



## **CORRIGE Concours externe 2024 – connaissances générales**

### **« Qui aurait pu prédire ... ? ». Science, expertise et action publique**

---

#### **Introduction**

L'histoire contemporaine retient des Trente Glorieuses l'image d'un Etat se projetant sur l'avenir, capable d'être un « maître des horloges » pour reprendre l'expression de Philippe Delmas (Le maître des horloges. Modernité de l'action publique<sup>1</sup>, 2001). Avec parfois un brin de nostalgie, l'opinion publique pense à la réussite de certains grands projets (le Concorde sur un plan technique, le choix d'une filière nucléaire, l'aménagement du territoire, le train à grande vitesse). Quelques années après le mouvement des gilets jaunes, le sentiment d'une impuissance publique s'ajoute au souvenir d'échecs majeurs (le paquebot *France*, le Concorde sur un plan commercial, le plan Calcul). A ce premier constat, vient celui d'une société de plus en plus complexe à gouverner et à gérer face à une part d'incertitudes et de réelles menaces comme la transition écologique, justifiant d'autant plus le besoin d'un appui scientifique.

Autant de décisions techniques, complexes, ayant des impacts sur le moyen ou le long terme, qui donnent à la science et à l'expertise une place singulière dans nos sociétés démocratiques. Or, celles-ci reposent sur une exigence accrue de transparence et de proximité. L'émergence d'une société civile, le rôle des médias, ces derniers étant qualifiés de quatrième pouvoir, la construction d'un espace public, remettent en question la place de l'expertise et de la science, cette dernière devant s'imposer dans une société médiatisée où la parole publique est désormais facilement contestée. Une ère de défiance s'impose aux pouvoirs publics rendant plus complexe l'élaboration et la conduite de l'action publique. Or, la science requiert des pouvoirs publics un investissement sur la durée, avec une part de risque propre à la recherche scientifique. Pour autant la science et l'expertise ne suffisent pas à faire disparaître les incertitudes. Relève ainsi de la science-fiction la psychohistoire développée dans le cycle de Fondation du romancier Isaac Asimov dont le but est de prévoir l'Histoire à partir des connaissances sur la psychologie humaine et les phénomènes sociaux en appliquant une analyse statistique à l'image de la physique statistique. La science et l'expertise ont donc un rôle déterminant mais non exclusif dans la conduite de l'action publique, ce qui pose également la question de la responsabilité des décideurs publics.

N'y aurait-il pas alors un paradoxe à constater une forme d'impuissance publique alors que la science et l'expertise ont toute leur place dans la décision publique ? Les politiques publiques sont-elles en mesure d'anticiper de manière optimale les mutations auxquelles est confrontée la société ?

Si la société légal-rationnelle est confrontée à la complexité de la modernité (I), les politiques publiques doivent s'adapter aux mutations de la société (II).

#### **I – Confrontée à la complexité, l'action publique s'appuie de plus en plus sur l'expertise et la science**

##### **A) La société légal-rationnelle trouve un appui dans l'expertise et les sciences**

---

<sup>1</sup> Il est parfois utile de citer les sous-titres des essais.

La science puis la technique au fur et à mesure qu'elles progressaient ont contribué au « désenchantement du monde » et à une remise en cause de certaines croyances.

Le XIX<sup>e</sup> siècle est celui du positivisme tel que rapporté par Auguste Comte pour qui la science se substitue à la religion et la technique à la politique (Cours de philosophie positive, leçons 51 à 54). L'administration des choses semble une source de progrès illimité (« on n'arrête pas le progrès »), permettant à l'homme de devenir un « Prométhée moderne ». Selon Condorcet, le progrès ouvre à l'homme « la route de la vérité, de la vertu et du bonheur ». Comme le résumait Raymond Aron dans son essai Dimension de la conscience historique, publié en 1961, « on a cru au progrès, parce que l'on a cru en la puissance démiurgique de la raison, de la science, parce que l'on a cru à la bonté de l'homme, à la capacité des hommes de se gouverner, et, pour ainsi dire, de se faire eux-mêmes ». Quant à l'expression « désenchantement du monde », que le sociologue Max Weber utilise à quatre reprises dans L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme (1904) pour désigner le processus de recul des croyances religieuses et magiques au bénéfice des explications scientifiques, elle signifie que les idées de sécularisation et de modernité transforment la société.

L'évolution des sociétés a ainsi donné lieu à l'émergence d'une société fondée sur l'usage de la raison. Dans Économie et Société (1922), le même auteur entreprend de montrer que tous les domaines de l'activité sociale se dégagent de l'emprise de la tradition pour suivre une logique ayant sa propre efficacité. Écartant progressivement le recours aux traditions, qui pouvait être une source de connaissances éprouvées au demeurant (dans ce cas, on distinguerait l'expert du sage, ce dernier voit son autorité fondée sur l'expérience, la notoriété sociale, la capacité d'élévation), au charisme et à des formes d'irrationalité, les sociétés modernes s'appuient sur des procédures écrites et ont recours à des « tiers de confiance ». L'expert trouve d'autant plus sa place que la société moderne donne une place importante aux acteurs rationnels. En 1951, Kenneth J. Arrow (prix Nobel d'économie en 1982) formalise par exemple la théorie du « *rational choice* » (Social Choice and Individual Values). L'action administrative a ainsi gagné en rationalité en développant des procédures formalisées, en s'appuyant sur le principe hiérarchique et en donnant naissance, accessoirement, à la science administrative. Le pouvoir ne va pas sans un certain savoir, qui s'est spécialisé au fur et à mesure de la complexité du monde moderne. Au demeurant l'étymologie latine d'expert signifie celui qui a fait ses preuves. Au fur et à mesure que la société avance, qu'elle se plie à une technicisation, elle a besoin de savoirs spécialisés. Ainsi, afin de mieux éclairer le travail du législateur, une loi organique rend obligatoire depuis 2009 la fourniture d'une étude d'impact pour chaque projet de loi déposé par le Gouvernement. Ces études doivent évaluer avec précision les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées. Un référent du premier président de la Cour des comptes a critiqué la qualité des études d'impact des projets de loi élaborés par les ministères sociaux. Certains projets de loi, assortis d'une étude d'impact, sont tenus à des consultations préalables avant d'être transmis au Parlement, comme par exemple, le conseil supérieur de l'éducation, le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ou le conseil national d'évaluation des normes. De même, la loi fixe une obligation d'évaluation socio-économique préalable au lancement de ces projets, qui peut donner lieu à des contre-expertises. L'évaluation socio-économique d'un projet d'investissement public étudie si chaque euro public investi créera de la valeur (économique, sociale et environnementale). Cette expertise a été justifiée théoriquement dès la Révolution industrielle avec les travaux du polytechnicien Jules Dupuit. La loi de programmation de finances publiques 2012-2017 fixe le principe d'une telle évaluation socio-économique pour les investissements publics dépassant un certain seuil allant jusqu'à exiger une contre-expertise.

## **B) Désormais complexe, la société ne peut plus se passer de l'expertise**

Les sociétés seraient devenues plus complexes. Paul Ricoeur était au demeurant assez sceptique sur cette affirmation qui avait pour effet de se remettre au jugement de ceux qui savent. Il parlait d'expropriation du citoyen. Il est pourtant établi que certains sujets sont complexes. C'est le cas de la bioéthique. Terme forgé par le cancérologue Van Potter, il est apparu dans les débats de société à partir des années 1990. La réflexion bioéthique résulte des grandes avancées de la biologie : procréation artificielle (les bébés-éprouvette, les mères porteuses), génie génétique, clonage (la brebis Dolly en 1997). La société a donc été confrontée à des situations inédites justifiant de recourir à la législation. La complexité de la société justifie de recourir à une « légitimation par la procédure » au sens qu'entendait le sociologue allemand Niklas Luhmann en analysant les « procédures »

comme l'outil de traitement par l'État de la complexité sociale dont l'un des effets serait de produire de l'acceptation. Le recours accru de l'expertise s'est accompagné d'une plus grande institutionnalisation de la sollicitation des experts.

Cette évolution participe à la réduction de la complexité sociale et à la maîtrise relative du risque. Certains auteurs comme P. Lascoume et Y. Barthe, ont pu parler d'une « démocratie technique » (Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, 2011) qui voit la « montée de l'expertise », comme le constat du rôle croissant de la connaissance technique dans l'action publique. Le champ d'activité de l'action publique s'élargit dans un vaste ensemble de secteurs comme la santé, l'énergie, l'environnement tout en donnant lieu à une accumulation de connaissances, notamment scientifiques, sur ces sujets. Le politique a ainsi recours à des panels d'experts soit de manière ponctuelle et partiellement institutionnalisée soit de manière plus institutionnalisée. En 2007, la commission « pour la libération de la croissance française », présidée par Jacques Attali était composée de 42 experts. La commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, comprenant notamment Amartya Sen, travaillait pour sa part sur les limites du produit intérieur brut en tant qu'indicateur des performances économiques et du progrès social. D'autres instances s'inscrivent dans la durée, ce qui est de nature à fonder un nouveau rapport entre le pouvoir politique et l'expertise. L'expertise incarnée dans une instance visible, fait autorité et s'impose au décideur public. C'est le cas du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), créé en 1988, qui vise à la fois à consolider au niveau mondial les acquis de la recherche scientifique sur le climat et à assurer la communication de ce savoir aux décideurs politiques.

Les sociétés contemporaines se soumettent au principe de précaution, qui a pour objet de diminuer les risques, de mieux les gérer. En France, la loi Barnier de 1995, codifiée dans le code de l'environnement, précise que « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». L'expert s'est imposé progressivement comme une figure incontournable à l'image de la « culture du chiffre ». Le chiffre séduit la société : on retient un taux de chômage, un niveau de dette. Il devient un fait normatif qui justifie d'agir dans une direction, au risque de tomber dans ce qu'a appelé Alain Supiot « la gouvernance par le nombre ». On assiste ainsi à un envahissement de l'espace public par la parole porteuse de vérité de l'expert. On serait en face d'un idéal-type (ou type-idéal) au sens de Max Weber.

La place de l'expertise dans le processus démocratique soulève de plus en plus d'interrogations. La « société du risque », pour reprendre l'expression du philosophe Ulrich Beck, est confrontée à des sujets techniques. En 1986, Ulrich Beck publie Risikogesellschaft, un livre qui traite la question des transformations sociales contemporaines sous le concept de risque, traduit en France quinze ans plus tard, en 2001, sous le titre La société du risque. Il avance l'idée que l'humanité contemporaine développe des « manufactures à risques ». Selon Beck, le destin de l'homme n'est plus placé sous le signe de la misère mais sous celui de la peur. Sa théorie repose sur l'observation d'une « rupture à l'intérieur de la modernité », qui se manifeste par la remise en cause de la « religion du progrès ». La notion de progrès qui sous-tend le développement des sociétés industrielles depuis le XIX<sup>e</sup> siècle est toujours considérée comme créatrice de richesses. Mais elle est désormais vue aussi comme génératrice de menaces, de dangers, d'atteintes à la santé et à la sécurité, que Beck identifie comme les composantes du concept de « risque ». Le développement des assurances, le recours à des procédures de règlement des conflits ont contribué à l'essor de l'expertise. Le « dire d'expert » est notamment sollicité dans des procédures litigieuses. L'expert peut apparaître comme la personne choisie pour ses connaissances, son expérience, et qui est chargée, de procéder à un examen, un constat ou une appréciation. Mais l'expert peut être entendu dans un sens plus large, en y incluant le technicien, qui au-delà de l'exécution, va conseiller sinon décider à la place d'un responsable. Le système technicien, pour reprendre le titre d'un essai de Jacques Ellul paru en 1977 et qui reprend de nombreuses réflexions de cet auteur depuis La Technique ou enjeu du siècle, son premier essai paru en 1954, confère à la technique une place autonome dans la société. Dans La Technique et la Science comme idéologie, paru en 1968, Habermas dénonce la technique comme l'idéologie des groupes dirigeants dans les démocraties libérales. Dans le capitalisme contemporain, la science et la technique forment un complexe technico-scientifique assujéti à la production industrielle. Derrière l'expression « la parole est aux experts », se dessine l'idée que la décision publique peut être détournée. L'expert devient le technocrate, celui dont la maîtrise technique justifie la prise de pouvoir. Selon l'économiste John Kenneth Galbraith, la technocratie recouvre

l'ensemble des cadres dirigeants ou subalternes, des techniciens et des spécialistes qui participent à la prise de décision en groupe dans les grandes entreprises ou organismes (Le Nouvel État industriel. Essai sur le système économique américain, paru en 1967). Certains débats ont donné le sentiment que les experts faisaient partie d'une élite, celle-ci regroupant l'ensemble des personnes considérées comme les plus compétentes dans un domaine. Pour le sociologue Charles W. Mills (L'Elite du pouvoir, 1956), le pouvoir est accaparé par un groupe social restreint défendant des intérêts communs, ce qui renvoie à la question posée initialement « qui aurait pu prédire ».

A la complexité de la société, s'ajoute les difficultés propres à la conduite de l'action publique.

## **II – Des conditions préexistent pour permettre aux politiques publiques de répondre aux mutations de la société**

### **A) De nombreuses contraintes s'imposent aux décideurs publics**

L'action publique est confrontée à plusieurs contraintes qui peuvent être regroupées en deux branches.

La première concerne les moyens disponibles pour mener une action publique. Ces moyens, budgétaires, techniques et humains, regroupés en politique publique, conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), conditionnent l'efficacité et l'efficience d'une telle politique publique. Dans un contexte de rationalisation des décisions, de contrainte budgétaire et de politique publique souvent partagée entre différents acteurs et financeurs, la question de la portée utile de l'action publique se pose. Or, mener des recherches, tester des alternatives a un coût (la « R&D »). Cela nécessite des investissements dont le taux de retour est incertain. De nombreux projets ont abouti à des échecs retentissants. Ainsi, alors que le rapport Nora-Minc, L'informatisation de la société, paru en février 1978, insistait sur les mutations de la société et de l'action publique, la France connaissait des échecs. Ce fut le cas du plan calcul du nom du plan gouvernemental français lancé en 1966 par le président Charles de Gaulle sur l'impulsion de Michel Debré et d'un groupe de hauts fonctionnaires et d'industriels, destiné à assurer l'autonomie du pays dans les techniques de l'information, et à développer une informatique française, puis européenne dans le cadre d'Unidata. Ce plan a été l'occasion de créer l'IRIA devenu aujourd'hui l'INRIA, l'institut national de recherche en informatique et en automatique. Ce plan fut abandonné dans les années 1970 dans un contexte de crise économique. De même, le choix de la France de s'engager dans le Minitel a été considéré par certains comme la cause du retard pris par les pouvoirs publics face à l'émergence d'Internet. Ces contraintes expliquent aussi les difficultés rencontrées entre les pouvoirs publics et le secteur privé dans la bonne répartition des responsabilités. Engager une recherche scientifique entraîne une prise de risque. Certains domaines ne sont pas considérés comme rentables ou particulièrement exposés, le secteur privé demandant ainsi aux pouvoirs publics de prendre en charge une partie des coûts.

La seconde tient à la procédure d'élaboration et de conduite de l'action publique. L'action publique a longtemps uniquement été appréhendée comme un processus rationnel et séquentiel, ayant un début et une fin ainsi qu'une série de phases relativement identifiables (existence d'un enjeu, formulation du problème, étiquetage en tant que problème public et mise sur agenda gouvernemental, décision, mise en œuvre, évaluation, fin de l'action). Elle apparaît néanmoins beaucoup plus complexe. D'une part, il est souvent délicat d'identifier ces différentes phases qui peuvent varier dans leur chaînage, voire s'interpénétrer. D'autre part, la mise en œuvre fait toujours l'objet d'adaptations ou de résistances plus ou moins fortes par rapport au cadrage originel. En retour, ce dernier peut conditionner la mise en œuvre, en créant une forte dépendance aux décisions initiales (*path dependence*). De même, le changement au sein de l'action publique est souvent plus graduel (incrémentalisme) que global, ce qui n'empêche pas d'identifier des tournants ou des ruptures (changements de référentiels, de paradigme). L'action publique se construit également au croisement de dynamiques *top down* (impulsées à partir du sommet de l'État) ou *bottom up* (en provenance de la société), à différentes échelles territoriales et mettant en lien une multitude d'acteurs publics et privés plus ou moins organisés. Elle fait intervenir les élites gouvernementales, politiques et administratives, mais aussi la société civile, des mouvements sociaux et divers groupes d'intérêt. L'action de ces acteurs se construit dans des espaces sociaux particuliers et autour de logiques de réseaux désignés sous différentes terminologies par les chercheurs qui en étudient les configurations (coalitions de causes, réseaux de politiques publiques, communautés de politiques publiques, communautés épistémiques, etc.).

## B) Envisager autrement l'action publique

L'action publique doit se remettre en question. D'abord, au sein des organisations qui en ont la charge, avec la recherche de bonnes pratiques, la mutualisation quand elle est possible. Ainsi, à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a enquêté sur la conduite des grands projets numériques de l'État (La conduite des grands projets numériques de l'Etat, octobre 2020). Celle-ci a connu ces dernières années des réussites notables, comme le prélèvement à la source, mais aussi des échecs retentissants, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Une cinquantaine de grands projets numériques sont actuellement suivis par la direction interministérielle du numérique (Dinum), chacun pour un coût supérieur à 9 M€. Les bonnes pratiques en matière de conduite de projets restent trop souvent méconnues, alors que l'inadaptation des trajectoires des projets et de leur gouvernance, l'insuffisance du financement et des moyens humains ou encore la nécessité d'une responsabilité unique en gestion de projet sont régulièrement relevées. Les réorganisations en cours au sein des ministères doivent permettre de mieux maîtriser les enjeux techniques et de veiller à la satisfaction des besoins des usagers et des agents. Les mutualisations entre ministères doivent être encouragées.

L'action publique doit également s'ouvrir à l'extérieur, en tenant compte des tiers associés à une politique publique. Cela signifie qu'il faut consulter en amont pour recueillir les avis pertinents. Le recours à l'expert contribue à réduire la complexité sociale et à améliorer la maîtrise relative du risque. Certains auteurs comme P. Lascoume et Y. Barthe, ont pu parler d'une « démocratie technique » (Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, 2011) qui voit la « montée de l'expertise », comme le constat du rôle croissant de la connaissance technique dans l'action publique. L'expert est donc incontournable. La démocratie contemporaine a vu l'essor de ces processus qui sont des aides à la décision publique. Le Grenelle de l'environnement en est une illustration. L'émergence de l'espace public y contribue. Il s'agit de l'espace constitué des lieux plus ou moins virtuels où des citoyens s'assemblent pour débattre de sujets de société (Jürgen Habermas, L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, 1962). Cela signifie qu'il faut accepter un pluralisme d'expertises, au risque d'une confusion précitée et l'intégration des savoirs d'usage. Ces derniers correspondent davantage à la participation citoyenne. À la différence du processus de vote, où le citoyen exprime ce qu'il veut, le processus délibératif conduit ce même citoyen à dire ce qu'il veut et ce qu'il sait. Ainsi, la révision des lois bioéthique a donné lieu à des états généraux, prévus par une loi de 2011, organisés au premier semestre 2018 par le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

Comme toute organisation, l'administration est confrontée à des difficultés inhérentes à son fonctionnement. Elle s'expose à des échecs du fait même de son organisation comme l'a démontré Christian Morel dans deux essais successifs (Les Décisions absurdes, Comment les éviter). L'exemple de l'explosion de la navette *Challenger* ou à l'inverse l'absence d'accidents majeurs dans les sous-marins nucléaires de la marine américaine trouvent des explications dans le processus de décision, notamment en prévoyant la possibilité de contre-expertise ou de veto de certains acteurs. Certaines organisations ont érigé la culture du retour d'expérience, exercice plus difficile qu'il n'y paraît car il est de nature à remettre en question le principe hiérarchique ou certaines habitudes. C'est aussi la raison pour laquelle l'action publique fait l'objet de contrôles internes ou externes. Un échec ou des insuffisances analysés à l'occasion d'une mission d'inspection peuvent être à l'origine d'une réforme tant de la réglementation que des procédures voire en suggérant des changements de responsables. De manière plus ambitieuse, se pose aujourd'hui la question de l'évaluation des investissements ou des politiques publiques, ce qui renvoie à la possibilité de comprendre pour quelles raisons il y aurait eu une erreur d'anticipation ou d'interprétation et donc la possibilité d'engager la responsabilité des décideurs publics.

## Conclusion

Le recours à des experts se traduit par une sélection de certaines personnes qu'on consulte en fonction du savoir qu'elles sont censées détenir. Dès lors, cette procédure entre en conflit avec le principe démocratique selon lequel tout citoyen doit avoir la même part aux décisions. Pour autant dans un régime démocratique, la majorité a-t-elle toujours raison ? Ne faut-il pas suivre l'avis des experts contre l'opinion majoritaire ? Ces interrogations posent la question de la légitimité de la décision politique. On connaît les critiques du régime

démocratique (Tocqueville parlait du « despotisme intelligent »). Certains d'entre nous sont plus « savants » que d'autres. Cela renvoie à la nature de la procédure de décision dans une société. Comment la procédure démocratique tend - elle à produire la bonne décision ? Dans son Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, publié en 1785, Condorcet démontre dans le théorème du jury que, si certaines conditions sont remplies, plus les décideurs sont nombreux, plus le groupe a de chances de prendre la bonne décision, en vertu de la loi des grands nombres. La procédure démocratique doit conduire à la meilleure acceptation par tous, ou le plus grand nombre. La procédure de décision doit être telle que personne n'a d'objection valable à opposer. Dès lors, la procédure démocratique de décision est la seule qui ne puisse pas être rejetée comme illégitime par les personnes soumises à la décision

Malgré cette prise de conscience, le traitement réservé à la place de l'expertise est loin d'être clarifié à l'heure du développement de l'intelligence artificielle. Se pose ainsi la question du décalage entre science et politique, entre l'invention scientifique et technique et l'invention politique.