

## France Stratégie – séminaire parole d’experts, pourquoi faire ?

### Séance du 3 juillet – Comment l’action publique mobilise-t-elle l’expertise ?

France Stratégie a ouvert le 30 mai un cycle de séminaires sur la fonction d’expert dans le débat public et la décision publique, notamment sur la défiance que ce rôle suscite dans l’opinion. Après la séance inaugurale de juin, une nouvelle séance a été consacrée à l’articulation entre l’action publique et l’expertise. Quatre intervenants ont témoigné de processus de mobilisation de l’expertise dans des décisions publiques anciennes ou récentes. Des modalités renouvelées - et prometteuses - ont été par exemple présentées au sujet du domaine de l’écologie et du développement durable. Mais cela pose la question de la capacité collective à préserver ces lieux où une ré-articulation se reconstruit entre experts, citoyens et décideurs ; cela pose aussi la question de la capacité à changer, plus largement, la logique même de la pratique politique et administrative dans sa conception du débat public. Les débats tenus lors de ce séminaire permettent de prendre du recul par rapport aux modalités à l’œuvre dans le champ de la santé et de l’action sociale. Quelques points, non exhaustifs, sont mis en lumière dans le résumé ci-après.

#### *Pour plus d’informations*

*Voir sur le site de France Stratégie <http://www.strategie.gouv.fr/evenements/laction-publique-mobilise-t-lexpertise-seance-1>*

#### **Communications préalables**

**Yannick Moreau conseillère d’Etat, président depuis 2014 le Comité de suivi des retraites - a présidé le Conseil d’orientation des retraites de 2000 à 2006.**

Yannick Moreau est revenue sur le rôle du commissariat au plan dans l’après-guerre, d’autant plus nécessaire que le dialogue social était en France insuffisant : à l’origine les lois de plan étaient un support essentiel, mais ensuite elles ont perdu leur assise : les prévisions étaient devenues impossibles en période de conjoncture difficile (à partir de 75) ou conduisaient à traiter de sujets comme l’augmentation du chômage, ce qui était démobilisateur. Le Commissariat au plan a été transformé au début des années 2000 en Conseil d’analyse stratégique. La prise entre les travaux du plan et la décision publique est devenue de plus en plus difficile, notamment face à la difficulté à obtenir le financement des priorités définies (par exemple suppression des hospices et priorité au maintien à domicile des personnes âgées). La légitimation d’une logique de plan au sommet de l’Etat est un paramètre essentiel. L’appui n’a pas toujours été là mais certains, comme Michel Rocard, étaient réellement porteurs de cette démarche d’anticipation et de programmation. La réaffirmation de l’utilité de travaux pour construire une vision stratégique date du 1<sup>er</sup> gouvernement Hollande. France stratégie en est la traduction. Dans cette période très riche travaillaient ensemble des experts très variés : experts techniques, organisations syndicales et patronales, représentants des administrations, personnalités qualifiées. Certains étaient ainsi porteurs d’une expertise de terrain, avec des connaissances pratiques et théoriques, donc avec une réelle expertise même si eux-mêmes ne se nommaient pas experts.

Un enjeu essentiel, au passage, est celui de la prise en compte de l'expertise de l'administration, alors que la tendance naturelle peut être de mobiliser des experts – spécialistes, doctorants, etc. – sans du tout la mobiliser. Or la mobilisation des différentes administrations, avec une entrée transverse, est extrêmement fructueuse même si spontanément les administrations en charge d'un sujet (exemple : ministère de la fonction publique et ministère du budget sur la question de la fonction publique) communiquent peu. Actuellement se développe le projet d'une meilleure synergie entre les travaux des différents Hauts conseils, qui pourraient constituer un « réseau » autour de France Stratégie.

### **Dominique Bureau – Délégué général du Conseil économique pour le développement durable- CEDD**

Derrière l'émergence d'une demande de meilleure prise en compte de l'expertise en matière de développement durable réside une critique de la décision publique dans ce domaine. On voit parallèlement émerger les acteurs citoyens. Ces évolutions produisent un foisonnement qui suppose de trouver des régulations nouvelles. Il faut par exemple parvenir à agréger des connaissances dans des domaines où il existe une controverse, voire des discordances. Il faut aussi parvenir à construire des décisions politiques à partir d'une connaissance en partie stabilisée. En résumé cela relie un enjeu de connaissance et un enjeu de gouvernance.

Dans le domaine de l'environnement ont ainsi été développés différents instruments pour parvenir à agréger des connaissances et stabiliser une expertise scientifique. Ensuite l'enjeu a été de développer une gouvernance qui permette une démocratie plus participative – la construction de préférences collectives – mais sans basculer dans la démocratie d'opinion. Un enjeu essentiel est donc de rendre l'expertise scientifique mobilisable pour la prise de décision.

Agrégation des connaissances  élaboration de préférences collectives

L'affirmation d'une nécessaire différenciation des sphères de la décision et de l'évaluation semble plutôt un faux débat, masquant des enjeux de logiques d'influence. Les problèmes majeurs se présentent plutôt en termes d'appropriation de l'expertise et de confiance.

Cela étant, les outils et processus mis en place pour renforcer la recherche scientifique afin de nourrir la décision publique et la gouvernance participative n'ont pas débouché sur toutes les améliorations attendues. La conflictualité demeure autour de certains projets. La défiance subsiste. L'une des explications est certainement la difficulté à porter la décision publique sur fond d'incertitude scientifique, ce dont les lobbies se sont saisis (par exemple au sujet du tabac). Ce phénomène de capture par des intérêts privés a été largement sous-estimé.

On a certainement progressé, néanmoins... notamment si l'on se réfère aux travaux produits par le GIEC. Les progrès à opérer encore seraient à situer au niveau de l'obligation de l'évaluation des politiques publiques, qui semble un levier très important pour favoriser le développement de l'expertise et de la controverse sur cette expertise.

### **Géraud Guibert – Président de La Fabrique écologique, Think tank pluraliste et transpartisan spécialisé dans les enjeux écologiques, créé en 2013. (Conseiller maître à la cour des comptes mais s'exprimant ici au titre de la Fabrique écologique).**

Ce sujet doit être resitué dans le problème plus large de l'articulation démocratique entre les citoyens et leurs élus. Dans le champ plus spécialisé de l'écologie, le développement de l'expertise partagée est une avancée majeure : La Fabrique écologique relie actuellement environ 700 experts. Une partie de la crise démocratique tient au fait que les personnes qui sont en capacité d'expertise ne parviennent plus à travailler ensemble, car ils ne sont pas mobilisés par les corps intermédiaires alors même que le

développement de la communication numérique démultiplie les canaux de circulation de l'information. Plusieurs axes de solutions se dégagent.

1 - Il faut une expertise pluraliste et transparente. Or les capacités d'expertise demeurent univoques. Le confort du politique est plutôt de demander à un expert de confirmer son projet de décision...

2 - Il faut soutenir les lanceurs d'alerte, leur donner une place réelle. Or on achoppe en France sur un problème culturel à ce sujet.

3 - Il faut sortir de la logique « un problème - une solution ». Certes il faut progresser sur le diagnostic pour qu'il soit plus solidement, plus scientifiquement fondé. Mais il faut absolument avancer sur l'énoncé de la pluralité des solutions possibles, à l'inverse de ce que fait par exemple la Cour des comptes qui conclut en général par des recommandations univoques...

Cela suppose aussi d'évoluer dans les mécanismes de co- construction, avec par exemple des énoncés plus limités, plus simples (et non pas les 40 propositions d'un rapport administratif type ...) pour qu'il y ait des débats véritables avec les citoyens.

Il faudrait développer les endroits où l'on peut construire le travail sur les choix de politiques publiques, en explorant le champ des possibles.

### **Christian Leyrit – Président de la Commission nationale du débat public.**

Les trois acteurs – experts, citoyens, pouvoirs publics – sont à remettre en meilleure interaction. Les citoyens se délient des corps intermédiaires habituels – partis, syndicats, associations – et entretiennent, aussi, une forme de défiance vis-à-vis des experts (qui ne seraient pas assez indépendants). La perte de confiance dans les processus de décision renvoie à la question de l'Etat de droit, de nombreuses décisions paraissant non légitimes. Il est indispensable, pour redonner confiance aux citoyens, d'améliorer la loyauté des processus de consultation, d'engager les processus bien plus en amont et ce sur la base de connaissances plus largement diffusées. Le développement du pluralisme et de la controverse entre plusieurs expertises est un facteur essentiel pour faire progresser la décision publique et la confiance dans cette décision.

Un levier très important est celui de la formation des citoyens, avec une attention à porter à la formation à la lecture contradictoire. Des programmes spécifiques ont été construits en ce sens ; ils débouchent sur une réelle capacité d'expertise citoyenne. Il n'y a pas de sujets trop complexes pour les citoyens : ce qui importe c'est de parvenir à débattre avec des citoyens éclairés, ce qui a été fait dans le domaine de l'écologie, sur le thème « Big data et santé », etc. Sur la base de ces expériences, il semble clair qu'il faudrait procéder beaucoup moins par sondages, mais plus par le développement de débats avec ces citoyens éclairés. Il faut une nouvelle gouvernance publique fondée moins sur des rapports de force et plus sur une capacité d'écoute et de dialogue, avec une expertise qui d'ailleurs s'est progressivement déplacée de l'administration vers des « agences ».

## **Débat**

### *Intervention de l'Uniopss :*

Ces témoignages sont porteurs d'espoir car ils montrent que l'on peut tabler sur d'autres logiques. Nous sommes potentiellement en présence d'un changement de culture, avec des pouvoirs politiques et administratifs, des pouvoirs d'experts également, qui sont déplacés, ce qui n'est donc pas évident. Dans le dialogue sur le champ de la santé, du social et du médico-social, par exemple, où l'on est plus souvent sur des consultations ou concertation ayant une portée limitée, l'on semble souvent bien loin de telles logiques. Or les évolutions dont elles témoignent sont fondamentales. Il est très utile de

développer la controverse non seulement sur les choix possibles, mais aussi sur le diagnostic, car il est un peu illusoire de considérer que l'on pourrait tabler sur **un seul** diagnostic, scientifiquement construit.

La démarche prospective pragmatique pratiquée dans le réseau Uniopss, qui repose sur une conception proche de celle de « citoyen éclairé » évoquée précédemment, débouche sur des constructions plus riches que celles qui auraient été obtenues par une consultation classique avec un grand rapport et de nombreuses propositions.

*Axes principaux des différentes contributions du débat :*

- Les retards en France sur ces formes de consultation et de concertation.
- Les biais, effectivement, dans l'expertise qui peut être en réalité portée par des lobbies.
- Le savoir citoyen qui est parfois artificiellement constitué.
- Les déplacements de la responsabilité politique que cela suppose.
- L'importance d'une diffusion plus large de connaissances ouvertes, diversifiées, pour nourrir le débat – par exemple les indicateurs de bien-être qui sont trop peu connus.
- L'enjeu du diagnostic, qui pour les uns doit et peut être stabilisé, scientifiquement construit ; pour d'autres suppose lui aussi de la controverse.
- L'importance de nommer comme éléments à part entière les enjeux de stratégie.
- La question critique des modalités de la saisine par les pouvoirs publics, de l'exigence effective d'une expertise pluraliste, d'une volonté politique effective pour une co-construction, avec le temps, les étapes qu'elle requiert.

## Enseignements

Les modalités de consultation des experts et des citoyens peuvent être profondément renouvelées.

La phase du diagnostic est essentielle. Elle doit permettre de mieux cerner, de manière très rigoureuse et transparente le champ des possibles, le champ des probables, en amont même de la construction d'une décision.

Il est indispensable que l'on progresse dans la déclaration des conflits d'intérêt. Dans le cadre de la Fabrique écologique, par exemple, tous les contributeurs doivent signer une déclaration d'intérêt...

La contribution de la directrice de l'Institut des hautes études pour la connaissance scientifique et technologique a finalement résumé l'enjeu que recouvre ce débat : l'éco système de la connaissance est abordé comme un bien commun, qui suppose que l'on prenne en compte de la matière scientifique et de la matière politique. On pourrait attendre du scientifique qu'il soit par lui-même porteur d'une connaissance pour le bien commun, mais cela ne suffit pas. En toutes hypothèses il faut préserver ces lieux où se construit de la connaissance légitimée, de la connaissance qui donne confiance. C'est un travail à refaire sans cesse, à remettre toujours sur le métier car cela n'est jamais acquis. Les lieux de co construction de la connaissance et des choix peuvent être des lieux de production, mais aussi des lieux d'invention, dans la perspective de l'intérêt général.