



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

L'expertise face à une crise de confiance ?

Retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat, vote en faveur du Brexit, réticences croissantes des Français aux campagnes de vaccination... L'actualité est riche en événements qui traduisent un écart entre les recommandations des experts et les décisions prises par les politiques comme par les citoyens. Faut-il voir là des formes de défiance face à l'expertise ? Faut-il s'en inquiéter ?

France Stratégie organise depuis mai 2017 un séminaire intitulé « Paroles d'experts, pour quoi faire ? » qui a pour objectif de mieux comprendre ce qui se joue derrière de tels signaux. Il s'agit en particulier de saisir ce qui, aujourd'hui, peut contribuer à susciter la prévention, voire la suspicion, à l'égard de l'expertise.

À mi-parcours, cette note retrace les grandes transformations qu'ont connues les relations entre pouvoirs et savoirs ces dernières décennies en France, de façon à mettre en perspective la situation actuelle. Extrêmement mobilisées par le pouvoir politique, les administrations, les journalistes et les citoyens, les paroles d'experts sont aujourd'hui fortement mises en concurrence et en question. Les frontières s'estompent entre experts désignés et autres porteurs de savoirs, d'autant que les outils numériques facilitent la prise de parole de tout un chacun.

Partant de ce constat, la note dresse une série de questions à approfondir dans la suite des travaux. Car la nature de cette « crise de confiance » reste à préciser : quelles en sont les sources ? quelle en est l'ampleur ? Pour mieux comprendre le phénomène, il nous faudra examiner ce qui se joue à la fois du côté de la production de l'expertise elle-même et de celui de sa mobilisation par les différents acteurs.

Un appel à contribution est adressé à l'ensemble des personnes et des institutions susceptibles d'être intéressées (voir dernière page).

INTRODUCTION

Ces dernières années, de nombreux signaux de nature et d'intensité variées ont donné le sentiment d'un écart croissant entre les messages portés par les instances qui détiennent une forme d'autorité scientifique et les décisions prises par différents acteurs. Parmi ces alertes, on peut recenser, pêle-mêle, les discours politiques de tous horizons qui fustigent le « gouvernement des experts », la part croissante de parents qui, en France, refusent de faire vacciner leurs enfants malgré les recommandations des autorités sanitaires, le choix des citoyens britanniques d'une sortie de l'Union européenne que la majorité des économistes leur prédisaient

désastreuse, la contestation de l'origine anthropique du changement climatique ou encore la propagation virale de fausses nouvelles sur les réseaux sociaux numériques.

Ces signaux s'inscrivent dans un contexte plus global, où l'articulation entre connaissance et action publique a fortement évolué : le niveau d'instruction de la population mondiale est en hausse constante, la révolution numérique multiplie les canaux d'information et d'opinion, et on assiste à une montée du discours anti-élites dans le débat public.

À quoi renvoient ces phénomènes ? S'agit-il de manifestations de défiance envers le savoir scientifique lui-même, dont l'autorité ne serait

NOTE DE SYNTHÈSE

JANV.
2018

Daniel Agacinski
Virginie Gimbert
Bélich Nabli

Département Société
et politiques sociales

La Note de synthèse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

plus reconnue et entendue ? Ou signalent-ils seulement une moindre confiance à l'égard des instances censées représenter ce savoir ? À titre d'hypothèse de travail, nous parlerons ici d'une « crise de confiance », expression qui présente l'avantage d'embrasser ces phénomènes dans leur diversité – la confiance pouvant être altérée à des degrés variables – tout en soulignant la spécificité de la situation actuelle.

Au carrefour du pouvoir politique, des producteurs de savoir et de la sphère médiatique, France Stratégie était bien placée pour inviter tous ceux qui le souhaitaient à réfléchir ensemble à partir des questionnements portés par les différents acteurs concernés (voir encadré 1). Ce chantier, dont la présente note constitue une étape intermédiaire, vise à caractériser les diverses relations qui se nouent aujourd'hui en France entre les savoirs et les pouvoirs, et à comprendre ce qui est de nature à susciter de la défiance.

DE QUOI PARLE-T-ON ?

On parlera ici de « recours à l'expertise » pour désigner l'usage que fait un pouvoir – quel qu'il soit, gouvernant, législateur, journaliste ou simple citoyen – d'un savoir qui lui semble utile à l'exercice de sa responsabilité. S'interroger sur les modalités de mobilisation de l'expertise, c'est dès lors questionner le cadrage cognitif de la vie publique et étudier les acteurs et les institutions qui y jouent un rôle.

À partir d'une définition juridique de l'expert comme « personne désignée dans le cadre d'une expertise, c'est-à-dire d'une procédure destinée à éclairer une autorité chargée de prendre une décision »¹, on dira que l'expert n'est pas « en soi » expert et qu'il ne se définit *a priori* par aucun statut professionnel ni aucune qualification spécifiques. Il est désigné tel dans un cadre donné et de façon temporaire, au titre d'un savoir déterminé, considéré comme utile par celui qui le sollicite, lui-même détenteur d'une responsabilité politique, administrative ou médiatique. Comme le soulignent les travaux de sociologie de l'expertise, c'est donc bien la situation concrète d'expertise, limitée dans le temps, qui fait l'expert, et non ses compétences intrinsèques.

Le rôle social de l'expert ainsi défini se distingue de plusieurs rôles voisins, comme celui de l'intellectuel, qui intervient de lui-même dans le débat (plutôt que sur commande)

Encadré 1 – Un séminaire sur l'expertise à France Stratégie

Héritière du Commissariat général au Plan, France Stratégie est elle-même, avec les conseils et les organismes qui lui sont associés, une des instances de l'expertise publique en France. Sollicitée par le Gouvernement, auditionnée par le Parlement, elle participe en outre au débat public et fait régulièrement appel à des chercheurs pour des études ou des travaux d'évaluation.

Pour analyser les facteurs qui, dans la production, la mobilisation, la circulation et la réception de l'expertise, suscitent de la défiance, France Stratégie a choisi d'engager un chantier de moyen terme et d'y associer tous ceux qui, à des titres divers (universitaires, élus, journalistes, administratifs, associatifs, citoyens), partagent ces interrogations. Il s'agit de permettre à chacun d'entendre d'autres points de vue que le sien et d'échanger sur ce qui, aujourd'hui, semble poser problème dans la relation à l'expertise.

En mai 2017 a été initié un séminaire d'une douzaine de séances intitulé « Paroles d'experts : pour quoi faire ? », sollicitant les témoignages de nombreux acteurs mais aussi de chercheurs ayant pris pour objet l'histoire et les formes sociales du recours aux experts². Un groupe de suivi contribue aux orientations du séminaire et à ses travaux. Après quatre séances consacrées à une approche transversale des pratiques de mobilisation de l'expertise par la sphère publique, sur la scène politique et dans les médias, s'est ouverte une seconde phase consacrée à l'examen du recours à l'expertise dans une série de domaines et de pratiques spécifiques (santé, climat, éducation, économie, évaluation, etc.).

pour reformuler les termes d'une question publique à l'aune d'une vision du monde, mais aussi celui du sage, dont l'avis est moins sollicité en vertu d'un savoir technique que d'une expérience générale, d'une réflexion personnelle et d'une autorité morale. Une même personne, un chercheur par exemple, peut tour à tour assumer l'un ou l'autre de ces rôles : il interviendra parfois *en tant qu'expert* (dans le cadre d'une mission portant sur ses sujets de compétence), parfois *en tant que sage* (en participant à un « comité de sages »), parfois *en tant qu'intellectuel* (par exemple en prenant position sur un sujet qui ne relève pas directement de son champ de spécialité).

L'expert entretient une série de relations avec d'autres fonctions sociales comme l'élu, le responsable public en général, mais aussi le journaliste ou le citoyen. Autant de figures pour lesquelles il peut constituer une ressource... ou une forme de concurrence : selon une enquête d'opi-

1. Encinas de Munagorri R. (2002), « Quel statut pour l'expert ? », *Revue française d'administration publique*, n° 103, vol. 3, p. 379.

2. Au cours des quatre premières séances transversales, le séminaire a bénéficié des éclairages apportés par une vingtaine d'intervenants : Matthieu Angotti, Romain Badouard, Raphaël Bourgois, Dominique Bureau, Vincent Caby, Guillaume de Calignon, Pauline Chabbert, Corinne Delmas, Jean-Michel Fourniau, Gérard Guibert, Mathias Hillion, Jérôme Lamy, Christian Leyrit, Jacques de Maillard, Thierry Mandon, Yannick Moreau, Irène Théry, Jean-Yves Trépos, Corinne Vanmerris. Cette note bénéficie directement de leurs interventions mais aussi de leur lecture et de celle des membres du groupe de suivi – qu'ils en soient ici remerciés –, sans pour autant les engager en quoi que ce soit.



nion récente, une majorité relative de Français considèrent ainsi que le pays serait mieux gouverné par des experts que par des responsables politiques ou des citoyens³.

Ce caractère relationnel de la situation d'expertise ouvre une zone hybride entre science et politique, ni tout à fait du côté de la production des savoirs académiques, ni tout à fait du côté de l'exercice du pouvoir, mais constituant la médiation entre ces deux univers. Les questions relatives à l'expertise ne seraient donc réductibles ni à la controverse scientifique ni à la polémique politique, mais se situeraient dans une zone grise où les savoirs sont toujours mis en forme pour l'action.

Depuis la fin des années 1980, l'expertise – et son usage par le politique – fait régulièrement l'objet de remises en cause. Se trouve en particulier contestée la conception « positiviste » de l'expertise selon laquelle l'expert fournirait, à l'issue d'un examen objectif des enjeux, la réponse à une question de politique publique, le politique n'ayant plus ensuite qu'à décider à la lumière de cet avis. Il s'agira d'identifier les spécificités des questionnements actuels autour de l'expertise en France, d'en expliciter les raisons et d'en mesurer les conséquences.

MALAISE DANS L'EXPERTISE ? GENÈSE D'UN PROBLÈME PUBLIC

Avant d'étudier les remises en cause du rôle de l'expert, il importe de comprendre comment s'est constitué historiquement le modèle français de mobilisation de la connaissance par l'appareil d'État et ses évolutions au cours des dernières décennies.

Un modèle historiquement centralisé

En France, l'État a très tôt construit et revendiqué une situation de monopole sur les connaissances utiles à l'action publique⁴. Dès le XVI^e siècle, l'émergence de la forme étatique moderne se caractérise par une relation établie entre l'action de gouverner et la mobilisation de savoirs, notamment cartographiques, relatifs au territoire. Cette intégration du savoir dans l'appareil d'État – à l'origine du « phénomène bureaucratique » – se renforce à la fin du XVIII^e siècle avec la naissance de l'outil statistique qui permet de prendre pour objet de connaissance et d'action ce qu'on peut alors appeler la « population » (sa santé, son hygiène). C'est aussi à cette époque que se constituent en

France les grands corps administratifs et techniques de l'État, composés notamment d'ingénieurs et d'inspecteurs, qui incarneront durablement ce monopole.

Le mouvement se poursuit au cours du XIX^e siècle et s'accélère au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, lorsqu'une série d'institutions publiques voient le jour, chargées de sélectionner et de former les principaux hauts fonctionnaires de l'administration (l'École nationale d'administration ouvre en 1945), mais aussi de produire et d'assembler les connaissances pouvant servir au Gouvernement (l'Insee et le Commissariat général du Plan sont créés en 1946).

Cette hégémonie de l'État central en général et de l'exécutif en particulier a longtemps eu pour corollaire un moindre investissement dans l'expertise, tant du côté des collectivités locales que du côté du Parlement, qui s'engage peu dans sa mission d'évaluation. À cela s'ajoute le fait que la France ne dispose pas d'équivalent aux puissants *think tanks* américains ni aux fondations allemandes (*Stiftungen*) : les possibilités d'échanges entre le pouvoir politique ou administratif et les nombreux producteurs de connaissance – universitaires ou issus de la société civile – y sont donc plus restreintes qu'ailleurs. En outre, l'élite politique et administrative française est issue de corps dont les formations – notamment à l'ENA – ne comprennent que marginalement des collaborations avec la recherche, ce qui explique en partie la faible tendance de cette élite à entrer en interaction avec les chercheurs.

Une montée de l'expertise, source de critiques

Depuis les années 1980, le rôle de l'expert dans la décision publique et dans le débat public est de plus en plus questionné, à mesure qu'on observe ce qu'il est convenu d'appeler une « montée de l'expertise⁵ » caractérisée par un double mouvement : à l'augmentation de la demande d'expertise, émanant des pouvoirs publics comme du champ médiatique, répondent la multiplication et la diversification de l'offre d'expertise. Cette évolution s'explique notamment par la technicisation accrue des questions traitées par les acteurs des politiques publiques, par les médias ou par les citoyens. Qu'il s'agisse de régulation économique, de travaux publics, de prévention des risques sanitaires ou encore de défense de l'environnement, les débats impliquent des connaissances pointues, souvent pluridisciplinaires, pour lesquelles le besoin de spécia-

3. Voir le [Baromètre de la confiance politique](#) (Cevipof-OpinionWay), vague 8, janvier 2017, p. 73 : 41 % des Français interrogés sont « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'affirmation « Notre gouvernement fonctionnerait mieux si les décisions étaient prises par des experts non élus et indépendants plutôt que par des hommes politiques ou par des citoyens » ; ils sont 26 % à se dire « plutôt pas d'accord » ou « pas du tout d'accord ».

4. Voir notamment Lamy J. (2017), « [L'État et la science](#) », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n° 134, p. 87-111.

5. Voir notamment Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll. Repères.

listes se fait sentir. Le responsable politique cherche alors à étayer sa décision sur la parole de celui qui détient, plus que lui, une autorité reconnue sur un sujet.

Dans un tel contexte, les médias deviennent eux aussi grands consommateurs d'expertise, sous forme d'interviews, de citations ou de « plateaux d'experts ». Cette pratique entend apporter au public un éclairage aussi objectif que possible sur une question donnée : elle sous-entend aussi que, faute de temps ou de connaissances, la parole du journaliste n'a pas le degré de maîtrise technique suffisant. Difficile à mesurer précisément, ce phénomène gagne en ampleur, en partie à la faveur du développement des médias d'information en continu.

Au-delà de ce recours dit *instrumental*, la montée de l'expertise s'explique également par d'autres types d'usage. En particulier, lorsque le politique prend appui publiquement sur une expertise pour légitimer aux yeux de l'opinion une décision déjà prise, il fait un usage que l'on peut qualifier de *symbolique* de la parole de l'expert. Cette mobilisation symbolique, qui n'est en soi pas nouvelle, peut contribuer à susciter de la défiance envers le politique et, par répercussion, envers l'expert.

Cette omniprésence de l'expertise soulève la question de son articulation avec les principes démocratiques, et fait surgir plusieurs risques. Si le savoir utile à l'action publique est réputé détenu par un petit nombre d'experts spécialisés, comment éviter une confiscation par les « sachants » du cadre conceptuel dans lequel se prend la décision publique, dont seraient dépossédés à la fois les élus et les citoyens ? Comment se prémunir contre une instrumentalisation politique de l'expertise qui, sous couvert de « pédagogie », chercherait à imposer aux citoyens des choix prétendument inspirés par la connaissance pure et impartiale ?

Une expertise publique qui s'externalise

Dans la deuxième moitié des années 1980 et dans les années 1990, le modèle français de l'expertise publique internalisée, inscrit dans une culture de la décision centralisée, unilatérale et non transparente, s'est trouvé bousculé par une série de défaillances du système de mobilisation de la connaissance par l'État, notamment lors des affaires du « nuage de Tchernobyl », du « sang contaminé » et de la « vache folle ». Sous l'aiguillon de ces crises, l'État a été amené à réorganiser ses modes de production d'expertise et à se doter de nouveaux moyens d'expertise dans des domaines jusque-là peu couverts. Cela s'est notamment traduit par la création d'agences,

comme l'illustre le domaine de la santé. De statuts divers et placées pour la plupart sous la tutelle des ministères concernés, les nouvelles agences sanitaires ont contribué à une professionnalisation de la production d'expertise et à une clarification – au moins institutionnelle – des rôles entre les experts chargés d'évaluer les risques et les décideurs publics, chargés de leur gestion.

Parallèlement, l'État s'ouvre à l'expertise extérieure, de nature privée, produite en partie par de nouveaux acteurs tels que les cabinets de conseil, les *think tanks* ou les associations de citoyens. Ainsi, d'un système très internalisé et centralisé, le paysage français se complexifie, les pouvoirs publics ayant recours à différentes formes de savoirs, allant du simple recours ponctuel à un avis d'expert à des formes d'institutionnalisation de l'expertise.

Les exigences d'une expertise élargie

Simultanément, la décennie 1990 est marquée par la montée des revendications des citoyens, qui souhaitent voir s'élargir le cercle de ceux qui participent à l'expertise publique. Ils entendent que soit reconnue « l'expertise d'usage » – celle qui est portée par l'usager des services publics, le patient ou encore le riverain, qui dispose d'un savoir empirique sur un objet donné (un service, une politique publique, un territoire). Cette aspiration à la participation s'accompagne d'exigences accrues en matière de pluralité et de transparence, en particulier sur les liens d'intérêts que peuvent entretenir les parties prenantes. Les citoyens veulent ainsi pouvoir observer les processus de construction de l'expertise et de préparation de la décision, pour leur accorder une certaine confiance.

L'intégration de cette expertise d'usage répond donc à un objectif démocratique : il s'agit d'accéder à une plus forte demande sociale de participation au processus de production de l'expertise. Cet effort d'ouverture de l'expertise à d'autres que ceux qui y étaient familiers suppose la mise en place de multiples procédures de participation et de consultation. Le risque est que ces procédures deviennent des « passages obligés » de l'action publique et ne soient activées que « pour la forme », pour légitimer une décision déjà entérinée, sans contribuer sur le fond à son élaboration. Mais prendre au sérieux l'expertise d'usage constitue aujourd'hui un enjeu de qualité pour l'expertise – ou pour la décision rendue – qui suppose de mieux articuler la diversité de points de vue sur un sujet donné. Cette question se pose de façon renouvelée, à l'heure où la révolution numérique rend possible la prise de parole d'un plus grand nombre.



La défiance, un mal nécessaire ?

Les métamorphoses contemporaines de l'expertise, en particulier l'élargissement du cercle des participants et la transparence de certaines procédures, auraient pu être de nature à susciter de la confiance. Pourtant, ces évolutions ne vont pas sans entraîner un certain brouillage des repères.

L'expertise d'usage et l'intervention de nombreuses parties prenantes s'accompagnent en effet de la multiplication des intérêts en jeu. Elles peuvent avoir pour conséquence d'atténuer la distinction entre des experts, présumés impartiaux, et des acteurs, nécessairement liés aux différentes parties. Les acteurs disposant de multiples casquettes peuvent en outre créer de la confusion et, parce qu'un expert dénué de tout conflit d'intérêts semble une chimère, il importe de toujours bien identifier « d'où » s'exprime celui que l'on écoute.

Cet impératif fait peser une grande responsabilité sur les personnes chargées de sélectionner les experts, qu'il s'agisse des programmeurs des médias ou des responsables publics qui désignent ceux à qui ils confient des missions. Il n'est ainsi pas toujours facile de séparer une intervention effectuée en qualité d'expert, en tant qu'intellectuel ou au titre d'un engagement militant. Et si la distinction entre les savoirs et les opinions, entre la rationalité et l'affectivité, semble nette dans l'ordre des principes, elle apparaît bien plus difficile à opérer dans la pratique du débat.

Pour autant, peut-on considérer qu'il y aurait un ou plusieurs dispositifs optimaux, nécessaires et suffisants pour produire une expertise qui suscite la confiance des citoyens ? La crise de confiance envers l'expertise se manifeste sous des formes très variées, qui peuvent aller du simple doute sceptique – par exemple chez ceux qui s'inquiètent de l'innocuité de certains vaccins mais observent néanmoins les obligations vaccinales – jusqu'au rejet de toute parole institutionnelle, soupçonnée de servir systématiquement des intérêts contraires à ceux des simples citoyens.

Faut-il alors combattre la défiance sous toutes ses formes ou peut-elle faire partie, à certaines conditions, de ce qui fait progresser la connaissance ? Est-il possible de prendre appui sur certaines manifestations de défiance, de les institutionnaliser, pour améliorer la production, la diffusion et la réception de l'expertise ?

QUESTIONS OUVERTES AUX ACTEURS DE L'EXPERTISE

La crise que traverse l'expertise n'est pas nécessairement vécue ou analysée dans les mêmes termes par tous les acteurs. C'est pourquoi il convient de poursuivre la réflexion en se plaçant tour à tour du côté des producteurs et des usagers de l'expertise.

Qualifier, mesurer et interpréter la crise de confiance dans l'expertise

Ce que nous avons nommé « crise de confiance » reste largement à caractériser. L'enjeu – évidemment crucial avant d'aborder les éventuels remèdes – est de saisir ce phénomène protéiforme – et divers selon les domaines observés – relevant d'un public lui-même hétérogène. Faut-il y voir un moment singulier, articulé à d'autres phénomènes contemporains, notamment la défiance à l'égard des institutions en général et des institutions publiques en particulier⁶ ? Ou plutôt une réaction « normale », voire salubre, témoignant de l'exercice d'un esprit critique ? En quoi – et pour qui – cette crise de confiance pose-t-elle problème ? Selon les réponses à ces questions, l'enjeu pourra être de chercher à rétablir la confiance, à limiter les sources de défiance ou encore à apprendre à « faire avec » le scepticisme.

Il s'agit avant tout de mener un travail de décryptage et de refuser les réponses rapides ou simplistes. Les interprétations de cette crise de confiance sont en effet multiples. Simple déclinaison de la défiance qui s'exprime depuis de nombreuses années envers les pouvoirs publics, les institutions et les élites ? Ou bien difficulté spécifique liée au rapport à la connaissance ? Faut-il incriminer les dysfonctionnements du côté de la production de l'expertise : manque de transparence, soupçons de conflits d'intérêts, trop grande homogénéité des expertises mobilisées ? Ou bien plutôt les « mésusages » de l'expertise par les responsables politiques ou administratifs, les journalistes ou les citoyens ? Dans quelle mesure l'avènement des réseaux sociaux y contribue-t-il aussi ?

Du côté de la production de l'expertise

Une partie des réponses à la crise de confiance réside dans le processus de fabrication de l'expertise et des pratiques professionnelles des experts. Comme on attend en premier lieu d'un travail d'expertise qu'il réponde aux standards de validation des disciplines dont il dépend, il

6. Voir le Baromètre Cevipof de la confiance politique, ou la rapport *Lignes de faille – Une société à réunifier*, France Stratégie, octobre 2016.

importe de conforter les liens entre les instances chargées de coordonner l'expertise et les laboratoires de recherche qui se consacrent aux mêmes objets.

Il est cependant des sujets – le terrorisme ou les phénomènes dits de radicalisation, par exemple – pour lesquels les structures de reconnaissance de la valeur scientifique d'un travail de recherche sont beaucoup moins institutionnalisées, au plan national et international, que pour d'autres sujets, comme la connaissance du climat. Comment les pouvoirs publics et les citoyens peuvent-ils dès lors s'orienter dans les champs les moins balisés de la connaissance ?

En ce qui concerne la transparence et les conflits d'intérêts, les experts sont de manière inévitable, en tant qu'individus sociaux, liés à des intérêts multiples. Dès lors comment procéder et quels modes de régulation faut-il privilégier ? Comment à la fois se prémunir contre les conflits d'intérêts, éviter l'écueil de la suspicion généralisée envers ceux qui jouent un rôle d'expert et limiter le risque – non négligeable dans les domaines les plus pointus – de se priver de compétences et de savoirs utiles ? Quelle responsabilité incombe respectivement au scientifique ou au spécialiste d'une part, au journaliste et au politique qui convoquent l'expert d'autre part ?

L'exigence d'une pluralité de l'expertise, en termes de disciplines scientifiques ou d'ouverture à l'expertise d'usage, se fait de plus en plus forte. Comment la satisfaire et jusqu'où convient-il d'aller ? Faut-il chercher à intégrer des approches hétérogènes et viser un consensus, ou plutôt conserver l'hétérogénéité des points de vue dans l'avis final d'expertise ?

Concernant en particulier l'expertise d'usage, la question de sa place dans le processus et de l'étape à laquelle elle doit être sollicitée demeure ouverte. Quels standards peut-on retenir pour définir la conformité de la participation des citoyens ou de leurs représentants, et peuvent-ils être les mêmes pour tous les domaines d'application ? Comment et par qui la formation des participants aux consultations citoyennes peut-elle être organisée pour garantir un équilibre satisfaisant des points de vue présentés ? L'amélioration de ce processus de production de l'expertise risque de s'accompagner d'une procéduralisation accrue. Dès lors, comment éviter l'écueil d'une complexification à outrance ?

Du côté de la mobilisation de l'expertise

Du côté du décideur politique ou administratif, comment peut-on améliorer les usages du savoir existant ? En France, le recours aux experts par ces acteurs apparaît souvent tardivement dans le processus de décision. Cela peut révéler le fait que l'usage de l'expertise est parfois purement symbolique ; cela peut aussi s'expliquer par des raisons plus institutionnelles et culturelles.

Comment favoriser un dialogue plus continu et plus ouvert entre décideurs et détenteurs de savoirs spécialisés ? Peut-on envisager que, dans certains contextes, des travaux non rendus publics retiennent davantage l'oreille des dirigeants politiques ? Si la prise en compte du savoir scientifique nécessite du temps, se pose la question des lieux pertinents de dialogue et d'interaction entre le politique et les scientifiques.

Comment par ailleurs remédier à la trop grande concentration de l'expertise aux mains de l'exécutif national ? La question se pose pour le Parlement, qui ne peut exercer ses fonctions constitutionnelles, notamment de contrôle et d'évaluation du Gouvernement, que s'il s'équipe d'une expertise adaptée. Un tel renforcement devrait-il se traduire par un recours systématique aux centres de recherche ? La question concerne également les collectivités territoriales, pour lesquelles il faut envisager des modalités nouvelles de diffusion des savoirs utiles à l'action publique.

Il y a lieu enfin de s'interroger sur la formation des élites politiques et administratives : comment peut-on renforcer la place de la recherche dans leurs parcours, ou encore faciliter l'accès des docteurs aux postes d'encadrement de la fonction publique⁷ ?

Du côté des journalistes, qu'ils relèvent de la presse écrite, des médias audiovisuels ou du web, l'enjeu majeur est celui des conditions de mobilisation des experts. La place qui leur est accordée et le format dans lequel ils interviennent sont un premier aspect important : l'expert est-il interviewé, est-il placé en situation de dialogue avec d'autres experts, ou encore avec les citoyens ? Un second aspect renvoie au choix des experts qui sont invités à s'exprimer. Ce travail de sélection – assuré par les journalistes, programmateurs ou rédacteurs en chef des émissions – s'insère concrètement dans de fortes contraintes d'audience (qui conduisent à favoriser un « bon client », expert s'exprimant de façon intelligible, de préférence familier

7. Le *Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche* souligne, en janvier 2017, que seuls 1,8 % des cadres de la fonction publique française sont docteurs.



des médias) et de temporalité (avec un temps de préparation court et des sollicitations souvent dans l'urgence). Ainsi, au-delà du critère de la compétence de l'invité sur le sujet traité, l'ensemble de ces contraintes contribue à donner une prime à l'expert déjà sollicité et figurant dans le carnet d'adresses du journaliste. Cela aboutit à uniformiser le profil des invités, qui donnent ainsi l'impression d'être « toujours les mêmes » : souvent des hommes, parfois âgés, rarement issus de la diversité. L'introduction récente de quotas pour la présence des femmes sur le temps d'antenne favorise, en revanche, le renouvellement du vivier des experts sollicités. Faut-il aller plus loin ? Convierait-il d'envisager l'édiction de règles formelles complémentaires ou d'une charte de bonnes pratiques en matière de sollicitation d'experts par les médias ?

Plus largement, cette diversité des experts renvoie à la question de la pluralité des points de vue auxquels on choisit d'accorder de l'audience. Les médias – en particulier ceux du service public – jouent en effet un rôle de légitimation de la parole des experts qu'ils invitent à s'exprimer. Jusqu'où doivent-ils aller dans l'ouverture aux différents points de vue et selon quels critères ? À l'heure où chacun peut se revendiquer expert sur les réseaux sociaux, avec le risque d'une mise en équivalence de tous les points de vue, comment concilier l'objectif de pluralité des avis et l'objectif de crédibilité des paroles autorisées ?

Enfin, il faudrait peut-être questionner le modèle économique des médias, qui évoluent dans un contexte de concurrence exacerbée. En particulier, la forte concentration des médias privés (audiovisuels comme presse écrite) n'a-t-elle pas des effets négatifs sur le traitement de l'information et sur la sélection de l'expertise ? Quels schémas alternatifs peuvent être envisagés afin d'inciter à la pluralité des expertises ? Dans un tel paysage, l'introduction récente des réseaux sociaux change-t-elle fondamentalement la donne ? Quelles formes de régulation pourraient être développées et par qui ? Faut-il miser sur un équipement plus efficace du citoyen et, si oui, sous quelles formes concrètes ?

Pour une meilleure circulation de l'expertise : un changement culturel pour tous ?

Experts, politiques, médias et citoyens ont par définition des intérêts irréductiblement différents, souvent non convergents, face à l'expertise scientifique. Une des clés pour sortir de la crise de confiance tient sans doute à une

meilleure circulation de l'expertise entre ces acteurs ou du moins à un meilleur dialogue, en particulier avec le citoyen. Au-delà des évolutions organisationnelles ou structurelles déjà mentionnées, cela implique des mutations qui touchent aux pratiques et aux cultures professionnelles de nombreux acteurs.

Un premier enjeu serait de rendre audible dans sa spécificité la parole des experts dans un contexte où les expertises prolifèrent, où l'espace médiatique est soumis à de fortes concurrences dans la conquête de l'attention et où l'espace politique semble lui aussi dominé par l'urgence. Le rôle des intermédiaires, notamment des journalistes, est sur ce point essentiel. C'est pourquoi est apparue au cours de nos débats la question de leur formation à la mobilisation de l'expertise et aux enjeux techniques et déontologiques qu'elle emporte.

Les experts eux-mêmes ont un rôle à jouer. Lorsque leur rapport est public, comment le rendre davantage lisible et accessible pour le journaliste et le citoyen ? Comment trouver un équilibre entre des formats relativement longs adaptés à l'analyse et des formats plus concis offerts sur la scène médiatique ? Dans les carrières des chercheurs par exemple, on remarque que le travail d'expertise – auprès des pouvoirs publics ou des médias – reste peu valorisé. Faut-il faire évoluer les cultures professionnelles en la matière ?

Un second enjeu renvoie au rapport que notre société entretient à la science. La crise de confiance serait-elle le signe d'une certaine méconnaissance du monde de la science, voire d'une difficulté à adopter des raisonnements complexes de type scientifique qui incluent une part d'incertitude ? Ou bien traduit-elle un certain rapport de notre société à l'incertitude et au risque ? Comment y répondre concrètement ? Faudrait-il viser l'amélioration de la « culture scientifique pour tous » et avec quels leviers d'action pour répondre à cet enjeu d'éducation ?

Sans doute convient-il d'envisager des actions complémentaires plus ciblées auprès des politiques provenant de milieux professionnels variés, auprès des fonctionnaires recevant une formation relativement peu confrontée au monde de la recherche scientifique, ou encore auprès des journalistes. Quelles formes pourraient prendre ces actions pour viser, outre une meilleure compréhension du raisonnement scientifique, une plus grande connaissance réciproque des contraintes et ressources des rôles de chacun ?

CONCLUSION

La crise de confiance à l'égard de l'expertise s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par les mutations complexes des systèmes démocratiques, administratifs et médiatiques. Ces mutations sont à l'origine d'une situation paradoxale : alors que le recours croissant à l'expertise semble témoigner d'un renforcement de son statut, son autorité et sa légitimité se voient de plus en plus contestées.

L'expertise, protéiforme et multiple, fait ainsi face à une véritable crise d'identité : qui est expert de quoi ? à qui

s'adresse-t-il et à quoi sert-il ? Cette crise met en question les modes de production de l'expertise comme ses usages et, plus fondamentalement, le rapport de notre société au savoir et à l'incertitude.

Comme les manifestations et les degrés de cette crise varient suivant les domaines considérés, ces premières analyses mériteront d'être revisitées à l'aune des spécificités des politiques publiques sectorielles (la santé, l'éducation, le climat, etc.) comme des grandes pratiques d'expertise (évaluation, *big data*, etc.). C'est à quoi s'attacheront les prochaines séances du séminaire.

Encadré 2 – Appel à contribution

À partir du présent document et des ressources du chantier disponibles en ligne, France Stratégie invite l'ensemble des personnes et des institutions intéressées à contribuer à l'approfondissement des questions relatives à la défiance envers l'expertise.

Dans un format libre, chacun peut adresser d'ici au 28 février 2018 par voie électronique à expertise@strategie.gouv.fr une proposition visant à reformuler les interrogations émises par l'équipe du séminaire, à émettre des hypothèses interprétatives ou à élaborer des pistes d'action permettant de remédier aux difficultés identifiées.

Quels aspects semblent les plus importants à discuter ? Quels domaines d'expertise seraient intéressants à intégrer à cette réflexion et pourquoi ? Quels exemples concrets d'innovation dans la production d'expertise ou dans sa circulation auprès des citoyens ou des usagers sont originaux ou méritent d'être étudiés ?

Les textes adressés dans les délais impartis, signés de leurs auteurs et répondant à ces critères seront publiés sur le site internet de France Stratégie.

 Directeur de la publication : **Gilles de Margerie**, commissaire général ; directeur de la rédaction : **Fabrice Lenglard**, commissaire général adjoint ; secrétaires de rédaction : **Olivier de Broca**, **Sylvie Chasseloup** ; impression : **France Stratégie, janvier 2018** ; contact presse : **Jean-Michel Roullé**, directeur du service Édition-Communication-Événements – 01 42 75 61 37 – jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS FRANCE STRATÉGIE



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.