseil d'orientation des retraites, premier organe d'expertise et de concertation sur le sujet, puis par le Comité de suivi lui-même, qui rend son avis, entre autres, sur la base des travaux du COR). Dès lors, quel peut être l'apport d'un jury citoyen qui ne peut rendre son avis qu'à partir d'une expertise déjà synthétisée, sans procédure contradictoire ?

À cette aune, on peut mesurer le coût qu'implique l'organisation d'un véritable jury de citoyens chargé de former un avis sur une base plurielle, ouverte et contradictoire : le temps au cours duquel il faut rendre les experts, les acteurs et les jurés disponibles, les conditions matérielles de cette disponibilité, la mise en œuvre de moyens de communication qui assurent la transparence du processus (enregistrement vidéo de l'ensemble des débats, etc.), tout cela rend les grands exercices que sont les conférences de citoyens coûteux à la fois sur le plan budgétaire et organisationnel.

On peut toutefois en attendre d'importants bénéfices, en matière de réduction des incompréhensions entre experts et citoyens, sur un sujet donné : par la construction, certes ponctuelle et en partie artificielle, d'un dialogue entre les uns et les autres, chacun est invité à adapter la forme et les modalités de son discours, de façon à être, au sens plein du mot, entendu – ce qui oblige à s'extraire de ce qui, dans un habitus professionnel déterminé, dans un entre-soi d'experts, peut aboutir à la capture d'un savoir monopolisé. Bien entendu, du côté des citoyens, la participation à un tel exercice peut permettre de s'ouvrir à la complexité d'un enjeu qu'on n'avait jusque-là abordé que par l'un ou l'autre de ses aspects.

Le pari consiste donc à espérer qu'à partir de ce genre de conférences (qui ne font participer activement qu'un tout petit échantillon de citoyens) puisse se diffuser un esprit de compréhension et de confiance mutuelles, assorti de la modestie et de l'écoute sans lesquelles il serait inaccessible.

La participation des citoyens aux démarches d'expertise ne se cantonne cependant pas à cette forme du jury : le plus souvent même, il s'agit de faire contribuer des citoyens à l'expertise en leur permettant d'apporter leur point de vue ou leurs connaissances en amont de la synthèse. Dans les cas qui seront examinés, c'est non pas simplement « en tant que citoyens » que les profanes sont entendus, mais en tant qu'ils ont, du fait de leur situation, une certaine expérience, un certain rapport, même en l'absence de savoir ordonné, avec la chose qui doit être expertisée. C'est par exemple ce qui arrive en matière de santé avec la participation des patients.

La création des agences sanitaires déjà évoquée s'est accompagnée de l'inclusion, en leur sein, de dispositifs chargés de faire entendre la voix des patients dans ces enceintes d'expertise. Avec maintenant quelques décennies de recul, il est possible de dresser un bilan de ces expériences – et ce fut l'un des principaux points discutés lors de la séance du séminaire consacrée à l'expertise en matière de santé.

Si la participation des patients et de leurs familles aux diverses commissions d'expertise sanitaire leur a souvent permis de monter en compétences, de formaliser le savoir expérientiel qu'ils avaient constitué, elle a parfois été caractérisée par un excès de formalisme – si des représentants de patients siègent dans des commissions d'experts, ils n'y ont pas toujours pour autant les moyens de peser sur leur fonctionnement. C'est

ainsi que le sociologue Daniel Bénamouzig, invité à revenir sur les dispositifs mis en place, insiste sur les limites de la participation induites par la forme de l'agence : à ses yeux, les agences indépendantes ont reconstitué une forme de « bureaucratie technique » et ont déployé une vision essentiellement technocratique de l'expertise – ce qui leur a été reproché, dès leur naissance, par les militants de la participation des patients, qui revendiquaient une « démocratie sanitaire ».

Et lorsqu'elle s'est malgré tout insérée dans les circuits d'expertise des agences, cette participation s'est révélée souvent entravée, à la fois par le caractère formel du travail de ces agences et par l'isolement des quelques patients au milieu des nombreux experts, dont ils ne partageaient ni le langage ni les habitudes. C'est ce que résumait, lors du séminaire, Christian Saout, ancien président du Collectif interassociatif sur la santé (CISS) et membre de nombreuses institutions de concertation, au titre des patients : « on ne fait pas le poids », ni sur le plan numérique, ni sur le plan symbolique.

Si Catherine Rumeau-Pichon assure qu'à la HAS, dont elle est directrice adjointe de l'évaluation médicale, économique et de santé publique, les associations de patients sont présentes dans tous les groupes de travail, elle reconnaît néanmoins que faire entrer un seul représentant de patients dans des groupes de vingt-cinq membres, tous experts (en général tous médecins), peut s'apparenter à un alibi.

Encadré – Les patients au cœur du NICE britannique

Évoqué par Christian Saout au cours du séminaire, le National Institute for Health and Care Excellence (NICE, Institut national pour l'excellence des soins et de la santé), organisation publique non ministérielle, associe les patients très étroitement à l'ensemble de ses démarches d'expertise. Chacune des commissions d'évaluation technologique comprend trois patients sur trente membres et le NICE est accompagné d'un « Conseil des citoyens » de trente personnes sélectionnées par un organisme indépendant en fonction de critères de représentativité, consulté en particulier pour aider à la définition de principe, pour les « choix de valeurs », qui contribue à l'élaboration de la doctrine de l'institution¹.

D'après Christian Saout, la prise en charge de cette participation des citoyens représente une douzaine d'emplois équivalent temps plein pour le NICE. De façon générale, on comprend que l'instance de participation ne peut donner confiance que si elle fait explicitement les efforts nécessaires pour rendre cette participation effective.

¹ Voir à ce sujet, en particulier, « [Description des activités du National Institute for Health and Care Excellence \(NICE\)](#) », Document de travail dans le cadre du colloque HAS du 18 décembre 2014.

Et s'il existe en France des possibilités, organisées notamment par les associations¹, de « se former », cela conduit parfois à une banalisation ou à une standardisation de la parole des patients, qui ne « bouscule » plus celle des experts institués. On observe ici la difficulté de faire converger des discours très hétérogènes portant sur un même objet, provenant de cultures différentes et marquées par un sentiment très net de hiérarchie entre les uns et les autres ; c'est ainsi qu'un médecin généraliste, participant au séminaire, a pu résumer le « dialogue » entre un médecin et son patient à un face à face entre discours rationnel et discours affectif.

Pour surmonter la difficulté que risque de rencontrer un individu seul, profane, invité à s'exprimer dans une arène d'experts, ont été créés des « collèges » dédiés à la construction collective d'un point de vue des personnes directement concernées par une politique donnée, destiné à être intégré à l'expertise globale. C'est ce qu'a fait le Conseil national de la lutte contre l'exclusion (CNLE), instance consultative, lorsqu'il s'est doté en 2011 d'un « huitième collège », d'abord à titre expérimental, dont l'objectif était « la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques » qui les concernent.

La première année d'expérimentation a été suivie et évaluée². Les premiers résultats de ce travail permettent de prendre la mesure de l'ambition du dispositif, des difficultés rencontrées, de la façon dont les participants ont analysé cette expérience et des bénéfices qui en ont été retirés. En premier lieu, on peut souligner, dans le rapport, l'insistance sur la valeur de l'expérience que détiennent les personnes en situation de pauvreté et les connaissances qu'elles peuvent apporter à l'intelligence collective des politiques en la matière.

Cela transparaît notamment dans la « charte du 8^e collège », document co-élaboré par ses membres à l'issue de la première réunion de préparation. Cette charte précise : « le 8^e collège, c'est [...] un ensemble d'individus avec des vécus différents. Chacun a sa propre expérience. Chacun a ses propres opinions. [...] Un groupe constitué de "personnes qualifiées", "d'experts", comme les autres collèges du CNLE : les personnes

¹ C'est ce que propose notamment l'« Université des patients », dont la présidente-fondatrice, Catherine Tourette-Turgis, a présenté l'action, qui consiste principalement à délivrer une formation diplômante aux patients atteints de maladies chroniques et à donner ainsi une visibilité à ces « patients-experts ».

² Voir notamment le rapport final de [l'Évaluation de l'expérimentation d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion \(CNLE\)](#), par le cabinet Amnyos Consultants pour la Direction générale de la cohésion sociale, septembre 2013.

sont reconnues pour leur "expertise du vécu" de certaines situations, et ne sont pas membres du CNLE au titre de la représentation d'une structure »¹.

Beaucoup des enjeux de la participation sont présents dans ce court texte.

- La reconnaissance d'un savoir ; ici l'expression « experts du vécu » désigne précisément l'idée de savoir d'usage ou de savoir expérientiel, qui ne se superpose pas à l'expertise technique mais qui s'ancre sur le fait même d'occuper une certaine situation, pertinente pour les politiques dont il s'agit de discuter ; la reprise du terme de « personne qualifiée » traduit explicitement cette revendication d'une expertise pratique *équivalente en droit* à l'expertise théorique des « sachants ».
- La diversité des expériences et des opinions ; c'est le corollaire de cette reconnaissance : dans la mesure où les membres de ce collège sont là au titre de leur expérience, cette expérience étant diverse, alors leurs expressions le seront aussi, et se vaudront dans la mesure où leurs expériences se valent.
- La qualification *individuelle* des participants ; en l'occurrence, chacun des membres du collège était désigné par la structure associative qui le prenait en charge, mais il était explicitement précisé que la personne n'était pas désignée pour *représenter* cette structure mais pour faire bénéficier l'ensemble du CNLE de son regard propre, issu de son expérience personnelle.

Plus largement, le rapport d'évaluation permet de dégager une série de défis communs aux entreprises de participation des usagers – qui sont peut-être encore plus vifs s'agissant ici de personnes en grande précarité. Il faut en premier lieu donner aux personnes mobilisées confiance dans leur propre capacité à participer à l'exercice et à se faire entendre des autres. Cela passe par de nombreux détails auxquels, d'après le rapport, il n'avait pas toujours été prêté une attention suffisante dès le départ.

- La dimension logistique d'une part, si elle peut paraître anecdotique, contribue beaucoup au sentiment que les participants auront d'être à leur place, d'être bienvenus, ou au contraire d'être des intrus ballotés et tout juste tolérés. Au-delà de la prise en charge standard qu'on peut proposer aux personnes qui participent à un conseil délibératif, il importe de tenir compte du fait qu'il s'agit de personnes peu habituées à effectuer certaines démarches, à circuler dans Paris, etc. Cela suppose de veiller à un accompagnement suivi et régulier – qui pour autant ne doit pas devenir infantilisant ; or plusieurs participants se sont plaints des formes de « mises sous tutelle » qu'ils ont pu éprouver du fait de leurs « référents » ou « accompagnants », à l'approche paternaliste, qui les renvoyaient à une position de minorité.

¹ Cette charte est reproduite en annexe 2 (p. 116-118) du rapport d'évaluation cité plus haut ; les guillemets sont dans le texte de la charte.

- Les modalités de recrutement des participants ont pu susciter chez eux des questionnements sur la « légitimité » de leur parole individuelle ; ils demandent fréquemment « pourquoi moi plutôt qu'un autre ? », « que vaut ma voix individuelle par rapport à la pluralité des situations ? ». Cette question aurait peut-être été levée au moyen d'une sélection par tirage au sort, mais, dans le cadre de l'expérimentation, elle semble avoir préoccupé de nombreux participants – à quoi s'ajoute le fait que certaines structures de prise en charge ont cherché à faire des membres du 8^e collège qu'elles avaient sélectionnés les porte-paroles de leur point de vue institutionnel.
- La construction des relations entre ces « experts du vécu » et les autres experts risque très vite de se déséquilibrer, compte tenu du fait que les experts professionnels sont là, entre autres, pour « former » les personnes en situation de pauvreté à la technicité des sujets. Si ces personnes manifestent un profond « désir d'apprendre », de disposer des « clés de lecture » pour « déchiffrer les tableaux de chiffres »¹, beaucoup déplorent une saturation d'information, la nécessité d'aborder trop de sujets en trop peu de temps, et jugent difficile de s'approprier, avec une distance adéquate, le savoir qui leur est ainsi dispensé. Là encore, la « pédagogie », descendante, peut produire du ressentiment chez celui qui se sent infantilisé.

Malgré ces difficultés, les participants du 8^e collège, mais aussi les autres membres du CNLE ont constaté des transformations profondes liées à l'inclusion de personnes en situation de pauvreté dans le dispositif du Conseil.

- Sur les participants eux-mêmes tout d'abord, qui au fil des échanges ont pu construire progressivement une « vision élargie » des enjeux, faisant, d'après le rapport « de moins en moins référence [...] à leur situation personnelle »². La charte qu'ils ont collectivement élaborée traduit également cette volonté et cette capacité de prendre eux-mêmes en mains l'organisation de leurs discussions et la définition de leur rôle collectif. Cela s'est traduit par une prise de confiance progressive, et par un « sentiment de fierté » et « d'utilité »³.
- Du côté de l'ensemble des participants au CNLE également, le fait d'être placé aux côtés des personnes en situation de pauvreté a engendré plusieurs changements perceptibles. D'une part cette participation a permis une meilleure compréhension des enjeux concrets, d'autre part il ne semblait plus possible, en présence des personnes concernées, d'adopter le même type de discours, descendant, parfois

¹ Voir en particulier p. 69-70 du rapport cité plus haut.

² Voir p. 71-72 du rapport.

³ Voir les verbatims des membres du 8^e collège invités à évoquer les apports de cette expérience sur le plan personnel (p. 106-108 du rapport).

condescendant ou négligeant certains aspects de la vie de ces personnes, qui peut caractériser l'entre-soi des experts.

Les réflexions qu'a suscitées cette expérience permettent de prendre la mesure de la difficulté qu'il y a à faire participer des citoyens, notamment ceux qui sont les plus éloignés des cadres qui sont habituellement ceux des délibérations publiques ; en particulier, la formation des participants doit être subtilement dosée afin d'être à la fois assez pointue pour permettre à tous de partager un langage commun et assez ouverte pour éviter qu'un encadrement paternaliste des citoyens leur fasse penser qu'eux-mêmes n'ont rien à apprendre aux autres. On voit ainsi se construire des forums dans lesquels l'expertise circule entre experts techniques et experts du vécu, à une certaine distance du décideur public et des médias. Serait-ce un modèle de reconstruction de la confiance ?

C'est sans doute l'un des ressorts qui ont poussé le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco¹, créé en 2014) à adopter une méthode d'évaluation à la fois « scientifique et participative ». En effet, dans le cadre de ses principaux exercices (comme les conférences de consensus), le Cnesco invite des membres de la communauté éducative (qui ne sont donc ni des experts professionnels ni des citoyens tirés au sort mais en quelque sorte des « citoyens qualifiés ») à prendre connaissance des travaux de la recherche, en particulier des évaluations de politiques publiques, pour formuler des recommandations destinées à améliorer le système éducatif français.

On peut voir dans cette approche la volonté d'éviter deux écueils qui pèsent, en France, selon Xavier Pons (voir plus haut) sur les débats en matière éducative : d'une part la politisation excessive des controverses, d'autre part (et comme en miroir) la capture, par les professionnels de l'administration, de la dimension technique des enjeux. Ce qui se joue là, entre autres, c'est donc l'équipement cognitif de ceux qui conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques à un niveau intermédiaire, à un niveau local, et qui disposent de réelles marges de manœuvre, au-delà de ce qui se décide au niveau du gouvernement ou du Parlement.

Peut-être est-ce en s'éloignant, un temps du moins, des antichambres du pouvoir que l'expertise pourra tenter de réduire la distance avec les citoyens ? À la lumière des exemples ici étudiés, il semble qu'il y ait à cela certaines conditions, dont la première est sans doute que les citoyens mobilisés pour partager leur point de vue avec des experts et contribuer ainsi à l'élaboration de l'intérêt général perçoivent de façon adéquate que leur participation est susceptible de changer les choses. Dans le cadre d'une participation de type « jury », on a vu que le moyen de remplir cette condition était

¹ Créé par [loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013](#) d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

d'assurer la sincérité du contradictoire, dans le cours de la procédure ; dans le cadre d'une participation qui prend la forme d'une contribution, on peut dire que la condition pour que des citoyens jugent pertinent de s'y engager serait que le cadrage du problème posé ne soit pas prédéterminé de façon trop contraignante par l'organisateur de la consultation, qu'il s'agisse d'une agence d'expertise ou des pouvoirs publics. C'est une idée de cet ordre que résume le philosophe Bruno Latour lorsqu'il demande, dans *Politiques de la nature* : « Comment prétendre que l'on a consulté sur un problème ceux à qui on n'a pas donné l'occasion de reformuler les termes de la question ? »¹.

De manière générale, il faut, pour que le processus de participation ait un sens, que son issue ne soit pas écrite d'avance. C'est ce qu'on peut comprendre si l'on resitue la participation citoyenne dans le cadre des procédures formalisées de l'expertise, dont on avait vu, avec Niklas Luhmann, qu'elles exerçaient une fonction de légitimation (de l'expertise elle-même et des décisions qu'elle devait inspirer). La procédure, écrit Luhmann, ne légitime certes pas la décision [elle-même] mais elle fonde une présomption en faveur de la justesse normative de son contenu »². On lit quelques pages plus loin que, selon lui, « une participation consultative des personnes concernées au processus décisionnel sert de soupape au ressentiment et à la critique, absorbe les objections et favorise ainsi l'acceptation, ou du moins, la concrétisation de la décision finale »³. C'est ce que permettent les procédures itératives, soumettant de premières versions des travaux d'expertise au public, qui peut alors suggérer des amendements, susceptibles d'être pris en compte lors de la version définitive du document des experts⁴.

L'ouverture réelle des possibles est ce sans quoi la participation à la procédure n'a pas de sens ; notamment parce que c'est cette ouverture qui peut faire accepter l'issue de la démarche à ceux dont les vues ne l'auront pas emporté. Ce que Luhmann résume de la façon suivante : « la fonction de la procédure est [...] la spécification de l'insatisfaction, la dissémination et l'absorption des protestations »⁵. En d'autres termes, même si un pouvoir souhaite faciliter l'acceptation d'une décision qu'il prépare, il doit pour atteindre son but laisser réellement une chance à l'émergence d'une alternative. Toujours d'après

¹ Latour B. [1999] (2004), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie ?*, Paris, La Découverte, p. 242.

² Luhmann N. (2001), *La Légitimation par la procédure*, trad. Lukas K. Sosoe, Presses de l'université Laval, Paris, Cerf, coll. « Passages », p. 14.

³ *Ibid.*, p. 80-81.

⁴ Les « enquêtes publiques » de la Commission nationale de productivité australienne constituent un exemple de ces procédures itératives : ses travaux commencent par un appel public à contributions, se poursuivent avec l'audition des parties prenantes qui en font la demande, puis avec la publication d'une version provisoire (« *draft* ») du projet de rapport, avant une nouvelle salve d'auditions en amont de la publication du rapport final. Voir Banks G. (2015), « [Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons](#) », *OECD Productivity Working Papers*, 01, OECD Publishing, Paris.

⁵ *Ibid.*

Luhmann : « le moteur de la procédure, c'est l'incertitude quant à l'issue. Cette incertitude est la force motrice de la procédure, le facteur proprement légitimant¹ ».

Encore faut-il que l'appétence des citoyens pour s'engager dans une démarche collective d'élaboration de l'intérêt général soit suffisamment forte pour qu'ils acceptent d'en assumer le coût (en matière de temps consacré, d'organisation, etc.).

4. Individualisme et crise de la participation ?

Si de nombreuses institutions déploient, ces dernières années, des dispositifs visant à intégrer les contributions citoyennes à la construction de l'expertise sur un sujet donné, plusieurs signes peuvent conduire à douter de l'intérêt réel que les citoyens portent à ces entreprises.

Du fait de leur rôle de « canalisation » des critiques et des mécontentements, les procédures de participation citoyenne ne peuvent sembler pertinentes qu'aux personnes qui sont prêtes à voir leur éventuel mécontentement absorbé, intégré, voire pris en charge par les institutions. En effet, si la participation ouvre la porte à une réorientation de telle ou telle politique, elle ne saurait, en tant que dispositif institutionnel, prétendre entraîner un bouleversement des institutions elles-mêmes ; participer, c'est donc bien prendre part, prendre sa part d'un fonctionnement auquel on accepte de contribuer en se plaçant à l'intérieur.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le sociologue Daniel Bénamouzig s'inquiète du caractère potentiellement excluant de ce qu'est devenue la « démocratie sanitaire ». Il a souligné, au cours de la séance du séminaire portant sur la santé, que le formalisme de ces instances pouvait apparaître aux yeux de certains comme un repoussoir, en particulier pour ceux qui se situent déjà à distance des pouvoirs publics, à l'égard desquels ils entretiennent diverses formes de suspicion. Dès lors, la participation risquerait de devenir l'apanage d'un segment plus ou moins large mais inévitablement partiel de la population, laissant de côté ceux avec lesquels les institutions considèrent qu'elles « ne peuvent pas travailler » et qui se trouvent alors rejetés dans une opposition qui ne cherche même plus à être incluse.

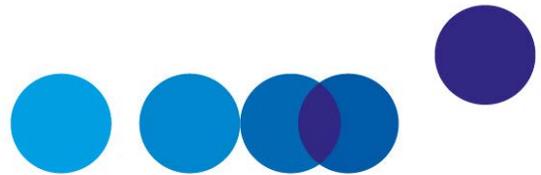
D'après Daniel Bénamouzig, on serait passé d'une ère de la participation et de l'implication collective à une ère de la défiance, pouvant confiner jusqu'au rejet, le plus souvent individuel, donnant lieu à des mobilisations plus isolées, souvent en ligne. Certains éléments du baromètre de l'IRSN sur la perception des risques² confortent ce

¹ *Ibid.*, p. 112.

² Baromètre IRSN (2018), « [La perception des risques et de la sécurité par les Français](#) », partie 2 « Quel regard portent les Français sur l'expertise ? », questions 5, 7 et 8.

sentiment d'une évolution défavorable à la participation : au cours des dernières années, on remarque en effet une appétence déclinante pour les « réunions publiques pour débattre des travaux [de l'expertise] » et une moindre tendance à se déclarer « prêt à consacrer du temps pour participer à des réunions d'information et de concertation sur les modes de gestion des installations à risques ». Inversement, les Français sont de plus en plus nombreux à considérer comme prioritaire d'« avoir [soi-même] accès aux dossiers [des rapports d'expertise] et [de] construire ainsi [sa] propre opinion ».

Si ces premiers éléments mériteraient d'être approfondis, il semblerait bien que, dernièrement, les citoyens tendent à se montrer plus favorables à un modèle individuel de mise en critique de l'expertise, qu'à une participation collective à son élaboration. Les nombreuses démarches de consultation numérique à l'initiative des pouvoirs publics, en plein essor ces dernières années, confortent d'ailleurs plutôt ce modèle d'implication individuelle et à distance. Mais il est à ce stade difficile de déterminer s'il s'agit d'un rejet de la participation ou plutôt d'une critique de ses modalités actuelles de mise en œuvre.



CHAPITRE 7

LA CONCURRENCE DES EXPERTISES

Si l'on cherche à dépasser, entre autres, l'opposition entre la sollicitation des experts et la participation des citoyens, c'est sans doute qu'on espère produire une *synthèse* des connaissances disponibles qui, malgré la pluralité des points de vue, permettrait de résumer « ce qu'il faut savoir » d'une question. Pourtant, cette recherche de l'unification du savoir semble se heurter à d'importants obstacles qui empêchent de se complaire dans une vision irénique de l'expertise selon laquelle l'enrichissement ou l'approfondissement des savoirs aboutirait toujours à un agencement plus harmonieux des énoncés portant sur le réel.

1. Impossible synthèse ?

Là où l'on espère des forums mêlés dans lesquels la délibération pourrait faire naître une forme de consensus, là où l'on compte sur la diversité des disciplines pour arriver à une vision synoptique des phénomènes, là où l'on attend du dialogue qu'il permette de trouver sinon un socle d'entente, au moins un diagnostic partagé quant à la nature des faits, à leur importance relative, on trouve souvent, plus encore que des désaccords, des incompréhensions, voire une certaine incommensurabilité des cadres cognitifs.

Ces difficultés sont-elles purement contingentes, susceptibles d'être dépassées à condition de disposer des bonnes institutions ? Ou bien ont-elles une dimension structurelle, qui tient à la nature même de l'exercice consistant à appréhender des réalités porteuses d'enjeux sociaux et politiques ?

L'existence d'une variété d'approches d'un même phénomène n'est pas, en elle-même, un problème – en particulier s'agissant de faits sociaux, par nature pluridimensionnels ; et la capacité des différentes disciplines à « dire quelque chose » (de vrai) de ce qu'elles prennent pour objet n'est pas en cause. C'est sans doute plus net que jamais à une époque où le monde qui nous entoure est peuplé d'objets à haute intensité technique,

dont le fonctionnement interne, les effets externes et les conséquences sociales ne peuvent être appréhendés par une pratique scientifique unique. Qu'il s'agisse des organismes génétiquement modifiés, des nanotechnologies, de l'énergie nucléaire, de l'économie numérique ou du changement climatique, il est évident que le concours de nombreuses disciplines est indispensable à la compréhension d'enjeux qui sont simultanément techniques, environnementaux, économiques, sociaux et politiques.

La complémentarité de ces cadres d'analyse ne va cependant pas de soi. Si le but de l'expertise est bien de constituer un langage commun que peuvent partager savants et acteurs, qui permette une « appréhension » partagée de la réalité – entendue comme une capacité à articuler la façon dont on la comprend et la façon dont on agit sur elle –, alors se pose de façon préalable la question de notre capacité à faire parler ce langage commun à la pluralité d'approches cognitives de la réalité envisagée. Il y a donc une tension entre l'objectif inhérent à l'opération d'expertise, à savoir la production d'une synthèse « opérable », non seulement de la diversité du réel mais aussi de la diversité des approches du réel, et ses conditions d'effectuation, à savoir la juxtaposition de pratiques cognitives qui ne partagent ni les mêmes méthodologies, ni les mêmes catégories, ni les mêmes critères de validation de la connaissance. Et cette tension, exacerbée par les enjeux propres aux « situations d'expertise » qui impliquent d'entrer en relation avec des détenteurs de pouvoir, fait peser le doute sur la capacité de l'expertise à rendre les services qu'on attend d'elle.

2. L'irréductible pluralité d'approches

La variété des manières de chercher à connaître un objet a déjà été largement aperçue ; elle trouve sa raison d'être à la fois dans la complexité des choses elles-mêmes et dans les différentes modalités d'action que l'on peut vouloir exercer sur elles – il ne faut en effet pas oublier que la connaissance mobilisée dans l'expertise est une connaissance *ournée vers l'action*.

On l'a vu plus haut, certaines connaissances se constituent dans la perspective de la mise à l'agenda d'un problème public et l'histoire de l'expertise présente bien souvent l'aspect d'une « construction simultanée de la science et de l'action publique¹ ». Peut-on dire alors qu'il y a autant de connaissances pertinentes sur les affaires de la cité qu'il y a de manières d'agir sur elles ? Il faut à présent essayer de comprendre ce qui est à l'origine de ces différentes modalités d'appréhension et ce qui explique la difficulté qu'il y a à les concilier.

¹ Voir Penissat É. (2007), « [Entre science, administration et politique : produire des statistiques au sein d'un ministère](#) », *op. cit.*

Tout d'abord, deux types de connaissance d'un objet d'intérêt public peuvent différer entre eux par le niveau de généralité auquel ils prétendent. Si l'on se réfère à la politique vaccinale, l'épidémiologiste aura une connaissance statistique solide des taux de vaccination nécessaires à l'élimination d'un pathogène ainsi que de la probabilité des risques d'effets secondaires indésirables pour telle ou telle formule vaccinale, tandis que le praticien généraliste aura lui une idée plus claire des ressorts psychologiques qui peuvent motiver l'hésitation de certains patients face aux vaccins, et des manières de la surmonter. Rien que dans ce cas relativement simple, on peut aboutir à une juxtaposition de deux discours en principe complémentaires mais de fait hétérogènes, l'un se situant au niveau macrosocial et l'autre au niveau individuel – dans une juxtaposition face à laquelle le décideur public, les médias ou les citoyens ne sont pas nécessairement équipés pour construire une compréhension globale du phénomène de l'hésitation vaccinale.

Tel est l'un des effets de la prise en compte de la variété des « situations d'expertise » : la forme du savoir produit dépend inévitablement du niveau d'intervention de celui qui sollicite ce savoir ; et la pluralité des niveaux d'intervention sur les problèmes publics aboutit à une diversité de types de connaissance d'un même objet.

Ainsi, y compris à un niveau d'intervention unifié, les types de savoirs pertinents peuvent présenter un caractère de très grande hétérogénéité. Si les connaissances pertinentes pour les politiques scolaires sont, comme on a pu le voir, fort peu cumulatives, s'agit-il simplement d'un défaut d'intégration institutionnelle des savoirs disponibles, ou bien y a-t-il à cela une raison plus fondamentale ?

De fait il n'existe pas aujourd'hui, en France, d'arène centrale où seraient débattues la valeur et la portée des connaissances portant sur le fonctionnement du système éducatif. Le Conseil supérieur de l'éducation est bien une instance consultative, mais dont l'objet n'est pas de débattre de l'expertise. Lorsqu'une proposition de politique éducative est mise en avant, il n'y a pas de « juge de paix » sur lequel on puisse prendre appui pour se forger un avis scientifique sur sa portée, son coût et son efficacité. Bien au contraire, la pluralité des voix qui peuvent se faire entendre sur un même objet, à l'intérieur de ce champ, est considérable – et il ne s'agit pas simplement d'une diversité liée à des positions d'acteurs du champ de l'éducation, qui exprimeraient des intérêts divergents, ce sont aussi des cadres cognitifs extérieurs les uns aux autres, encore plus difficiles à intégrer dans un cadre commun que ne le seraient des intérêts en conflit.

Que par exemple un ministre évoque la perspective de modifier le calendrier de l'année scolaire, la durée et l'emplacement des différentes périodes de vacances, quels types d'experts entendra-t-on ? On peut penser aux chronobiologistes, qui auront quelque chose à dire des rythmes de vie de l'enfant, et qui pourront s'exprimer individuellement, ou par la voix de l'Académie de médecine ; on entendra aussi des psychologues et des

pédopsychiatres ; des sociologues de l'éducation, qui pourront apporter un éclairage sur les différentes expériences que les élèves font pendant les périodes de vacances, de leur rôle dans la reproduction des inégalités ; les spécialistes des sciences cognitives auront sans doute aussi à se faire entendre, par exemple au sujet des différentes modalités de mémorisation des leçons ; on lira des comparaisons internationales qui diront que certains pays ont de bons résultats au test PISA avec très peu de vacances, mais que d'autres font aussi bien avec des congés scolaires très importants ; le Cnesco rendra compte des travaux de chercheurs étrangers sur des réformes analogues conduites ailleurs ; les économètres proposeront de mettre en œuvre la réforme envisagée sur une partie du territoire seulement, afin de procéder à une évaluation par essai randomisé contrôlé ; sans compter les inspections générales, qui donneront un avis sur l'impact des réformes relatives au fonctionnement du système scolaire, les syndicats d'enseignants et les mouvements pédagogiques qui proposeront leur propre lecture, à partir des réflexions de leurs membres, les différentes fédérations de parents d'élèves qui en feront autant ; enfin, les acteurs économiques concernés par les vacances scolaires, notamment les professionnels du tourisme, les spécialistes de l'accidentologie sur la route et bien entendu, ceux sans qui les débats éducatifs seraient toujours incomplets, les intellectuels médiatiques.

Que conclure de ce bref tableau des « sujets supposés savoir » en matière de rythmes éducatifs ? Faut-il blâmer les institutions d'agrégation des connaissances parce qu'elles ne parviennent pas à construire un cadre commun d'appropriation de ces différents discours ? Ou reconnaître dans cette hétérogénéité un élément relativement irréductible ? S'il en est ainsi, l'enjeu de l'expertise se déplace du plan de la synthèse intellectuelle de toutes les connaissances disponibles vers celui de la cristallisation d'un certain rapport entre ces différentes connaissances, qui suppose d'effectuer une sélection de celles qui apparaissent les plus pertinentes, distinguées de celles qui ne le sont pas et d'une hiérarchisation claire entre celles qui entrent en ligne de compte.

Cela revient-il à dire qu'il faut une expertise des expertises ? Une méta-discipline chargée d'évaluer les mérites respectifs des différents savoirs utiles pour l'action ? La sociologue Marie Duru-Bellat a résumé, au cours de la séance du séminaire de France Stratégie consacrée aux questions d'éducation, l'impasse dans laquelle conduirait ce type de représentations : « il n'y a pas, disait-elle, de science unifiée des politiques publiques d'éducation » – et vraisemblablement pas davantage pour d'autres politiques. Non seulement il n'y en a pas, mais, pourrait-on dire, il ne serait pas raisonnable d'espérer qu'il en advienne une, car ce serait reconduire l'idéal, dont on a pu mesurer le caractère illusoire, de l'expertise unique et surplombante, prétendant dépasser l'ensemble des points de vue pour donner un accès parfait, sans biais et sans défaut, aux choses elles-mêmes.

Il convient donc de se résoudre à la pluralité des points de vue sur le réel – y compris des points de vue experts, chacun étant capable de rendre raison de la valeur des énoncés qu'il porte, pour autant qu'ils sont produits selon les procédures reconnues au sein de la communauté scientifique correspondante, conformes ainsi à ses normes disciplinaires de validité et donnant à voir adéquatement certains aspects de ce réel.

S'il est possible, dans l'idéal, de hiérarchiser scientifiquement la valeur respective de deux énoncés au sein d'une même discipline, il devient nécessaire de reconnaître que la concurrence entre formes d'expertises, entre approches, entre disciplines, n'est pas un différend qui peut être tranché par la science elle-même. Un adage populaire à l'origine incertaine, cité par le psychologue américain Abraham Maslow, dit que « pour celui qui ne possède qu'un marteau, tous les problèmes ont une forme de clou »¹ ; mais on pourrait renverser la proposition et considérer que celui qui cherche à planter un clou choisira, parmi tous les outils qu'il a à sa disposition, celui qui ressemblera le plus à un marteau. On peut même aller plus loin et dire que, dans une telle situation, les autres outils lui apparaîtront à peine comme des outils, voire qu'il ne les verra pour ainsi dire pas.

L'idée selon laquelle notre perception du réel dépend de l'action que nous anticipons d'entreprendre n'est pas nouvelle², mais elle permet d'éclairer indirectement la façon dont se structure la concurrence entre différentes expertises portant sur le même domaine d'objets. Ainsi la valeur respective des modalités de connaissances qui sont en concurrence pour éclairer l'action publique n'est-elle pas définie en soi mais dépend de finalités qui sont préalablement établies. Le « marché de l'expertise » apprécie diversement les « produits » qu'il voit circuler selon les impératifs de tel ou tel contexte. Pour en donner une première illustration générale, il est manifeste que l'expertise qui repose sur la comparaison internationale prend une valeur pratique encore plus importante qu'auparavant dès lors que de plus en plus de politiques publiques sont marquées par la mondialisation et par les différentes formes de mobilité, de concurrence et de compétition qui l'accompagnent (des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées).

Si l'expertise est une forme de connaissance qui vaut par ce que l'on en fait, dont la valeur équivaut à sa portée pratique³, alors la concurrence entre expertises dépend des

¹ Maslow A. (1966), *The Psychology of Science: A Reconnaissance*, New York, Harper & Row, coll. « John Dewey Society lectureship series » (n° 8).

² On en trouve un exemple très net chez le philosophe français Henri Bergson, qui développe une théorie « sensorimotrice » de la perception et définit l'acte de percevoir comme une « sélection par l'action », au milieu d'un réel hétérogène ; voir en particulier Bergson H. (1897), *Matière et mémoire*.

³ Au sens où une connaissance parfaitement exacte, mais sans aucune portée pratique (par exemple, la part d'élèves du primaire dont le nom de famille commence par A), n'aurait pas la moindre valeur dans le cadre d'une expertise.

usages de l'expertise. Or c'est précisément la dimension politique de ces usages qui permet de rendre compte de l'irréductible pluralité des expertises.

3. L'expertise comme instrument de cadrage politique

Pour comprendre ce qui va donner un avantage à telle ou telle forme d'expertise, il faut donc interroger les usages qui en sont faits. La question a été abordée à plusieurs reprises au fil du rapport, et on a pu distinguer notamment les usages instrumentaux et les usages rhétoriques de l'expertise – autrement dit le fait d'utiliser l'expertise pour faire un choix ou pour faire accepter un choix déjà fait. Mais dans tous les cas, l'expertise qui va sembler la plus pertinente et la plus convaincante, aux yeux du décideur ou du citoyen, est celle qui correspond le plus à sa tournure d'esprit et à ses préférences politiques. Il ne s'agit pas simplement là d'une conséquence de l'existence d'un « biais de confirmation » couramment répandu ; c'est bien plutôt la conséquence d'une recherche active et assumée, par des acteurs politiques, d'éléments de connaissance susceptibles de renforcer la puissance théorique et pratique de leur vision et de leur donner les moyens de convaincre.

Les analyses d'Erik Neveu¹ montrent bien que la parole des experts joue un rôle important à chacune des étapes du déploiement d'un problème public – on peut le suivre au fil de ses chapitres consécutifs : « identifier », « cadrer », « justifier », « populariser », « mettre en politique publique », à chaque fois l'expertise est mobilisée pour peser sur le cadre cognitif d'appréhension du réel. Et bien entendu, il s'agit de prendre appui sur les expertises « efficaces » pour l'usage qu'on souhaite en faire.

On trouve un exemple d'usage de l'expertise pour contribuer à l'« identification » d'un problème public dans l'histoire de la naissance de l'économie de l'environnement. Alors que les premières formes militantes que prenait le souci environnemental étaient marquées par des considérations sans doute trop affectives, esthétiques ou idéologiques pour être intégrées au cadre institutionnel des débats sur les politiques publiques, le concept économique d'externalités (ou « effets externes ») a permis d'objectiver les effets de certaines activités sur notre environnement. Le développement de la mesure et de l'estimation économique des externalités environnementales a ainsi été le résultat d'une construction volontariste, émanant principalement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et, pour la France, du ministère

¹ Voir Neveu E. (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

de l'environnement, qui cherchaient dans l'économie une « ressource légitimatoire »¹ susceptible de donner du crédit aux enjeux d'environnement.

L'enjeu était de « parler la même langue », si l'on peut dire, que les interlocuteurs qu'il fallait convaincre, au sein de la sphère de la décision publique, afin d'« entrer en concurrence avec d'autres ministères mieux armés en termes de compétences économiques et pouvant donc se situer dans une position plus favorable pour d'éventuels arbitrages »². En d'autres termes, on a affaire ici à une concurrence entre les acteurs de différentes politiques, qui se situent sur le terrain d'une certaine forme d'expertise, dont il importe de maîtriser les codes au moins aussi bien que les concurrents pour pouvoir accéder aux ressources (budgétaires en l'occurrence) auxquelles elle ouvre l'accès.

Se doter en outils de connaissance économique, c'est aussi, pour le ministère de l'environnement, une condition pour « pouvoir contrer efficacement tel ou tel groupe de pression »³ – qui, en tant qu'acteur économique, est sans doute déjà armé, en interne, sur ce plan. Et ce nouvel équipement intellectuel de l'écologie n'est pas sans conséquence sur la construction même du problème, qui sera dès lors exprimé en termes de marché, d'incitation, d'équilibre, plutôt que d'obligation ou de sanction par exemple, tant les doctrines d'action publique sont souvent incluses dans la méthode d'appréhension cognitive d'un problème.

L'expertise joue également un rôle dans la fonction de « cadrage », centrale dans la construction d'un problème et la préparation de sa solution, et là encore toutes les formes d'expertise n'ont pas les mêmes chances de succès. Les sciences sociales, souligne Erik Neveu, souffrent de leur tendance à « souvent contester les évidences du sens commun » et donc à « mobiliser des énoncés qui heurtent de front le sens commun »⁴, ce qui contribue à réduire leur capacité d'imposer un cadrage du débat – car une opération de cadrage « a d'autant plus de chances d'être convaincante qu'elle s'appuie sur un sens commun ».

¹ Voir Rumpala Y. (2004), « [Expertise économique et gestion publique des problèmes environnementaux. Mobilisation et utilisation d'un savoir particulier dans un champ de l'univers politico-administratif français](#) », *L'Année de la Régulation*, p. 77-104.

² *Ibid.*

³ Gastaldo S., Mazodier P. et Prevot H. (1998), « Le développement de l'approche économique au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement : une nécessité fructueuse », Rapport de la mission sur « Le renforcement des capacités d'expertise économique du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour l'évaluation des politiques publiques gouvernementales et l'aide à la décision », 15 octobre.

⁴ Neveu E. (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

Pour comprendre l'inégal succès des expertises dans leurs tentatives de cadrer un débat ou de justifier une proposition, il faut donc dépasser l'analyse de la seule parole de l'expert, mais prendre en compte sa circulation dans la parole d'autres acteurs qui se l'approprient et la portent sur la scène publique. C'est ce que permet une approche dite « discursive » des politiques publiques¹. Inspirée par le politiste américain Frank Fischer, notamment dans son ouvrage *Reframing Public Policy*², l'approche discursive consiste à analyser les discours qui accompagnent les politiques publiques comme des instruments de pouvoir, par lesquels s'opère une série d'effets qui font partie de ces politiques – et au premier rang de ces effets se trouve une certaine manière de représenter la réalité pour préparer l'action, pour convaincre à la fois de sa nécessité et de sa faisabilité.

Dans l'optique du présent rapport, cette approche peut servir à comprendre comment, dans les arguments explicitement empruntés à l'expertise, se mêlent les éléments descriptifs et les éléments normatifs (qui sont le plus souvent occultés en tant que tels). Ce que « fait » l'expertise, lorsqu'elle est mobilisée par des acteurs publics, c'est donc contribuer à définir un problème public dans des cadres utilisables par les institutions, identifier des situations critiques, assigner des causes, voire désigner des coupables et formuler des « énoncés de solution » construits de manière à être perçus comme répondant adéquatement à la situation identifiée comme critique.

L'intérêt de cette manière d'analyser les arguments échangés dans les différentes arènes de l'action publique, qui vaut aussi bien pour la construction des problèmes publics que pour l'élaboration et la promotion des solutions, est qu'elle permet de « dépasser l'opposition entre une approche sociologique des acteurs ignorant les idées et une approche cognitive des politiques publiques oubliant trop souvent les acteurs »³.

Ainsi, lorsqu'il se penche sur la genèse du tramway installé à Paris en 2006, le politiste Philippe Zittoun⁴ montre comment les travaux d'experts alimentent les stratégies complexes de différents acteurs, notamment politiques, et s'y adaptent. Dans un jeu complexe, les experts sont conduits à redéfinir la nature même du problème auquel est censée répondre la création d'une ligne de tramway en fonction du tracé de ladite ligne qui est privilégié par les décideurs politiques – qui lui-même dépend d'équilibres complexes au sein de la majorité municipale.

¹ Voir le [numéro de la Revue française de science politique 2013/3-4 \(vol. 63\)](#), consacré aux approches discursives des politiques publiques, et en particulier [l'introduction au dossier](#), par Anna Durnova et Philippe Zittoun.

² Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford, Oxford University Press ; voir aussi Fischer F. (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park, Sage.

³ *Ibid.*

⁴ Zittoun P. (2013), « [Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique](#) », *Revue française de science politique*, 63(3-4), *op. cit.*, p. 625-646.

Au prisme de ce type d'étude de la circulation des arguments ressort l'idée que l'un des critères de la portée d'un énoncé relatif aux politiques publiques est sa propension à être approprié par les acteurs, qui elle-même dépend de « la capacité pour l'auditeur de voir son identité confortée en adoptant l'énoncé »¹. Pour l'illustrer, on peut se représenter trois experts (qu'on suppose chacun sincère dans son raisonnement) :

- un expert A expliquant à un responsable politique que, face au problème qu'il rencontre, il ne peut rien faire compte tenu de ses moyens d'actions ;
- un expert B expliquant au même responsable politique qu'il existe une solution au même problème, mais qu'elle implique qu'il renonce à certaines de ses prérogatives ou qu'il renie certains des principes qu'il a promus pour se faire élire ;
- un expert C, qui assure à notre responsable politique qu'il possède une solution à son problème, qui lui permet de renforcer son pouvoir et qui est conforme à ses valeurs.

Indépendamment de la nature de ces différentes réponses, il y a fort à parier que l'expert C trouvera, au premier abord du moins, une oreille beaucoup plus attentive que les deux autres... ce qui peut bien sûr conduire chacun des experts, dans la situation dans laquelle il se trouve, à tourner ses préconisations de telle sorte qu'elles aient l'avantage compétitif de paraître à la fois accessibles et conformes aux objectifs que poursuit l'autorité auprès de laquelle il les promet (qu'il s'agisse d'un décideur ou d'une opinion publique ne change rien aux données du problème).

C'est donc aussi en ce sens plus complet qu'on peut considérer, en reprenant l'expression utilisée par Jean-Yves Trépos, que la tâche de l'expert est de produire un savoir « *fit for purpose* », autrement dit immédiatement appropriable, non seulement du fait de son adaptation aux possibilités des outils pratiques disponibles, mais aussi par son adéquation aux cadres cognitifs, idéologiques et institutionnels des acteurs qui sont censés en faire usage.

Et si ce phénomène est de nature à créer de la défiance envers l'expertise, c'est, une fois de plus, seulement à condition qu'on attende autre chose de cette expertise, à savoir la production d'un savoir absolu, surplombant à la fois le caractère partiel des différentes manières d'appréhender une réalité sociale et la pluralité des finalités que l'on peut assigner à l'action publique dans un domaine déterminé. Si l'on attend des experts qu'ils permettent de trancher, de l'extérieur, sur la base d'un savoir objectif, des différends politiques, alors il y a quelque chose d'inacceptable à voir le fonctionnement concret des interactions entre experts et acteurs, marqué par un ajustement mutuel, dont l'objectif est bien la production d'une expertise opérationnelle, autrement dit efficace en vue de la poursuite de certains buts institutionnels ou politiques (définis, eux, par les acteurs en

¹ Zittoun P. (2013), *ibid.*

fonction de leur situation). À l'inverse, la compréhension de ces mécanismes permet de rendre compte du caractère irréductible de la variété des expertises concurrentes.

Pour revenir aux politiques éducatives étudiées plus haut, ne faut-il pas supposer que la difficulté à mettre en commun des formes différentes de savoir vient du fait qu'elles portent en elles des conceptions hétérogènes de l'école et de ses finalités¹ ? Que, n'étant pas appropriables par les mêmes acteurs, elles se déploient selon des logiques divergentes que nul point de vue englobant ne suffirait à réunir ? Met-on toujours les mêmes idées derrière les notions de performance, d'équité, de qualité, d'efficacité, de réussite, d'évaluation – qui toutes sont omniprésentes dès lorsqu'on parle d'éducation, surtout entre experts ? Y a-t-il en définitive une connaissance de l'éducation qui serait indépendante, non seulement de tel ou tel acteur contingent, mais plus largement d'une définition de ce que l'école devrait être, et qui pourrait dès lors servir de base commune aux débats éducatifs ?

C'est en des termes analogues que le sociologue Renaud Epstein analyse l'évolution du profil des experts influents auprès du ministère de la ville². Si les sociologues et les pionniers de l'évaluation des politiques publiques en France ont, les premiers, contribué à construire le cadre conceptuel de la politique de la ville, ils ont progressivement vu leur place auprès des pouvoirs publics occupée par un autre type d'acteurs, « les cabinets d'audit et les bureaux d'études, ainsi que divers consultants »³, lorsque, à un certain moment de l'histoire de cette politique, les objectifs portés par le ministre ont évolué. En particulier, quand Jean-Louis Borloo, caractérisé par son parcours de maire et son profil entrepreneurial, prend la tête du ministère et souhaite donner une forte visibilité à ses réalisations. Le pouvoir n'attendant plus des questions ou des critiques mais des réponses opérationnelles, « on change le type de compétences sollicitées parce que les objectifs ont changé », résume Epstein.

Même en dehors de cas flagrants où les travaux d'experts seraient manifestement biaisés, on peut concentrer dans deux formules les paradoxes de la concurrence entre expertises : « dis-moi quels experts tu écoutes, je te dirai quelle politique tu comptes mener » et « dis-moi quels pouvoirs tu veux servir, je te dirai quel type d'expertise tu devras produire ». C'est ainsi que dans la compétition que se livrent les experts pour accéder aux oreilles de l'opinion (et souvent d'abord des médias) se joue une partie

¹ Voir Ly S. T. (2016), *Quelle finalité pour quelle École ?*, France Stratégie, rapport, septembre ; ce rapport s'attachait à concevoir des systèmes éducatifs alternatifs en fonction des priorités qui leur seraient assignées, ce qui permet de voir que le type de connaissances nécessaires n'est pas le même selon les finalités poursuivies par une politique publique.

² Renaud Epstein a retracé cette histoire de l'expertise sollicitée par la politique de la ville dans le cadre de son audition par l'équipe du séminaire de France Stratégie, le 11 octobre 2017.

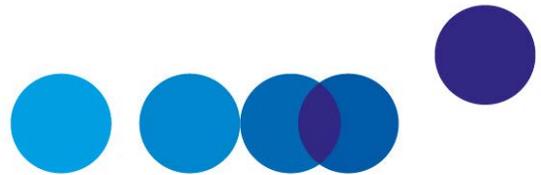
³ Voir Epstein R. (2009), « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [en ligne], #09.

analogue à celle qui oppose différents courants politiques pour faire prévaloir un certain cadrage des problèmes publics et imposer la valeur d'une solution. Et le caractère parfois vain que l'on peut trouver aux « débats », souvent binaires, opposant des experts dans les médias tient sans doute au fait que leur opposition ne se situe pas dans les frontières de la connaissance, ne peut donc être tranchée par les canons d'une discipline constituée, mais s'inscrit dans un différend qui emporte des valeurs et des finalités déterminées.

Dès lors, plutôt que de chercher un savoir unifié et hégémonique, ne convient-il pas de prendre au sérieux l'idée que différentes formes de connaissance permettent d'appréhender les nombreux aspects d'une question, et admettre que donner l'ascendant à l'une de ces formes par rapport aux autres est, très largement, le résultat de la prise en compte des valeurs qu'on promeut et des moyens d'action dont on dispose – autrement dit, que c'est une affaire de politique ? Cela n'implique pour autant nul relativisme de la connaissance, mais seulement une lucidité sur la façon dont sont construits les éclairages experts sur la réalité sociale. Inversement, c'est bien plutôt la prétention à l'absolutisme qui, dans un paysage pluraliste, crée de l'incompréhension, de la distance, voire de la défiance.

Il faut enfin noter que cette concurrence peut être exacerbée par des enjeux institutionnels et économiques propres au monde scientifique lui-même : dans la lutte pour les financements de la recherche, les acteurs d'une discipline peuvent être tentés de convaincre le pouvoir politique de la pertinence et de l'utilité des savoirs qu'ils produisent eux-mêmes, et ainsi se placer sur le « marché » de l'expertise pour assurer les ressources de leur pratique scientifique. Cela n'est pas sans incidence sur la manière de conduire la recherche, et certains ont expliqué le nombre important de climatosceptiques parmi les physiciens par cette concurrence elle-même : la mise en évidence du changement climatique aurait eu pour conséquence de flécher certains crédits vers la recherche sur le climat plutôt que vers d'autres aspects de la science physique, et cette difficulté aurait encouragé certains à chercher à minimiser la réalité de ce changement – pour réduire le poids budgétaire de la recherche sur le climat¹.

¹ Cette façon dont « l'expertise conditionne les financements des programmes de recherche » est l'un des aspects des controverses entre « climatosceptiques » et « anthroporéchauffistes » étudiés dans la thèse de Lionel Scotto d'Apollonia (2014), *Les controverses climatiques : une analyse socioépistémique*, université Paul Valéry - Montpellier III.



CHAPITRE 8

LES DÉRIVES DE LA QUANTIFICATION

L'étude de la concurrence entre les expertises permet de comprendre le rôle particulier joué par la mesure chiffrée dans la lutte entre les différentes approches de la réalité visant à « cadrer » le débat public. Le chiffre effectue en effet une mise en équivalence de choses hétérogènes qui prépare et formalise les termes d'un arbitrage complexe, et l'expertise chiffrée possède donc un avantage comparatif important. Pour autant, certains usages politiques du chiffre, ceux qui, en particulier, confinent à l'instrumentalisation, comportent des risques et peuvent porter atteinte à la confiance que l'on accorde à ce type d'expertise.

1. Chiffrer pour comparer

Si la diversité des expertises rend difficile l'obtention d'une vision de synthèse qui soit capable de mettre sur un même plan des réalités diverses, c'est justement ce que promettent les approches quantitatives : par un processus d'abstraction elles visent à rendre comparables sur une même échelle des objets de natures différentes. C'est ce qui en fait l'intérêt dans le cadre d'une connaissance qui a l'action comme perspective : si l'on souhaite éviter de se perdre dans l'hétérogénéité du réel, dans le détail des qualités – qui pourrait être analysé à l'infini et inhiber toute action – et si l'on a besoin d'une description synthétique d'un phénomène, de la mesure d'une grandeur ou de la comparaison des mérites respectifs de deux objets, alors le chiffre est un outil précieux.

Le service que l'expertise entend rendre à celui qui est amené à prendre une décision consiste à fournir une vision de la réalité qui soit à la fois simplifiée pour être utilisable pour l'action et qui prétende à l'objectivité – c'est-à-dire qui se présente comme issue de l'objet lui-même plutôt que d'un point de vue particulier porté sur lui. La donnée chiffrée représente précisément l'expression la plus pure, la plus radicale, de cette ambition : le chiffre en effet ne se donne pas lui-même comme un discours porté par un sujet mais comme une sorte de qualité première de l'objet considéré – le mot même de « donnée »

suggère que l'on a affaire à de la réalité brute, qui se donne elle-même à connaître sans biais – et qui, à ce titre, semble particulièrement digne de confiance.

Abstraction, synthèse et objectivité : le chiffre présente par excellence les qualités requises par l'expertise. Cela aboutit dès lors à un avantage concurrentiel majeur accordé aux approches qui produisent des données quantitatives – et l'analyse de l'histoire de l'expertise témoigne clairement de la place croissante de ces approches dans les savoirs auxquels l'État fait appel¹.

La séduction du chiffre s'exerce à la fois sur le responsable politique qui cherche à définir des objectifs lisibles, et sur médias et leur public, du fait de sa capacité à frapper les esprits sous une forme très ramassée et ainsi à retenir l'attention. Un taux de chômage, un niveau de dette, un nombre de morts, le montant d'une transaction, sont des chiffres qui fonctionnent comme des « faits normatifs », dont l'objectif est de frapper l'imagination, de créer, parfois de l'enthousiasme, parfois de l'indignation (« c'est trop ! »), et ainsi de préparer à l'action.

Mais au-delà de ce rôle illustratif et affectif, le chiffrage remplit une fonction cognitive essentielle dans l'appréhension des problèmes publics : celle de permettre d'arbitrer entre différentes options sur la base de mesures inscrites sur une même échelle. Toutes les techniques d'objectivation des choix collectifs passent par le chiffre comme opérateur de commensurabilité ; que l'on cherche à connaître le rapport coût-avantage d'une mesure, l'impact socioéconomique d'une installation, les risques qui accompagnent une initiative, il faut en passer par l'inscription de chiffres – souvent sur une échelle monétaire – qui permettent de comparer deux situations ou deux options dans les mêmes termes.

C'est en ce sens qu'Alain Desrosières² parle de la statistique, dans sa double origine, administrative et descriptive d'une part, scientifique et notamment mathématique d'autre part, comme d'un « espace cognitif d'équivalence et de comparabilité, construit à des fins pratiques ». Ainsi, même lorsqu'on ne veut pas comparer des réalités directement économiques, la logique même de la comparaison pousse au chiffrage – c'est ce qu'on voit au plus haut point, par exemple, avec l'usage des résultats des tests PISA dans l'analyse des systèmes éducatifs, où l'on manie des grandeurs numériques sans savoir dans quelle unité elles sont exprimées ni à quel contenu de connaissances elles renvoient.

On en arrive alors à une forme de « culture du chiffre », qui traduit une dépendance à l'égard de la donnée chiffrée pour appréhender le réel, voire à ce que le juriste Alain

¹ Voir en particulier Etnier F. (1987), *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica ; et Fourquet F. (1980), *Les Comptes de la puissance*, op. cit.

² Dans Desrosières A. [1993] (2010), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

Supiot nomme la « gouvernance par les nombres », caractéristique d'une époque où le nombre déborde de son rôle d'instrument de connaissance abstraite des choses pour prendre une portée normative et devenir la référence principale d'une science du gouvernement¹. Cette forme chiffrée devient alors la pierre de touche d'une expertise digne de confiance et ce qui n'est pas chiffré apparaît incertain, voire inexistant.

2. Le triple risque du chiffre

Du fait de son rôle d'atout dans la lutte pour l'attention, le chiffre étend tendanciellement son influence, au point qu'on a pu parler de « quantophrénie »² ; il convient donc de prendre au sérieux les conséquences qu'empporte cette extension sur notre manière de penser et d'agir dans le champ des politiques publiques. On propose d'étudier trois grands risques qui semblent accompagner la tendance à la quantification :

- premièrement, quantifier le risque de créer une asymétrie injustifiée de visibilité entre ce qui est facilement quantifiable et ce qui ne l'est pas ;
- deuxièmement, quantifier le risque de créer des illusions d'équivalence entre des réalités que l'on considère pourtant comme étant de portée incommensurable ;
- troisièmement, l'emprise du chiffre risque de donner aux indicateurs de suivi une importance équivalente, voire supérieure, à celle des finalités propres des politiques publiques.

Le premier risque tient aux effets de réalité induits par le recours au chiffre ; lorsqu'on dit de façon familière qu'on agit ou qu'on regarde « sous le lampadaire », on illustre cette tendance à ne voir que ce qui fait l'objet d'une mesure chiffrée. Le plus souvent, cette absence de mesure de tel ou tel paramètre est le résultat de l'histoire. On le voit par exemple dans la moindre robustesse des données microéconomiques dont on dispose au sujet du patrimoine des ménages français, par rapport à celles dont on dispose au sujet de leurs revenus ; cette différence peut s'expliquer par le rôle historiquement plus important des revenus dans le système fiscal français, mais conduit aussi à faire obstacle aux réflexions qu'on pourrait conduire sur la fiscalité du patrimoine. On pourrait ainsi reformuler l'expression de Goethe et dire qu'en matière de politiques publiques « ce que je n'ai pas mesuré, je ne l'ai pas vu ».

C'est cette logique qui fait qu'une présentation de la réalité qui reposerait exclusivement sur un chiffre représentant une moyenne pourrait apparaître, en particulier à tous ceux

¹ Voir Supiot A. (2015), *La Gouvernance par les nombres*. Paris, Fayard, coll. « Poids et mesures du monde ».

² D'après le concept avancé par le sociologue américain Pitirim Sorokin dans *Tendances et déboires de la sociologie américaine* (1956).

dont la situation est éloignée, par un côté ou par un autre, de cette moyenne, comme une mesure inadéquate. En d'autres termes, la moyenne rend les écarts invisibles – et c'est ce phénomène qui peut expliquer une part de la défiance que certains éprouvent à l'égard des experts qui décrivent des phénomènes (par exemple des évolutions économiques) en termes de moyenne, alors que la situation de leur territoire ou de leur profession s'est dégradée : ils se défient alors de ceux dont ils se sentent ignorés.

C'est pour répondre à cette critique que les institutions de statistique publique se sont de plus en plus souvent dotées d'instruments pour mesurer au-delà de la moyenne, pour calculer les écarts à la moyenne et les distributions. Dès 2009 le directeur de l'Insee assurait ainsi que la statistique publique était « en train de sortir de la dictature de la moyenne »¹.

Face à la puissance symbolique du chiffre, certaines méthodes de connaissance essentiellement qualitatives, notamment au sein des sciences humaines, peuvent se voir reléguées ; et certains types d'acteurs, peu équipés pour le maniement des chiffres, risquent de perdre de l'influence dans des débats économiques qui portent d'abord sur des réalités quantifiées – c'est ce que, d'après Étienne Penissat, subissent en France les partenaires sociaux qui ont, dit-il, « peu de permanents formés à la statistique »². Pour certains de ces acteurs, la réaction à cet éloignement à l'égard des outils de quantification peut prendre la forme d'une défiance envers les expertises qui s'appuient sur de tels outils.

Le second risque lié à la quantification est principalement la conséquence de la substituabilité qu'elle induit, entre les différentes réalités quantifiées. Le chiffre permet de dire « ce qui compte », par distinction avec « ce qui ne compte pas », mais par là-même il range les choses qui « comptent » sur une même échelle, et empêche de les considérer comme des finalités intrinsèques, comme des principes valant par autre chose que par leur mise en équivalent monétaire.

On voit cette tendance à l'œuvre lorsqu'on ambitionne de faire la promotion d'une politique en arguant des bénéfices économiques qu'on peut en attendre : certes, on produit ainsi un plaidoyer susceptible de convaincre des acteurs qui n'étaient pas prêts, sans cela, à endosser les objectifs de cette politique – on peut par exemple rallier les milieux économiques à un effort national en faveur de l'éducation en suggérant qu'on peut espérer 0,83 point de PIB supplémentaire par an entre 2050 et 2075 si l'on porte le

¹ Voir [l'entretien de Jean-Philippe Cotis](#), alors directeur général de l'Insee, au journal *Le Monde*, le 17 novembre 2009.

² Voir Penissat É. (2007), « [Entre science, administration et politique : produire des statistiques au sein d'un ministère](#) », *op. cit.*

score des élèves français au test PISA à la hauteur de celui des élèves coréens¹ ; ou encore, on peut inciter les entreprises à favoriser la diversité dans leurs recrutements en calculant que la lutte contre les discriminations à l'embauche permettrait d'augmenter le PIB de 150 milliards d'euros par an². Mais ne risque-t-on pas, chemin faisant, de relativiser la valeur des politiques en question ? C'est cette pente face à laquelle alerte la politiste Réjane Sénac lorsqu'elle critique, par exemple, la promotion de l'égalité « sous condition de performance »³ : si l'on trouvait que le bénéfice économique de la lutte contre les discriminations n'est pas si important, faudrait-il s'engager moins fortement en faveur de cette politique ? Ou taire un chiffre qui n'apparaît pas suffisamment éloquent ? Quelle que soit la robustesse de ce type de travaux de quantification, il semble problématique de leur faire confiance au point de s'appuyer sur eux pour recommander des décisions de politiques publiques.

Enfin, **le troisième risque** provient du rôle des *indicateurs* dans la conception et le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques quantifiées. Il ne s'agit pas ici de dire qu'il serait préférable en toute circonstance de se rendre aveugle aux effets mesurables des politiques, mais plutôt de comprendre l'effet que la référence constante aux indicateurs produit sur les agents – et, par ricochet, sur la population. Cet effet, popularisé sous le nom de « politique du chiffre »⁴, consiste à considérer la perspective de l'indicateur à atteindre comme le but même de l'action publique, à confondre les indicateurs de gestion et les indicateurs qui servent à évaluer les effets d'une politique – en d'autres termes, à prendre les moyens pour des fins. Sous cet intitulé général, ces pratiques recouvrent une grande variété de phénomènes qui touchent aussi bien la conception des politiques publiques que les pratiques managériales, et qui ont pu ébranler la confiance que les agents publics portent dans les dispositifs utilisés par leur hiérarchie pour organiser et évaluer leur travail.

On peut les voir à l'œuvre dans l'évolution de la politique de la ville, aux dires de Renaud Epstein : au milieu des années 2000, dans la perspective d'une visibilité des résultats, les actions engagées sont choisies pour leur capacité à viser des objectifs chiffrables, qu'on puisse suivre avec des indicateurs. Cela se lit aussi dans les missions de

¹ Voir Heim A. et Ni J. (2016), « [L'Éducation peut-elle favoriser la croissance ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 48, France Stratégie, juin.

² Voir France Stratégie (2016), [Le Coût économique des discriminations](#), rapport, septembre.

³ Voir notamment Sénac R. (2015), *L'égalité sous conditions. Genre, parité, diversité*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

⁴ Les ravages de cette « politique du chiffre » ont été mis en scène dans la culture populaire, en particulier dans la série américaine « *The Wire* », créée par l'ancien journaliste David Simon. Cette série a été utilisée par des chercheurs en sciences sociales pour dénoncer les effets de la quantophrénie, non seulement dans la police mais aussi dans les politiques éducatives ; voir notamment Bacqué M., Flamand A., Paquet-Deyris A. et Talpin J. (2014), [The Wire : l'Amérique sur écoute](#), Paris, La Découverte.

l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)¹, centrées sur la mesure statistique au détriment des savoirs sociologiques reposant sur des méthodes qualitatives. Une telle approche conduit nécessairement à un biais dans la façon de choisir les mesures prioritairement mises en œuvre, car elle pousse à favoriser celles dont les ressorts sont intrinsèquement quantitatifs, et donc dont le suivi et l'évaluation quantitatifs seront plus aisés.

Mais la politique la mieux identifiée comme ayant été marquée par l'emprise du chiffre, en France comme ailleurs, demeure l'action policière. C'est la nature même des missions des forces de l'ordre qui semble avoir été affectée par le recours aux indicateurs quantifiés produits administrativement par l'action policière elle-même². Si l'on suit l'analyse de Fabien Jobard et Jacques de Maillard³ : on a assisté, là encore au début des années 2000, à une « focalisation sur les activités les plus mesurables, c'est-à-dire l'évolution de la délinquance et du taux d'élucidation, aux dépens des autres ».

Ainsi, l'attention de la hiérarchie policière, se portant sur les objectifs les plus facilement quantifiables, c'est-à-dire souvent les plus simplistes, « donne plus d'importance à la réponse rapide aux appels en urgence (mesurée) qu'à la satisfaction du public (non mesurée) vis-à-vis de ces interventions »⁴. Tous les objectifs difficiles ou impossibles à quantifier au fil de l'eau passent alors au second rang, ce qui peut avoir pour effet de dégrader la relation de la police et de la population, et de réduire la dimension réflexive de l'activité du policier, cantonné dans des tâches d'exécution plus aisées à suivre à l'aide d'indicateurs. Les tâches complexes, comme celles qui impliquent de nouer des partenariats avec d'autres institutions, sont alors négligées.

¹ Créé par l'article 3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, l'ONZUS est « chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la présente loi » (nous soulignons). Il a été remplacé en 2016 par l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), qui en a repris les attributions.

² Il ne faut pas confondre ces données administratives avec celles, par exemple, de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », produite par l'Insee en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) et avec le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). En particulier, l'enquête de « victimation » recense la fréquence des infractions subies au travers des réponses des personnes enquêtées et évalue l'opinion de la population en matière de sécurité.

³ Jobard F. et de Maillard J. (2015), *Sociologie de la police : Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin. Voir aussi à ce sujet, dans une perspective internationale : Hough M. (2007), « Policing, new public management and legitimacy in Britain », in Tyler T. (ed.), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Perspective*, The Russell Sage Foundation, p. 63-83.

⁴ Ici Jobard et de Maillard prennent appui sur Collier P. (2006), « In search of purpose and priorities: Police performance indicators in England and Wales », *Public Money and Management*, 26(3), p. 165-172.

C'est un phénomène analogue auquel on peut assister lorsque des réformes éducatives incitent les enseignants à suivre de trop près un programme conçu pour préparer les élèves à un test standardisé (et que les évaluations et les carrières des enseignants dépendent des résultats de leurs élèves à ce test). Sous la notion de « teaching to the test »¹ est ainsi dénoncée l'attention excessive portée à l'entraînement mécanique en vue de la réalisation d'une performance liée à un contexte déterminé, par rapport à des objectifs éducatifs plus larges.

Le résultat de cette tendance n'est pas simplement un changement dans la hiérarchie des priorités, elle induit également une altération des pratiques : pour en revenir à la police, toujours d'après Jobard et de Maillard, « cette focalisation sur les seuls chiffres de la délinquance a favorisé la formation d'une culture du cynisme au sein de l'institution policière, où l'apparence (le chiffre) est plus valorisée que la substance (la délinquance, la paix publique, la satisfaction du public, etc.) ».

Et l'une des conséquences les plus graves de l'emprise du chiffre est, dès lors que « la mesure de l'action policière finit par devenir l'objectif en soi, indépendamment de sa signification », « un recours accentué au trucage des chiffres, qui met en cause l'intégrité de la police »². Il est alors manifeste que la mise en avant des chiffres risque de conduire à une perte de confiance dans ces mêmes chiffres et que ce risque n'est pas accidentel, puisque, dans la mesure où la performance chiffrée devient la finalité de l'action prescrite à l'agent, celui-ci est de fait incité à atteindre cet objectif, fût-ce au prix du respect d'autres valeurs.

3. L'inégale confiance dans les chiffres

On a vu que le recours au chiffre avait vocation à doter l'expertise d'un puissant instrument de crédibilité et de confiance, par son aspect objectif et synthétique. Mais les chiffres suscitent-ils vraiment la confiance qui en est attendue ? Force est de constater que le tableau, en France, est sur ce point contrasté, ce qui invite à se demander quels usages du chiffre sont de nature à susciter de la défiance.

Il convient d'abord de noter qu'en la matière la France est, comme sur d'autres plans, parmi les populations les moins confiantes d'Europe dans les statistiques produites par les organisations publiques. Avec 36 % de confiance dans « les statistiques officielles », la livraison 2015 de l'Eurobaromètre³ situe ainsi la France à l'avant-dernière place des

¹ Voir Menken K. (2016), « [Teaching to the test: How no child left behind impacts language policy, curriculum, and instruction for English language learners](#), *Bilingual Research Journal*, 30(2), p. 521-546.

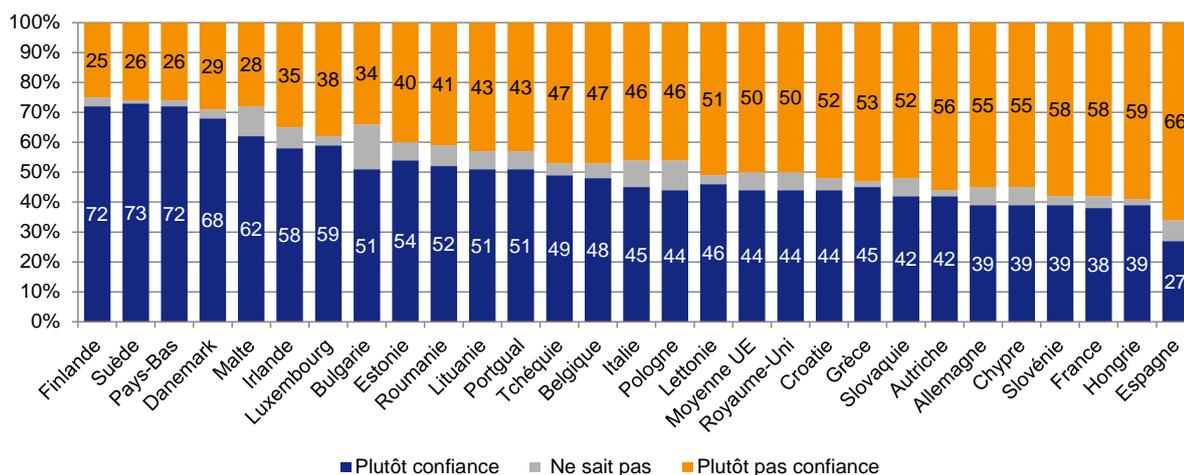
² Jobard F. et de Maillard J. (2015), *Sociologie de la police: Politiques, organisations, réformes*, op. cit.

³ Eurobaromètre standard [EB 83](#).

pays de l'Union européenne, devant l'Espagne, sous la moyenne européenne, et loin des pays nordiques qui affichent des taux de confiance autour de 70 % (voir graphique 15).

Graphique 15 – Confiance dans les statistiques officielles, en Europe (2015)

QF6a. Personnellement, dans quelle mesure faites-vous confiance aux statistiques officielles en (NOTRE PAYS), par exemple les statistiques sur le chômage, l'inflation ou la croissance économique ? Diriez-vous que vous avez plutôt confiance en ces statistiques officielles ?



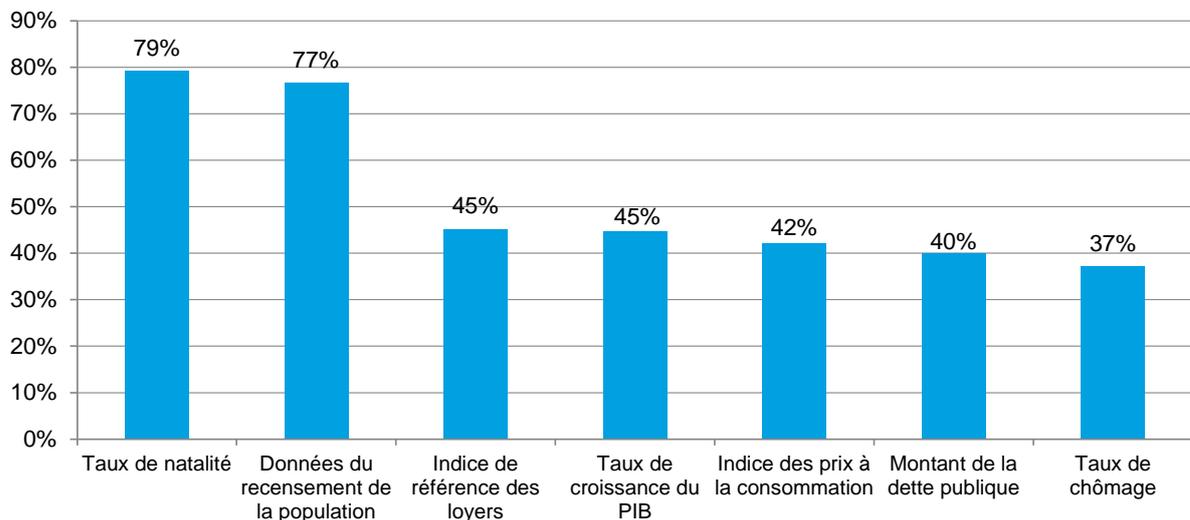
Source : Eurobaromètre standard EB 83

Cependant, outre le fait que la notion de statistique « officielle » peut créer un biais défavorable, compte tenu du climat de défiance à l'égard des institutions, il convient de remarquer que la confiance dans les statistiques économiques en général semble, en France, sensiblement meilleure lorsqu'on indique aux sondés que les statistiques en question sont issues de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), qui apparaît donc comme une institution de confiance : d'après le baromètre d'image de l'Insee, en 2014 et 2016, les taux de confiance sont supérieurs à 60 % lorsqu'il est précisé à l'attention des sondés qu'il s'agit de chiffres « publiés par l'Insee », tandis que sur les mêmes années, ce taux est inférieur à 50 % lorsque l'on parle simplement de « la statistique publique », sans mentionner la « marque » Insee.

Pour approfondir l'analyse, il faut encore étudier les écarts entre les taux de confiance obtenus par les différents types de statistiques pertinentes pour l'action publique. On remarque alors que celles qui sont mobilisées dans les polémiques qui occupent le devant de la scène médiatique et politique suscitent nettement moins de confiance que les autres : par exemple, en moyenne sur la dernière décennie, l'indice des prix à la consommation est jugé crédible par environ 42 % de la population, le taux de croissance par 45 %, le taux de chômage par 37 % ; tandis qu'à l'inverse, les données du recensement recueillent 77 % d'indice de crédibilité et les données démographiques (le taux de natalité en l'occurrence) 79 % (voir graphique 16).

Graphique 16 – En quels indicateurs les Français ont-ils le plus confiance ?

Part des sondés qui estime que les indicateurs suivants de l'Insee « reflètent très bien ou plutôt bien ce qu'il se passe réellement en France dans ce domaine »
(moyenne calculée sur la période 2006-2017)



Natalité : taux de natalité ; Données RP : données issues du recensement public ; IRL : indice de référence des loyers ; Croissance : taux de croissance du PIB ; IPC : indice des prix à la consommation ; Dette publique : montant de la dette publique ; Chômage : taux de chômage.

Source : baromètre d'image de l'Insee, calculs France Stratégie

Ces éléments permettent de distinguer des indicateurs perçus comme « politiques » ou du moins comme ayant une portée politique immédiate, par contraste avec d'autres qui ne sont pas en prise directe avec les débats les plus vifs, donc moins sujets à instrumentalisation par les acteurs politiques – et par ricochet, manifestement, plus dignes de confiance.

En outre, deux chercheurs ont travaillé à partir des données du baromètre du Cevipof¹ (vague 7, qui interrogeait les sondés sur leur confiance dans diverses « statistiques officielles ») et ont constaté une corrélation particulièrement significative entre la confiance dans les statistiques officielles (ici en général) et la confiance dans celles des institutions publiques qui incarnent le plus fortement l'autorité politique : en premier lieu le gouvernement, puis l'institution présidentielle, puis l'Assemblée nationale (voir tableau 2).

¹ « [Confiance dans les statistiques publiques une relation contrariée](#) », synthèse de Jean Chiche et Flora Chanvril-Ligneel, Cevipof, CNRS et SFdF.

Tableau 2 – Confiance dans les indicateurs statistiques et confiance dans les institutions politiques sont liées

	Gouvernement	Président	Assemblée	UE	Médias	Partis	OMC	Banques	Hôpitaux	Police
Corrélation avec la défiance envers les statistiques	0.421**	0.419**	0.368**	0.316**	0.248**	0.287**	0.209**	0.178**	0.119**	0.093**
Échantillon	2031	2028	2023	2040	2039	2027	1997	2042	2042	2035

Note : * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

Source : Vague 7 du Baromètre de la confiance. Cevipof 2015

Si le sens du lien entre les deux résultats n'est ici pas directement identifiable, il est vraisemblable que le défaut de confiance envers les données statistiques soit lié à la crainte qu'elles soient produites ou instrumentalisées à des fins politiques – crainte qui est plus forte quand on se défie des institutions politiques.

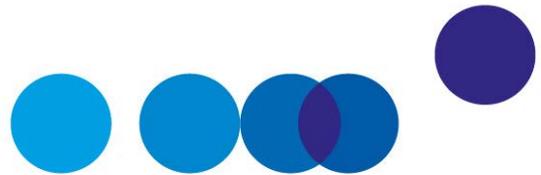
Il n'est donc pas possible, à ce stade, d'interpréter les marques de défiance à l'égard des statistiques comme une traduction populaire de la critique savante de la « gouvernance par les nombres ». Il peut s'agir plus simplement d'une critique de la façon dont ces chiffres sont produits de nos jours, ou même d'un manque de confiance dans les institutions et les acteurs qui en font usage.

Faut-il alors démocratiser l'usage du chiffre ? Faut-il, pour assurer une pluralité dans la statistique, encourager l'élargissement du nombre de producteurs de chiffres, qu'il s'agisse d'entreprises privées, d'acteurs militants, de think tanks, quitte à ne pas avoir les mêmes garanties procédurales qu'avec la statistique publique ? Ne risquerait-on pas d'être collectivement noyés sous des données que nous aurions du mal à hiérarchiser en fonction de leur qualité ou de leur importance ? À tout le moins serait-il alors nécessaire de renforcer les instances de certification de la qualité des travaux statistiques et de sensibiliser les médias aux normes applicables en la matière.

Lors de la séance du séminaire consacrée à l'usage des chiffres, un constat communément partagé portait sur le risque que la simplification à l'excès des données statistiques (par les médias ou les acteurs politiques notamment), dont le but est de produire une impression forte (sur un auditoire ou un lectorat), aboutisse à une mésinterprétation des chiffres, à une méconnaissance de leurs conditions de production et de leur portée. Aussi semblait-il préférable de promouvoir la connaissance détaillée d'une variété d'indicateurs, permettant d'appréhender de façon multidimensionnelle la réalité complexe d'un sujet – par exemple, prendre toujours en considération à la fois le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté, toujours observer à la fois le taux de chômage, le taux d'emploi et la qualité de l'emploi. Cette attention à toutes les

dimensions d'un problème apparaît comme un moyen de limiter les biais et de réduire la contestation.

Il n'en reste pas moins que la simplification répond à une attente forte des utilisateurs de l'expertise, et que la hiérarchisation de l'information statistique, qui est la condition de son intelligibilité et de son usage, suppose entre autres ce travail de simplification, d'abstraction, de synthèse. Or il y a toujours plusieurs manières d'interpréter (c'est-à-dire encore une fois de hiérarchiser, d'abstraire et de simplifier) des données. Si bien qu'on ne parvient pas à sortir de ce qu'on pourrait appeler le dilemme de la synthèse et de la pluralité, qui souligne que, si une pluralité d'informations sans synthèse n'a pas de portée pratique, une synthèse du divers, en revanche, n'est jamais la seule possible.



CHAPITRE 9

EXPERTISE ET DÉMOCRATIE À L'HEURE DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

La révolution numérique transforme profondément nos manières de produire de la connaissance, de la faire circuler, de la recevoir, de l'interpréter, de l'utiliser. Les médias numériques sont pour les citoyens à la fois un espace de recherche d'information et un lieu d'expression de la défiance, où les détenteurs d'autorité scientifique ou politique sont parfois à la peine pour faire valoir leur point de vue.

Mais le numérique transforme aussi l'expertise de l'intérieur, notamment en modifiant les modalités d'acquisition, de collection et de traitement des données permettant d'appréhender le monde social. Avec le « big data », il semble que l'on ait affaire à une forme nouvelle de prétention à un accès direct au réel qui soit immanent, immédiat, non biaisé – presque une expertise sans expert. Dès lors, il convient d'abord d'examiner dans quelle mesure les promesses des algorithmes et de l'intelligence artificielle sont tenues ou en passe de l'être. Puis de se demander si, face à des machines dont tout un chacun ne peut analyser le fonctionnement, nous sommes voués à une attitude de confiance passive, ou s'il existe un moyen, individuel ou collectif, de reprendre la main.

1. Les promesses de l'intelligence artificielle

Les technologies de traitement de l'information ont toujours été utiles aux savoirs de gouvernement, dans la mesure où elles constituaient des outils d'appréhension de la complexité des objets dont s'occupe l'action publique. Mais parce qu'un outil est toujours plus qu'un outil et que sa forme joue un rôle dans notre manière de penser et d'agir, il importe de se demander ce que les révolutions en cours portent avec elles comme transformations cognitives et pratiques, et quel degré de confiance il est pertinent de leur accorder.

Quel type de changement dans notre manière d’appréhender le réel nous promet l’intelligence artificielle, qui soit de nature à transformer l’activité d’expertise d’intérêt public ? On peut pour répondre à cette question s’inspirer des travaux conduits dans d’autres domaines, notamment de ceux qui s’efforcent d’anticiper les effets du développement de l’intelligence artificielle sur l’avenir de différents métiers¹. Par « intelligence artificielle », on désigne ici l’ensemble des technologies qui visent à faire accomplir par l’informatique des tâches cognitives habituellement réalisées par l’humain ; on s’intéressera en particulier à ce qui s’apparente à des tâches cognitives classiques des sciences de gouvernement, à savoir le classement, le tri, le dénombrement, à partir de données quelles qu’elles soient – ce qu’on a longtemps appelé, dans le secteur numérique, le traitement algorithmique de « big data ».

Il semble tout d’abord que la nature même de l’activité cognitive à l’œuvre dans le « big data » diffère de celle opérée dans la « science de l’État » traditionnelle, à savoir la statistique. En effet, les catégories que manie la statistique sont ouvertement construites, s’apparentent à des concepts ayant des définitions explicites et conventionnelles (une catégorie socioprofessionnelle, une génération, une entité territoriale, etc.). À l’inverse, le travail du big data est fondamentalement inductif et évolutif. Là où la statistique se construit « d’en haut » avec des catégories stables dans le temps, à partir desquelles elle examine ensuite le monde social, le big data part « d’en bas », des données très diverses et très massives qui lui sont soumises, pour faire émerger de façon automatisée des « patterns », autrement dit des modèles de régularité, des structures, en évolution constante, à partir desquels il va relier entre eux les différents éléments qu’il examine.

On peut en attendre plusieurs progrès par rapport aux modalités classiques d’appréhension de la réalité sociale à des fins d’expertise, dont on a jusque-là analysé les limites. Principalement sur trois points :

- tout d’abord, l’identification de corrélations inaperçues entre des variables qui n’étaient pas identifiées en tant que telles dans les catégories statistiques classiques. Autrement dit, la perspective de trouver des connaissances venues d’ailleurs que « sous le lampadaire » constitue potentiellement une ressource supplémentaire pour analyser les interactions entre différents aspects du monde social ;
- ensuite, un accès au réel moins biaisé que celui que nous offrent nos concepts usuels, marqués par notre histoire, par les approches figées de certaines disciplines, voire par l’idiosyncrasie des experts eux-mêmes – c’est le propre du raisonnement inductif que de faire espérer une meilleure adéquation à l’objet appréhendé, et la

¹ Voir par exemple France Stratégie (2018), *Intelligence artificielle et travail*, rapport, mars, qui examine notamment la façon dont l’intelligence artificielle fera évoluer le contenu des métiers des transports, de la banque de détail et de la santé.

vertu de la machine que de nous mettre à l'abri des faiblesses du comportement humain ordinaire ;

- enfin, une évolution en temps réel de la connaissance, la représentation du monde offerte par le traitement algorithmique évoluant au même rythme que les choses elles-mêmes, là où les catégories statistiques, parce qu'elles sont figées, sont parfois inadaptées pour lire ce qui se joue dans une société mouvante¹.

La perspective promise par l'intelligence artificielle consiste donc à surmonter certains des obstacles rencontrés par les méthodes classiques employées par les experts et à radicaliser l'un des idéaux de l'expertise, celui d'un accès aussi impartial que possible aux objets de l'action publique, qui pourrait être le fondement d'une décision publique adéquatement instruite.

C'est ainsi que, pour se laisser surprendre par des aspects de la réalité qui n'auraient pas été découverts au moyen d'une enquête traditionnelle, la Caisse nationale d'assurance maladie a confié sa principale base de données de santé, constituée notamment de plusieurs milliards de feuilles de soins, aux chercheurs du Centre de mathématiques appliquées de Polytechnique (CMAP) et du CNRS² : l'algorithme non supervisé qui parcourt les données peut ainsi rapprocher des paramètres inattendus, identifier des signaux faibles, en temps réel ou en tout cas beaucoup plus rapidement qu'avec d'autres méthodes qui supposent la médiation du concept et de l'hypothèse réfléchie.

L'originalité de la connaissance par le « big data », c'est précisément qu'elle se passe de concept préalable, donc de réflexion explicite, produite par un sujet individuel ou collectif, sur les choses. C'est, expliquait la philosophe belge du droit Antoinette Rouvroy lors de la séance du séminaire consacrée aux algorithmes, le rêve d'une adéquation avec la chose elle-même, d'une capacité à se représenter le monde « sans nous », sans intervention de notre part qui conduirait à biaiser cette représentation, et donc l'espoir de surmonter entre autres la limite de la connaissance statistique qui résidait précisément dans l'histoire de ses catégories, socialement construites.

Dans quelle mesure peut-on considérer que l'intelligence artificielle tient ses promesses en la matière, ou est en passe de les tenir ? Le sociologue Dominique Cardon, intervenant lui aussi dans le cadre du séminaire, invite tout d'abord à relativiser la puissance réelle des machines auxquelles on fait référence aujourd'hui quand on parle

¹ C'est en ces termes que le sociologue Dominique Cardon analyse l'importance de l'algorithmique pour notre sujet : c'est « la force et la précision des calculs (notamment leur capacité à effectuer des traitements massifs en temps réel) qui expliquent l'émergence des algorithmes comme une nouvelle figure du pouvoir » ; Cardon D. (2018), « [Le pouvoir des algorithmes](#) », *Pouvoirs*, 164(1), p. 63-73.

² Voir Garvanèse G. (2016), « [Faire parler les données de santé](#) », *CNRS Le Journal* [en ligne], mars.

d'intelligence artificielle. Il faut d'après lui mesurer l'écart entre ce que les entreprises qui produisent et vendent ces machines nous promettent, ce qu'on imagine qu'elles font, et ce qu'elles font effectivement, qui consiste essentiellement à savoir reconnaître des formes dans des images, des sons, des mots dans des phrases, etc., loin du fantasme de la machine qui prendrait elle-même des décisions autonomes et plus loin encore de l'idée de conscience réflexive.

Ensuite, Dominique Cardon souligne les limites du big data pour mettre au jour des corrélations inaperçues et évoque le peu d'exemples probants dont on dispose en la matière. Dès lors, il insiste sur la nécessité de ne pas prendre pour argent comptant les promesses des « marchands d'IA », qu'elles s'adressent au citoyen, au consommateur ou au décideur public. C'est donc bien la pratique concrète des machines qu'il faut examiner pour comprendre le rôle qu'elles jouent ou qu'elles peuvent jouer dans les relations complexes entre les modalités de connaissance et les leviers de l'action publique.

2. Peut-on faire confiance aux « machines à gouverner » ?

Est-il vrai, en premier lieu, que le traitement algorithmique de données massives permet une connaissance dépourvue de biais, ou moins chargée de biais que d'autres modes d'appréhension cognitive du monde ? Il semble que s'en remettre à la machine permette, à tout le moins, de réduire l'effet d'un certain nombre de biais humains, trop humains ; c'est ce que l'on voit par exemple en analysant les décisions de remise en liberté prononcées par des juges et en les comparant avec ce que proposerait un algorithme de traitement prédictif des données. Des chercheurs américains¹ ont ainsi estimé que confier le traitement des demandes de libération (émises par des prévenus en attente de jugement) à un algorithme aurait permis, à taux de refus et donc à taux d'incarcération constant, de réduire de près de 25 % le nombre des infractions commises par les personnes remises en liberté, ou à l'inverse de garder le même niveau d'infractions commises en réduisant de 42 % le nombre d'incarcérations prononcées. De plus, alors même que l'algorithme fonctionne sur la base des décisions (humaines) prises dans le passé, il aboutit à un moindre taux d'incarcération pour les personnes issues des minorités noire et hispanique. Un tel résultat semble possible dans la mesure où, par comparaison avec le juge, la machine limite le risque de faire jouer des influences plus ou moins conscientes, qui éloignent la décision de l'objectif principal qu'elle est censée viser.

¹ Voir Kleinberg J., Lakkaraju H., Leskovec J., Ludwig J. et Mullainathan S. (2017), « [Human decisions and machine predictions](#) », *Quarterly Journal of Economics*, 133(1), p. 237-293, février.

Il y a cependant quelques motifs pour douter du caractère unilatéralement favorable d'un recours aux algorithmes, par rapport au jugement d'experts humains, classiques. En effet, la qualité d'un traitement de données vaut ce que valent les données enregistrées. Or il y a de nombreuses façons pour des données elles-mêmes d'être biaisées (sensibilité et positionnement des capteurs, redondances, etc.). En outre, tout algorithme, même s'il relève du « machine learning » (autrement dit de la capacité d'un outil de traitement de données à faire évoluer sa manière de les traiter), est programmé *ab initio* et peut reproduire, voire figer, les biais qui existent dans sa programmation initiale ou dans les données qu'il traite.

De plus, même si elle n'intervient que comme une « estimation » et non comme une instance de décision, la machine transforme néanmoins en profondeur la relation entre la recommandation et la décision – car il sera plus difficile au juge qui s'écartere de la recommandation de la machine-experte de justifier sa décision que dans les cas où il se contente de la suivre. Celui qui agit en suivant la recommandation sans connaître le détail de l'action de la machine (s'il en connaissait le détail, le travail de la machine serait inutile) ne peut pas justifier autrement son action qu'en disant qu'il fait confiance à la machine. Est-on prêt à se contenter de ce type d'argument lorsqu'il s'agit de l'intérêt général ?

Ainsi, par rapport à une expertise « humaine », ce court-circuit de la relation entre la recommandation et la décision, par la machine, fragilise l'idée même de responsabilité. Que suppose la responsabilité ? Que lorsqu'il y a une décision, l'autorité qui a été amenée à la prendre puisse en rendre compte, c'est-à-dire expliciter les raisons pour lesquelles elle l'a prise, les fondements sur lesquels elle s'est appuyée pour choisir telle option plutôt que telle autre – ces raisons devant entrer dans la série des motifs qu'elle est en droit d'invoquer. La condition pour qu'une décision prise (ou inspirée) par un traitement automatisé de données soit acceptable est donc qu'elle puisse être justifiée par un raisonnement qui restitue les principes du traitement appliqué.

De fait, dans la vie quotidienne – privée –, nous accordons notre confiance, au moins silencieusement et implicitement, dès lors que nous les utilisons, à de nombreuses machines dotées d'intelligence artificielle (*chatbots*, logiciels de guidage routier, synthèse vocale, etc.). C'est qu'il s'agit de services qui sont conçus pour notre satisfaction de consommateurs, pour s'adapter au plus près de nos caractéristiques individuelles qu'ils apprennent à connaître au fil du temps. Ils personnalisent ainsi leur manière de répondre à nos questions, d'émettre des suggestions (de musique, de vidéos, d'achat, etc.) à la lumière des traces que nous laissons lorsque nous interagissons avec eux. Le succès de ces machines tient sans doute à leur capacité de satisfaire la soif de personnalisation, corollaire de l'individualisme contemporain déjà évoqué.

Parce que tel est le modèle économique de l'intelligence artificielle à laquelle nous avons affaire, les algorithmes en jeu cherchent à aller toujours plus loin dans la « granularité » de leur appréhension du social : les catégories statistiques ne les intéressent plus dès lors qu'ils construisent une image, ou plutôt une ombre, de chaque personne à partir des traces qu'elle laisse. Mais la question qui nous importe ici est celle des conséquences de l'extension de cette logique dans le champ des questions sociales et politiques – autrement dit sur un terrain qui n'est plus individuel mais immédiatement collectif.

Si l'on se satisfait d'un service hyper individualisé dans le cas d'une transaction avec un opérateur privé, ne doit-on pas craindre, à l'inverse, s'agissant de service public, que ce que l'on gagne via l'individualisation ne soit compensé par des inégalités de traitement difficilement justifiables ?

On peut apprécier qu'un logiciel de recommandation musicale fonde ses conseils sur notre parcours individuel d'écoute et redouter que les services de police, les services sociaux, d'orientation scolaire et professionnelle, par exemple, s'en remettent à l'analyse automatisée de données relatives à notre comportement passé pour prescrire le traitement qui nous est appliqué. *A minima* s'impose ici un impératif de transparence et la possibilité de faire appel des décisions prescrites sur la base des algorithmes.

La question de la confiance ne se pose donc pas dans les mêmes termes pour « l'expertise » qui repose sur des algorithmes ou sur de l'intelligence artificielle, et pour celle qui s'appuie sur des savoirs formels, sur de l'analyse statistique traditionnelle ou encore sur un exercice de concertation. Les recommandations n'ont pas le même statut dans un cas et dans les autres. Néanmoins, les machines existent et vont vraisemblablement se sophistiquer et se diffuser. Elles sont susceptibles de traiter de l'information pertinente pour l'action publique, d'améliorer la qualité du service rendu dans différents domaines. Il convient dès lors de réfléchir aux conditions dans lesquelles il est possible d'exercer un examen critique de leur fonctionnement et de leurs effets en matière d'action publique.

3. « Comment voulons-nous être calculés ? »

Le point d'orgue du travail d'Alain Desrosières sur les statistiques consistait à construire les conditions de « discutabilité »¹ d'un outil qui se donne lui-même, *a priori*, comme indiscutable. Il fallait pour cela remonter à l'épistémologie de la statistique, comprendre à la fois en quel sens elle parle bien des choses elles-mêmes et en quel sens elle est le produit d'une construction sociale. C'est d'un travail analogue dont on aurait besoin avec l'intelligence artificielle : d'une critique de la raison algorithmique, prenant modèle sur la

¹ Voir en particulier le chapitre conclusif de Desrosières A. (2010), *op. cit.*

critique de la raison statistique ; elle solliciterait sans doute d'autres compétences, et poserait d'autres difficultés.

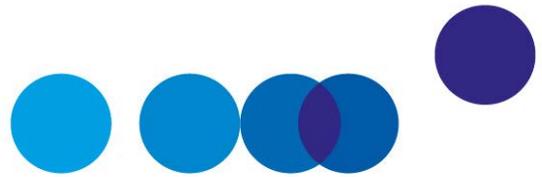
L'objectif serait cependant le même : « soulever le capot » de la machine à trier le divers, comprendre quels objectifs sont assignés à quel algorithme et quels effets il produit. C'est à cette condition qu'il est envisageable de sortir de la passivité, voire de la sidération qui nous gagne lorsque nous considérons les machines à décider. C'est aussi la condition pour que nous puissions, sinon avoir confiance dans les algorithmes eux-mêmes, du moins dans notre capacité à exercer notre défiance, notre capacité d'examen critique, à leur égard.

Si nos comportements sont aujourd'hui, en quelque sorte, gouvernés par le calcul, alors, pour pouvoir reprendre la main, la question que nous devons poser, a suggéré Dominique Cardon en clôture du séminaire, est « comment voulons-nous être calculés ? ». Cette question est aujourd'hui essentiellement abordée sous un angle individuel, celui des « données personnelles » et de l'exploitation commerciale des « cookies » et autres traces de connexion, dans le cadre du règlement européen pour la protection des données personnelles (RGPD).

Mais ce cadre est doublement insuffisant pour le problème qui occupe le présent rapport. D'une part parce que les données en jeu ne sont pas des données « personnelles », mais des données qui portent sur des relations entre des personnes et des dispositifs, entre différentes personnes via des dispositifs techniques (elles ne peuvent donc être pensées comme appartenant à une personne en particulier). D'autre part parce qu'il est insuffisant de demander à chaque personne de trancher cette question « comment voulons-nous être calculés ? », qui nous concerne bien plutôt en tant que collectif et qui à ce titre devrait faire l'objet d'une délibération.

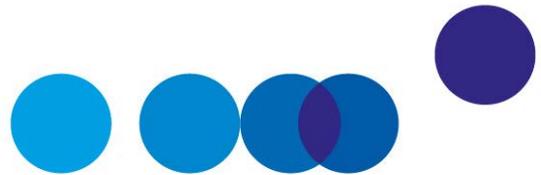
Si un travail d'expertise – ou plutôt de contre-expertise – des algorithmes peut permettre d'ouvrir l'espace d'un débat public sur ces enjeux, il ne suffirait pas à résoudre le problème épineux du pouvoir d'agir d'un collectif (un État, un groupement d'États ?) face à la puissance des acteurs de l'intelligence artificielle – souvent des sociétés multinationales qui défient déjà les puissances publiques sur le terrain de la réglementation et sur celui de la fiscalité.

En somme, si l'intelligence artificielle n'a pas (encore ?) fait émerger la perspective d'une « expertise sans expert » au service de l'action publique, elle pose néanmoins un défi considérable à ceux qui s'efforcent de penser la relation entre la connaissance et la décision dans un cadre démocratique. La question des institutions adéquates pour conduire les audits des algorithmes et organiser leur régulation n'est pas aujourd'hui tranchée et demandera sans doute beaucoup de temps et d'efforts de la part de l'ensemble des acteurs engagés sur le sujet.



PARTIE III

QUELLES PISTES POUR FAIRE AVEC LA DÉFIANCE ?



La défiance envers l'expertise n'est ni une découverte récente ni un phénomène accidentel. Elle ne saurait être résumée à sa forme contemporaine, liée aux modalités nouvelles de circulation de l'information, du savoir, de l'opinion. L'un des ressorts structurels de la défiance envers les experts tient au rôle de médiateur qu'occupe celui qui est placé en situation d'expertise, à sa position entre deux mondes, entre deux langages. La défiance vient sans doute aussi de ce qu'on attend trop de la part de l'expert – sans doute encore davantage dans un contexte où l'on ose moins revendiquer ses choix en fonction de préférences de nature ouvertement idéologiques.

L'idéal positiviste de l'expert scientifique apportant les éléments permettant de trancher le débat public suppose implicitement qu'à une question politique il y aurait une réponse scientifique ; autrement dit, que les questions qui nous divisent dans nos vies de citoyens seraient du même ordre – ou du moins, pourraient et devraient être posées en des termes du même ordre – que celles que résolvent les scientifiques. Il est douteux qu'on puisse adhérer pleinement, de bonne foi, à cette vision, mais cela n'empêche pas, lorsque l'on se heurte à un conflit politique, d'espérer qu'une connaissance vienne dénouer le différend.

On constate cependant que, sur les objets de débat les plus vifs, le type de problèmes que la politique doit trancher n'est pas du même registre que ceux que la science (y compris la science qui s'intéresse directement aux objets du débat) est de nature à élucider. À quoi il faut ajouter que la scène médiatique et l'opinion publique cadrent elles aussi les questions d'une manière encore différente, obéissant à d'autres impératifs.

Prenons l'exemple du climat : de quoi discutent aujourd'hui les climatologues, lorsqu'ils pratiquent leur discipline scientifique ? Pas de l'existence d'un réchauffement, c'est établi. Pas non plus de son origine anthropique, ce n'est plus douteux. Les questions qui occupent aujourd'hui la pointe avancée de la recherche portent bien plutôt sur des questions comme le rôle des nuages dans la limitation de l'effet de serre, l'ampleur de la montée des océans, la capacité à déterminer les causes précises d'un phénomène météorologique extrême... Or, les questions qui sont politiquement brûlantes en la matière ne sont pas celles-ci : il s'agit bien plutôt de décider de la répartition des efforts entre pays du Nord et pays du Sud, ou de l'équilibre à trouver entre les mesures destinées à limiter le réchauffement et celles qui doivent nous permettre de nous y

adapter. S'agit-il ici de questions pour lesquelles il faut attendre les réponses des climatologues ? Enfin, dans l'opinion publique, la réalité même d'un réchauffement global n'est pas encore complètement acquise, elle est parfois contestée, y compris par des personnalités à qui des tribunes sont ouvertes dans la presse, au gré d'épisodes météo plutôt frais. Est-ce un surcroît de recherche, une expertise nouvelle dont on a besoin en pareil cas ?

En somme, les controverses scientifiques, les différends politiques et les polémiques médiatiques ne se situent pas, à un instant donné, sur un même plan, et il n'est pas possible d'éteindre directement les uns avec les apports des autres.

Parce que ce rapport met en évidence les dimensions structurelles de la défiance, il invite donc à une forme de modestie dans la mobilisation des savoirs. Il suggère de « faire avec » le décalage des problématiques entre la recherche scientifique, l'action politique et le débat public, et en définitive de « faire avec » la défiance, prise comme une donnée, sans prétendre l'abolir – ni chercher à l'instrumentaliser aux dépens des experts.

« Faire avec la défiance », ce n'est pas s'y résigner, ni condamner l'expertise ; c'est accepter que se structure ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie ». Cette contre-démocratie n'est pas plus le contraire de la démocratie que la défiance n'est le contraire de la confiance ; elle en est, dit Rosanvallon, le « contrefort »¹, c'est-à-dire ce qui la soutient du côté où elle présente des faiblesses. C'est prendre au sérieux la défiance, la prendre en compte dans la façon dont on construit, relaie, diffuse et utilise les savoirs, c'est permettre à chacun de faire valoir cette défiance, d'interroger les procédures, c'est ne pas demander de croire ce que dit une autorité « parce que c'est une autorité ». C'est en somme trouver les voies de l'institutionnalisation de la défiance, de son incorporation dans l'expertise elle-même, pour faire en sorte que l'esprit critique améliore la qualité du travail des experts et ne se transforme pas en soupçon indifférencié.

Les préconisations rassemblées dans cette partie ne viseront donc pas à « recréer la confiance », mais à incorporer dans les institutions et les pratiques d'expertise rénovées la prise en compte du questionnement et des doutes des citoyens, qui n'ont pas à être critiqués en tant que tels. Ces propositions sont donc, toujours selon les mots de Rosanvallon, « destinées à compenser l'érosion de la confiance par une organisation de la défiance »².

¹ Rosanvallon P. (2006), *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 13.

² *Ibid.*, p. 11.

Dans cette logique, il ne saurait être question d'offrir un remède unique, qui serait contradictoire avec ces conclusions et avec l'idée qu'un perfectionnement constant est nécessaire. Si l'on veut éviter que l'institutionnalisation de la défiance soit capturée par un corps professionnel, par un courant politique ou par quelque intérêt particulier que ce soit, il convient de s'assurer qu'elle est portée par une variété d'instances diverses¹. C'est ce à quoi invitent également Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe : en évoquant la situation contemporaine du citoyen qui « lorsqu'il veut résoudre des problèmes que n'ont su ni prévoir ni éviter les spécialistes, se trouve à nouveau entre leurs mains »², ils concluent qu'il n'a « d'autre solution que de maintenir la délégation, mais en multipliant les dispositifs pour les contrôler et les surveiller ».

Par conséquent, on présentera d'abord l'état d'esprit qui devrait animer les évolutions du fonctionnement de l'expertise, avant d'exposer les grands objectifs à partir desquels peuvent se décliner des préconisations concrètes, touchant directement aux institutions et aux pratiques de l'action publique, et adaptées aux spécificités du contexte français tel qu'il a été analysé.

Dans différents secteurs, notamment ceux qui sont les plus concernés par l'expertise institutionnelle (santé, environnement, etc.) de nombreuses propositions ont récemment été émises pour améliorer le fonctionnement, la transparence, la lisibilité de l'expertise. Il n'appartient pas au présent rapport de commenter ou de reprendre des propositions de cet ordre. Le choix fait ici est de s'en tenir, pour les propositions comme pour les analyses, aux conséquences qu'on peut tirer des leçons transversales en la matière.

De même, plusieurs initiatives se structurent pour répondre au défi de l'accès à une information de qualité. Elles portent d'une part sur la production de l'information – avec la recherche d'un nouveau régime d'autorégulation professionnelle, par exemple sous la forme d'un « Conseil de presse »³, envisagé par la mission annoncée le 9 octobre 2018 par la ministre de la Culture, visant à préfigurer un « conseil de déontologie du journalisme », mais aussi avec les réflexions en cours sur les évolutions souhaitables du modèle économique des médias⁴. Elles touchent d'autre part à l'éducation aux médias et à l'information, coordonnée en France par le Clemi⁵, dont l'action s'adapte à l'évolution des médias eux-mêmes, notamment numériques.

¹ C'est cette idée que résume Rosanvallon lorsqu'il affirme que « la fonction contre-démocratique ne peut être que plurielle » (*ibid.*, p. 306).

² Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, *op. cit.*, p. 311.

³ Voir notamment Sirinelli M. (2014), *Autorégulation de l'information : comment incarner la déontologie ?*, rapport remis à la ministre de la Culture et de la Communication.

⁴ Voir Cagé J. (2016), *Sauver les médias ?*, Paris, Seuil, La République des idées.

⁵ Centre pour l'éducation aux médias et à l'information.

Tout en affirmant l'importance de ces deux enjeux, le présent rapport s'en tiendra donc à des recommandations qui portent plus directement sur la mobilisation de l'expertise pour les politiques publiques.

Une question d'état d'esprit

L'expert est soumis à des injonctions contradictoires : il doit à la fois restituer ce que dit le savoir disponible, mais dans la langue de l'action ; il doit être à la fois exhaustif et pratique, impartial et permettre de trancher. En outre, parce qu'il traduit des énoncés d'un langage dans un autre, il y a toujours plusieurs expertises possibles, comme il y a toujours plusieurs traductions possibles d'un même énoncé – et les langues elles-mêmes évoluent et s'enrichissent au gré des traductions qu'elles accueillent.

« *Traduttore traditore* », dit l'italien, se méfiant des trahisons que le traducteur ne peut pas ne pas commettre. Comme lui, l'expert est à la fois indispensable, pour que se comprennent des gens qui ne parlent pas la même langue ; remplaçable, car il y a toujours plusieurs manières de traduire, plusieurs manières de hiérarchiser les informations qu'on choisit de faire passer explicitement et celles qu'on est contraint de laisser de côté pour se conformer aux règles de la langue-cible ; et suspect, car, lorsqu'on a besoin d'un traducteur, on ne peut pas vérifier la fiabilité du travail de celui qui traduit.

Que veut dire, alors, prendre cette situation de passeur ou de traducteur au sérieux ? Elle appelle notamment une attitude de modestie, qui sied à celui qui, s'il se sait utile, a conscience que son travail n'est jamais définitif, peut toujours être amélioré, et qu'il aurait pu être fait autrement. Issue de la lucidité sur les points de tension qui caractérisent toute situation d'expertise, cette modestie doit être assumée aussi bien par ceux qui sont sollicités comme experts que par ceux qui font usage de l'expertise.

En effet, au-delà de la figure de l'expert lui-même, la prise en compte de ces relations d'intermédiation doit permettre à chacun de mieux comprendre les attentes, les capacités et les contraintes des autres instances engagées dans ces relations, et de mieux les accepter. C'est à une intelligence relationnelle ou situationnelle, corollaire de cette forme de modestie, qu'il convient de faire appel pour une meilleure expertise. Cela suppose de penser et de construire des interfaces qui traduisent cette prise en compte par chaque acteur de la situation de l'autre. On sera alors en meilleure capacité de savoir ce que l'on peut effectivement attendre de quelqu'un, ce qu'il est raisonnable de lui demander et dans quels délais et quel format il est en état de le produire.

Cela suppose aussi d'abandonner les postures unilatéralement descendantes par lesquelles l'expert cherche à imposer la valeur de son savoir, à le faire valoir comme norme sociale, et de renoncer à la pensée magique selon laquelle disposer d'un savoir

pourrait dispenser de débattre ou de faire de la politique. Cela implique, pour les praticiens de l'expertise, de partager leurs doutes, d'expliquer le statut, la genèse et la portée des savoirs qu'ils manient et des énoncés qu'ils prononcent, plutôt que de demander à leurs interlocuteurs d'avoir confiance en leurs conclusions – en un mot, préférer l'épistémologie à la pédagogie, surtout à une époque où les adultes, plus formés que jamais, refusent d'être considérés comme des enfants.

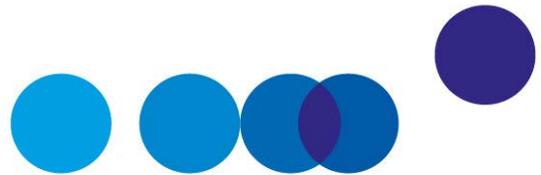
« Faire avec la défiance », cela veut dire enfin institutionnaliser la défiance elle-même : l'incorporer dans les institutions et dans les pratiques de l'expertise en train de se faire. Il ne s'agit pas de laisser libre cours au soupçon généralisé, bien au contraire. La leçon de Machiavel dont on peut ici s'inspirer consiste à dire que, pour affermir des institutions, il faut que les citoyens puissent librement porter une accusation contre les responsables dont ils pensent qu'ils ont failli et que ces accusations fassent l'objet d'enquêtes afin d'être purgées, dans un sens ou dans l'autre, de façon rapide et lisible. Si à l'inverse il n'est pas possible de porter des accusations et de déclencher des enquêtes, alors le soupçon prospérera, contre les personnes et contre les institutions elles-mêmes¹. Pour l'objet en jeu, il convient de faire entrer, explicitement, dans les instances d'expertise, ceux qui se montrent sceptiques à leur endroit, afin de bénéficier de l'apport d'un questionnement qui ne serait peut-être pas venu spontanément aux experts et de dissiper certains malentendus. À cet égard, dans la difficulté que rencontre aujourd'hui l'expertise se trouve néanmoins une ressource : si les médias numériques ont été les véhicules de la parole défiante, ils peuvent et doivent être utilisés, en retour, comme des outils d'incorporation de cette défiance pour en faire bénéficier l'expertise.

Ce que l'on retient aussi des analyses menées jusque-là, c'est que ce processus n'a pas de terme prédéfini. Tel était l'un des messages du sociologue Jean-Yves Trépos au cours du séminaire : l'élargissement du spectre des voix amenées à se faire entendre dans l'expertise est un processus infini. Les préconisations ici formulées entendent donc tenir compte de ces impératifs : la modestie, le souci de l'épistémologie, l'institutionnalisation toujours inachevée de la défiance dans l'expertise, l'ouverture à la possibilité de contre-expertises. La conséquence en est que les dispositifs envisagés sont toujours transitoires, toujours susceptibles d'être améliorés. Ils ne prétendent pas au statut de « *golden standard* » voué à restaurer la confiance une bonne fois pour toutes.

Pour y parvenir il faut définir une série d'objectifs qui découlent de cet impératif de « faire avec la défiance » et qui permettent de concevoir et d'organiser des propositions d'évolution des institutions, des procédures et des pratiques de la mobilisation de l'expertise. Premier objectif : partir des questions que les citoyens se posent, telles qu'ils se les posent, plutôt que des résultats de la science elle-même. Deuxième objectif :

¹ Voir Machiavel (2004), *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Paris, Gallimard, Livre I, chapitres 7 et 8, p. 83-91.

rendre les expertises et leurs usages plus « lisibles », autrement dit faire en sorte que le statut des énoncés des experts, leur provenance et leur portée soient plus faciles à analyser pour tous ceux à qui ils sont destinés. Troisième objectif : rapprocher les cultures des différents acteurs, qui, particulièrement dans le contexte français très cloisonné, ne parviennent pas toujours à prendre en compte les impératifs qui s'imposent aux autres.



CHAPITRE 10

RÉPONDRE AUX QUESTIONS DES CITOYENS

On l'a vu en particulier en matière de vaccination, les citoyens déplorent souvent que les questions qu'ils se posent, telles qu'ils se les posent, ne soient pas prises en compte et n'obtiennent pas de réponse.

Aujourd'hui, malgré d'importants efforts dans de nombreux secteurs, l'accès aux connaissances mobilisées dans l'action publique demeure très disparate. On a vu aussi que la création d'une instance susceptible d'être saisie par les citoyens était un moyen de donner une visibilité nouvelle à un problème public, de mieux le connaître et de l'intégrer dans la conduite des politiques.

Proposition : créer un « défenseur du droit d'accès aux expertises », chargé de recenser les questions soulevées par les citoyens quant aux connaissances utiles à l'action publique. Il s'agirait d'un « guichet unique » pour le citoyen, offrant ainsi une plus grande accessibilité, dont le sérieux serait garanti par une présidence confiée à une personnalité reconnue à la fois pour sa familiarité avec les sciences, pour son souci de l'intérêt général et pour son goût du dialogue avec les citoyens.

Il s'agirait d'un service de recueil des interpellations, qui pourrait être saisi par courrier, par e-mail, sur les réseaux sociaux, par les citoyens, mais aussi par les corps intermédiaires, qui tous pourraient lui demander de relayer, sur un enjeu d'intérêt public, un besoin de connaissances. Il ne serait pas censé répondre à lui seul à toutes les sollicitations ; cela constituerait un doublon par rapport aux institutions compétentes et serait matériellement impossible.

Bien plutôt, il faudrait prévoir que les organismes de recherche et d'expertise compétents soient tenus de répondre aux saisines de ce défenseur dans un délai déterminé. Cette structure aurait pour première mission de solliciter le réseau des correspondants qui, dans différentes institutions existantes, produiront des réponses aux interpellations des

citoyens et de s'assurer que les questions des citoyens ont bien été entendues et traitées. Il pourrait revenir ensuite aux citoyens d'évaluer la qualité des réponses apportées à leur question – et le défenseur pourrait se faire l'écho de ce jugement.

Le cas échéant, le défenseur devrait reconnaître qu'il y a des questions auxquelles l'administration et ses agences ne sont pas en mesure d'apporter de réponse, soit qu'elles ne relèvent pas de la relation entre la connaissance et l'action, soit que les connaissances manquent à ce sujet.

Si l'on sollicite le défenseur du droit d'accès aux expertises pour demander, par exemple, si l'abaissement des limitations de vitesse est susceptible de réduire l'accidentologie et la mortalité sur les routes, ou bien si les exonérations de cotisations patronales ont un effet sur le chômage, on trouvera des liens vers les ressources mises à disposition par les différents services de l'État et les organismes scientifiques.

À l'image de ce que fait aujourd'hui le Défenseur des droits, ce service serait amené à produire, chaque année, un rapport permettant de connaître les thèmes sur lesquels il est le plus souvent saisi – qui pourrait constituer une sorte de « baromètre » de la défiance. L'idée serait de renverser la logique de la « vulgarisation » ou de la « médiation scientifique » qui part aujourd'hui essentiellement des résultats de la science et cherche à les faire connaître, autrement dit de partir ici explicitement des questions telles que les citoyens se les posent.

L'approche développée dans ce cadre pourrait essaimer au sein de la sphère publique et permettre le développement d'une stratégie générale de présence réactive des administrations sur les réseaux sociaux, dont le principe serait précisément de partir des questions des citoyens plutôt que des messages que l'autorité souhaite délivrer.

La mise en place d'un tel relais devrait, pour être cohérente avec les objectifs qu'elle poursuit, être précédée d'une étude approfondie, notamment sur les attentes des citoyens. Pour ce qui est de la structure et du positionnement d'une telle instance, plusieurs scénarios peuvent être envisagés :

- il serait possible de confier cette mission au Défenseur des droits, en ajoutant, au sein de cette autorité indépendante, un service chargé de traiter les interpellations portant sur l'expertise. Cela permettrait de prendre appui sur une institution qui a réussi à se rendre visible et que les citoyens peuvent déjà saisir directement, mais pourrait emporter le risque de diluer la fonction d'interpellation des experts et de la faire passer au second plan, derrière les missions actuelles du Défenseur des droits, voire d'introduire une confusion entre ces différentes missions ;
- un rattachement auprès de la Commission nationale du débat public (CNDP) pourrait aussi être étudié, compte tenu de l'expérience de cette instance en matière d'interactions entre citoyens et experts. Les difficultés à surmonter tiendraient alors à

ceci que la Commission ne travaille à l'heure actuelle que sur des projets ponctuels, à l'invitation des pouvoirs publics, n'a pas l'habitude de traiter des saisines directes émanant de citoyens et n'a qu'une activité limitée, par exemple, sur les réseaux sociaux ;

- enfin, créer une instance spécifique présenterait l'avantage d'une identification plus directe entre la mission et son incarnation, mais supposerait un travail, potentiellement long, de construction de sa notoriété auprès du grand public.

Cette ambition de prendre au sérieux les questions des citoyens doit aussi aller au-delà de l'écho que pourrait leur donner le défenseur et trouver une traduction positive, notamment dans le monde de la recherche. Si l'activité scientifique doit rester, pour l'essentiel, son propre régulateur, il serait intéressant de réfléchir aux moyens de traiter les questions que les citoyens posent et qui appellent des réponses spécifiquement scientifiques – celles que, par exemple, le défenseur de l'accès aux expertises aurait identifiées comme n'étant pas traitées de façon satisfaisante par les organismes d'expertise.

Proposition : créer un droit de tirage citoyen sur des travaux de recherche scientifique d'intérêt public. *Un jury de citoyens rattaché au défenseur de l'accès aux expertises, avec une dotation budgétaire annuelle, examinant les remontées de questions du grand public, pourrait dialoguer avec des chercheurs pour étudier la faisabilité d'une étude sur une question sélectionnée pour l'intérêt qu'elle suscite, ou encore d'une « contre-expertise » sur un sujet polémique. Il ne s'agirait pas de concurrencer les circuits classiques de financement et de validation des projets de recherche, mais de créer un canal supplémentaire d'échange avec le public.*

* * *

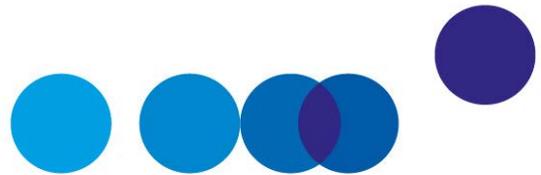
Il importe aussi de donner à ces questions une traduction pratique dans la conduite de l'expertise institutionnelle, notamment dans les évaluations de politiques publiques. Si l'on veut que les citoyens s'approprient les évaluations, il faut s'assurer qu'elles répondent aux questions qu'ils se posent sur les politiques – et, lorsque cela est impossible, expliquer clairement pourquoi. Comment faire en sorte que l'évaluation des politiques publiques soit davantage articulée aux préoccupations des citoyens ?

Proposition : créer des comités de citoyens pour accompagner certaines évaluations de politiques publiques. De tels comités pourraient être installés auprès du Parlement pour participer à ses missions d'évaluation,

qui devront nécessairement être renforcées¹. Aux côtés d'experts et de parlementaires exerçant leurs missions de suivi de l'application de la loi et de contrôle du gouvernement, des panels citoyens pourraient être mandatés pour participer aux travaux d'évaluation ex post des lois les plus importantes, à deux étapes précises du processus : en amont pour contribuer à l'élaboration des questions évaluatives et en aval pour formuler des préconisations d'adaptation des dispositifs une fois les résultats des évaluations disponibles.

Une telle démarche pourrait également être mise en œuvre pour les évaluations de politiques publiques commandées par le gouvernement. À ce titre, France Stratégie se propose d'expérimenter un dispositif impliquant un groupe de citoyens dans le cadre de l'un de ses prochains travaux d'évaluation.

¹ Sur ce point, voir la section suivante.



CHAPITRE 11

RENDRE LES EXPERTISES PLUS LISIBLES

Malgré les progrès réalisés avec la constitution d'agences indépendantes et plus transparentes, il reste souvent difficile de se faire une idée de la portée des paroles d'experts qui émergent dans le débat public, ou de comprendre sur quels arguments, nourris par de la connaissance, reposent les décisions politiques. Au-delà de la seule « visibilité » des procédures, il convient de rechercher une plus grande « lisibilité », pour le public, du fonctionnement de l'expertise, qui témoignerait d'une prise en compte de la défiance.

Rendre l'expertise plus lisible, c'est notamment clarifier les rôles entre experts et décideurs, en particulier face aux risques – cet objectif est d'ailleurs revendiqué en des termes analogues dans le rapport du Conseil d'État sur la prise en compte du risque dans la décision publique¹.

Cet effort devrait s'imposer en premier lieu au gouvernement, qui est le plus grand usager d'expertise en France ; plusieurs évolutions des procédures par lesquelles il sollicite les experts sont envisageables et permettraient d'améliorer la transparence, l'indépendance et la pluridisciplinarité des savoirs qu'il mobilise.

Proposition : instaurer de nouvelles règles pour une plus grande transparence de l'expertise mobilisée par l'exécutif. Afin d'éviter le recours excessif aux expertises « ad hoc », commandées à des personnalités choisies intuitu personae par le gouvernement et les contestations qu'un tel recours peut engendrer, il est possible de poser un certain nombre de règles qui assureraient une meilleure visibilité des conditions dans lesquelles les experts mobilisés par l'exécutif sont sélectionnés et travaillent.

¹ Voir Conseil d'État (2018), *La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse*, étude, avril ; en particulier dans le troisième axe de ses propositions, pour « améliorer la gouvernance publique » (propositions 11 à 20).

Il s'agirait, par exemple, de publier l'ensemble des lettres de mission adressées à des experts par l'exécutif et de systématiser les auditions, par les parlementaires, des experts saisis par le gouvernement avant et après la remise des travaux ; mais aussi de demander une déclaration publique d'intérêts aux experts sollicités par le gouvernement à titre individuel et aux membres de commissions sélectionnées par le gouvernement et ses administrations ou agences. Une telle mesure ne viserait pas à enquêter de façon détaillée sur les revenus ou le patrimoine des experts mais à rendre visible « d'où » ils s'expriment et à prévenir d'éventuels déséquilibres dans les réseaux sollicités pour éclairer la décision publique.

Il conviendrait également de supprimer la possibilité pour le gouvernement de nommer un « parlementaire en mission », qui contribue à brouiller les frontières entre l'expertise commandée par l'exécutif et le travail parlementaire de contrôle (type mission d'information ou commission d'enquête), par nature collégial et devant faire l'objet d'une adoption dans l'instance idoine¹.

* * *

D'autres déséquilibres peuvent exister au sein de l'expertise utilisée par l'action publique, entre différentes disciplines, certaines ayant plus de facilités que d'autres à se faire entendre, en raison de leur structuration interne, de leur rapport au pouvoir, des parcours des responsables politiques et des élites administratives. Ainsi, afin de permettre à l'exécutif de mieux appréhender la complexité des enjeux qu'il traite, il pourrait être utile de renforcer ses possibilités d'interaction avec les chercheurs en sciences humaines et sociales.

Proposition : créer un organe d'échanges réguliers entre les sciences humaines et sociales et le gouvernement. *Le Conseil d'analyse économique offre aujourd'hui au Premier ministre la possibilité d'échanger fréquemment, de façon structurée, avec des panels d'économistes, mais il n'existe pas d'organe analogue pour d'autres sciences sociales. Il s'agirait d'organiser un collège de chercheurs issus de différentes disciplines relevant des sciences humaines et sociales, qui aurait pour mission d'éclairer le gouvernement sur les enjeux d'actualité – en assurant, dans ce cas, le respect du plus grand pluralisme. Afin de renforcer son indépendance et ses fonctions de médiation, le collège pluridisciplinaire pourrait émaner des communautés scientifiques concernées, via une modalité de désignation qui permette de refléter la diversité des*

¹ Une [proposition de loi organique](#) visant à supprimer les missions temporaires confiées par le gouvernement aux parlementaires, présentée par le sénateur Jacques Mézard, a été adoptée en première lecture par le Sénat le 3 février 2016, mais n'a jamais été mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

disciplines et des points de vue (et non pas résulter de nominations directes de l'exécutif). En revanche, son ordre du jour serait arrêté par le gouvernement.

* * *

Si l'évaluation des politiques publiques n'est que l'une des modalités d'expertises pertinentes pour l'action publique, elle doit en revanche disposer d'une visibilité spécifique et de garanties d'indépendance rigoureuses pour être reçue avec intérêt. En amont d'un organe d'évaluation dont pourrait se doter le Parlement, qui contre-expertiserait l'évaluation *ex ante* des projets de loi et prendrait à sa charge l'évaluation *ex post* des lois, il conviendrait de donner une plus forte visibilité et une plus grande indépendance aux missions d'évaluation dans chacun des grands ministères¹.

Proposition : structurer des services d'évaluation dans les principaux ministères, qui devraient être dotés d'un budget « sanctuarisé ». Pour être crédibles, ils devraient bénéficier de garanties d'indépendance professionnelle au moins équivalentes à celles des services statistiques ministériels (dont ils pourraient être une branche, ou bien exister comme des institutions distinctes), voire au-delà, avec par exemple la nomination de leur direction pour une durée significative et irrévocable, l'approbation de cette nomination par le Parlement, l'installation d'un conseil scientifique spécifiquement dédié à un tel service...

L'une des missions de ces services pourrait être d'enrichir de données d'analyse certifiées les évaluations *ex ante* qui accompagnent les projets de loi, visant à en discuter en détail les impacts attendus.

* * *

On l'a vu, la France se distingue de nombreux régimes comparables par la concentration de l'expertise à proximité de l'exécutif et, entre autres, par la faiblesse de l'appareil d'expertise à la main des parlementaires. On peut y voir un déficit démocratique et une limite à la capacité du pouvoir législatif d'exercer non seulement sa fonction de contrôle de l'exécutif mais aussi ses fonctions de législateur, pour lesquelles il doit pouvoir être éclairé par les évaluations de politiques publiques disponibles. Plusieurs initiatives sont à l'œuvre au cours de la période récente et il est vraisemblable que la situation évolue prochainement².

¹ C'était l'une des recommandations, au sujet du ministère de l'Éducation nationale, portées par le rapport de la Cour des comptes, *L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, décembre 2017.

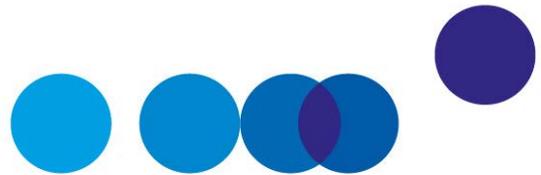
² Voir notamment les documents du groupe de travail « Pour une nouvelle Assemblée nationale », consacré aux « [moyens de contrôle et d'évaluation](#) » [en ligne].

Proposition : élargir la capacité de recourir à l'expertise au-delà de l'exécutif, en dotant notamment le pouvoir législatif de capacités d'enquête et de recherche beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui. Ce recours pourrait prendre des formes variées, à l'image des initiatives engagées ces derniers mois par l'Assemblée nationale : mobilisation d'un budget de recherche pour commander des études et installation d'un organe d'évaluation au sein du Parlement, qui aurait notamment pour mission de contre-expertiser les études d'impact annexées aux projets de loi et de produire des études d'impact pour les propositions de loi.

* * *

Lorsque les polémiques ont surgi sur certaines statistiques publiques, notamment autour de l'indice des prix à la consommation, les producteurs de ces données ont engagé une réflexion visant à mieux comprendre les ressorts des écarts entre les perceptions des Français et leurs mesures, et à faire évoluer leurs indicateurs afin de les rendre plus lisibles et plus compréhensibles. La possibilité de mener ce travail dépend notamment d'une interaction soutenue entre les services de statistique publique et la société au sens large : corps intermédiaires, médias, citoyens. Le Conseil national de l'information statistique (Cnis) est, depuis 1984, le lieu prévu à cet effet ; il présente déjà ses travaux en ligne et permet à qui le souhaite de participer à ses réunions. Peut-on aller plus loin ?

Proposition : faire vivre le débat sur la production statistique, en associant de façon volontariste des panels de citoyens aux travaux du Cnis et en développant des partenariats avec les médias, avec les écoles de journalisme et avec les réseaux sociaux. Au-delà de la possibilité de s'inscrire, à laquelle songent sans doute peu de citoyens profanes, il conviendrait de diffuser en ligne et en vidéo les débats déjà organisés et de dynamiser de façon systématique l'implication des citoyens aux discussions sur l'information statistique notamment en intervenant sur le terrain des réseaux sociaux, afin de faciliter l'appropriation de ces sujets par le public.



CHAPITRE 12

RAPPROCHER LES CULTURES DES ACTEURS DE L'EXPERTISE

Enfin, toujours d'après l'état d'esprit présenté plus haut, qui consiste à prendre en compte les situations de médiations dans lesquelles les experts interviennent et qui invitent au développement d'une intelligence relationnelle, il est souhaitable d'envisager des transformations culturelles dans la façon dont circulent les différents types de savoir.

* * *

L'action publique ne saurait être limitée aux pouvoirs exécutif et législatif. Elle est conduite très largement à un niveau local, dont les responsables disposent souvent de réelles marges de manœuvre mais n'ont pas toujours accès à toutes les informations disponibles pour faire leurs choix en connaissance de cause et qui manquent aussi de relais pour diffuser les acquis de leur expérience professionnelle.

Proposition : organiser dans tous les ministères pour lesquels c'est pertinent des canaux de circulation des savoirs utiles pour l'action de terrain. Au-delà de la formation continue, souvent insuffisante, il s'agit d'équiper les « street-level bureaucrats » d'un appareil d'expertise répondant à leurs besoins, qui peut prendre des formes variées. Tout d'abord, il s'agirait de faire bénéficier les agents d'une banque de ressources validées, issues de l'évaluation d'expérimentations locales (type « what works centre¹»). Ensuite, il

¹ Voir Agence nouvelle des solidarités actives (2017), *What Works Centres britanniques : quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France ?*, rapport rédigé en partenariat avec France Stratégie, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le Commissariat général à l'égalité des territoires, Santé publique France, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, mars.

conviendrait de faciliter la mise en relation entre pairs pour résoudre des problèmes, qui constituerait une « hotline » pour répondre à leurs questions fréquentes. Enfin, « France Expérimentation agents », présenté lors du deuxième Comité interministériel de la transformation publique, pourrait permettre aux agents publics de faire remonter non seulement les difficultés ou les obstacles qu'ils rencontrent, mais aussi les solutions qu'ils inventent au quotidien.

L'émulation que pourrait susciter ce type de plateforme contribuerait à donner une plus grande visibilité à l'expertise du terrain, qui pourrait ainsi être plus facilement utilisée pour éclairer la décision des pouvoirs publics nationaux.

* * *

Au-delà de ce qui concerne les acteurs publics, y compris de terrain, l'accès du grand public aux ressources de l'expertise passe quant à lui largement par les médias. Les cahiers des charges des chaînes de l'audiovisuel public¹ prévoient déjà qu'elles doivent accorder une place significative à l'information scientifique et veiller à la pluralité et à la diversité des expert(e)s invité(e)s dans les émissions. Peut-on cependant se satisfaire de l'existant ?

Il conviendrait de réfléchir à la complémentarité entre différentes productions de contenu pertinent en matière de savoirs d'intérêt général, entre ce qui relève aujourd'hui du service public de l'audiovisuel, des opérateurs de l'Éducation nationale, des services de diffusion des savoirs des grandes institutions scientifiques et des agences d'expertise.

Proposition : fédérer en réseau les producteurs publics de contenus multimédias ayant vocation à promouvoir la culture scientifique et à vulgariser l'état de la recherche d'intérêt public, en sciences de la nature et en sciences humaines. Un tel réseau pourrait partir des sujets mis en avant par le défenseur de l'accès aux expertises, s'appuyer sur le savoir-faire de Canopé² et d'autres producteurs issus de la sphère publique, pour rassembler des supports textuels, vidéos ou interactifs, ouverts aux commentaires constructifs. Ces éléments pourraient à la fois nourrir l'audiovisuel public et servir de ressources dans le développement d'une stratégie publique de présence des administrations et des instances en charge de l'expertise sur les réseaux sociaux numériques. Au-delà, ce réseau pourrait nouer des partenariats

¹ Voir par exemple le cahier des charges de France Télévision, fixé dans le [décret n° 2009-796 du 23 juin 2009](#).

² [Canopé](#) est le réseau d'édition et de diffusion de ressources pédagogiques rattaché au ministère de l'Éducation nationale.

avec les plateformes contribuant déjà à la diffusion des travaux de recherche à destination du grand public (theconversation.fr, skepticalscience.com, par exemple).

* * *

Ces transformations culturelles peuvent aussi être engagées par des évolutions de la formation de l'ensemble des professions qui contribuent le plus à l'univers de l'expertise : chercheurs, administratifs, politiques, journalistes...

Au cours du séminaire, les formations reçues aujourd'hui par les uns et les autres ont régulièrement été mises au banc des accusés pour rendre compte des incompréhensions qui séparent les acteurs de l'expertise. La formation qui fut le plus souvent condamnée était celle des élites administratives – qui se trouve aussi être souvent celle qu'ont suivie les élus – en particulier celle de l'ENA, supposée laisser une place trop faible aux interactions avec la recherche.

Proposition : faire évoluer la formation des élites administratives pour les ouvrir à une pluralité de cultures (pratiques scientifiques, techniques de mobilisation des savoirs du vécu). Au-delà du 4^e concours d'entrée à l'ENA, désormais ouvert aux docteurs des sciences de la vie, de la nature et des sciences humaines et sociales, il semble nécessaire de renforcer la place des interactions avec la recherche dans le cours de la formation de l'ensemble des élèves.

* * *

Du côté de la formation des chercheurs, il convient également de mieux prendre en compte les interactions avec l'action publique et avec la société au sens large, sans introduire pour autant de confusion entre recherche et expertise.

Proposition : former les chercheurs à la parole publique, au dialogue avec les citoyens et avec les acteurs publics, pour les sensibiliser aux complexités des usages pratiques de la science. Une réflexion pourrait également être menée sur la juste place de la participation aux démarches d'expertise dans les évaluations et dans les carrières des chercheurs.

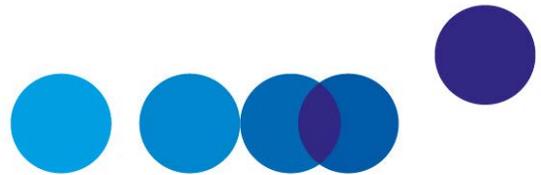
* * *

Les journalistes, eux aussi, gagneraient à être davantage formés aux échanges avec les experts, quel que soit leur domaine de spécialité, pour leur permettre de les solliciter à bon escient, de leur poser des questions auxquelles ils peuvent répondre, dans des conditions de temporalité acceptables.

Proposition : insérer des modules de culture scientifique et technologique, mais aussi d'épistémologie dans les formations de journalistes, afin qu'ils puissent aborder aussi bien les sciences dures que les sciences humaines et sociales avec familiarité et recul.

* * *

Plus généralement, toutes les initiatives contribuant à développer l'état d'esprit de compréhension mutuelle, d'intériorisation des ressorts de défiance des autres parties prenantes de la relation d'expertise (élu, expert, citoyen ou journaliste) doivent être encouragées. Il peut s'agir notamment de formations communes – qui ne doivent cependant pas être réservées à une élite, car le risque serait alors de créer des solidarités entre ceux qui auront appris à parler le même langage et le reste des citoyens, qui n'y ont pas accès.



CONCLUSION

Au vu de la difficulté – structurelle – à bâtir des expertises qui puissent être incorporées à la décision publique et faire l'objet d'une appropriation citoyenne, il peut être tentant ou bien de renoncer au plein exercice de la démocratie et de s'en remettre aux experts, ou bien de renoncer à l'expertise et de s'en remettre à la seule volonté spontanée du peuple. Mais il importe de dissiper ces deux mirages et de comprendre les impasses que constituent les deux branches de cette alternative entre une forme de technocratie et une forme de populisme, qui reposent l'une et l'autre sur des visions mythifiées du principe sur lequel elles fondent leurs espoirs.

On l'a vu largement au fil de ce rapport, il n'y a pas de « science du gouvernement » dont les résultats pourraient être appliqués directement à la chose publique, sans que demeure un espace d'interprétation, de controverse, de confrontation des perspectives. En d'autres termes, le « règne des experts » ne signerait pas la fin de la politique mais seulement sa confiscation par quelques-uns.

À l'inverse, Schudson souligne à juste titre que « la critique de l'expertise en démocratie doit dépasser son propre romantisme »¹. Cela veut dire qu'il faut écarter l'idée qu'il y aurait une pratique politique sans confrontation avec les faits – non pas au sens où les faits imposeraient leur norme mais au sens où ils peuvent résister à nos désirs.

La complexité de l'agrégation des préférences des citoyens montre aussi qu'en toute rigueur il n'y a pas plus d'expression pure de la volonté d'un peuple qu'il n'y a de connaissance purement objective ou de manifestation immanente de la réalité des choses. Ce que les citoyens ont à dire au sujet de ce qui les intéresse n'est pas moins *construit* que ce que la science dit de ses objets. Si bien qu'il ne faudrait pas renoncer aux illusions positivistes ou scientistes pour les remplacer par le fantasme d'une authenticité immédiate de la volonté populaire ou de l'expertise d'usage.

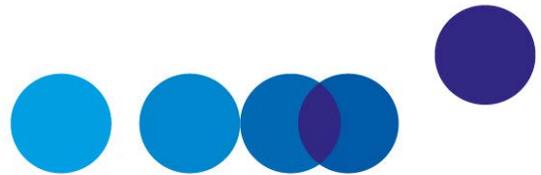
¹ Schudson M. (2006), « [The trouble with experts – and why democracies need them](#) », *Theory and Society*, *op. cit.*

L'objectif d'une démocratie adulte suppose à la fois de dépasser le rapport paternaliste que les experts peuvent avoir avec les citoyens lorsqu'ils consentent des efforts de « pédagogie » et d'aller au-delà d'un volontarisme révolté qui prétendrait vouloir se passer de l'éclairage des experts. Cette démocratie adulte est celle dans laquelle les citoyens ne se contentent pas de recevoir passivement le contenu des conclusions des experts, mais s'efforcent de comprendre le statut épistémologique de leurs énoncés et peuvent les discuter.

On l'a vu, c'est précisément par cette discussion, dont la défiance est un des moteurs, que l'expertise pourra s'approfondir, s'enrichir, se nuancer.

Une telle démocratie aura d'autant plus de chance d'apparaître que seront reconnues toutes les formes d'expertises, y compris celles des « petits métiers », celles « du vécu », celles qui n'ont pas pour elles les appareils d'abstraction qui consacrent aujourd'hui les savoirs formels.

Accorder sa place à des expertises qui parlent pour ainsi dire d'autres langues, faire l'effort de répondre aux questions, même lorsqu'elles semblent déplacées parce qu'elles ne correspondent pas aux canons de la discipline, ce n'est pas renoncer à son savoir, au contraire ; c'est bien plutôt un des aspects de la modestie qui doit être au cœur de la posture de l'expert – plus encore de nos jours. « Faire avec » la défiance qui s'adresse à lui, c'est pour l'expert accepter que son travail de médiation soit toujours inachevé.



ANNEXE

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

« PAROLES D'EXPERTS : POUR QUOI FAIRE ? »

France Stratégie, à la fois acteur et observateur du champ de l'expertise, a organisé un séminaire sur la fonction d'expert dans le débat public et la décision publique, et sur la défiance que ce rôle suscite dans l'opinion. L'enjeu de ce projet était de réunir autour d'une même table les producteurs, les relais d'intermédiation et les destinataires des expertises, afin de réfléchir aux conditions dans lesquelles le débat public et la décision publique pourraient être nourris et éclairés par un savoir mieux partagé.

Le cycle s'est articulé en trois temps : une première série de séances transversales portant sur la production et la circulation de différentes formes d'expertise ; puis une série de séances thématiques ciblées sur des enjeux emblématiques ; enfin deux séances davantage méthodologiques.

Mardi 30 mai 2017

Séance « zéro »

Pour préciser le cadrage du cycle et engager un travail de concertation avec un large panel des acteurs de l'expertise, cette séance inaugurale a réuni plus de 80 participants représentatifs de différentes sphères : organismes associés à France Stratégie (dont le CAE, le COR, le CEPIL, etc.), services administratifs (dont l'Insee, le SGMAP et le SIG), centres ou instituts de recherche (l'IRES, l'EHESS, le CNRS, etc.), organisations internationales (dont l'OCDE et la Commission européenne), associations (domaines du social, de l'écologie et de la recherche, etc.), grandes écoles (l'ENA, l'ENS), agences et autorités administratives (le Comité national consultatif d'éthique, l'IRSN, le Cnesco), juridictions supérieures (le Conseil d'État et la Cour des comptes), think tanks (Terra Nova, Cartes sur Table, l'Institut Montaigne, l'IRIS, l'IFRI, etc.), acteurs du privé (avocats, consultants, etc.).

Lundi 3 juillet 2017

Séance 1 – Comment l'action publique mobilise-t-elle l'expertise ?

Intervenants

- **Dominique Bureau**, délégué général du Conseil économique du développement durable (CEDD).
- **Géraud Guibert**, président de « La Fabrique écologique », conseiller maître à la Cour des comptes.
- **Christian Leyrit**, président de la Commission nationale du débat public (CNDP).
- **Yannick Moreau**, présidente du Comité de suivi des retraites.

Mardi 12 septembre 2017

Séance 2 – L'expertise au prisme des sciences sociales : quels enseignements pour comprendre les enjeux actuels ?

Intervenants

- **Corinne Delmas**, professeure des Universités, membre du Centre nantais de sociologie (CENS) – « La sociologie de l'expertise : regards croisés sur un phénomène pluriel ».
- **Jean-Michel Fourniau**, chercheur au Groupe de sociologie pragmatique et réflexive (EHESS) – « Quels outils pour appréhender l'expertise ? ».
- **Jérôme Lamy**, historien et sociologue des sciences (chercheur associé au Laboratoire PRINTEMPS – université de Versailles Saint-Quentin) – « Histoire critique de l'expertise d'État ».
- **Jean-Yves Trépos**, professeur émérite de sociologie à l'université de Lorraine – « Quelle place pour l'expert entre État et société civile ? ».

Mardi 17 octobre 2017

Séance 3 – Usages et mésusages politiques de l'expertise

Intervenants

- **Matthieu Angotti**, directeur du CCAS de Grenoble.
- **Jacques de Maillard**, professeur de sciences politiques à l'université de Versailles-Saint-Quentin, directeur adjoint du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).
- **Thierry Mandon**, ancien ministre.
- **Irène Théry**, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Lundi 6 novembre 2017**Séance 4 – L'expertise dans le champ médiatique : une chaîne de défiance continue ?****Intervenants**

- **Romain Badouard**, sociologue des médias.
- **Raphaël Bourgois**, producteur à France Culture.
- **Guillaume de Calignon**, journaliste, *Les Échos*.
- **Pauline Chabbert**, fondatrice du site « Les Expertes ».
- **Mathias Hillion**, rédacteur en chef de l'émission « C dans l'air », France 5.
- **Corinne Vanmerris**, directrice des études de l'École supérieure de journalisme de Lille.

Mercredi 29 novembre 2017**Séance 5 – Expertise en santé : la défiance, un mal nécessaire ?****Intervenants**

- **Lise Barnéoud**, journaliste scientifique.
- **Daniel Benamouzig**, Centre de sociologie des organisations.
- **Yves Charpak**, médecin expert en santé.
- **Camille De Froment**, Magazine de la santé, TV5.
- **Jean-Baptiste Fressoz**, historien des sciences.
- **Daniel Heard**, Santé Publique France.
- **Dominique Martin**, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM).
- **Jocelyn Raude**, sociologue.
- **Catherine Rumeau-Pichon**, Haute Autorité de santé (HAS).
- **Christian Saout**, membre du collège de la HAS en tant que représentant des patients.
- **Catherine Tourette-Turgis**, présidente de l'Université des patients.
- **Pierre Verger**, médecin épidémiologiste.

Jeudi 8 février 2018**Séance 6 – Expertise et climat : que sait-on ? que croit-on ?****Intervenants**

- **Élaine Briand**, chargée de mission « ressources climat », CERDD (Hauts-de-France).
- **Stéphane Foucart**, journaliste, *Le Monde*.
- **Bettina Laville**, conseillère d'État, présidente du Comité 21.
- **Philippe Marbaix**, chargé de recherche, université catholique de Louvain.

- **Solange Martin**, sociologue, ADEME.
- **Valérie Masson-Delmotte**, paléoclimatologue, Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement.
- **Jacques Treiner**, physicien.

Jeudi 5 avril 2018

Séance 7 – Éducation : 65 millions d'experts ?

Intervenants

- **Éric Charbonnier**, OCDE.
- **Véronique Decker**, directrice d'école.
- **Marie Duru-Bellat**, Sciences Po.
- **Nathalie Mons**, Cnesco.
- **Caroline Pascal**, doyenne de l'Inspection générale de l'éducation nationale.
- **Xavier Pons**, université Paris-Est Créteil.
- **Olivier Rey**, Institut français de l'éducation.
- **Bénédicte Robert**, École supérieure de l'éducation nationale.
- **Louise Tourret**, France Culture.
- **Philippe Watrelot**, ex-Cniré.

Vendredi 22 juin

Séance 8 – « Ça compte ! » Des experts et des chiffres

Intervenants

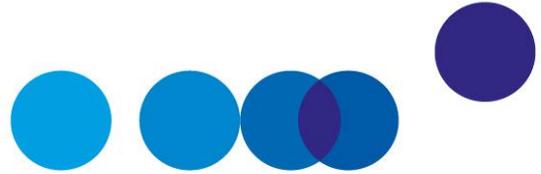
- **Florence Jany-Catrice**, économiste, professeure à l'université Lille I.
- **Stéphane Saulnier**, chef du service « data » au *Figaro*.
- **Jean-Luc Tavernier**, directeur général de l'Insee.

Jeudi 12 juillet

Séance 9 – Intelligence artificielle, action publique et démocratie : vers une expertise sans experts ?

Intervenants

- **Dominique Cardon**, sociologue, directeur du Medialab de Sciences Po.
- **Antoinette Rouvroy**, juriste et philosophe du droit, professeure à l'université de Namur et chercheuse au FNRS (Belgique).



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Fabrice Lengart, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[@francestrategie_](https://www.instagram.com/francestrategie_)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.