



**Promotion Aristide Briand
«2006-2008»**

Cycle International Long

Master en Administration Publique

**L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE
ET LA DÉCISION PUBLIQUE**

Mémoire présenté par
Mlle Zdeňka DOBIÁŠOVÁ

Sous la direction de :
M. Yvon Le Maho
Président du Conseil Scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité

Sommaire

Introduction	3
I. Le recours à l'expertise scientifique dans le contexte des nouvelles méthodes de management public	7
A) Une partie incontournable d'une prise de décision responsable	
B) Le choix de l'expert et la mise en place de réseaux d'expertise	
C) La gestion du processus de production de l'expertise	
II. La prise de décision sur la base d'une expertise scientifique	23
A) Un décideur sensibilisé et au fait de l'actualité scientifique	
B) Une séparation entre l'expertise et la prise de décision	
C) Les avantages et les limites de l'expertise scientifique	
III. L'expertise scientifique et l'État français moderne	38
A) L'expertise scientifique et la démocratie	
B) Un enjeu majeur dans les politiques de communication	
C) Les ressources et les outils au service de l'État moderne	
Conclusion	53
Bibliographie	54

Introduction

Le rôle de l'État a changé

En France, comme dans la plupart des pays occidentaux, le rôle de l'État a beaucoup évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale. De l'État régalien en passant par l'État Providence dont les années 80 ont finalement sonné le glas, nous nous trouvons aujourd'hui face à un État en apparence affaibli. Se déssaisissant petit à petit de ses compétences en matière économique, réduites aujourd'hui à un strict minimum, et faisant face à une limitation pratique de ses pouvoirs régaliens par la construction européenne et par les changements intervenus sur la scène internationale (i.e. monnaie, défense intégrée), l'État n'a cependant pas perdu de son importance ou de son utilité pour autant.

« La société contemporaine peut se décrire comme une société du savoir, c'est-à-dire fondée sur la pénétration du savoir scientifique dans toutes les sphères de la vie. »¹

Face à la complexité nouvelle du monde actuel, à une montée en puissance de nouvelles technologies et à la découverte de nouveaux types de dangers immédiats ou de long terme (changement climatique, épidémies de maladies nouvelles, risques technologiques ; terrorisme), l'État moderne se trouve de plus en plus sollicité par ses citoyens pour intervenir dans des domaines nouveaux. Il se trouve contraint – souvent à contre coeur - de réguler et d'intervenir dans des domaines très variés et très spécialisés, portant par exemple sur des questions de choix technologiques, de protection de l'environnement, de protection de la santé des citoyens et de la sécurité des consommateurs ou encore sur des questions éthiques liées à l'utilisation de nouvelles technologies ou procédés scientifiques (tel le clonage).

Étant le seul porteur légitime de l'intérêt général, et ayant par ailleurs seul les moyens (financiers ou autres) suffisant de procéder à un arbitrage sur des questions complexes, il est perçu et se positionne de plus en plus comme acteur incontournable du débat scientifique et sociétal et simultanément comme le garant d'une sécurité au sens large, qui comprend tout autant la sécurité alimentaire que la sécurité environnementale.

L'expertise scientifique est alors un outil incontournable pour un État moderne pour l'aider dans la prise de décisions et la gestion de cette expertise ainsi que son intégration systématique dans le processus de prise de décision prend une importance toute nouvelle.

¹ Cf. Nico Stehr, chercheur au Sustainable Development Research Institute, The University of British Columbia, dans Le savoir en tant que pouvoir d'action, dans Sociologie et sociétés, vol.XXXII, Nr. 1, printemps 2000

Réforme de l'État - pour plus de performance

Pour ces raisons également et dans le cadre d'une réflexion plus approfondie sur la réforme de l'État visant à mettre en place un réel esprit de « management public » et la recherche de la performance dans la fonction publique française, il est légitime et même nécessaire de s'interroger sur l'adaptation des structures et des procédés traditionnels de la gestion de l'expertise scientifique à ce nouveau rôle de l'État.

En effet, la mode actuelle du management public à l'anglosaxone, emprunté au monde du privé et qui fait valoir la recherche de la performance, la gestion par objectif et la satisfaction du « citoyen-clien », ainsi que la recherche de plus de démocratie et de plus de transparence n'ont pas tardé à révolutionner la relation quelque peu désuète du « prince » et de son « conseiller ». Désormais, pour bénéficier de la confiance des citoyens et pour rallier le soutien nécessaire à la politique publique qui en résulte, leurs relations sont étroitement observées et se doivent d'obéir à une procédure fixe garantissant un maximum d'objectivité et de cohérence scientifique.

Pour répondre à ce besoin, mon approche consiste alors à étudier brièvement les différents aspects de cette relation, son évolution dans un contexte nouveau et sa dynamique propre, tout en notant au passage les risques et les points faibles du système actuel, notamment en matière de communication, pour aboutir à une **liste de recommandations pratiques** à l'usage d'un décideur public (qu'il soit haut fonctionnaire ou élu) responsable de la gestion d'un dossier épineux, qui nécessite le recours à une expertise scientifique. Afin de rendre ce travail plus clair, j'ai complété ma réflexion par des exemples ou des évocations de situations concrètes, le plus souvent dans le domaine de l'environnement, avec un accent particulier sur la problématique du changement climatique qui est non seulement un problème d'actualité mais qui illustre parfaitement les difficultés et les pièges évoqués.

M'inspirant de plusieurs ouvrages de science politique et notamment de quelques traités d'analyse de politiques publiques, me basant également sur des entretiens avec des praticiens ainsi que puisant dans mon expérience personnelle, j'ai tenté ainsi d'apporter entre autre un début de réponse aux questions suivantes : quel est le contexte actuel de recours à l'expertise scientifique ? Comment choisir le bon expert ? Y a-t-il une bonne méthode à suivre ? Quels sont les outils à la disposition du décideur ? Comment prépare-t-on le recours à une expertise ? Comment gère-t-on un groupe d'expert ? Comment décide-t-on sur la base d'un avis d'expert ? Comment communique-t-on sur un problème scientifique ? Quels sont les pièges à éviter ?

L'expertise est classiquement définie comme la production d'une connaissance spécifique pour l'action.

Dans un premier temps donc, je me suis intéressée au cadre général, en définissant les contraintes et les conditions du **recours à l'expertise scientifique dans le contexte des nouvelles méthodes de management public (I)**, qui comprend l'évocation de la nécessité de l'expertise dans des domaines de plus en plus nombreux de l'action publique (I.A), le processus du choix de l'expert et la mise en place de réseaux d'expertise (I.B) et la gestion du processus de production de l'expertise finale (I.C).

Dans un deuxième temps, j'ai tenté d'étudier **la prise de décision sur la base d'une expertise scientifique (II)** avec un accent sur la nécessité de la sensibilisation des décideurs publics aux débats et à l'actualité scientifique (II.A), un rappel d'une nécessaire séparation entre l'expertise et la prise de décision (II.B) et les modes de gestion d'une « incertitude scientifique » (II.C).

Enfin, je me suis attachée à mettre en évidence des difficultés particulières liées à **l'information et la communication sur la base d'un résultat de l'expertise scientifique (III)** en étudiant le rôle de l'expert et de l'expertise scientifique face à la contrainte de la démocratie (III.A), en évoquant l'enjeu majeur des avis d'experts dans les politiques de communication (III.B) et en listant pour conclure quelques ressources et outils au service d'un État moderne dans ce domaine (III.C).

La portée du texte et la définition des termes du débat

Certes, il est difficile d'élaborer une théorie générale sur un phénomène qui recouvre autant de situations différentes et autant de types d'acteurs différents. En effet, il ne reste plus guère de sujets aujourd'hui où on peut éviter à un moment ou un autre d'avoir recours à un ou plusieurs experts. Tout en ne niant pas la grande diversité de situations et de types de relations concernant l'expertise scientifique, j'ai tenté de rassembler les caractéristiques plus répandues de la **gestion de l'expertise scientifique** dans un « modèle » général dont je décris les points principaux. A ce sujet, j'ai également opté pour un langage général : j'utilise ainsi dans ce texte le terme de « **décideur** » pour faire référence autant à des hauts fonctionnaires qu'aux élus et hommes politiques qui gèrent des dossiers à volet scientifique. Pour les mêmes raisons de lisibilité, l'usage du terme générique « **expert** » dans le texte sans autre précision concerne tout autant un expert individuel ou un groupe d'expert.

De même, lorsque l'on parle de la relation entre l'État ou la décision publique et l'expertise scientifique en France, on ne peut plus désormais se limiter strictement à l'État

central. Par conséquent – et si ma réflexion porte principalement sur l'étude de quelques politiques publiques précises portées en France par l'État central - les mêmes questionnements et les mêmes remarques sont évidemment pertinents dans d'autres contextes et peuvent notamment être facilement étendus vers le bas aux collectivités décentralisées ou vers le haut aux institutions européennes et organisations internationales dans leurs domaines de compétences respectifs.

I. Le recours à l'expertise scientifique dans le contexte des nouvelles méthodes de management public

Tous les domaines et tous les aspects organisationnels de la fonction publique sont désormais soumis à l'obligation ou du moins à la recherche de la performance et la gestion de l'expertise scientifique n'est pas une exception à cette règle. La réforme de l'Etat dans la logique qui est notamment celle de la Loi organique relative à la loi de finances du 1^{er} août 2001² a fixé un cadre nouveau dans lequel doivent évoluer les décideurs, avec une attention particulière au rapport coût/avantages et à l'utilisation optimale des financements publics, ainsi qu'au contrôle démocratique renforcé. Ce cadre nouveau s'applique à toutes les phases du processus et notamment à la phase de choix de l'expert. C'est donc une description générale du recours à l'expertise dans ce contexte nouveau qu'il est important d'évoquer ici.

Ainsi, l'évocation des principales raisons qui font du recours à l'expertise scientifique une partie incontournable d'une prise de décision responsable (A), nous emmènera ensuite à décrire les contraintes et le contexte particulier à respecter dans le choix de l'expert ainsi qu'évoquer la possibilité et l'opportunité de mettre en place des réseaux d'expertise (B). Il conviendra alors d'étudier enfin la gestion du processus de production de l'expertise dans le respect de l'objectif de performance (C).

A) Une partie incontournable d'une prise de décision responsable

Le décideur en prise avec une plus grande complexité de sujets

De plus en plus de nos jours, l'État et donc **le décideur public se trouvent confrontés à des questions complexes** faisant appel à des expertises scientifiques et non scientifiques individuelles très spécialisées ou à plusieurs types d'expertise croisés. C'est le cas notamment des questions de santé et de la protection de l'environnement, où des décisions de grande importance pour les populations ne peuvent être prises que suite à une consultation d'experts, à des recherches et des débats scientifiques importants et/ou au croisement d'expertises variées.

Au premier rang de ces difficultés le fait qu'on n'agit plus désormais en vase clos. La **mondialisation**, l'intégration et l'interdépendance croissante des économies, ainsi que le

² LOLF du 1^{er} août 2001, a changé le paradigme budgétaire en se fixant toute la logique autour de deux pôles principaux : la logique de performance et la transparence budgétaire. Elle est l'illustration par excellence des changements de paradigmes qui sont en train de s'opérer au sein de l'État français.

développement toujours plus rapide des échanges et de la mobilité humaine à l'échelle planétaire sont les causes premières d'une extension de l'impact de nombreuses décisions (ou absence de décision) autant publiques que privées. Ainsi, en matière de santé par exemple, une carence de certains États de l'Europe de l'est dans le domaine de la santé publique et notamment de la vaccination conduit à une réapparition en Europe occidentale et ailleurs dans le monde de maladies qui en avaient auparavant été quasiment éradiquées (i.e. tuberculose). Malgré des efforts faits dans ce sens par de nombreuses institutions nationales et internationales et notamment à la mise en place des évaluations d'impact préalables à des décisions réglementaires importantes, il est aujourd'hui pratiquement impossible de connaître à l'avance tous les effets d'une décision.

Cette complexité est renforcée aujourd'hui par une croissante **interpénétration et interaction des domaines**. En effet, on se trouve aujourd'hui devant la nécessité de réguler des domaines qui font la synthèse de plusieurs domaines préexistants et qui échappent aux cadres réglementaires et même aux nomenclatures traditionnels. Ceci est le cas notamment dans les sciences de la vie, avec le développement des nanotechnologies qui mélangent la biologie et la technologie, ou encore avec l'apparition des « alicaments », qui dépassent le simple cas des compléments alimentaires sans pour autant rentrer dans la catégorie de médicaments et d'être ainsi soumis à la réglementation correspondante.

La difficulté peut également liée à l'aspect **temporel**. En effet, les décideurs sont aujourd'hui confrontés à la nécessité de prendre toute une série de décisions qui n'apporteront leurs fruits qu'à moyen ou long terme. Il est évident que si le réchauffement climatique ne pose pas des problèmes particuliers dans une perspective courte de 4 à 5 ans, il prend toute son ampleur dans la perspective d'un siècle ou d'une génération. Certes, cet effet à long terme d'une politique publique n'est pas une chose nouvelle. Or une gestion responsable de la chose publique et la volonté d'améliorer les performances du service public, ainsi qu'une vigilance et une attention soutenue de la société civile par rapport à l'action de l'État ne permettent plus de laisser de côté les effets à long terme de l'action publique.

Étant donné qu'il est désormais impossible de séparer clairement un domaine d'action d'un autre, un décideur doit faire preuve de **polyvalence**, et doit pouvoir traiter avec la même facilité des thématiques traditionnellement très différentes. Or ce type de compétence est rare sinon inexistant. Il est alors inévitable de passer par un groupe ou même un réseau d'experts recouvrant plusieurs spécialités pour aboutir à une décision cohérente.

La formation des décideurs et les structures traditionnelles de recours à l'expertise

Face aux complexités évoquées, il est pertinent de s'interroger sur la capacité des décideurs de décider en connaissance de cause ou même tout simplement de comprendre l'ampleur des enjeux dans des domaines comme la pollution de l'eau, de l'air ou encore la perte de la biodiversité.

En effet, les décideurs dans la fonction publique française, comme dans toute fonction publique ailleurs dans le monde, s'ils sont dans le meilleur des cas dotés d'une solide culture générale et d'une formation approfondie dans une ou plusieurs sciences humaines, ils ne sont pas souvent recrutés parmi des scientifiques. De plus, la formation classique des fonctionnaires dans les écoles telles que l'Institut National des Études Territoriales ou l'École Nationale d'Administration ne porte pour l'instant que peu d'attention aux questions scientifiques. Cela n'est certainement pas une critique, puisque ces formations sont par ailleurs parfaitement adaptées à un système administratif donné.

Cependant, cette **homogénéité de formation** se traduit le plus souvent par une tendance à privilégier une approche politique, sociologique ou économique aux dépens d'une approche scientifique ou même pluridisciplinaire des thèmes complexes comme l'environnement ou la sécurité alimentaire.

En cas de besoin, le décideur – reconnaissant ses lacunes – doit donc faire appel au conseil d'un ou plusieurs spécialistes. Ce recours à l'expert n'a rien de nouveau. La relation entre le pouvoir et le savoir ou entre le prince et son conseiller a déjà fait l'objet de nombreuses analyses, puisqu'elle existe dans tous les systèmes politiques et administratifs. Par le passé, le procédé était simple : le prince sollicitait son conseiller pour un avis. Celui-ci n'intervenait pas dans la décision autrement que par une simple recommandation sur la base de son expérience ou de ses compétences particulières. On avait d'ailleurs recours le plus souvent à un seul conseiller ou « expert » par domaine. Être le conseiller du prince était une fonction stable, un titre et un métier à plein temps. Le choix de l'expert obéissait moins à des considérations professionnelles qu'à des réseaux de connaissances ou des logiques purement politiques.

Dans un système démocratique, cela n'est plus envisageable. Le processus de prise de décision doit être le plus transparent possible. Ainsi on se questionne aujourd'hui davantage sur la légitimité de l'expert et l'adéquation entre ses compétences et le dossier sur lequel il est censé donner un avis.

Il convient de noter au passage qu'il y a plusieurs manières de solliciter une expertise, et selon les cas, les rôles et les réactions respectives sont différentes :

Un expert peut être sollicité pour **un simple avis sur une politique déjà préparé par ses soins** et qui correspondra alors souvent à une initiative politique. Ce recours à l'expertise est désormais rare et ne correspond plus aux critères du management public responsable.

Un expert peut également être appelé à étudier une question, se prononcer sur l'état du dossier et – le cas échéant - proposer des mesures à prendre, **tout en laissant au décideur le choix entre plusieurs alternatives** (dont évidemment celle de ne pas agir).

Un décideur peut également demander à l'expert **d'intervenir pour l'aider à faire son choix entre plusieurs alternatives** ou entre des cibles prioritaires d'une politique. Dans le cas du changement climatique, par exemple, l'expert consulté peut – en apportant son savoir et en justifiant par des mesures et des statistiques précises - permettre au décideur d'arbitrer entre plusieurs cibles d'émissions de gaz à effet de serre à viser par la législation ou la réglementation pour maximiser l'impact de sa politique, en lui apportant les informations et les explications nécessaires des mécanismes physiques, chimiques, biologiques ou climatiques en jeu. Ainsi, l'expert va plutôt recommander d'agir en priorité sur la production de l'électricité à partir des combustibles fossiles ou sur le transport, plutôt que de s'attaquer aux émissions de méthane par des élevages des vaches ou de cochons, quoique ceux-ci contribuent également dans une certaine mesure au réchauffement du climat.

Enfin, et pour se défaire d'un dossier épineux, **le décideur peut s'en remettre entièrement à son expert et solliciter de la part de celui-ci une pré-décision quasi complète**, qui ne sera ensuite que validée ou non par le décideur politique ou administratif. Malgré la tentation fréquente de recourir à ce type de gestion de l'expertise, cela ne fonctionne que rarement. Au contraire, procéder ainsi donne lieu le plus souvent à des mesures insatisfaisantes. De plus, un tel recours à l'expert ne satisfait pas aux règles du management public moderne, puisque ce procédé, tout en privant le décideur de l'essence de son pouvoir d'appréciation, a tendance d'impliquer l'expert largement au delà de son rôle traditionnel dans le mécanisme de prise de décision, et le forcer à prendre une fonction pour laquelle il ne dispose ni de la légitimité ni de la compétence administrative nécessaire.

Dans tout les cas de figure, le recours à l'expertise devrait se faire par des moyens formalisés, et la commande doit être clairement formulée. Le décideur doit « préciser son objet, ses limites, ses conditions de réalisation, son financement dans un cahier des charges précis. »³

L'importance de l'expertise scientifique et le rôle de l'expert dans la construction d'une politique publique moderne et performante

Avec le développement des sciences, la place de l'expertise gagne en importance. Depuis, on constate souvent une utilisation même excessive du recours à l'argumentation scientifique afin de légitimer de nombreuses politiques publiques. Dans ce cas, puisque le décideur se sert du prestige de l'expert pour justifier et légitimer sa propre décision, le choix de l'expert est évidemment biaisé par la notoriété de certains scientifiques les plus en vue, notamment dans les médias. L'expert choisi sera ainsi souvent représentant d'une discipline actuellement en vogue, marquée notamment par la remise récente d'un prix Nobel ou autre distinction scientifique.

Pour continuer sur cette lancée, et au départ toujours dans le souci de légitimation maximale d'une politique, un seul expert ne suffit plus. Petit à petit, l'expert individuel est donc depuis quelques décennies progressivement remplacé par un groupe, un comité ou même un réseau d'experts qui seront progressivement institutionnalisés et dont la consultation automatique est prévue par des textes de lois ou par des règlements intérieurs.

Même si cette confiance aveugle dans la science objective et la toute puissance du savoir s'est un peu estompée dernièrement, les habitudes et les procédures de recours à l'expertise scientifique ayant fait leur preuves sont restées au coeur du système. Il est aujourd'hui tout à fait impensable de construire une politique de santé publique crédible sans l'avis préalable de la profession médicale et sans prendre en compte les résultats des recherches les plus récentes (par exemple sur la question du tabac). De la même manière, il est inimaginable de concevoir de nos jours une politique environnementale cohérente sans consulter des biologistes, des écologistes ou des climatologues.

De plus, la procédure des évaluations par des experts et notamment des évaluations d'impact fait intervenir la science très tôt dans la prise de décision, au stade même de projet de réglementation. Certains types d'évaluations ont d'ailleurs été rendus obligatoires par le législateur (évaluation d'impact environnemental pour des constructions, évaluation de risques précédemment à la mise sur le marché d'un nouveau médicament, etc.) **L'expertise a désormais sa place à toutes les phases de vie d'une politique publique, autant en amont qu'en aval.**

³ Le guide du manager public; Frédéric Petitbon; Editions d'Organisation, 2005

Dans la naissance des politiques publiques, force est de constater, que si la création d'une politique répond à un besoin de la société ou un certain « effet de mode », **l'impulsion primaire vient parfois directement du monde scientifique et suit en général la publication de résultats de recherche dans une domaine ou à la remise d'un prix Nobel.** Ainsi, la réglementation concernant les publicités pour des produits alimentaires, rappelant les règles d'une alimentation saine sont survenus en France suite à la publication de nombreux travaux sur l'obésité et notamment sur l'obésité chez l'enfant.

L'expertise intervient ensuite dans la conception des outils ou des mesures efficaces pour conduire la dite politique. Ainsi, la science est appelée à contribution pour choisir ou concevoir des mécanismes qui permettrait d'aboutir au résultat souhaité de la manière la plus efficace. En aval, et selon les règles du management par objectif, un expert (et pas nécessairement le même qu'au début) va également être associé à l'évaluation de la politique et de son impact réel.

Ce recours à l'expertise dans toutes les phases est désormais courant et institutionnalisé dans la conduite quotidienne de nombreuses politiques publiques en France, mais devient de plus en plus important notamment dans la gestion de situations de crises.

L'expertise scientifique et la gestion de crises

Les situations de crise que la France et d'autres pays en Europe ont connus récemment ont très bien illustré l'importance d'une collaboration étroite et efficace entre les experts scientifiques et les décideurs publics. En effet, face à une crise de sécurité alimentaire comme celle de la vache folle, ou un danger épidémiologique sérieux comme la menace de la grippe aviaire, les décideurs doivent travailler de manière très étroite, efficace et rapide avec les spécialistes de ces maladies et d'autres experts, pour éviter des retombées graves sur la population civile. Pour être efficace dans ces situations, il faut que la relation entre le décideur et l'expert obéisse à des règles précises, connues des deux et que chacun des deux acteurs joue son rôle.

La difficulté peut être accrue avec un problème qui nécessite le recours à plusieurs types d'expertise. Pour la grippe aviaire notamment, le décideur a dû associer étroitement des experts médicaux à la prise de décision et à la cellule de gestion de crise, mais a été également emmené à collaborer étroitement avec des ornithologues, étudiant les migrations des oiseaux sauvages (cygnes, pigeons, etc.) qui étaient identifiés comme le principal vecteur de transmission et de la propagation de la maladie.

Or une situation de crise demande une réaction rapide et une opérabilité immédiate. Il n'est pas envisageable de recourir alors au système quelque peu lourd et lent des comités d'expertise ou à une consultation longue d'un comité d'expert. On ne peut non plus passer la commande pour une expertise particulière auprès d'un organisme de recherche public.

Les situations de crise et leur gestion dépendent directement de l'efficacité du système de gestion de l'expertise scientifique et d'une organisation rationalisée du système de prise de décision qui définit bien les rôles et les responsabilités de chaque acteur. Elles peuvent également être mieux gérées si les acteurs sont entraînés à travailler ensemble d'où certains exercices ou simulations de crise qui visent à identifier les dysfonctionnements pour les corriger tant qu'il n'y a pas de danger réel.

➤ **Procéder à des exercices et simulations de situations de crise permet aux décideurs et aux experts d'apprendre à travailler ensemble dans l'urgence**

Pour toutes ces raisons, la gestion de l'expertise scientifique lors d'une situation de crise sera sensiblement différente à la gestion de l'expertise au quotidien. Comme une situation de crise est rarement prévue, il faut que le système soit suffisamment simple en soi, mais qu'il offre suffisamment de flexibilité pour intégrer des experts et des expertises complémentaires, sans blocage et sans que cela cause des retards inutiles. Ainsi, on aura le plus souvent recours à un minimum d'experts pour réduire tant le temps de la production de l'expertise, mais aussi le débat, qui – certes utile en temps normal – peut nuire à une gestion satisfaisante d'une situation d'urgence.

Il n'est pas exclu, que face à une crise, le recours à une expertise extensive externe ne soit pas possible. Dans ces cas, les décideurs devront chercher à utiliser au maximum les ressources ou les réseaux d'expertise interne présents dans leurs institutions.

B) Le choix de l'expert et la mise en place de réseaux d'expertise

Le choix de l'expert est en effet un moment crucial qui détermine la qualité de l'expertise, mais qui peut poser problème pour un décideur qui est – par définition - un laïque dans le domaine scientifique concerné.

Il est important de **rappeler au décideur les nombreuses ressources** qu'il a à sa disposition pour se familiariser avec le problème scientifique et pour l'aider à choisir son expert ou composer son groupe d'expert de manière cohérente, sans pour autant devoir lui-même devenir un quasi-spécialiste sur un sujet donné.

Recours à l'expertise interne : de plus en plus une nécessité ?

Le procédé le plus simple et le moins coûteux pour avoir une opinion scientifique primaire ou un avis simple, est en effet le recours à l'expertise interne d'une institution. Certes, les hauts fonctionnaires et les hommes politiques sont le plus souvent formés principalement en sciences humaines, mais les différents ministères disposent également de services scientifiques ou de cellules de prospective. Ainsi par exemple, le ministère de l'écologie et du développement durable dispose d'une expertise interne conséquente avec le Conseil scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité sur les questions de biodiversité et le Ministère de l'agriculture peut quant à lui avoir recours à l'expertise de l'INRA sur la question des OGMs par exemple.

Mais les possibilités de recourir aux ressources internes ne s'arrêtent pas là : certains agents travaillant dans d'autres services peuvent – dans une certaine mesure - avoir les compétences nécessaires pour fournir l'éclairage scientifique nécessaire à la solution d'un problème donné. L'usage de l'expertise interne devient plus facile dans une organisation qui applique une **gestion moderne des ressources humaines** et qui s'intéresse au domaine de la **gestion des connaissances**.

Néanmoins, le recours à l'expertise interne, quoique souvent utilisé notamment dans les premières phases d'un projet de politique, ne devrait concerner que des sujets moindres, sans grande difficulté et devrait – si possible – toujours être suivi par un recours à l'expertise traditionnelle en bonne et due forme, comme prévu par les textes. A ce moment là, l'expertise interne peut être notamment utile dans la phase de la rédaction de la commande précise et du cahier de charges adressés à l'expert externe.

- **S'informer d'abord sur les ressources de l'expertise interne**
- **Encourager la mise en place d'une gestion des connaissances dans son administration (knowledge management)**

Le choix de l'expert

Ayant peut-être déjà un peu débroussaillé un dossier avec ou sans recours à l'expertise interne de son institution, le décideur en charge du dossier doit ensuite choisir l'expert (ou plusieurs experts) qui l'aidera dans l'identification du problème et dans la recherche de solutions optimales.

Plusieurs questions se posent alors et tout d'abord celle du nombre de scientifiques à consulter sur un sujet donné. Éric Vindimian, chef du service de la recherche et de la prospective au Ministère de l'écologie et du développement durable qui a lui même travaillé sur ces questions affirme que « il faut a priori se garder de choisir un expert mais plutôt plusieurs dans un processus collectif ou contradictoire, (...). »⁴

En réalité, cela varie en fonction de l'importance du dossier en cause. Le nombre d'experts, leurs conditions de travail, ainsi que les moyens financiers engagés dans l'expertise devraient correspondre à l'importance de l'enjeu et également au temps dont le décideur dispose pour prendre ses décisions. « Plus le problème est nouveau et complexe, plus les enjeux sont importants en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, plus il est important que l'expertise soit plurielle. »

Si l'expertise individuelle est plus simple à gérer et le plus souvent également la moins coûteuse, la complexité des questions traitées ainsi que la recherche d'une plus grande « objectivité » et une plus grande légitimité, on a aujourd'hui tendance à y préférer une expertise collective. La succession de plusieurs expertises est envisageable, mais le procédé le plus utilisé est celui d'un comité scientifique. La réunion de plusieurs spécialistes permet de confronter différentes approches et éviter d'omettre un aspect important du dossier.

Face à l'incertitude de la question « qui choisir ? » , l'hypothèse la plus sûre selon M. Vindimian consiste à « passer par un organisme d'expertise qui prend en charge les aspects déontologiques et pluralistes. »

- **Privilégier l'expertise collective sur l'expertise individuelle**
- **En cas de doute, passer par un organisme d'expertise**
- **Ne pas hésiter à solliciter une contre-expertise**

⁴ Eric Vindimian, chef de service de la recherche au Ministère de l'écologie et du développement durable, entretien du mois de mai 2007

Un expert spécialiste ou un expert généraliste ?

L'autre dilemme concerne la **pertinence du choix d'un expert en fonction de sa spécialisation**. Le mot expert signifie que la personne en question se distingue par la connaissance profonde d'un domaine précis ; dans cette approche l'expert équivaut à « spécialiste ». La logique et l'objectif de performance en vigueur dans la fonction publique moderne voudrait alors que l'on choisisse systématiquement celui ou celle dont la spécialisation correspond exactement au domaine que l'on traite. Or cela n'est pas souvent le cas.

En effet, la science s'est aujourd'hui tellement spécialisée, que dans un domaine précis, les experts sont rares, leur nombre étant souvent limité à moins d'une dizaine de personnes. Ces scientifiques sollicités pour une expertise par l'État peuvent alors se trouver en situation de conflit d'intérêt. Comme l'action du décideur peut consister à limiter les risques posés par un produit ou à réglementer un domaine, cela pose une difficulté notable pour le choix de l'expert. En matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM) par exemple, il est indubitable que ce sont les scientifiques qui travaillent à leur développement qui sont les plus familiers avec leurs caractéristiques et les dangers inhérents à leur utilisation ou à leur consommation. Néanmoins, choisir en tant qu'expert public un scientifique conduisant la recherche pour Monsanto est tout à fait inenvisageable.

Ainsi, et si on pencherait plutôt pour le choix du spécialiste le plus qualifié, on est souvent emmené à lui préférer un expert travaillant dans un domaine voisin, qui ne sera évidemment pas « le mieux qualifié » (**second best**), mais qui – à travers sa propre spécialisation – et grâce à la maîtrise du langage et des principes de la réflexion scientifique sera en mesure de saisir rapidement les enjeux du dossier en question et sera à même d'apporter l'analyse scientifique nécessaire au décideur.

Le **recours à un expert généraliste** peut sembler également tentant à certaines occasions, notamment puisque cela permettrait de faire appel au même expert pour des dossiers similaires ou avec des thématiques qui semblent voisines, par exemple un médecin généraliste pour les nanotechnologies ainsi que pour des questions génétiques ou un écologiste pour toutes les questions concernant l'environnement que ce soit la biodiversité, le changement climatique ou le développement des énergies renouvelables.

En effet, l'avis d'un généraliste peut être utile et – avec des dossiers de plus complexes – l'intervention d'un expert scientifique « généraliste » permet d'obtenir une vision d'ensemble. Cette expertise générale, certes utile, ne devrait cependant pas être la seule à servir de base à la

décision, mais devrait plutôt s'inscrire dans le cadre d'une composition d'une expertise collective.

- **Choisir le spécialiste le plus qualifié, sinon un scientifique avec une spécialité proche (second best)**
- **En cas de besoin, compléter l'expertise spécialisée avec un avis d'un expert généraliste**
- **Demander des références à l'expert (satisfaction d'autres « clients »)**

Les réseaux d'expertise et l'actualisation des connaissances (diversification)

Le système qui réunit les côtés négatifs sans être pour autant très lourd au niveau de la gestion du travail de groupe et qui peut être utilisé tant au niveau de l'expertise interne que de l'expertise externe est le fonctionnement en réseau. La constitution d'un réseau d'expertise n'est pas facile. La constitution d'une liste de contacts suffisamment riche peut être longue et peu satisfaisante dans un premier temps. De plus, une fois constitué, le réseau doit être animé et les contacts actualisés régulièrement ce qui demande un certain investissement et des compétences administratives certaines. Cependant, la gestion d'un tel réseau est de plus en plus facilitée par le développement et la généralisation de l'informatique et des nouveaux modes de télécommunication (messageries électroniques, téléconférences, appels téléphoniques groupés).

Il peut également dépasser les clivages des disciplines, en étant thématique. Ainsi, un réseau traitant du changement climatique va réunir autant des scientifiques « durs » que des sociologues, des économistes ou des juristes.

Le réseau d'experts réunit non seulement des spécialistes mais aussi des généralistes dans un domaine donné. Un réseau qui fonctionne bien alimente constamment la base de données et peut même servir d'espace de débat sur les questions intéressant le décideur, en diversifiant les approches du problème.

- **Encourager la création de réseaux en tant que « réserves d'expertise »**
- **Élargir l'expertise à des disciplines différentes et encourager le débat**

Cela nous emmène à une autre question importante dans le choix de l'expert qui est celle de l'actualisation des connaissances et de la diversification des expertises.

En effet, avoir recours sur la même question toujours au même expert crée un risque considérable de baser sa politique ou sa décision sur une seule opinion scientifique. De plus, cela

consiste à ignorer les possibles évolutions et les nouvelles découvertes dans le domaine en question dont l'expert en question n'a pas toujours connaissance. Ainsi, un gestionnaire responsable et soucieux de la qualité de l'expertise qu'il sollicite veillera à diversifier ses « sources d'information », notamment dans les cas où il a recours à un expert unique.

Dans le cas du recours à un comité ou un panel d'experts, le changement régulier n'est pas aussi pressant, puisque la réunion même d'un groupe de scientifiques crée des conditions suffisantes pour l'émergence d'une expertise et d'une contre-expertise si nécessaire, ainsi que d'un débat. D'autre part, la pression des pairs incitera ses membres à une actualisation des connaissances apportés.

- **Veiller à l'actualité de l'expertise obtenue**
- **Régulièrement changer d'expert dans le cas de l'expertise individuelle**

Une science publique face à la science privée ou associative

L'État est loin d'avoir le monopole de la science. Au contraire, aujourd'hui, dans les conditions de rigueur budgétaire et de la modestie de fonds disponibles pour la recherche publique, il n'est pas toujours possible d'avoir recours uniquement à des experts ou à des organismes publics, garants d'une certaine objectivité.

Par conséquent, dans la constitution des réseaux ou des panels d'experts, le décideur est et sera certainement de plus en plus souvent emmené à choisir parmi des experts plus ou moins liés d'une part à la société civile (associations) ou au monde de l'entreprise (expertise privée). Autant qu'il est impossible d'avoir recours directement et uniquement à ce type d'expert pour des raisons de conflit d'intérêt (cf. supra), il n'est pas non plus souhaitable d'ignorer leur compétence et de refuser leurs contributions, qui peuvent être très enrichissantes.

Ce recours à l'expertise privée ou associative devient particulièrement importante lorsque l'on a affaire à une spécialisation qui est peu présente dans le secteur public. Ainsi, on ne trouve guère plus d'expertise naturaliste dans les Universités ou des organismes publics de recherche environnementale en France, mais celle-ci reste très présente dans le secteur associatif.

C'est alors que le rôle du fonctionnaire notamment devient très important, puisqu'il doit utiliser tout son discernement et son sens critique pour faire la part des choses entre ce qui relève des faits scientifiques « objectifs » et ce qui relève d'une tentative de lobbying.

- **Ne pas négliger l'apport possible de l'expertise privée ou associative**

C) La gestion du processus de production de l'expertise

Les contraintes temporelles et financières

Chaque recours à l'expertise se situe dans un autre contexte temporel et financier. En effet, le recours à l'expertise en temps de crise ne se passera pas du tout de la même manière que la demande d'une expertise scientifique pour préparer une politique publique.

A ce sujet, il est important de noter l'incompatibilité primaire entre le temps politique et le temps scientifique. Les cas où le décideur souhaite une réponse rapide (mois) et l'expert demande un délai de production d'expertise beaucoup plus long (années) sont plus que fréquents.

La même incompréhension peut subsister sur la question des financements. L'expert sollicitera souvent des moyens supérieurs à ceux dont dispose le décideur, argumentant par la volonté de produire une expertise d'une qualité maximale.

Dans les deux cas, il incombe au décideur d'expliquer ses contraintes à l'expert et convenir avec lui d'un « compromis » raisonnable qui permettra de maximiser la qualité de l'expertise tout en respectant les contraintes du temps et des moyens financiers disponibles. Cela nécessite un effort de communication et de persuasion important, ainsi que le sacrifice d'un temps d'explication souvent long. Or une clarification initiale des conditions de production et des finalités de l'expertise ainsi que des intentions du décideur (y compris des considérations politiques) permet d'installer un sentiment de confiance mutuel (trustbuilding), renforce la relation entre le décideur et l'expert, et conditionne la qualité de l'expertise produite.

Une commande claire est la condition première d'une expertise de qualité.

Le premier pas d'un recours à l'expertise scientifique par un décideur public devrait être l'élaboration du cahier de charges. Celui-ci doit être le fruit d'une réflexion préalable éventuellement de consultations internes et doit être le plus détaillé possible. Il doit non seulement préciser dès le début les contraintes temporelles et financières, mais situer la question posée dans un contexte, poser les conditions de l'action publique et ses limites, éventuellement évoquer les préférences politiques du décideur, pour que l'expert puisse tailler son expertise « sur mesure ».

Ce travail préalable du décideur ou de son équipe (cela concerne notamment les fonctionnaires) ne veut pas dire que le travail de l'expert sera prémaché et qu'on indiquera au scientifique dès le début le sens de son expertise, mais obéit plutôt à l'impératif de performance et de rapidité. Cela évitera à l'expert de perdre du temps et de l'argent dans l'élaboration d'une

expertise très détaillée pour répondre à une question générale et correspond au souci de la bonne gestion des deniers publics.

Le recours à l'expertise externe devrait dans le meilleur des cas obéir aux mêmes règles qu'un appel d'offre public, notamment sur des questions plus générales où l'on est en présence d'une pluralité d'organismes ou de réseaux d'expertise concurrents. Ainsi, un cahier de charges suffisamment étayé permettra de mettre en concurrence plusieurs organismes producteurs d'expertises scientifiques, et le décideur n'aura plus qu'à faire son choix sur la base de leur compétence, de leur réputation scientifique ou de l'évaluation d'autres clients et du coût.

- **Essayer de connaître un peu le dossier avant de faire l'appel à l'expert**
- **Rédiger un cahier de charges clair, précisant les contraintes et les objectifs**

La gestion de collectifs d'experts (comités, panels, réseaux)

Dans un deuxième temps, il est important d'évoquer quelques règles pour une gestion efficace de la production de l'expertise. Il s'agit pour la plupart des règles de management simples, destinées à favoriser la production des connaissances dans un groupe de personnes.

La condition d'une commande claire remplie, il s'agit ensuite de créer les conditions pour un échange et un débat sur le problème donné. Le décideur devrait inciter à l'échange et au débat notamment en planifiant des rencontres régulières ou en mettant en place un système informatique d'échange sous forme d'un forum. Il a tout à gagner à soumettre les éléments d'expertise produits pas les différents membres du panel ou du comité au reste du groupe, incitant ainsi non seulement à des critiques, éventuellement à une contre-expertise, mais s'assurant ainsi par le contrôle par les pairs d'une plus grande légitimité de l'expertise finale et par conséquent de la décision.

- **Encourager l'ouverture, l'échange et la transparence dans le groupe**

Dans un panel d'expert, le décideur ou son équipe n'ont pas à jouer d'autres rôles que celui du médiateur des échanges ou d'administrateur/secrétaire. En effet, si son rôle logistique peut souvent aider à l'aboutissement rapide de la production de l'expertise, le décideur a tout intérêt à résister à la tentation et à rester extérieur au débat d'idées, dont il ne maîtrise souvent même pas le langage ni les règles du jeu.

Il est envisageable alors de faire appel à des animateurs ou médiateurs professionnels, dont l'intervention est acceptable pour tout le monde, compte tenu de leur neutralité sur la question et de leur rôle plutôt logistique.

- **Faire appel à des animateurs professionnels pour améliorer la production de connaissances**

Une remarque au passage : tout directeur de ressources humaines confirmera la difficulté de gérer un groupe de personnes (et notamment de personnalités) dotées d'une grande intelligence et –dans notre cas – souvent d'un prestige certain dans le monde scientifique. Cela peut devenir un réel problème lorsqu'on réunit dans un même réseau/panel/comité deux ou plusieurs « concurrents » ou spécialistes du même sujet. Il s'agira alors pour le décideur (ou pour le médiateur désigné) de faire preuve d'un grand tact et de perspicacité dans la gestion des susceptibilités respectives.

- **Agir avec respect, tact et diplomatie**
- **S'informer des relations mutuelles entre les différents experts dans le panel**

Un accompagnement continu

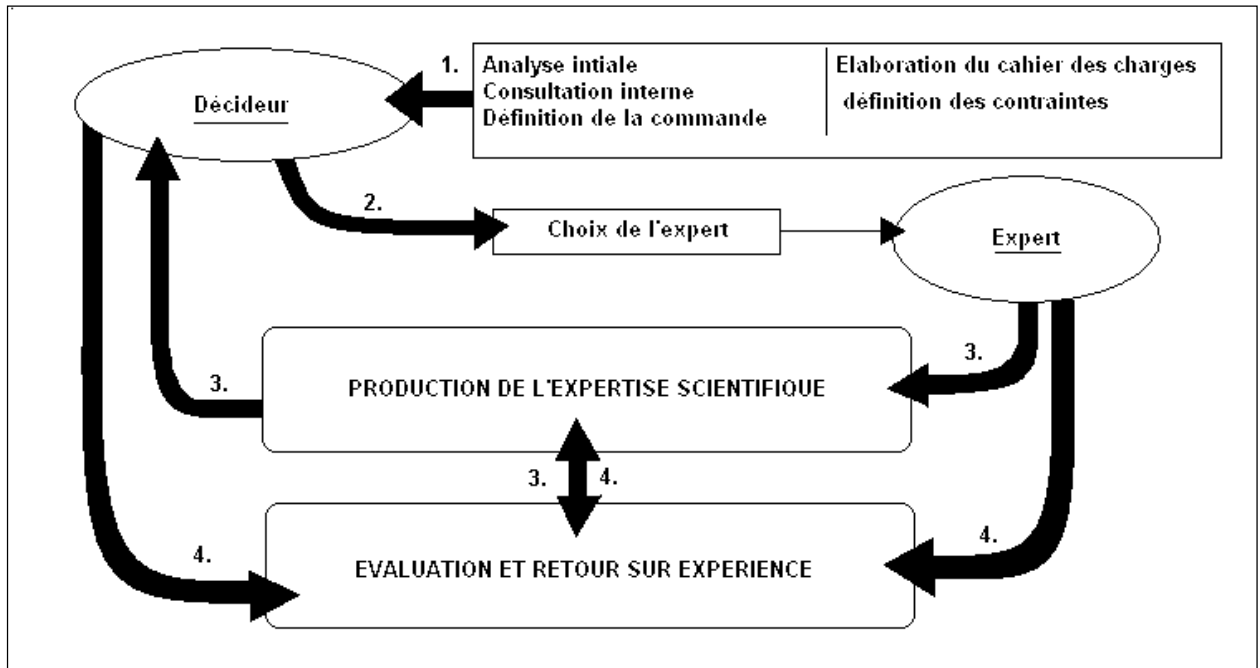
La relation entre le décideur et l'expert ne se déroule pas de manière linéaire dans le temps

Le décideur et l'expert ne se rencontrent pas qu'une fois. Au contraire, il s'agit d'une relation qui nécessite des aller retours incessants, d'abord lors de la définition de la commande, puis pendant le processus de la production de l'expertise, où un accompagnement par le décideur est à encourager. Enfin, dans la phase d'évaluation et du retour sur l'expérience, qui doit étroitement associer l'expert, sans parler de l'aspect de la communication que l'on évoquera plus loin.

Tout comme le décideur accompagne l'expert tout au long du processus de production de l'expertise, l'expert accompagne désormais la décision publique dans la plupart de ses phases, comme l'indique le **diagramme suivant** :

- **Associer l'expert au maximum aux différentes phases de la décision, notamment à l'évaluation et au retour sur expérience**

Diagramme simplifié des différentes phases du recours à l'expertise scientifique et de la relation entre le décideur et l'expert (1. phase interne à l'administration publique, élaboration du cahier des charges ; 2. la naissance de la relation décideur-expert ; 3. phase de production d'une expertise initiale ; 4.évaluation et modification de l'expertise en fonction des conclusions du retour sur l'expérience)



II. La prise de décision sur la base d'une expertise scientifique

Après avoir évoqué les circonstances et les règles de base d'un recours à l'expertise scientifique et notamment le chapitre épineux du choix de l'expert, il convient maintenant d'étudier la prise de décision elle-même, avec un accent particulier sur la nécessité de la sensibilisation des décideurs publics aux débats et à l'actualité scientifique (A), un rappel d'une nécessaire séparation entre l'expertise et la prise de décision (B) et les modes de gestion de ce que j'appellerai « l'incertitude scientifique » (C).

A) Un décideur sensibilisé et au fait de l'actualité scientifique

Nous avons déjà brièvement évoqués dans la partie précédente la question d'une certaine carence au niveau de la formation scientifique des décideurs, qui est d'ailleurs parmi les premières raisons qui justifient le recours à l'expertise sur des dossiers toujours plus nombreux.

La question de la formation des décideurs et par extension de leur capacité de comprendre et de prendre la mesure des enjeux de certains problèmes ou de certaines questions scientifiques compte cependant autant pour la formulation de la commande et la gestion du processus de production de l'expertise, mais également pour la phase de la prise de décision sur la base de cette expertise.

En effet, il ne suffit pas que le décideur choisisse un bon expert, en respectant toutes les règles de l'art du management public, c'est-à-dire en fixant des objectifs clairs et en respectant des contraintes précises. Il doit encore avoir les compétences nécessaires pour exploiter au mieux le travail des scientifiques et se servir de l'expertise de manière à prendre sa décision de manière responsable et en tenant compte des enjeux importants mis en évidence par les experts.

Or même avec l'aide et toute l'information apportée par les experts, la compréhension de ces enjeux n'a rien de facile.

Il suffit de considérer l'exemple du changement climatique et des mesures préconisées par le panel intergouvernemental d'experts en changement climatique (IPCC). Il est impossible pour quiconque d'appréhender le phénomène dans toute sa gravité, si on ne dispose pas d'une connaissance minimum de mécanismes liant l'émission des gaz à effet de serre, le réchauffement de la Terre, le changement de la température des océans et des mers (ainsi que les changements dans les courants marins chauds et froids), la perte de la biodiversité, les événements climatiques extrêmes ou encore sur la réapparition et la propagation de maladies animales et humaines particulièrement dangereuses (blue tongue, malaria, fièvre jaune).

Il serait illusoire de vouloir demander aux décideurs qu'ils soient fonctionnaires ou hommes politiques de faire preuve, à côté de leurs formation initiale en sciences humaines, en droit et en management d'une formation approfondie en sciences exactes. De toute manière, celle-ci ne leur permettrait pas de se passer de l'expertise ni de comprendre toute question scientifique facilement non plus. Par contre, une ignorance complète des questions et des procédés scientifiques et – plus grave encore - une absence d'intérêt pour la science est désormais non seulement inadmissible dans une fonction publique moderne et responsable et notamment à des postes de décision en matière environnementale ou de santé ou dans tout autre domaine qui fait appel à de la recherche et l'utilisation de nouvelles technologies.

Il est important sur ce point de dénoncer au passage la quasi-discrimination que subissent les matières à contenu scientifique dans la formation initiale générale. Un débat d'actualité concerne la réalité ou non d'une baisse d'intérêt des étudiants pour les matières scientifiques. Notre recherche ne nous permet pas de trancher ici ce débat certes intéressant, mais l'existence même de cette polémique prouve qu'il y a aujourd'hui une inquiétude sérieuse qui concerne le clivage entre le monde scientifique et le monde politique et par extension la fonction publique.

D'autre part, avec une tertiarisation de l'économie et un plus grand accent mis notamment par les médias sur le domaines de sciences humaines ou sur les arts, un phénomène de mode relativement inquiétant dans certains cercles de notre société occidentale conduit certains à clamer haut et fort leur ignorance et leur désintérêt pour les sciences, comme si cela était un mérite.

- **S'intéresser à l'actualité scientifique**
- **Faire preuve de modestie par rapport à ses connaissances**
- **Encourager l'enseignement des sciences dans la formation initiale**

Une formation spécifique à la gestion de l'expertise scientifique

La deuxième tâche consiste à s'efforcer de redorer le blason des matières et des sujets scientifiques aux yeux des futurs décideurs tant dans les écoles de commerce que dans les grandes écoles formant à la fonction publique. Il est important de rappeler régulièrement aux élèves de l'ENA ou de l'INET l'importance de s'intéresser aux problématiques de santé, aux problématiques du développement durable ou encore de sécurité alimentaire non seulement sous l'angle des politiques existantes et de la mise en oeuvre de programmes et de la maîtrise des

coûts, ce qu'ils savent souvent déjà très bien faire, mais aussi sous l'angle scientifique, pour tenter de comprendre les processus et les interdépendances entre les domaines.

Il est crucial de former ces décideurs à la gestion de l'expertise ainsi qu'au dialogue avec les scientifiques et les chercheurs.

➤ **Former les futurs décideurs publics à la gestion responsable et moderne de l'expertise scientifique**

Vers la fin d'une « ghettoïsation » de la science et des scientifiques dans la fonction publique

Un autre aspect de ce débat est une certaine « ghettoïsation » de certains décideurs disposant de ces compétences en matière scientifique dans des administrations données et également une inégale répartition des spécialités.

En effet, une simple observation de l'organisation administrative française permet de déceler une grande concertation de personnes issues de formations scientifiques dans certains ministères au détriment d'autres administrations centrales, qui réunissent principalement des personnes formées aux sciences humaines ou à l'économie. Ainsi peut-on citer par exemple les ingénieurs de Polytechnique qui sont très fortement présents à l'Industrie. Par contraste, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) qui gagnerait pourtant à bénéficier des compétences de ces mêmes ingénieurs est principalement le « ghetto-alibi » réunissant les spécialistes en biologie, en biodiversité et autres écologues.

Certes, cette réalité est probablement aussi le résultat d'un choix personnel des fonctionnaires concernés ainsi que l'attrait de certaines thématiques bien précises. Ce manque de mixité se traduisant par une grande différence des cultures administratives respectives nuit cependant certainement à la cohérence entre les différentes politiques publiques de l'État français. Malheureusement on retrouve ce clivage thématique et qui se traduit par une relation différente des questions scientifiques également sur la scène politique française, réalité que la campagne précédant les dernières élections présidentielles n'a fait que confirmer.

La thématique du développement durable est l'exemple parfait pour illustrer ce manque d'efficacité de l'organisation administrative et le manque de mixité thématique. En s'intéressant un peu au concept lui-même ainsi qu'à l'approche qu'il traduit, on comprend rapidement que le développement durable n'est pas uniquement une affaire d'écologistes, de verts ou des fonctionnaires du MEDD. Le développement durable concerne tout autant les ministères des

finances, de la santé, des affaires sociales que par exemple le ministère de la défense ou des affaires étrangères.

➤ **Militer pour une fin de la ghettoïsation des sciences dans la fonction publique**

Quelle formation scientifique pour les hauts fonctionnaires ?

Dans ce contexte, et faute de pouvoir influencer la formation des décideurs issus des scrutins électoraux, il convient de se poser la question « Quelle devrait être – idéalement – la formation dispensée aux fonctionnaires pour que ceux-ci puissent jouer au mieux leur rôle pour le bien-être général ? ».

Le premier critère qui entre en jeu est **l'ouverture d'esprit**.

Tout d'abord, il s'agit d'encourager la curiosité et l'intérêt des décideurs et des futurs décideurs pour la science, son développement, ses mécanismes et son actualité. En effet, il vaut souvent mieux pour un expert de se trouver face à quelqu'un qui ne comprends pas mais qui veut comprendre, que face à quelqu'un qui croit avoir compris, tout en se fiant à des informations incomplètes ou à des théories fallacieuses. Un décideur qui est conscient de ses lacunes et de son ignorance fera davantage confiance à son expert et pourra donc se consacrer entièrement et avec toute son attention au rôle qui lui est imparti dans la relation. Par contre, un fonctionnaire ou un décideur, qui croit savoir suffisamment pour se former une opinion tout seul peut avoir des difficultés à accepter une opinion différente si celle-ci vient à être formulée par son expert.

D'autre part, un décideur devrait être au fait des grandes questions scientifiques du moment, puisque celles-ci deviendront tôt ou tard des débats de société ou révéleront ou poseront des difficultés que l'État sera emmené à résoudre ou du moins à régler. Une culture générale requise pour l'exercice de leur profession devrait donc comporter une grande partie de culture scientifique. Ce constat ne s'applique d'ailleurs pas uniquement au décideurs, mais concerne le système éducatif dans son ensemble. Comment veut-on comprendre le monde d'aujourd'hui, construit et conditionné par la science et la technologie, sans en connaître au moins les grands traits ? Cela me semble une mission impossible. De même, comment envisage-t-on d'administrer une France ou une Europe dont la production, la santé des habitants, mais aussi tout le mode de vie d'aujourd'hui comme de demain dépend étroitement de la recherche, du développement des sciences et des technologies et d'une bonne lecture scientifique de la Nature et de ses phénomènes.

➤ **Garder l'esprit ouvert et s'intéresser à l'actualité scientifique**

Une sensibilisation nécessaire dans le cadre de la formation continue

Pour améliorer la situation actuelle et pour sensibiliser les décideurs actuels aux différentes problématiques, le vecteur de la formation continue est le plus à même de relancer le processus d'apprentissage et d'éveiller l'intérêt pour des questions souvent peu mises en valeur dans le débat politique aujourd'hui.

En effet, une formation continue relative aux développements de la science, aux progrès de la recherche ou aux nouvelles technologies est aussi utile qu'une formation au management, ou des formations en langues étrangères auxquelles ont accès de nombreux fonctionnaires.

Une formation similaire est envisageable pour les décideurs politiques, tout comme l'ont tenté de faire Nicolas Hulot et son équipe en amenant leur Pacte écologique aux principaux candidats des élections présidentielles.⁵ Au delà d'un réel succès médiatique cette initiative a permis à orienter – pendant un certain temps – le débat politique national sur des questions qui avaient traditionnellement été reléguées à l'arrière de la scène politique et qui avaient jusqu'alors été l'apanage des partis mineurs dont les Verts notamment.

➤ **Promouvoir la sensibilisation des jeunes et des moins jeunes aux problématiques scientifiques**

Une réflexion et une mobilité à promouvoir

Il serait temps en France comme ailleurs en Europe d'ailleurs de conduire une réflexion sur les manières de promouvoir une prise de décision responsable et avertie sur des questions scientifiques. En effet, cela fait partie des efforts qui consistent à encourager la **polyvalence** des fonctionnaires et notamment des hauts fonctionnaires, par le biais de la formation initiale, formation continue ainsi que par la mobilité.

En effet, je ne doute pas qu'un fonctionnaire du Ministère de l'économie et des finances gagnerait un regard tout autre sur les dépenses en matière de financement de contrats Natura 2000, après avoir passé quelques mois à travailler sur la politique au sein du Ministère de l'écologie et du développement durable ou après avoir été sensibilisé aux enjeux de la biodiversité.

⁵ Le Pacte écologique, Fondation de Nicolas Hulot

Au delà d'une formation repensée pour promouvoir davantage d'ouverture d'esprit et un intérêt certain pour les questions et notamment pour l'actualité scientifique, qui contribueraient certainement à une meilleure prise de décision, c'est la prise de décision elle-même qui doit nous intéresser. En effet, quel que soient les qualités particulières d'un décideur, sa décision ne sera pas optimale s'il n'est pas conscient de la spécificité de son rôle dans le système et des principes de séparation entre le savoir et le pouvoir qui est à la base d'une fonction publique moderne.

➤ **Encourager la polyvalence et la mobilité des décideurs**

B) Une séparation entre l'expertise et la prise de décision

Pendant très longtemps, les relations entre le savoir et le pouvoir étaient perçues d'une manière uniforme, que l'on pourrait simplifier en rappelant l'adage célèbre « **Savoir c'est pouvoir** »⁶.

De la fin du scientisme vers le principe de précaution

Le XIX^{ème} siècle puis le XX^{ème} ont vu une généralisation d'un certain scientisme dans la société ainsi que dans la gestion de la chose publique. On avait tendance à croire à un développement sans limite de la science et celle-ci était perçue comme le moyen ultime de l'amélioration de la vie des hommes. Il n'y avait pas de maladies que la science n'arriverait à guérir, il n'y avait pas de mystère qu'elle ne permettrait pas de percer, la science repoussait les limites de l'impossible. Plus qu'une croyance, cette « foi » irraisonnée accordait à la science et aux scientifiques un très grand prestige. Cet état d'esprit a conduit à affermir de manière durable les liens entre le savoir et le pouvoir.

Le savoir « objectif » dans une société de savoir doit nécessairement orienter la politique et l'action publique. Ce scientisme, au delà de la légitimation et la facilitation de grandes politiques en matière de santé, d'industrie ou de défense (armement nucléaire), a été à l'origine de théories et de tentatives de mettre en place un État technique ou technocratique.⁷

Dans ce dispositif, le savoir est non seulement intrinsèquement lié au pouvoir, mais est son fondement et son moteur primaire. « Plusieurs études montrent que les experts techniques et

⁶ Sir Francis Bacon

⁷ « La notion d'État technique, élaborée il y a quelques années seulement par Herbert Marcuse, Helmut Schelsky et d'autres, est un excellent exemple de la manière typique dont on considère le rôle social de la science et de la technologie dans les sciences humaines. », cf. Nico Stehr, University of British Columbia, 2000

scientifiques ont une influence grandissante dans le processus politique et vont même jusqu'à partager le pouvoir avec les gouvernements (Haas, 1992; Fisher, 1996; Scharpf, 1997). »

Or depuis quelques années, nous assistons à un affaiblissement de cette foi scientifique. Les raisons en sont non seulement les grands débats scientifiques qui se déroulent aujourd'hui directement sur la place publique (Assiste-t-on réellement à un réchauffement de la planète ? Est-il la conséquence de l'activité humaine ? Les OGMs sont-ils dangereux pour la santé humaine ? etc.), mais notamment une prise de conscience progressive des limites, notamment éthiques, de l'action scientifique et du danger inhérent à l'utilisation inconsidérée de la science par le pouvoir politique .

Certes, ce sont tout d'abord les questions relatives à l'utilisation de l'arme nucléaire, ou de l'armement biologique qui ont réveillé les esprits. Plus tard, des questions relatives au clonage et aux manipulations génétiques ont parlé à l'imaginaire collectif.

Aujourd'hui, le citoyen doit se rendre à l'évidence que la science ne maîtrise plus le résultat de ses recherches. On pourrait d'ailleurs se poser la question légitime si cela avait jamais été le cas. Si par le passé on considérait qu'il fallait « savoir pour pouvoir » aujourd'hui, on « peut » plus qu'on ne « sait ».

Ce développement, qui a commencé au sein du monde scientifique pour se propager au reste de la société et pour influencer sur la décision publique a fait notamment émerger de nouveaux concepts et un nouvel paradigme du recours à la science. Le **principe de précaution** est l'enfant naturel de cette prise de conscience collective. Son utilisation et son invocation de plus en plus fréquente dans le débat public et politique et notamment en lien avec les questions environnementales ou les questions de santé (dont la sécurité alimentaire) sont une preuve suffisante du fait que la science est désormais tombée de son piédestal.

Ceux qui croient encore dans l'objectivité sans faille de la science ainsi qu'à son pouvoir de résoudre toutes les questions se font rares aujourd'hui. Certains vont même jusqu'à affirmer que la pollution galopante, l'exploitation progressive des ressources de la planète et le changement climatique sont certes des phénomènes qui semblent dangereux dans l'immédiat, mais qui seront bientôt résolus grâce aux progrès de la science.

Contrairement à une volonté d'objectivation de l'action de l'État des années après guerre et notamment sous le Général de Gaulle, qui est à l'origine d'un développement et d'un renforcement des corps d'expertise publique, on assiste désormais à une remise en question de cette emprise du savoir sur le pouvoir.

En effet, la crainte d'une éventuelle « dictature de la science », la méfiance à l'égard de « l'État savant », mais aussi à l'égard des nouveaux « sages », qui sont par essence différents du conseiller privé répudiable et qui sont donc susceptibles d'empiéter sur le pouvoir du décideur et notamment de l'élu se retrouve dans les discours politiques de nombreux hommes d'États depuis les années 1970⁸.

- **Identifier clairement les rôles de l'expert et du décideur**
- **Ne pas mélanger la production de l'expertise et la prise de décision effective**

Au coeur du débat se trouve la légitimité de l'expert et les possibilités d'engager sa responsabilité civile ou pénale.

Une légitimité insuffisante de l'expert

La légitimité d'un expert est en premier lieu liée à sa qualité de spécialiste dans un domaine précis, à la détention d'un savoir et par conséquent d'un certain prestige. En effet, quand le système fonctionne selon les règles, le choix de l'expert a été fait de manière systématique, et dans le cas où les rôles sont bien définis, la légitimité scientifique suffit pleinement à satisfaire à l'exigence d'une bonne gestion.

Ce n'est que dans des situations relativement peu orthodoxes évoquées précédemment et où l'expert engagé pèse de manière significative sur le pouvoir public ou lorsqu'un décideur refuse de jouer son rôle et le laisse prendre des décisions à sa place qu'on se trouve face à un problème.

- **Assumer sa responsabilité de décideur**
- **Ne pas suivre aveuglement une expertise**

La division des rôles telle que nous l'avons évoqués dans la première partie, reflète la différence fondamentale entre les deux acteurs que sont l'expert et le décideur. Si l'expert dispose d'une légitimité que lui confère le savoir et la méthode scientifique (une légitimité dont la perception n'est plus aussi maximaliste que par le passé), le décideur quant à lui dispose d'une légitimité démocratique directe (s'il s'agit d'un élu) ou indirecte (s'il s'agit d'un haut fonctionnaire).

⁸ François Mitterrand, discours prononcé à l'occasion de la séance d'ouverture de la conférence des lauréats du prix Nobel, Paris, Palais de l'Élysée, 18 janvier 1988

En effet, le décideur incarne l'intérêt général et peut également incarner la légitimité démocratique si sa position résulte d'une élection. C'est cette légitimité primaire qui lui donne le pouvoir de trancher, de réglementer, et de décider (ou de ne pas décider). Il a par ailleurs (et notamment dans le cas des hauts fonctionnaires) des connaissances juridiques, économiques et administratives qui garantissent une approche relativement équilibrée et une tendance à rechercher des compromis acceptables et viables dans ses décisions.

Le scientifique, pour sa part, ne représente qu'une opinion scientifique, au mieux une théorie, certes basée sur une accumulation du savoir et sur une base expérimentale, mais n'est en aucun cas porteur d'une légitimité démocratique ni de l'intérêt général. Il est certainement celui des deux qui a une connaissance plus approfondie de la question traitée. Cependant, sa spécialisation même pourrait l'empêcher de prendre en compte des aspects sociologiques, administratifs ou juridiques d'une décision. C'est pourquoi son rôle devrait rester limité à l'étude du problème et à la formulation d'un avis en conformité avec le cahier des charges soumis par le décideur. Son expertise est la plus utile quand elle reste ce qu'elle devrait être : une aide à la décision.

Contrairement à Platon qui préconisait le gouvernement des « Fils des Idées » sur les « Fils de la Terre », le citoyen français contemporain n'accepte que difficilement un gouvernement de « sages » sans contrôle démocratique ou leur influence trop prononcée sur les décideurs politiques. La relation entre le « prince » et son « conseiller » ou – pour notre propos – entre le décideur et l'expert se doit désormais d'être aussi transparente que possible, pour éviter un approfondissement de la crise de confiance dont fait déjà preuve l'État et la classe politique dans son ensemble.

➤ **Ne pas laisser l'expert décider à la place du décideur**

Une responsabilité distincte

Cette nécessité de séparation claire entre le domaine de l'expertise et le domaine de la prise de décision découle aussi d'une division inégale en matière de responsabilité. En effet, si l'expert peut influencer de manière très significative la décision finale, c'est le décideur seul qui en porte la responsabilité devant ses supérieurs, les administrés ainsi que l'opinion. Le scientifique est protégé par sa qualité même de conseiller.

Tout d'abord, l'expert n'est pas soumis au contrôle démocratique qui s'exerce directement ou indirectement sur le décideur. En cas d'expertise incomplète ou erronée, sa

responsabilité civile ou pénale n'est que rarement mise en cause. Pour que cela soit le cas, il faut qu'il y ait eu faute volontaire, manipulation de l'expertise ou négligence avérée.

Il y a eu en France plusieurs crises politico-scientifiques graves qui ont tenté de mettre en cause la responsabilité des experts qui avaient étudiés les risques (vache folle, sang contaminé). Il s'agissait alors autant de responsabilité civile que pénale. Cependant, et dans l'état actuel de la jurisprudence, il reste encore très difficile d'imputer à un expert la responsabilité d'une décision dont il n'avait pas l'autorité initiale. En principe, la responsabilité de l'expert est limitée à l'expertise formulée et l'expert ne peut être mis en cause directement pour des dommages causés par une décision consécutive à son expertise.

Le manque de précédent actuel n'interdit cependant aucunement un développement d'une responsabilité civile sinon pénale partagée dans l'avenir, surtout dans des cas aussi sérieux que l'affaire du sang contaminé ou lorsque des preuves de mauvaise foi ou de négligence avérée auraient été apportés contre l'expert en question.

C'est pourquoi il reste important tant pour le décideur que pour l'expert de prendre bien conscience de leur positions, de leur légitimité et donc de leurs rôles respectifs. En effet, en cas de doute ou de controverse future quant à la décision, un respect strict des procédures et la séparation des deux domaines est toujours un atout.

➤ **Fixer et respecter la procédure de consultation d'un expert**

Le contrôle par les pairs

Pour s'assurer en amont de la qualité tant de l'expertise que de la décision finale, il existe un moyen simple, déjà à l'oeuvre dans la majorité des cas de manière informelle et qu'il serait utile d'encourager ou même d'institutionnaliser. Ce mécanisme salvateur est le « contrôle par les pairs ».

D'une part, il s'agit d'un moyen rapide et efficace de tester la validité d'une expertise donnée. En effet, la communauté scientifique procède sans cesse à un débat interne sur les grande question et l'avancement d'une hypothèse provoque tôt ou tard des réactions et une antithèse... Ainsi, il peut être utile d'encourager l'expert à soumettre ses hypothèses scientifique ainsi que son expertise au débat publique et ouvert, de manière à provoquer des contre-expertises.

D'autre part, les décideurs eux-mêmes ne décident plus à huis clos, mais leur prise de décision est inscrite dans un système hiérarchique et sera examinée de près pour être validé, soutenu et entérinée ou au contraire critiquée et désavouée par les autres décideurs, supérieurs hiérarchiques ou pairs.

Le contrôle par les pairs et donc une certaine autocensure au sein de l'appareil de l'État est d'ailleurs le moyen le plus efficace actuellement d'aboutir à des positions et décisions acceptables par le plus grand nombre.

➤ **Se soumettre au contrôle par les pairs**

A ce sujet, il est important de noter qu'aujourd'hui, le développement de la science amène également l'émergence d'un nouvel acteur dans le débat. En effet, les progrès de la science combinés avec l'engagement important de certains scientifiques notamment pour la défense de certaines causes précises (environnement) font aujourd'hui apparaître un contre-pouvoir de poids dans le débat politique, sous forme d'associations et d'organismes non gouvernementaux, qui réclament et obtiennent non seulement davantage de participation au processus de prise de décision sur ces questions, mais également le droit de formuler des contre-expertises et de renforcer ce contrôle par les pairs sur l'expertise publique.

Il serait imprudent pour le décideur de ne pas tenir compte de cette contre-expertise, qui malgré son origine « informelle » détient aujourd'hui le monopole dans plusieurs domaines, où la science publique fait preuve de carences graves faute de volonté politique et/ou de fonds disponibles.

➤ **Prendre en compte l'expertise produite hors des circuits habituels**

➤ **Encourager la participation**

C) Les avantages et les limites de l'expertise scientifique

La science étant un monde avec des règles particulières, des motivations et des un mode de pensée spécifique, l'expertise scientifique a elle aussi des spécificités qui la distinguent d'un autre type d'expertise. Il s'agit tout d'abord d'évoquer certaines incompréhensions fondamentales entre les décideurs et les experts, pour attirer l'attention sur les possibles lignes de faille d'une gestion moderne de l'expertise scientifique.

Les limites de l'expertise scientifique

En abordant un problème scientifique et en formulant sa commande pour une expertise scientifique sur un sujet donné, le décideur devrait dès le début prendre conscience des limites de cette expertise. Au-delà des limites dues à des contraintes financières ou liées à une contrainte de

durée (notamment lorsque l'expertise doit être produite dans l'urgence) , au delà également des limites liées à la légitimité et à la responsabilité distincte de l'expert, évoquées précédemment, la production des connaissances scientifiques a des particularités qui doivent être connues du décideur pour maximiser l'efficacité de la coopération entre lui et l'expert.

En premier lieu, la recherche scientifique et notamment la recherche fondamentale est une recherche à finalité incertaine. Malgré les efforts de prospective, il est quasi-impossible de prédire les résultats d'une recherche à l'avance. La science et la production des connaissances scientifiques sont donc des domaines qui ne peuvent que difficilement obéir à une logique de fonctionnement par objectif.

Par ailleurs, il s'agit de la réponse à la question posée par le décideur. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, une commande claire est nécessaire pour la production d'une expertise cohérente et pertinente. Il faut également veiller à ce que cette commande soit conforme à la logique scientifique. Par exemple si le décideur sera souvent tenté par la formulation d'une question simple exigeant une réponse catégorique (un oui ou un non), l'expert et encore plus le groupe d'experts auront alors des difficultés à lui donner la réponse souhaitée. En effet, il existe rarement en science une réponse catégorique à une question. Comme toute théorie scientifique est construite sur la base d'une ou plusieurs hypothèses , il est impossible d'aboutir à une certitude totale (100%).

Le plus souvent, les scientifiques préféreront s'exprimer en terme de probabilités ou de prédictions, comportant des hypothèses fortes et bien définies.

- **Éviter le piège du scientisme**
- **Prendre en compte les spécificités d'une réponse scientifique**
- **Ne pas demander l'impossible à l'expert (jugement de valeur ou jugement moral)**

L'incertitude scientifique

« Malgré sa réputation, le savoir est pratiquement toujours contesté. Dans la science, le fait qu'il soit contestable est perçu comme l'une de ses principales vertus. Dans la pratique, le caractère contesté du savoir est souvent réprimé ou en conflit avec les exigences de l'action sociale. »⁹

Une des particularités du monde et de la réflexion scientifique qui pose souvent problème aux décideurs est l'incertitude scientifique. En effet, et de manière de plus en plus visible, la

⁹ cf. Nico Stehr, University of British Columbia

science met le décideur et à travers lui la société dans son ensemble dans une situation délicate en exprimant son incertitude sur des sujets de grande importance.

Autant que l'aveu des scientifiques (je sais que je ne sais pas) est alors conforme à la réalité et satisfait certainement aux règles de leur déontologie, il est potentiellement source d'une grande désillusion et même d'angoisse pour ceux qui traditionnellement se tournaient vers la science pour justement éclairer le noir et chasser cette incertitude au profit de connaissances scientifiques solides, compréhensibles et donc rassurantes.

Sans prendre en compte le fait, que la science ne peut pas avoir réponse à tout, un décideur peut être tenté de succomber à un affranchissement total par rapport aux opinions des scientifiques et prendre une décision arbitraire basée sur d'autres impératifs, qui sont eux certains. Ce comportement est en effet logique, mais il est important de rappeler qu'il n'est pas non plus dépourvu de risques. L'expression d'une incertitude équivaut en fait très souvent à un conseil de prudence.

Ainsi, l'état actuel des connaissances scientifiques ne nous permet pas de répondre de manière satisfaisante à toutes les questions posées par les décideurs ou directement par les citoyens. Cela concerne tout autant les conséquences exactes du changement climatique, les effets à long terme de la consommation des organismes génétiquement modifiés ou de l'exposition aux ondes électromagnétiques des portables et autres appareil électroniques sur l'organisme humain. S'il n'y a pas de fondement clair et de résultats de recherche qui indiqueraient clairement un danger potentiel immédiat et quantifiable, aucune preuve du contraire n'est pas non plus avancée.

- **Apprendre à accepter et à gérer l'incertitude scientifique**
- **L'incertitude ne justifie pas l'inaction !**

Le danger de l'usage fréquent des modélisations

Les scientifiques sont conscients de l'effet déstabilisant de l'incertitude sur les décideurs et sur l'opinion publique. C'est pourquoi, depuis quelques années, et notamment grâce au développement rapide du matériel technique et informatique, on assiste à une mode de réalisation de « modèles » sur la base de certaines hypothèses pour étudier et également illustrer les théories scientifiques. Ces modèles servent également pour élaborer des scénarii de prospective, pour faciliter l'explication de certains phénomènes aux décideurs et pour faciliter l'orientation de l'action publique.

La modélisation ainsi que la méthode des « scénarii » permet de contourner la difficulté de communication efficace entre l'expert et le décideur et facilite donc la compréhension par ce

dernier des enjeux notamment dans des thèmes aussi complexes que le changement climatique. De plus, cette méthode de présentation permet de développer une vision stratégique de l'action publique dans ces domaines et notamment de promouvoir une prospective et une vision de long terme dans la gestion publique.

Les dangers principaux de l'utilisation de cet outil sont d'une part son coût encore relativement élevé et donc le risque de voir des fonds destinés à la recherche « noyés » dans un procédé d'illustration et d'autre part dans la tentation de confondre le modèle avec la réalité en oubliant le recours nécessaire dans toute modélisation à des hypothèses fortes et à un nombre limité de facteurs variables.

Or, ce sont notamment les décideurs, et plus précisément les hommes politiques qui ont tendance à s'enthousiasmer pour la « simplicité » d'un modèle, qui leur permet de se baser sur des résultats concrets, qu'ils croient transposables tels quels dans le monde réel oubliant au passage que celui-ci comporte davantage de facteurs variables et qu'en cas d'échec on ne pourra pas simplement relancer le programme de zéro.

- **S'informer sur les hypothèses à la base des modèles et des scénarios**
- **Ne pas prendre les modèles pour la réalité !**

Le coût de l'inaction par rapport à l'action

Il y a également certaines particularités de la réflexion scientifique, dont les décideurs pourraient tirer un maximum de profit, mais qu'ils ne prennent pas toujours suffisamment en compte dans la formulation d'une commande de l'expertise. Si les évaluations d'impact environnemental par exemple et qui permettent de mettre en évidence le coût environnemental (ou financier d'ailleurs) de l'action envisagée, il n'est pas encore devenu une habitude de questionner les scientifiques sur le coût de l'inaction par rapport à l'action.

Or un calcul approximatif ou un ordre de grandeur est tout à fait à la portée de la communauté scientifique.

Ainsi, un calcul relativement simple permettrait aux défenseurs de l'action pour ralentir le changement climatique de trouver une justification économique et donc acceptable pour leurs opposants d'une action rapide. En effet, tout indiquerait aujourd'hui que le coût de l'inaction sera beaucoup plus élevé que le coût (décrié comme prohibitif) des aménagements notamment de nos modes de production de l'énergie et de transport.

- **Toujours chercher à évaluer le coût de l'inaction par rapport à l'action !**

La valorisation d'une gestion performante à long terme

Sans prétendre à l'exhaustivité de cette liste de spécificités à prendre en compte lors d'un recours à l'expertise scientifique, je tiens également à évoquer la différence d'approche évidente entre le décideur public et l'expert scientifique. Si, pour le décideur, l'horizon temporel dépasse rarement les quelques années d'un mandat électoral ou de la durée de vie d'une politique publique précise, la science et donc l'expertise scientifique aura tendance à s'inscrire davantage dans le long terme et donc de chercher une réponse qui implique une gestion à long terme du problème.

Heureusement, l'arrivée des principes management public et la gestion stratégique par objectif ainsi que le développement de la prospective sont à l'origine d'une transformation progressive de la conception et de la conduite des politiques publiques avec une tendance à l'allongement de l'horizon temporel.

➤ **Chercher la solution la plus avantageuse à long terme**

III. L'expertise scientifique et les contraintes de l'État français moderne

L'État moderne se trouve confronté à plusieurs évolutions marquantes du contexte de l'action publique. Il est donc relativement intéressant pour notre sujet d'étudier également la manière dont ces évolutions ont influencé la gestion de l'expertise scientifique. Tout d'abord, il s'agit de la pression démocratique accrue dans les sociétés occidentales, avec l'accroissement du contrôle démocratique, de la demande d'information et davantage de transparence ainsi que le développement de systèmes de participation (A). Dans un deuxième temps, il s'agit de l'importance croissante de la communication sur les politiques publiques, qui réserve une place toute spéciale à l'expert (B). Enfin, il était inévitable d'étudier les différentes ressources au service de l'Etat moderne et qui facilitent ou compliquent aujourd'hui le travail du décideur. (C)

A) L'expertise scientifique face à la contrainte de la démocratie

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le manque de légitimité démocratique et le manque de transparence de systèmes traditionnels des recours à l'expertise (ceux-ci ne font pas l'objet d'information au Journal officiel) pose de plus en plus de difficultés.

En effet, les règles du jeu de la démocratie sont en train de changer et cela notamment dans les domaines scientifiques qui suscitent de plus en plus d'intérêt non seulement du secteur privé mais aussi de la part de la société civile, représentée par des associations.

Le contrôle démocratique s'exerce davantage dans tous les domaines de l'action publique et l'expertise scientifique est elle aussi soumise à un regard attentif du législateur d'un côté (à travers des auditions au Parlement de décideurs et/ou d'experts) et de l'opinion publique de l'autre.

Face à cette pression externe, la relation relativement confidentielle et privée entre le décideur et l'expert est désormais soumise à une analyse détaillée, facteur qui rend encore plus important le respect des règles ou de « bonnes pratiques » en matière de gestion de l'expertise, ainsi qu'une ouverture accrue en matière des critères de choix des experts afin de lever tout soupçon d'expertise biaisé ou de décision illégitime.

- **S'assurer sur la légitimité scientifique de son expert**
- **S'informer sur d'éventuels conflits d'intérêts**
- **Justifier le choix d'un expert plutôt que d'un autre**

Le droit à l'information et l'obligation de transparence

Cette évolution en matière de droit de regard des administrés sur le processus de prise de décision et sur l'utilisation des fonds publics fait non seulement partie du nouveau management public pratiquant l'ouverture et la transparence, mais répond également à de nouvelles obligations légales. En effet, la convention d'Aarhus (1998)¹⁰ a affirmé le droit à l'information pour les citoyens des pays signataires dont la France. Ce droit à l'information est à la base d'une participation plus active des citoyens dans la vie de leur collectivité.

En effet ; ce droit à l'information, qui a été hissé au niveau d'un droit de l'homme opposable permet aux citoyens d'avoir accès sur demande à des informations concernant les politiques publiques, les résultats d'études ou de sondages dans le domaine de son intérêt à moins que celui-ci soit soumis à un régime spécial. Un refus de communiquer les documents ou les informations par l'État doit être motivé et ne peut concerner que des domaines réservés pour des raisons de sécurité.

L'existence de ce nouveau droit et la volonté de légitimer les mesures de politiques publiques par un fondement scientifique emmènent donc naturellement aujourd'hui les décideurs à invoquer davantage l'expertise scientifique dans le cadre de la communication sur une politique et d'associer l'expert lui-même à cette communication.

Désormais, l'expert ne peut plus uniquement délivrer une expertise, mais il doit s'assurer qu'elle a été bien comprise et qu'elle sera bien communiquée au public.

- **S'assurer que les résumés ou synthèses des rapports scientifiques soient bien faits et que le message a été bien compris**

Une multiplicité de langages (scientifique/administratif/journalistique/courant)

Cette nouvelle visibilité du scientifique qui devient quelque peu le porte parole d'une politique et prend part au débat public aux côtés du décideur se heurte à un problème structurel lié à une multiplicité d'acteur parlant chacun un langage différent et qui ont des difficultés à se comprendre mutuellement.

Cette multiplicité de langages pose problème dès le début dans la relation entre le scientifique et le décideur et il est important pour le décideur d'en tenir compte dans sa lecture

¹⁰ Convention d'Aarhus; 1998, relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement

d'un rapport d'expertise scientifique. En effet, là où les scientifiques parleront d'une « forte probabilité » par exemple, un décideur peut lire une quasi-certitude. Aura-t-il raison ? Aura-t-il tort ?

Dans tous les cas, le travail du décideur sur l'expertise scientifique consiste aussi à élucider et à éclairer les incertitudes relatives à l'usage de langages différents. Le scientifique a alors tout intérêt à assister le décideur à comprendre, en simplifiant son propos, là où cela est possible ou en ayant un droit de regard sur les synthèses et/ou résumés qui sont préparés par les services administratifs afin de vérifier si leur conclusion concorde avec les conclusions de l'expertise.

Ce travail de compréhension initial est crucial pour pouvoir passer à un autre niveau de communication – la communication publique - avec un message relativement clair et cohérent et pour éviter des dichotomies entre le discours de l'expert et le discours du décideur sur le même dossier.

Le passage au niveau de la communication publique consiste à se heurter à un troisième niveau de langage avec ses termes spécifiques et son goût pour des formules simples, qu'est le langage journalistique. Or la relation avec les journalistes, si elle ne date pas d'hier pour le décideur averti est le plus souvent encore relativement nouvelle pour l'expert scientifique, qui n'a pas été formé à l'art du « parler clair, bref et en titres de presse ». Le rôle du décideur sera de l'accompagner le plus possible dans cet apprentissage, sans pour autant censurer son propos, mais agissant plutôt en tant que médiateur du message. Le décideur et le scientifique doivent ensuite veiller à être bien compris par les journalistes quitte à leur préparer des communiqués de presse très détaillés, puisque le journaliste servira ensuite d'interprète aux citoyens et à l'opinion publique.

- Ne pas sousestimer l'incompréhension due aux différences de langage
- Simplifier le message central !
- Associer le scientifique à l'explication de la politique

L'information pure contre la communication et l'explication des enjeux

Dans ce contexte, il est important de s'interroger également sur le contenu de la communication sur une politique publique dans un domaine complexe et faisant appel à une expertise scientifique. Faut-il satisfaire à l'obligation de l'information et délivrant au public une information brute, sans explication, ce qui découragera la débat et laissera plus de liberté au

décideur ou faut-il prendre le parti de la communication explicative et presque didactique en exposant les grands traits de l'expertise derrière la décision incriminée, en expliquant les mécanismes en jeu et en incitant au débat publique sur la question ?

Certes, légalement, on pourrait s'en tenir à l'information pure et c'est en effet encore une pratique courante de nombreuses administrations publiques. Mais au delà d'un sentiment de carence démocratique des processus de décision qu'engendre un tel comportement, il est également directement nocif à la qualité et à l'efficacité de la politique en question, faute d'appropriation suffisante par le public. D'autre part, un déficit de communication explicative peut conduire les intéressés et les parties prenantes à une opposition de principe et à un rejet des mesures en question, pour des raisons largement irrationnelles, conduisant à un échec de la politique concernée. L'exemple typique de ce type de procédé était la première vague, peu expliquée et peu encadrée, des contractualisations des zones Natura 2000 en France. Celle-ci a suscité de nombreuses oppositions notamment de la part des agriculteurs qui avaient pourtant tout intérêt à s'engager dans un processus de contractualisation qui leur garantissait une compensation financière.

Néanmoins, une explication et une communication didactique réunissant encourageant l'expert à prendre part à la formulation de la politique de communication, en offrant un accompagnement dans la compréhension et l'appropriation du message par le public peut s'avérer longue, difficile et relativement coûteuse.

➤ **Privilégier la communication didactique à l'information brute**

De la communication verticale à une communication horizontale

Dans ce sens, le recours à l'expertise collective faisant appel à un réseau ou réunissant dans un comité d'experts des organismes spécialisée et des expert privés ou associatifs permet de bénéficier d'autant de relais pour la politique de communication et d'assurer en amont un meilleure efficacité des efforts de communication, sans exiger des dépenses publiques importantes.

On peut également recommander au décideur de faire davantage confiance et d'associer à la prise de décision ces contre-pouvoirs en matière d'expertise scientifique que sont les associations ou les organisations gouvernementales, qui s'adaptent parfaitement à une des plus importantes évolutions du monde de la communication aujourd'hui. En effet, avec le développement d'Internet et de l'accès généralisé à l'information, on observe un détournement progressif de l'attention et surtout de la confiance du public des messages institutionnels c'est-à-dire de la

communication verticale au profit de la communication horizontale ou communication entre pairs.

En effet, et si on se fie aux recherches et aux messages de grands professionnels de la communication, ainsi qu'au développement du marketing ciblé sur le web, ce sont les forums, les cercles de discussions et autres blogs sur Internet qui sont aujourd'hui et de manière croissante les sources d'informations privilégiés notamment par les jeunes générations, ce qui indique que le phénomène va se développer dans l'avenir.

Un décideur public averti ne peut pas se permettre de ne pas prendre en compte ces évolutions fondamentales et doit les intégrer dans son plan de communication.

Cet effort de communication ponctuel à l'occasion d'une politique peut être moins important dans les domaines où une certaine permanence d'information a déjà sensibilisé le public.

- **Ne pas négliger la communication horizontale**
- **Utiliser Internet !**

La simplification des messages et la vulgarisation de la science

A long terme, il est donc avantageux pour le décideur public d'encourager de manière systématique les initiatives de simplification et de vulgarisation de la science à long terme, et cela sous toutes ses formes.

En premier lieu, des émissions ou des programmes de vulgarisations et de sensibilisation à destination des enfants ont fait leurs preuves notamment en matière environnementale et font désormais partie intégrante de programmes scolaires dans le cadre de l'enseignement du développement durable.

D'autre part, la communication à destination du public adulte pose davantage de difficultés. Or au regard de ce que l'on vient de décrire, une gestion publique responsable des questions scientifique en peut rester immuable face à un fossé entre la science, de plus en plus spécialisée et de plus en plus opaque pour les non-initiés et le public.

Les différences de langage évoquées précédemment en sont une des causes, mais le manque de soutien et des fois l'incapacité ou le manque de volonté des scientifiques à simplifier leur message sont également au coeur du problème. En encourageant, en soutenant en en cautionnant les efforts de vulgarisations, le décideur public débroussaillerait en amont le terrain pour une plus grande efficacité de sa communication en matière scientifique.

Ce soutien ne représente pas nécessairement des dépenses substantielles. Plusieurs outils sont désormais à la disposition du décideur. Outre l'Internet, dont l'hégémonie a déjà été évoquée, il s'agirait par exemple d'encourager la publication d'ouvrages de vulgarisation scientifiques, de fournir un soutien politique et un accompagnement administratif et politique aux initiatives et productions audiovisuelles sur de sujets scientifiques (développement du style de docufiction ou du film documentaire long métrage¹¹ et inscrire la communication et la vulgarisation vers toute catégorie de public parmi les objectifs des grands organismes publics d'expertise scientifique.

Au delà d'un soutien, les administrations elles-mêmes peuvent procéder à la publication et à une large distribution d'ouvrages ou de brochures sur des thèmes clés, comme le MEDD l'a fait récemment avec son ouvrage sur la biodiversité, qui dans un langage simple, sur la base d'exemples concrets et à l'aide de nombreuses illustrations permet de mettre en avant de manière ludique les principaux enjeux de la protection de la biodiversité en France et dans le monde.¹²

➤ **Encourager et soutenir politiquement la vulgarisation de la science**

Vers l'avènement d'une citoyenneté scientifique

L'intérêt de la vulgarisation scientifique ainsi que de la communication didactique sur les questions scientifiques, qui associe les décideurs et les experts à des niveaux complémentaires est non seulement celui de faciliter la compréhension, la participation et l'appropriation par le public de politiques ou mesures parfois inquiétantes ou relativement radicales. Le but ultime de cette approche tend à encourager l'avènement d'un nouveau type de citoyenneté. Face à « l'Etat savant », on encourage le développement d'un « citoyen-savant », qui peut assumer son rôle de partenaire et de participant actif aux prises de décisions dans un système démocratique moderne et performant.

La participation des citoyens aux grands débats au coeur de la démocratie moderne

De nombreuses études de prospective en sciences humaines notamment évoquent un développement progressif d'une citoyenneté scientifique qui consiste à une plus grande prise en compte et à une participation et à un engagement fort des citoyens dans les débats sur les questions scientifiques ou technologiques. En effet, la citoyenneté scientifique est la seule issue

¹¹ La marche de l'empereur; XXXX

¹² La biodiversité à travers des exemples, Ministère de l'écologie et du développement durable; Conseil scientifique du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité, www.ecologie.gouv.fr/-CSPNB-.html, 2007

contre un gouvernement de « sages », puisque ce n'est qu'en tentant de comprendre la complexité du monde actuel et en suivant tant que possible le développement des débats et des progrès scientifiques et technologiques que le citoyen moyen peut garder un certain degré d'influence sur les événements. Sans cette curiosité et ces connaissances de base, son pouvoir, son droit et son devoir de choisir et de participer à la décision publique que ce soit au niveau local ou national serait vidé de sa substance par l'intervention de « spécialistes ».

La participation publique aux débats sur les grandes questions scientifiques est un élément incontournable de la démocratie participative moderne et répond aux objectifs primaires de la réforme de l'État, qui vise à responsabiliser les citoyens et à rapprocher le niveau de décision du niveau de la mise en oeuvre effective de la politique. La consultation des parties prenantes à plusieurs reprises durant le processus de prise de décision devrait être la pierre angulaire de cette participation. Il est évident que dans ce contexte, un citoyen au fait de l'actualité scientifique sera beaucoup plus à même d'apporter des remarques constructives aux projets de politiques et pourra d'autre part agir de manière informelle et souvent inconsciente comme médiateur entre le décideur public et l'opinion laïque.

En effet, et comme le montre notamment la polémique autour des OGM, le débat ne se limite plus qu'à la communauté scientifique, ni aux autorités publiques, mais fait entrer en scène des citoyens individuels arborant des convictions fermes et s'appuyant non pas sur leur savoir, mais plutôt sur leur légitimité démocratique (José Bové n'est qu'un exemple parmi d'autres d'un non scientifique qui a largement influencé le débat public sur une question fondamentalement scientifique).

➤ **Tenir compte de la participation de la société civile à la prise de décision**

B) Un enjeu majeur dans les politiques de communication

Du fait de la complexité toujours plus grande des politiques publiques et de la part croissante de la science et de la technologie dans les décisions et dans la gestion des affaires publiques, cette science et l'expertise scientifique doivent obligatoirement être intégrées à la communication publique.

Une stratégie de communication de long terme

Certains sujets complexes bénéficieraient d'une stratégie de communication à long terme, qui permettrait de ne plus percevoir le contenu scientifique de l'action publique comme un aspect ponctuel, mais illustrerait de manière fidèle ce mouvement de continuel de va et vient entre le décideur et l'expert, qui ne se borne plus à donner un avis initial, mais participe aujourd'hui à toutes les phases de vie d'une réglementation ou d'une politique et notamment à la phase d'évaluation.

Il est regrettable qu'aujourd'hui encore la communication sur les sujets scientifiques obéit à **un effet d'agenda** politique, souvent lié à un événement isolé ou spectaculaire monopolisant l'attention des médias à un moment pour en disparaître complètement dès que l'actualité n'est plus « brûlante ».

Ainsi, on parle du cancer à l'occasion de la sortie de la législation sur l'interdiction du tabac dans les espaces publics, on s'intéresse à la pollution des mers et à la biodiversité marine en cas d'accident pétrolier le long des côtes bretonnes et le changement climatique ne parvient à faire la une des quotidiens nationaux que suite à l'expérience traumatisante de la canicule de 2003.

Une gestion de l'expertise scientifique selon les méthodes du management public moderne inciterait à développer des stratégies de communication à long terme pour des politiques ou des actions de long terme, afin non seulement d'informer et d'expliquer l'action publique et ses fondements scientifiques, mais aussi pour éventuellement préparer à des phases futures de gestion de ces problématiques.

Cette stratégie de communication doit être raisonnée, avec des messages différenciés et déclinés selon les publics concernés, et complétée par des indicateurs qui permettront une évaluation de son efficacité. Une évaluation régulière de cette stratégie de communication vise à corriger les éventuelles erreurs de ciblage et de moduler les messages, éventuellement de repenser certaines approches classiques pour obtenir le meilleur impact pour le moindre prix.

➤ **Inscrire la communication sur les grands sujets scientifiques dans une stratégie de communication de long terme**

La communication de crise : inscrite dans la durée

L'existence et l'efficacité d'une stratégie de communication est mise à l'épreuve notamment en cas de crise. Les expériences passées du sang contaminé, puis de la vache folle et récemment encore de l'alerte à la grippe aviaire ont montré, que l'inexistence d'une stratégie de communication préalable à la crise sur les systèmes de veille sanitaire et sur l'interaction entre

les pouvoirs publics et les experts scientifiques a donné lieu à des situations d'inquiétude irraisonnée et même de panique. Il est difficile à dire à quel point une communication préalable aurait aidé à désamorcer cette panique.

Ce qui reste cependant à remarquer dans les trois cas, c'est une absence de continuité dans la communication sur ces question notamment dans les médias nationaux.

Une communication de crise qui n'est pas inscrite dans la durée, qui ne rend pas compte suite à la crise des leçons tirés de l'expérience, de l'évaluation et des conclusion tant scientifiques qu'administratives et politiques perd de son utilité et de sa crédibilité. Pire, un décideur qui ne communique qu'en cas de crise risque de se trouver confronté à une répétition d'une même situation, sans avoir en face de lui un public sensibilisé et donc de mettre en danger l'efficacité des mesures de protection.

➤ **Veiller à la continuité de la communication APRES la fin de la crise**

Le souci de la cohérence

Un autre aspect à avoir à l'esprit lorsqu'il s'agit de la communication et notamment l'intégration de l'expertise scientifique dans une stratégie de communication générale est la cohérence du discours.

Il est important de veiller à ce que le discours de l'expert en question, associé étroitement à la communication de la décision prise sur la base de son expertise et le discours du décideur soit en harmonie ou alors que les différences entre les deux soient justifiables par la différence de leurs rôles respectifs.

Cela ne consiste pas à dire qu'il est nécessaire de dicter des positions ou un discours précis à l'expert, pratique qui serait certainement très contestée pour des raisons évidentes et légitimes. Il s'agit plutôt d'un processus de construction commune d'une stratégie de communication et du respect de la répartition des rôles entre les deux acteurs.

Ainsi, idéalement, l'expert est chargé de la communication (et de la vulgarisation) de son expertise, en insistant bien sur le fait qu'il s'agit là d'une positions scientifique, en évitant au maximum de se prononcer sur les choix politiques ou idéologiques.

C'est le décideur alors qui présente son choix et la décision basée sur l'expertise en question, en présentant les raisons et éventuellement les contraintes qui lui ont limité son choix.

Même s'il est souhaitable d'associer l'expert étroitement à l'effort de la communication sur les questions scientifiques, cela n'est pas toujours le cas. Comme c'est lui qui est porteur de l'intérêt général et que c'est lui à qui on imputera la responsabilité de la décision finale, le décideur est celui qui doit garder la maîtrise de cette communication. Il doit être capable de se passer de l'expert pour une communication générale sur la décision prise sur la base d'une expertise. Cet état de choses souligne l'importance d'une bonne communication préalable entre le décideur et l'expert et l'intérêt de l'expert à s'assurer que le message de son expertise a été bien compris et intégré.

Un décideur qui a bien compris le message, qui a pris une décision en conséquence et qui est disposé à communiquer sur ces questions. Ces facteurs sont incontournables pour un début de communication réussie, mais ne suffisent pas à eux seuls à en assurer le succès.

La communication nécessite un interlocuteur et le passage du message et du savoir, s'il n'a pas été bloqué en passant du scientifique au décideur politique ou fonctionnaire peut l'être face à des médias incapables de gérer une information scientifique.

➤ **Veiller à la cohérence et à la clarté de la communication**

Le rôle des médias et la formation scientifique des journalistes

Malgré l'entrée en jeu de l'Internet et de la communication horizontale, aucune campagne ou stratégie de communication réussie ne peut avoir lieu sans le concours des journalistes. De même que pour les autres acteurs, la compréhension des questions scientifiques n'est pas toujours à la portée de tous les journalistes d'autant plus que la formation scientifique ne comprend pas de formation aux matières scientifiques.

Or le rôle des médias est incontournable dans la mesure où tous ceux qui n'ont pas d'intérêt particulier pour les questions scientifiques qui les pousserait à s'informer et à lire des ouvrages de vulgarisation ou de suivre des formations n'ont accès à ce savoir qu'au travers de leurs articles ou reportages.

Évidemment, l'ignorance des grands thèmes scientifiques et la capacité à les traduire fidèlement dans le langage journalistique n'est pas le fait de tous les journalistes et de tous les types de médias.

Les journaux spécialisés étant une catégorie à part, ce sont notamment les quotidiens et les hebdomadaires nationaux qui offrent le meilleur relais aux thématiques scientifiques. Ils

disposent de suffisamment de pigistes pour pouvoir traiter en profondeur de sujets même relativement spécialisés sans tomber dans la facilité et les simplifications fallacieuses qui sont plus nuisibles qu'utiles aux objectifs du décideur public.

Les journaux régionaux sont quant à eux défavorisés par la taille beaucoup plus restreinte de leurs équipes. Le plus souvent un seul journaliste ou deux au maximum se partagent la rubrique des articles scientifiques et travaillant de cette manière, il est évident qu'ils n'ont pas le temps de suivre toute l'actualité dans les principaux domaines et informer en conséquence.

Cette difficulté de trouver des partenaires suffisamment sensibilisés ou formés au sein de la profession journalistique a été un de principaux problèmes au début des politiques de développement durable.

Une des possibilités qui a été utilisée en France et ailleurs consistait à former ou du moins à sensibiliser les journalistes à ces questions et leur fournir les éléments pour améliorer l'information et la communication.

➤ **Encourager la formation des journalistes aux thématiques scientifiques**

C) Les ressources et les outils au service d'un État moderne

La gestion de l'expertise scientifique ainsi que la communication qui fait aujourd'hui partie intégrante de toute politique publique est un domaine semé d'embûches pour les décideurs. Cependant, et malgré une absence de mode d'emploi, ceux-ci ne se trouvent pas seuls devant leurs responsabilités nouvelles dans la gestion de l'expertise scientifique.

En effet, ils ont à leur disposition un grand nombre d'outils qui – doublés d'une volonté politique suffisante – leur permettent d'atteindre les objectifs de formulation et de mise en oeuvre de politiques publiques modernes dont l'élaboration répond aux bonnes pratiques de démocratie, consultation, participation et évaluation régulière, basées sur des recherches scientifiques et expliquées aux citoyens grâce à une stratégie de communication de longue durée.

Internet comme un point de départ

Dans le processus de modernisation de l'administration et de la fonction publique, ainsi que dans le cadre du développement et la généralisation de l'accès aux nouvelles technologies, le décideur en prise avec une question scientifique doit tout d'abord tenter de cerner rapidement l'enjeu principal ou identifier les grands noms d'experts potentiels auxquels il pourrait faire appel.

La première source d'information sera le plus souvent Internet, avec de nombreux moteurs de recherche (www.google.com) ou des bases de données variées qui – lorsqu'ils sont bien utilisés - permettent de s'orienter rapidement (même si de manière superficielle) dans les thématiques abordées. Malgré une quantité d'information erronées ou même fausses circulent aujourd'hui sur Internet, celui-ci reste malgré tout le moyen le plus rapide, le plus facile à utiliser et le plus économique de procéder à un repérage initial des thématiques à approfondir.

Internet permet d'autre part de réunir les noms et les contacts de possibles experts à interroger sur la question, ou à intégrer dans un panel. Il permet rapidement de vérifier la légitimité d'un expert, puisqu'aujourd'hui on peut avoir rapidement accès à des listes de participants à des colloques ou des conférences internationales.

De même, il permet d'identifier rapidement des organismes ou des parties prenantes qui seraient dépositaires d'une partie de savoir recherché et leur affiliation.

Internet est un outil à prendre en compte et à utiliser, mais principalement au cours de la toute première phase de la gestion de l'expertise, notamment la délimitation de la question à traiter et le choix de l'expert.

➤ **Se familiariser rapidement avec le sujet en utilisant les moyens disponibles (dont des moteurs de recherches ou des bases de données sur Internet)**

Les nouvelles technologies et les systèmes d'aide à la décision

Au delà du simple recours à Internet, les nouvelles technologies ont autrement révolutionné la prise de décision elle même. Des informaticiens et des spécialistes de l'administration ont développé conjointement des outils informatiques d'aide à la décision, des SIAD¹³. Il s'agit de programmes, qui, grâce notamment à un croisement astucieux de bases de données et des modèles de prise de décision permettent de modéliser d'une manière très schématique la relation avec un expert dans toutes ses phases.

« Il s'agit en réalité d'un ensemble de logiciels et de connaissances susceptibles de simuler le raisonnement d'un expert dans un domaine particulier ou d'un système informatique composé d'une base de données sur le problème à résoudre et un modèle mathématique de décision. »¹⁴

¹³ L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision; systèmes experts et SIAD, Les cahiers constitutionnels/Paris I; sous la direction de Danièle Bourcier et Jean-Paul Costa, Edition STH, collection „les grands colloques“

¹⁴ Idem

Ces systèmes experts , s'ils ne sont pas encore généralisés pourraient dans l'avenir aider le décideur à agir de manière plus sécurisée en l'aidant à décider avec plus de certitude.

➤ **Utiliser les technologies spécifiques à la disposition du décideur (SIAD)**

La recherche publique et la prospective

Une ressource conséquente et à ne pas sous-estimer constitue toute la recherche publique conduite en France dans les Universités, les Instituts de Recherche, au sein des Organismes d'expertise spécifiques. Une liste des principaux organismes de recherche et d'expertise est disponible à tout moment sur le site du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (<http://www.recherche.gouv.fr/organism/index.htm>).

En plus de ce vivier très riche de recherche publique, de nombreux organismes et administrations s'engagent aujourd'hui dans des logiques de prospective. En effet, le gouvernement formé par M. Fillon suite à l'élection présidentielle de 2007 comprend même un secrétariat d'État dédié aux questions de prospective. Celle-ci y sera associée à l'évaluation des politiques publiques. En effet, loin de la première acception de la prospective qui faisait référence uniquement à la prospective économique, il d'agira pour ce secrétariat d'État comme pour les nombreuses cellules de prospectives disséminées dans les différentes administrations d'étudier et de répertorier également le futur développement des sciences sur la base de l'actualité scientifique et des programmes de recherche aujourd'hui.

La prospective permet aux décideurs de prendre rapidement conscience des conséquences et des risques à envisager dans un domaine précis et les conseil émanant de ces cellules permet de procéder –sans grands frais – à une première analyse des questions sur lesquels le décideur est emmené à se prononcer.

La prise en compte de la prospective dans le cadre de la gestion de l'expertise scientifique peut grandement contribuer à l'élaboration de politiques publiques de qualité et à une meilleure performance de l'action publique française.

- **Promouvoir la recherche publique et le financement des organismes publics producteurs d'expertises (garantie de neutralité)**
- **Encourager la généralisation de la prospective scientifique**

Les réseaux nationaux et internationaux d'expertise

Un autre outil de choix à la disposition du décideur qui se sent démuni face à une problématique scientifique est constituée par les réseaux nationaux et internationaux. En effet, il peut d'une part faire appel à l'expérience et au conseil d'un praticien qui a déjà été confronté à des questions similaires, en reprenant à son compte un certain nombre de « bonnes pratiques » dont on s'est efforcé d'énumérer quelques unes.

D'autre part, le décideur français peut faire appel à des décideurs de même niveau à l'internationale, lors de contacts informels ou de coopération ou du moins s'informer à l'aide d'Internet ou à l'aide de rapport et études publiés par certains organismes internationaux (OCDE, Commission européenne, Conseil de l'Europe) de la pratique dans d'autres pays. Le benchmarking est aujourd'hui une pratique courante dans la gestion de la chose publique et permet en général non seulement d'améliorer les performances de l'action publique, mais aussi de rapprocher voire d'harmoniser quelque peu les comportements et les réglementations.

En dehors du benchmarking, les organismes régionaux et notamment l'Europe nourrissent et encouragent le développement d'un grand nombre de réseaux de coopération scientifique, qui sont eux aussi une très bonne source d'expertise et d'information au service du décideur.

Enfin, des panels internationaux tel le GIEC¹⁵ pour le changement climatique, l'OMS pour les questions de santé et les divers services de l'ONU (PNUE, FAO, etc.) complètent cette toile dense de relais d'expertise en matière scientifique.

- **Procéder systématiquement au benchmarking**
- **Saisir les réseaux européens ou mondiaux d'expertise**
- **Encourager les échanges entre les chercheurs**

Les lobbies et la société civile

Pour finir cette liste des différentes ressources qui sont à la portée et au service du décideur en prise à la gestion d'une question scientifique ou d'une expertise, on ne peut pas laisser de côté les ressources de plus en plus étendues et l'expertise spécifique des lobbies et des associations.

En effet, et comme je l'avais démontré dans le chapitre précédent, le savoir scientifique est aujourd'hui également largement représenté par les organisations non gouvernementales ou des lobbies de natures très variés. Ce n'est cependant pas l'utilisation idéologique ou engagée de ce savoir scientifique qui le rend moins valable dans la recherche de solutions à des problèmes de société.

¹⁵ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

Ainsi, la participation des lobbies et des associations à l'expertise scientifique peut être très bénéfique pour la qualité de l'expertise et de la décision finale.

- **Prendre en compte l'apport des lobbies et des organisations non gouvernementales, tout en restant vigilant par rapport au contenu idéologique de leur expertise**

Conclusion

L'expertise scientifique et la décision publique voient donc leur relation évoluer aujourd'hui. Les facteurs qui forcent le changement sont nombreux, autant internes qu'externes. Aujourd'hui, l'accent mis sur la performance d'une part et sur le renforcement de la démocratie dans le processus de prise de décision sur la base d'une expertise scientifique, ainsi que le développement d'une citoyenneté scientifique jalonnent une route nouvelle pour le décideur public, une route qui est semée d'embûches.

Cette réflexion ainsi que les recommandations pratiques énumérées tout au long du texte dans des encadrés a pour objectif principal de rappeler et de préciser le contexte actuel de l'exercice de la décision publique, avec des contraintes et des procédures spécifiques, d'alerter à certains pièges et – objectif ambitieux - de faire émerger certaines règles d'or concernant le recours à l'expertise.

Loin d'être exhaustif, ce travail devrait néanmoins s'inscrire parmi les outils pratiques à la disposition du décideur en prise avec un dossier scientifique.

Bibliographie

- Démocratie et expertise ; D. Ymiron-Navier ; Santé publique ; N° 3 ; septembre 2003
- L'administrateur et l'expert ; Revue française d'Administration publique ; N°103 ; 2002
- Le savant et le politique ; Max Weber, Bibliothèques 10/18 ; Brodard et Taupin ; 2005
- Expertise et action publique ; Dossier réalisé par Pierre Lascoumes, Problèmes politiques et sociaux ; La Documentation française, N°912, mai 2005
- Traité des nouveaux risques : Précaution, crise, assurance ; Olivier Godard, Claude Henry, Patrick Lagadec, Erwann Michel-Kerjan ; Gallimard, folio actuel, octobre 2002
- Les Politiques publiques ; Pierre Muller ; Que sais-je ?, Presses universitaires de France, août 1990
- Le guide du manager public, Frédéric Petitbon ; Méthodes, objectifs et exemples; 4ème édition;; Éditions d'Organisation; 2005
- Les scientifiques „entre pouvoir et savoir“; Jean-Jacques Salomon ; dans Futuribles, Analyse et Prospective; N°325, Décembre 2006
- La science en mal de culture / science in want of culture ; Jean-Marc Lévy-Leblond ; dans Futuribles, coll. Perspectives ; 2004
- Manger: du Néolithique au fast-food; hors série Science et vie, N°238 ; 2007