



Note d'analyse alliance Athéna, septembre 2020

Françoise Thibault, Philippe Casella, Irène Ondarçuhu

Contribution de l'alliance Athéna aux travaux des inspections générales consacrés aux pratiques de l'analyse socio-économique dans l'expertise.

En juillet dernier, l'alliance thématique nationale des sciences humaines et sociales a été contactée pour apporter sa contribution à une mission conjointe sur l'expertise dans le domaine santé-environnement conduite par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche. Une première audition a eu lieu par visioconférence le 28 août dernier qui a été l'occasion pour les représentants de l'alliance (Françoise Thibault, déléguée générale et Philippe Casella, conseiller scientifique) d'insister sur la diversité des méthodes scientifiques qui peuvent être qualifiées de « socio-économiques » dans le vaste domaine des sciences humaines et sociales qui rassemble près d'un tiers des forces de la recherche publique. La présente note a pour objectifs d'approfondir la question des relations entre sciences humaines et sociales et expertise, de faire apparaître les conséquences de l'institutionnalisation de l'activité d'expertise et d'aborder les conditions de mobilisation de ces sciences au service de l'action publique.

Opposer l'activité scientifique à l'activité d'expertise est un exercice qui trouve ses limites très rapidement notamment parce que les mêmes acteurs peuvent être, en fonction des contextes, ou experts ou chercheurs, ensuite parce la recherche scientifique produit les nouvelles connaissances indispensables à l'activité d'expertise et enfin parce que la demande des pouvoirs publics à la science est source, pour la science elle-même, de nouvelles questions propres à ouvrir des horizons de recherche. Les mondes de la recherche comme de l'expertise ont aussi en commun d'être des espaces de débats et de conflits où, en lien avec le développement des sociétés et des époques concernées, sont privilégiées telles ou telles disciplines, telles ou telles méthodes.

Pourtant distinguer l'activité scientifique de l'activité d'expertise demeure essentiel à la bonne tenue de chacune de ces deux activités. Le chercheur doit pouvoir exercer son action sans autre contrainte que celles de ses propres conditions d'exercice professionnel ; l'expert doit avoir une pleine conscience des cadres dans lesquels s'inscrit son action pour livrer un avis robuste dont les conclusions puissent être appropriées par les commanditaires.

Engager une réflexion sur un pan de l'activité d'expertise suppose ainsi d'avoir à l'esprit cette tension féconde entre science et expertise et ce d'autant plus que le point de vue retenu est celui des sciences sociales. La période récente étant caractérisée par une institutionnalisation de l'expertise, il convient de se pencher sur ce phénomène comme sur celui des conditions d'une plus large mobilisation des sciences sociales.

1- Les relations entre sciences et sociales et expertise

1-1 L'expertise, objet des sciences sociales

Au côté des sciences économiques qui dominent désormais le domaine de l'expertise tout en restant des sciences à part entière¹, nous pouvons identifier un ensemble de recherches en sociologie, sciences politiques, histoire et en *science and technology studies*² mettant en perspective l'évolution des principes et des dispositifs qui guident les expertises sur l'environnement³ ou la santé⁴. A propos de problèmes spécifiques, de crises ou d'affaires publiques, les chercheurs s'attachent à retracer la construction d'une situation d'expertise utilisant un état des connaissances scientifiques pour préparer, conforter ou contester les décisions, et mettent en lumière des régularités dans les tentatives de maîtrise des risques et de construction des régulations ou compromis⁵. La diversité des approches offre de nombreuses entrées sur les relations entre industriels, agences publiques d'expertise et scientifiques consultés pour la conception des méthodes d'évaluation⁶, sur l'action de lobbies⁷ ou sur les systèmes argumentatifs mis en œuvre dans l'apparition des problèmes publics et les controverses⁸. Ces travaux pointent le caractère fondamentalement situé et contradictoire des expertises, qu'elles soient effectuées à la demande des acteurs économiques ou des autorités publiques ou en appui aux organisations qui interviennent au nom des populations concernées. La sensibilité des expertises aux capacités de mobilisation des parties, à la spécificité du sujet traité, aux systèmes normatifs établis et aux priorités retenues par les politiques publiques écarte deux visions opposées, celle d'une neutralité de l'expertise et celle d'une stricte subordination de l'expertise aux intérêts particuliers.

Les recherches en sciences sociales montrent l'influence du cadrage initial des scénarii, de la genèse des dispositifs mis en place, de la construction formelle des procédures et des principes qui les encadrent. S'intéressant tout autant aux règles énoncées qu'à leur mise en œuvre concrète et au contexte de leur réception, cette « science de l'expertise » fait la preuve que toute réponse productrice de normes gagne à être recontextualisée, en interrogeant les plans technique, réglementaire, économique et politique, par des chercheurs et des citoyens.

Les sciences sociales sont par fondement bien armées pour examiner l'adaptation des outils ou des protocoles d'expertise dans un contexte de mise en cause des technologies et de fortes incertitudes quant à leur impact

¹ BOZIO Antoine, L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions Revue française d'économie, 2014/4

² L'usage du terme *Science and technology studies* ne renvoie pas seulement aux *études conduites par les technologues* mais plus largement à la réflexion sur la place de la technologie et des outils techniques dans la société (Cf. Joly Pierre-Benoit, Les sociologies françaises. Héritages et perspectives 1960-2010, Presses universitaires de Rennes 2015, p 551

³ BOUDIA Soraya, JAS Nathalie Jas « Gouverner les toxiques » Edition Quae, février 2019

⁴ Voir notamment les travaux de BORRAZ Olivier, BENAMOUGIZ Daniel, BOUDIA Soradia, GAUDILLIERE Jean-Paul, HAURAY Boris, HUNSMANN Moritz, JOUZEL Jean-Noël, MARRICHALAR Pascal, TERRAL Philippe

⁵ HENRY Emmanuelle, GILBERT Claude, JOUZEL Jean-Noël, MARRICHALAR Pascal, Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement, Presse de Sciences Po 2015

⁶ DEMORTAIN, D., BOULLIER, H. (2019) « Une expertise de marché : Anticipations marchandes et construction des méthodes toxicologiques dans la réglementation des produits chimiques aux États-Unis », Revue Française de Sociologie, Vol. 60(3), 429-456

⁷ LAURENS Sylvain « Bureaucrats and Business Lobbyists in Brussels. Capitalism's Brokers » de, Routledge, 2018, Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles, Edition Agone 2015

⁸ CHATEAURAYNAUD Francis, DEBAZ Josquin, Scénariser les possibles énergétiques Les gaz de schiste dans la matrice des futurs, Mouvement 2013/3 n° 75 p 53

sur la santé ou l'environnement. La philosophie des sciences et des techniques permet notamment d'aborder les valeurs et les choix implicites qui marquent les époques et les sociétés. C'est en questionnant les notions de savoirs « profanes » et en montrant leurs apports qu'ont pu être imaginés des « forums hybrides »⁹ en réponse à une remise en cause de la probité et de l'indépendance des experts. Ce type de situation confère aux sciences sociales une place dans le débat public, au côté des porteurs d'enjeux, des experts, des acteurs socio-économiques et des pouvoirs publics.

En privilégiant l'analyse des situations d'expertises¹⁰, les sciences sociales ne mettent pas seulement l'accent sur le caractère transitoire du rôle d'expert, elles insistent sur le caractère déterminant des relations établies entre les experts, leurs commanditaires et les acteurs sociaux concernés par la question posée. Jean-Yves Trépos¹¹ évoque cette instantanéité et cette interdépendance en faisant de l'expertise une épreuve qualifiant les personnes et les objets¹². Dans leurs travaux sur les formes de « *structure-activity relationships* » pour l'évaluation des produits chimiques promue par l'*Environmental Protection Agency* (EPA), D. Demortain, et H. Boullier, montrent que le dispositif d'évaluation est le produit des rapports entre le pouvoir politique, les administrations publiques, les industriels et les experts scientifiques des agences d'expertise. L'évaluation des produits porte sur leurs propriétés, les risques qu'ils peuvent engendrer dans un contexte où leur marché est à inventer, l'évaluation des produits est donc l'occasion d'une anticipation marchande de la part des industriels, des scientifiques ou des fonctionnaires de l'agence de régulation, ce que D. Demortain, et H. Boullier décrivent comme une évaluation de marché. Le lien entre expertise et production d'un marché s'illustre particulièrement dans le domaine du médicament, en prenant la précaution de préciser qu'il s'agit d'un « marché à prescripteur »¹³ où l'expertise de la valeur marchande des médicaments ne peut être rabattue aisément sur la seule mesure de la qualité thérapeutique¹⁴.

Tous ces travaux montrent que la situation d'expertise ne peut être limitée à la mobilisation de connaissances scientifiques et qu'elle implique une « juste interprétation » de la demande des acteurs socio-économiques ou politiques concernés. Patrice Duran¹⁵ évoque ainsi à propos de l'expertise des politiques publiques une « double activité de traduction », celle classique qui transforme un problème pratique en question de recherche et celle plus spécialisée qui « se mesure à l'institutionnalisation du *feed back* » sur la politique elle-même. La maîtrise des éléments de contexte (nature des produits, des marchés, des principaux acteurs, capacité d'action des politiques publiques) conduit à reconnaître que l'expertise est une profession qui nécessite, comme toutes les professions, un accompagnement spécifique. Sans cet accompagnement qui permet d'alimenter des viviers d'experts, le risque est la « clôture fatale du milieu d'experts »¹⁶ qui peut favoriser les jugements implicites, les biais d'interprétation, l'imposition d'une norme instituée excluant

⁹ Voir introduction du Dictionnaire critique de l'expertise op cité, ou CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Edition du Seuil 2001

¹⁰ BERARD Yann et CRESPIEN Renaud, Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement 2015, p 294

¹¹ TREPOS Jean-Yves Sociologie de l'expertise PUF, Collection que sais-je 1996 p 5

¹² *Ibid* p 17

¹³ HATCHUEL Armand, les marchés à prescripteurs in A. Jacob et H. Vérin L'inscription sociale du marché, L'Harmattan 1995 p 205, cette généralisation de l'expert en prescripteur permet d'inscrire l'expertise comme l'une des étapes d'un processus d'échanges.

¹⁴ NOUGUEZ Etienne, Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement 2015 p 214

¹⁵ DURAN Patrice, Penser l'action publique, Droit et Société n°27 1999, LGDJ

¹⁶ CHATEAURAYNAUD Francis Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement 2015 p 331

toute remise en cause¹⁷ et donnant prise à la critique d'une procédure d'expertise routinière aux mains des acteurs économiques.

Des observations plus récentes ont souligné la volonté affichée des commanditaires d'expertise d'élargir l'éventail des experts en ayant davantage recours aux chercheurs des sciences sociales et en associant des experts extérieurs au monde de la recherche académique, des experts « profanes » disposant d'un savoir, d'une expérience et d'une pratique « d'usagers ». Cette diversification s'avère jusqu'à présent très relative car les chercheurs en sciences sociales sont encore très peu nombreux et les experts « hétérodoxes » sont rares. En effet, pour être experts, ces derniers doivent maîtriser les codes de l'expertise, avoir une bonne connaissance des milieux concernés, maîtriser les règles du secret des délibérations, maîtriser l'expression orale et écrite et supporter le coût d'accès à l'information, toutes compétences qui favorisent une sélection sociale de l'expert profane plus ou moins importante selon les sujets.

Les sciences sociales ont donc permis de prendre toute la mesure du caractère situé et contradictoire de l'expertise scientifique. Elles ont montré la nécessité de prendre en compte le contexte d'énonciation et de production de la commande publique, en particulier les interdépendances certaines entre experts, pouvoirs publics et acteurs socio-économiques, ainsi que les incertitudes gravitant autour des enjeux sanitaires et environnementaux.

Elles permettent de souligner l'impérative nécessité de réflexivité sur la situation d'expertise qui incite à accompagner la prise de fonction de l'expert et à reconnaître les compétences (dont celle d'ouverture) nécessaires à l'exercice de cette profession.

1-2 Interroger la prédominance des approches économiques

Sans revenir sur la diversité des facteurs qui concourent depuis une vingtaine d'années à faire de l'économie la discipline centrale des sciences sociales, il convient d'en tenir compte pour montrer que cette centralité, qui s'exerce aussi sur l'expertise, présuppose des équivalences et oriente les propositions.

La prédominance de l'économie sur la sociologie dans l'analyse socio-économique a été décrite par des chercheurs comme J. Gadrey dans sa définition de la socio-économie des services : « *la socio-économie n'est pas une discipline, c'est une façon de faire de l'économie en articulant les méthodes classiques de l'économie et certains outils empruntés à d'autres sciences sociales (en premier lieu, la sociologie et l'histoire). Cela permet de socialiser les « agents économiques » en les considérant comme des acteurs sociaux dont les comportements et calculs s'inscrivent dans des règles, des institutions et des conventions.* »¹⁸ Dans ce contexte, il est important de rappeler que d'autres disciplines de sciences sociales sont susceptibles d'apporter des éléments de contexte supplémentaires. En particulier, les « *approches sociologiques visent une meilleure compréhension des comportements et positionnements des acteurs, des argumentaires en présence, de leur historique et de leurs évolutions, des conditions de leur déploiement et de leur retentissement dans les situations de controverses et de crises.* »¹⁹

¹⁷ Voir à ce propos l'opposition entre les experts de toxicologie réglementaire et les toxicologues de recherche in DEMORTAIN David, L'étude Séralini et ce qu'elle nous apprend sur la toxicologie réglementaire, *Natures Sciences Sociétés* 21, 84-87 (2013)

¹⁸ GADREY, Jean. *Socio-économie des services*, La Découverte, 128 p.

¹⁹ VERGRIETTE, Benoit. « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses », *Hermès, La Revue*, vol.64, n°3, 2012, p. 96-99.

Dans le monde de l'expertise, l'analyse socio-économique (ASE) s'est progressivement imposée comme la méthode de référence. Ainsi, dans le règlement européen REACH, entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne, l'ASE est définie comme « une **méthodologie** dont le but est **d'évaluer les coûts et les bénéfices** d'une mesure pour la société, en comparant ce qui se passera si la mesure est mise en œuvre et si elle ne l'est pas. En fait, c'est surtout la réduction de l'ASE à une analyse coûts-bénéfices (ACB), qui peut constituer une vraie difficulté, notamment dans les domaines de la santé et de l'environnement. Ainsi, les experts de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) introduisent une « étude exploratoire du coût socio-économique des polluants de l'air intérieur » menée en interne par une reconnaissance des problèmes posés par l'analyse coûts-bénéfices : « la difficulté de prendre en compte le coût de toutes les facettes d'un problème tient soit à l'absence de données observées, soit à la difficulté de convertir en unités monétaires des troubles qui n'ont pas de prix. »²⁰

Reconnaissant les critiques adressées à l'ACB, la Haute Autorité de Santé (HAS) recommande même de ne pas utiliser ce type de méthode, en particulier dans le domaine de la santé qui ne peut se limiter à une analyse économique des effets mais doit envisager des données plus larges et éclectiques²¹. A l'Anses et dans le règlement REACH, pourtant principaux promoteurs d'une analyse en termes de coûts et bénéfices, il est reconnu qu'il conviendrait de travailler les questions de perception et d'acceptabilité du risque²² et d'envisager les conséquences sociales d'une décision. L'autorisation de mise sur le marché d'un médicament dans le cadre de REACH est ainsi conditionnée à l'évocation de ses impacts sur les consommateurs (choix offert aux consommateurs, variation de la qualité des produits, prix des produits, etc.) et des conséquences sociales plus larges (sur l'emploi par exemple)²³. Certaines méthodes constitutives de l'analyse socio-économique peuvent alors être mobilisées pour élargir le périmètre des données et effets pris en compte. Citons, par exemple, l'analyse coût-efficacité (ACE) qui ne requiert pas systématiquement de monétarisation des coûts et bénéfices tout en permettant de comparer les options de décision publique ou l'apport comparatif de nouveaux produits au regard de l'efficacité des résultats. De même, l'analyse multicritères qui, si elle n'agrège qu'un nombre limité de critères d'impact, permet néanmoins « la prise en compte de bénéfices difficilement monétarisables à travers des critères portant par exemple sur la préservation de la vie humaine, la réduction des traumatismes psychologiques, les impacts sur l'environnement, la protection du patrimoine architectural entre autres. »²⁴

Ainsi, ces dernières années, de nombreux acteurs insistent sur le besoin de réouvrir les cadres d'action de l'expertise. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) présente l'expertise sanitaire « comme une synthèse de connaissances disponibles, élaborée à l'intention des pouvoirs publics, en vue de garantir la

²⁰ Rapport d'étude de l'Anses relatif à l'« étude exploratoire du coût socio-économique des polluants de l'air intérieur », Avril 2014.

²¹ Haute Autorité de Santé. « Choix méthodologiques pour l'évaluation économique à la HAS », Octobre 2011.

²² BORRAZ, Olivier. « Un nouveau cadre pour l'évaluation socio-économique des risques. Synthèse des synthèses du séminaire SocRisk – Ifris – RS », Centre de sociologie des organisations, 29 novembre 2011.

²³ Règlement n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), Annexe XIV : Analyse socio-économique.

²⁴ Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI). « L'AMC (analyse multicritères) une aide à la décision au service de la gestion des inondations. Guide à l'usage des élus et des décideurs publics », Septembre 2019.

sécurité sanitaire. »²⁵. Le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de consacrer l'étude annuelle 2020 à la conduite et au partage de l'évaluation des politiques publiques²⁶ mettant en avant les tensions qui traversent le paysage évaluatif français et produisant des propositions pour l'évaluation un exercice partagé.

La prise en compte de la diversité de méthodes d'analyse socio-économique, loin de se réduire à l'analyse coûts-bénéfices, permettrait sans aucun doute de consolider les travaux d'expertise en élargissant les données et effets considérés et l'éventail des disciplines de sciences sociales mobilisées.

2. L'institutionnalisation de l'expertise : intentions et pratiques

L'organisation de l'évaluation, et notamment celle des politiques publiques, a été longtemps en France du ressort des administrations et la création tardive d'agences dotées d'une autonomie juridique a donné lieu à un paysage de l'évaluation relativement complexe et soumis à des évolutions inachevées. Il n'en demeure pas moins que le phénomène d'institutionnalisation de l'expertise suit, comme dans les autres pays, les évolutions de conception de l'action publique et de prise en compte significative des crises sanitaires ou environnementales²⁷.

La loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme vient consacrer le principe de séparation entre l'évaluation et la gestion des risques, en confiant l'évaluation à des agences indépendantes et extérieures aux ministères. Pour faire preuve de leur transparence, ces instances ont recours à l'expertise collective définie par l'Anses comme suit : « *l'expertise collective garantit donc la prise en compte de l'ensemble des connaissances et données autour d'une question et permet de **dégager un avis indépendant qui n'occulte aucune thèse**. En pratique, l'Anses recrute ses experts par le biais d'appels à candidature publics. Tous doivent s'engager par écrit à respecter les règles de déontologie qui leur sont communiquées, et ils ne peuvent être mandatés tant que l'examen de **leur déclaration publique d'intérêts** (qui est obligatoire et qui doit être tenue à jour) n'a pas été menée à bien.* »²⁸

L'autonomisation de l'expertise au sein de ces agences s'accompagne d'une stabilisation de groupes d'experts en nombre plus important que dans les anciennes administrations²⁹, ainsi que d'une formalisation du processus de sélection par la déclaration des liens d'intérêts que peuvent avoir développés les experts avec des organismes intervenant dans le champ de compétences de l'Agence.

Cette forme d'institutionnalisation de l'expertise a permis la construction de méthodes structurées et formalisées, gages de reproductivité et de robustesse, mettant à profit la technicité des experts. La montée en

²⁵ BAS-THERON, Françoise, DANIEL, Christine et DURAND, Nicolas. Rapport de synthèse « Expertise sanitaire », Inspection générale des affaires sociales, Avril 2011.

²⁶ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2020-faire-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-un-veritable-outil-de-debat-democratique-et-de-decision>

²⁷ LACOUETTE-FOUGÈRE Clément, LASCOUMES Pierre. « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148, p. 859 à 875.

²⁸ Site Internet de l'Anses – « Le cadre déontologique », consultable à l'adresse suivante : <https://www.anses.fr/fr/content/le-cadre-d%C3%A9ontologique>

²⁹ BENAMOZIG Daniel. *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 27.

puissance des agences a ainsi imposé une mise en conformité de leur administration, un contrôle public de leur activité et une redéfinition de leurs prérogatives. Les exigences de transparence des procédures, notamment, les conduisent à privilégier un formalisme procédural utilisant de préférence les formes écrites et les instances de délibérations³⁰.

Il est admis également que l'indépendance de l'expertise doit s'exprimer par le caractère contradictoire et pluraliste des débats organisés. L'Anses, en première instance, semble convaincue de la nécessité de déployer une expertise collective, mobilisant une diversité d'acteurs. Ainsi, un type d'expertise collective articulant experts et profanes fut mis en débat au moment d'un workshop organisé par l'Anses sur la « Socioéconomie des risques sanitaires » le 29 novembre 2011³¹. Au lieu de confier l'analyse sanitaire et l'analyse socio-économique uniquement à des acteurs académiques, il a été imaginé dans ce workshop une instruction par les parties prenantes pour dépasser le cadre de l'analyse coûts-bénéfices peu adaptée à la prise en compte de données difficilement monétarisables.

Dans ce contexte, les sciences sociales ont théoriquement toute leur place. L'Agence consacre ainsi une page entière de son site internet à l'évocation de la place des sciences sociales dans son processus d'expertise et d'évaluation³². Une mission est dédiée en interne à ces dernières, à savoir la « mission sciences sociales, expertise et société », chargée à la fois de développer et de motiver la mobilisation de ces sciences dans les différents comités d'experts spécialisés (CES), et aussi d'encourager les interactions avec les parties prenantes.

Or, force est de constater que ce pluralisme est encore relatif. Par exemple, les sciences sociales qui devraient avoir une place significative dans les comités d'experts et les groupes de travail de l'Agence sont très peu représentées. **Sur les 297 places d'experts³³ répartis au sein des 15 CES de l'Anses, seulement 5 s'inscrivent dans le champ des sciences sociales³⁴** et 2 de ces experts SHS (Laura Maxim, économiste écologue, et Valérie Seror, économiste de la santé) font partie du comité « Substances chimiques visées par les règlements REACH et CLP³⁵ », règlements établis par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), protagoniste majeur de l'analyse socio-économique dans le domaine de l'expertise scientifique à l'échelle européenne. Un même expert, Alain Aymard, psychanalyste et psychosociologue, fait partie de deux comités distincts, à savoir « Evaluation des risques chimiques liés aux articles et produits de consommation » et « Substances et produits biocides. » Christina Aschan-Leygonie, participe au groupe consacré à l'« évaluation des risques liés aux milieux aériens » en qualité de géographe.

³⁰ BENAMOZIG Daniel. *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement*, Presses de Sciences Po, 2015, p 22 et BENAMOZIG Daniel, BESANÇON Julien. « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005.

³¹ Workshop de l'Anses. « Socioéconomie des risques sanitaires – quelles approches pour quels usages ? », 29 novembre 2011.

³² Site Internet de l'Anses - « Les sciences sociales à l'Anses », accessible à l'adresse suivante :

<https://www.anses.fr/fr/content/les-sciences-sociales-%C3%A0-l%E2%80%99anses>

³³ Chaque expert peut appartenir à plusieurs Comités d'experts spécialisés (CES), le nombre de place est donc supérieur au nombre d'experts.

³⁴ Ces données ont été établies à partir de la liste des CES communiquée par l'Anses sur son site à l'adresse suivante :

<https://www.anses.fr/fr/content/les-comit%C3%A9s-dexperts-sp%C3%A9cialis%C3%A9s-ces>

³⁵ Règlement n°1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage (CLP).

En matière de collaboration interdisciplinaire, la situation n'est guère plus satisfaisante. La note de l'IGAS de novembre 2011³⁶, en prenant cette fois-ci pour exemple le Haut Conseil des Biotechnologies (HCB), insiste sur ce manque de dialogue entre les différents groupes d'experts. Instance indépendante chargée d'éclairer la décision publique en matière de biotechnologies, le HCB est organisé autour de deux comités : le comité scientifique d'une part composé d'experts reconnus pour leurs compétences scientifiques dans le champ des sciences de la vie et de l'environnement, le comité économique, éthique et social d'autre part, se concentrant plus sur les aspects économiques, sociaux et éthiques en lien avec les biotechnologies. Pourtant clairement établi, ce dernier comité rencontre de nombreuses difficultés pour à la fois répondre au niveau d'exigence conceptuelle et méthodologique du conseil scientifique, et dépasser le stade du débat et proposer une position finale commune. Ce manque de dialogue se donne également à voir au niveau des instances centrales des ministères (type DGAL, DGT, DGPR) en charge de ce type d'études, qui peinent à se coordonner et à proposer une méthodologie harmonieuse³⁷. Or cette situation peut avoir des conséquences sur la qualité de l'expertise finale, comme a pu le révéler l'affaire des bébés nés sans bras rendue publique en 2008, où il a été notamment reproché à Santé Publique France, instance en charge du rapport d'expertise, de ne pas suffisamment faire cas des données environnementales qui auraient pu éclairer le problème sanitaire sous un nouveau jour³⁸.

Si l'institutionnalisation de l'expertise par la création des différentes agences a permis d'apporter à l'action publique des ressources dont elle ne disposait pas précédemment, la situation n'est pour autant pas totalement satisfaisante. Les analyses des chercheurs de sciences sociales trouvent un écho dans les ambitions des agences et Hauts conseils qui plaident pour une expertise plus ouverte et plus diversifiée. Pourtant, dans le domaine de l'expertise comme dans celui de la recherche, les collaborations pluridisciplinaires et intersectorielles restent trop rares et il ne suffira pas d'inviter les chercheurs en sciences sociales pour que ceux-ci consacrent du temps à cette activité.

3. Les conditions de la mobilisation des sciences humaines et sociales

Aujourd'hui, le constat du manque d'ouverture des processus institutionnalisés d'expertise semble partagé par les chercheurs en sciences sociales et de nombreux acteurs qui, en retour, interpellent ces dernières pour qu'elles s'engagent dans ces activités. L'étude annuelle 2020 du Conseil d'Etat consacrée à la conduite et au partage de l'évaluation des politiques publiques l'exprime sans ambiguïté, qui recommande d'*Encourager les allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative* (Proposition 5), de *Favoriser une approche pluridisciplinaire, prenant en compte de façon équilibrée les données quantitatives et qualitatives, et s'appuyant sur la diversité des sciences sociales...* (Proposition 8)³⁹

³⁶ DURAND, Nicolas. « Quelle place pour l'évaluation socio-économique dans le dispositif français d'expertise sanitaire ? », Inspection générale des affaires sociales, Paris, 29 novembre 2011.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ BORRAZ, Olivier. « Pour une sociologie critique des risques », *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses universitaires de France, 2013, p. 237-256.

³⁹ Etude annuelle 2020, faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outils de débat démocratique et de décision p 99 et 105, Cf. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2020-faire-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-un-veritable-outil-de-debat-democratique-et-de-decision>

Les sciences sociales répondent peu et de nombreuses difficultés peuvent expliquer cette situation.

La première difficulté est sans doute liée à la faible reconnaissance des fonctions d'expertise dans l'évaluation des chercheurs qui, si elle n'est pas propre aux SHS, a des conséquences plus lourdes dans un secteur initialement plus éloigné des grands choix scientifiques des politiques publiques. Les rapports d'expertise ne peuvent pas être assimilés à une publication scientifique et, même de grande qualité, ces rapports sont à peine mentionnés dans les *curriculum vitae*.

La deuxième difficulté tient aux délais contraints des missions d'expertise qui interfèrent dans la programmation de l'activité des chercheurs. A la différence de nombreuses autres sciences, les sciences humaines et sociales sont constituées très majoritairement d'enseignants-chercheurs (25 000 enseignants-chercheurs pour 2 400 chercheurs⁴⁰) qui sont contraints par les calendriers de l'année universitaire.

Une autre difficulté est liée à la méconnaissance, voire au désintérêt souvent réciproque entre les commanditaires des expertises et les chercheurs de sciences sociales. L'absence d'échange et les incompréhensions ne sont pas nouvelles, mais elles se sont certainement accrues avec l'institutionnalisation de l'expertise qui a réservé une faible part aux chercheurs et universitaires⁴¹.

Plusieurs pistes de travail pourraient être envisagées pour favoriser l'implication des sciences sociales dans les missions d'expertise.

- 1- La première viserait à favoriser les échanges entre les scientifiques et les agences d'expertise ou les commanditaires, notamment les administrations publiques. L'usage répété des mises en délégation comme il était pratiqué au cours des années 1980, n'est certainement pas reproductible, néanmoins des formes⁴² de mise à disposition à temps partiel pourraient être envisagées sur la base d'un cadre contractuel cohérent avec la vie universitaire.
- 2- La deuxième est du ressort des politiques d'évaluation des établissements, des laboratoires et des projets de recherche qui pourraient évoluer en reconnaissant les activités d'expertise *ex post* et sur des périodes longues⁴³. Questionner la nature même des expertises, leurs liens aux instances démocratiques, aux publics concernés, aux mouvements sociaux et économiques, crée des contacts pertinents entre recherche et expertise.

⁴⁰ Chiffres Athéna 2018

⁴¹ Le baromètre de société française d'évaluation de 2018, établit à 3,3 % la part des évaluations réalisées par des universitaires et des chercheurs depuis 2007

⁴² L'Assemblée nationale a ainsi signée des conventions avec Paris School Economics, Aix-Marseille School Economics et le Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policy (LIEPP) de Sciences Po., d'autres recherche partenariale implique Toulouse School Economics, outre la présence de trois pôles de recherche en économie, figure un laboratoire d'excellence LABEX centré sur les recherches sur l'action publique.

⁴³ Voir sur ce point la proposition 17 du Conseil d'Etat : Inscrire l'évaluation dans le temps long, en favorisant l'évaluation *ex ante* des programmes électoraux lors des principales échéances électorales, en développant le recours à l'expérimentation, préalable à toute généralisation d'un dispositif d'ampleur, en organisant des cycles d'évaluation sur les politiques de très long terme et en identifiant les secteurs stratégiques qui appellent des évaluations suivies dans la durée.

- 3- La troisième piste relève d'une réflexion générale sur la programmation de l'ANR⁴⁴ et sur sa capacité à prendre en compte la diversité des demandes d'étude et de recherche des administrations publiques.
- 4- La quatrième piste concerne la formation et l'emploi des jeunes chercheurs qui pourraient être plus ouverts à des activités d'expertise. La reconnaissance du doctorat pour l'entrée dans la fonction publique est un pas important pour rapprocher la formation scientifique et l'action publique. D'autres voies existent qui utiliseraient pleinement le dispositif des conventions CIFRE ou tout autre support conventionnel⁴⁵.

Bibliographie :

Ouvrages/articles :

- BENAMOZIG Daniel. *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement*, Presses de Sciences Po, 2015
- BORRAZ, Olivier. « Pour une sociologie critique des risques », *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses universitaires de France, 2013
- BORRAZ, Olivier. « Un nouveau cadre pour l'évaluation socio-économique des risques. Synthèse des synthèses du séminaire SocRisk – Ifris – RS », Centre de sociologie des organisations, 29 novembre 2011
- BOUDIA Soraya, JAS Nathalie Jas « Gouverner les toxiques » Edition Quae, février 2019
- BOZIO Antoine, L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions *Revue française d'économie*, 2014/4
- CHATEAURAYNAUD Francis *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement* 2015
- DEMORTAIN David, L'étude Séralini et ce qu'elle nous apprend sur la toxicologie réglementaire, *Natures Sciences Sociétés* 21
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, *Droit et Société* n°27 1999, LGDJ

⁴⁴ Les analyses de l'alliance Athéna (actuellement en cours), réalisées sur les projets soutenus par l'ANR depuis sa création dans le domaine des sciences humaines et sociales montrent que l'ANR elle-même a privilégié des disciplines comme l'économie conduisant à écarter des pans entiers des SHS de la recherche sur projets ce qui n'encourage pas les collaborations disciplinaires.

⁴⁵ Les députés Valérie Petit et Pierre Morel-à-L'Huissier propose de créer des conventions entre universités et administrations permettant à des doctorants de préparer leur thèse sur l'évaluation des politiques publiques tout en acquérant une expérience administrative de terrain et à l'administration de disposer d'évaluations de qualité, Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques du 15 mars 2018 http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/l15b0771_rapport-information#

DURAND, Nicolas. « Quelle place pour l'évaluation socio-économique dans le dispositif français d'expertise sanitaire ? », Inspection générale des affaires sociales, Paris, 29 novembre 2011.

GADREY, Jean *Socio-économie des services*, La Découverte, 128 p.

HATCHUEL Armand, les marchés à prescripteurs in A. Jacob et H. Vérin *L'inscription sociale du marché*, L'Harmattan 1995

JOLY Pierre-Benoit, *Les sociologies françaises. Héritages et perspectives 1960-2010*, Presses universitaires de Rennes 2015

LAURENS Sylvain « Bureaucrats and Business Lobbyists in Brussels. Capitalism's Brokers » de, Routledge, 2018, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Edition Agone 2015

NOUGUEZ Etienne, *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement* 2015

TREPOS Jean-Yves *Sociologie de l'expertise* PUF, Collection que sais-je 1996

VERGRIETTE, Benoit « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses », *Hermès, La Revue*, vol.64, n°3, 2012

Collectifs :

BAS-THERON, Françoise, DANIEL, Christine et DURAND, Nicolas. Rapport de synthèse « Expertise sanitaire », Inspection générale des affaires sociales, Avril 2011.

BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien. « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47, 2005

BERARD Yann et CRESPIEN Renaud, *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement* 2015

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Edition du Seuil 2001

CHATEAURAYNAUD Francis, DEBAZ Josquin, *Scénariser les possibles énergétiques Les gaz de schiste dans la matrice des futurs*, Mouvement 2013/3 n° 75

DEMORTAIN, D., BOULLIER, H. (2019) « Une expertise de marché : Anticipations marchandes et construction des méthodes toxicologiques dans la réglementation des produits chimiques aux États-Unis », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 60

HENRY Emmanuelle, GILBERT Claude, JOUZEL Jean-Noël, MARICHALAR Pascal, *Dictionnaire critique de l'expertise ; santé, travail, environnement*, Presse de Sciences Po 2015

LACOUETTE-FOUGÈRE Clément, LASCOUMES Pierre. « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148

Rapports/études :

ANSES Workshop de l'Anses. « Socioéconomie des risques sanitaires – quelles approches pour quels usages ? », 29 novembre 2011.

ANSES Rapport d'étude de l'Anses relatif à l'« étude exploratoire du coût socio-économique des polluants de l'air intérieur », Avril 2014.

ANSES « Le cadre déontologique » :

<https://www.anses.fr/fr/content/le-cadre-d%C3%A9ontologique>

ANSES « Les sciences sociales à l'Anses »

<https://www.anses.fr/fr/content/les-sciences-sociales-%C3%A0-l%E2%80%99anses>

CEPRI Centre européen de prévention du risque d'inondation. « L'AMC (analyse multicritères) une aide à la décision au service de la gestion des inondations. Guide à l'usage des élus et des décideurs publics », Septembre 2019

CONSEIL D'ETAT Etude annuelle 2020, faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outils de débat démocratique et de décision p 99 et 105 : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2020-faire-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-un-veritable-outil-de-debat-democratique-et-de-decision>

HAS Haute Autorité de Santé. « Choix méthodologiques pour l'évaluation économique à la HAS », Octobre 2011.