

## L'expertise et l'État

Notre compréhension du phénomène de l'expertise est entièrement définie par le point de vue national, et ce n'est que normal dans un pays où l'État a toujours beaucoup fait pour contrôler cette expertise et la mettre à son service. Le premier utilisateur de l'expertise scientifique, et le premier « faiseur » d'expert, c'est en effet l'État. Les savoirs experts lui servent à justifier des décisions, des politiques, des normes techniques. Ils aident à faire croire aux citoyens que celles-ci sont fondées sur la raison, et sont les meilleurs possibles. C'est un des moyens, très anciens, dont il dispose pour construire sa capacité d'intervention et d'administration sur un pays, et son autonomie vis-à-vis des autres pays. Le mythe de l'État expert n'a peut-être jamais été aussi fort que sous la République gaullienne, où la thématique de la grandeur et de l'indépendance nationale saturait le discours sur les grands corps techniques. Il faisait de la possession de cette expertise par l'État maison un impératif politique, une assurance d'autonomie et de grandeur. Cet impératif a porté à conséquence. Il a conduit à l'enclavement de l'expertise scientifique dans l'administration publique, et à la perpétuation d'un modèle technocratique que l'on peut déceler jusque

dans les pratiques actuelles d'utilisation de la science pour l'action publique.

### **Qu'est-ce qu'un expert ?**

La notion d'expert a deux sens. Son étymologie latine la rattache d'une part au mot *experior*, qui signifie « éprouver, faire l'expérience de ». L'adjectif *expertus*, « éprouvé, qui a fait ses preuves », en est dérivé. Les dictionnaires français contemporains donnent à l'adjectif expert un sens proche de celui-ci. Le Lexis de Larousse parle ainsi d'un adjectif qui s'applique à « quelqu'un (ou à ses actes) qui connaît très bien une chose par la pratique ». Le terme expert, d'autre part, renvoie à autre chose que la connaissance par l'expérience et la pratique. Selon le dictionnaire Robert, le nom expert désigne « une personne choisie pour ses connaissances techniques et chargée de faire des examens, constatations ou appréciations de fait. » Le Larousse voit un expert comme un « spécialiste chargé d'apprécier, de vérifier ». Devenu un substantif, le terme expert renvoie donc moins à l'expérience comme source de connaissance, comme c'était le cas dans la première occurrence latine, qu'à une fonction et à un titre. Être ou devenir expert est bien le résultat d'une action par laquelle on a été choisi, sélectionné, titularisé ou encore chargé d'appliquer sa connaissance à une situation donnée.

Le croisement entre les deux sens du terme expert est instructif. Il nous montre que jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, la

connaissance était libre et peu formalisée. Elle ne se construisait pas dans un système professionnalisé et normalisé comme l'est la science d'aujourd'hui, qui valide, certifie et sanctionne toutes les connaissances. On pouvait donc charger d'une tâche d'expert quelqu'un dont la connaissance était assez rudimentaire, du niveau de l'expérience simple et directe, ou du savoir pratique. On a longtemps réservé le terme aux habitants à qui on demandait, dans le cadre d'une procédure judiciaire, de venir témoigner de la situation urbaine locale. Cette situation ne correspond plus vraiment au monde contemporain, et à l'usage du terme d'expert qui est le plus souvent fait dans nos conversations courantes ou dans les médias. La différence principale est que la connaissance est un système à part. Nous vivons dans une société qui produit de la connaissance à grande échelle et en grands volumes. Où la connaissance est découpée en petites parcelles, très spécialisée. Une société aussi dans laquelle la production de connaissances est organisée, largement contrôlée par des groupes professionnels, pour lesquels elle est un enjeu important. Une société qui dispose de systèmes de vérification et de certification de la connaissance, de sa crédibilité, de sa validité ou objectivité.

La connaissance experte, l'expertise, n'est donc pas n'importe quelle connaissance. D'une part, elle est en partie au moins explicitée. Ce n'est pas un savoir qu'une personne détiendrait à son insu. C'est un savoir qui est lui-même connu, qui peut être explicité et présenté. D'autre part, et dans les cas que l'on considérera

ici, le savoir de l'expert est formel : il est avalisé, certifié et parfois même codifié par un système de publication et d'enseignement. Il ne se transmet pas seulement par l'expérience et d'expert à expert. Il est plus généralement communicable. Il est aussi technique — c'est-à-dire qu'il sert à réaliser des actions, notamment à établir des jugements formels. Il est enfin légitimé, pour être passé par le crible de systèmes de vérification et de validation. N'importe qui donc ne peut être expert, même si une certaine latitude persiste dans l'utilisation de ce titre. Au final, on pourra distinguer trois formes contemporaines d'expertise (Lascoumes 2002).

La première est l'expertise de la personne qui est membre d'une profession, c'est-à-dire qui maîtrise le savoir qui est propre à l'exercice d'un métier codifié. L'expertise du médecin ou de l'architecte est celle d'un spécialiste qui est reconnu par ses pairs, d'abord et avant tout parce qu'il possède les mêmes diplômes qu'eux. Il est passé par le cursus standard de la profession, et a intégré les acquis de cette profession, à la fois l'expérience commune, les techniques formalisées aussi. De par cet apprentissage, et de par son expérience propre, il acquiert une capacité à appliquer cette connaissance dans des situations pratiques particulières, grâce à une faculté de jugement (par exemple le diagnostic médical). La deuxième forme d'expertise est celle de la personne qui est appelé à produire un jugement dans d'autres lieux que ceux dans lesquels il exerce habituellement, comme l'expert qui examine la personnalité psychologique d'un prévenu à la demande

d'un juge. C'est aussi le cas du technicien qui vient évaluer les causes et l'étendue d'un dégât des eaux pour un assureur. Faire une expertise, en ce sens, c'est opérer un jugement ponctuel pour aider la décision d'une tierce personne. La description d'une personne implique l'existence d'un quasi-contrat entre une personne cherchant à mobiliser du savoir, et qui a l'autorité pour ce faire, et celui qui le détient : une sorte de procédure plus ou moins formalisée par laquelle un détenteur de savoir devient donc expert, au bénéfice de l'autorité qui lui est conféré par la rencontre avec le détenteur de l'autorité.

La troisième forme d'expertise, qui est le sujet de ce livre, est l'utilisation d'un savoir spécialisé par une autorité publique. Le recours aux experts par une autorité publique est le plus souvent lié à l'existence d'une situation problématique à laquelle cette autorité fait face (Fritsch 1985). Dans cette situation, le problème à résoudre peut être mal cerné, les solutions multiples. L'incertitude est parfois grande sur les résultats potentiels de chacune de ces solutions, rendant le choix entre ces solutions difficile. Est « expert » celui qui est choisi, au nom de son savoir, pour aider à construire et justifier le choix qui sera fait. La meilleure manière de penser ce qu'est l'expert est de le voir comme la personne qui se situe au point de rencontre entre la connaissance spécialisée, crédible, voire certifiée dont elle est porteuse d'une part, et la nécessité dans laquelle on se trouve d'agir sur un problème public d'autre part. Cette rencontre entre une offre de

connaissance et une demande de légitimité sert le détenteur du savoir autant que le responsable de l'action publique. Pour le premier, c'est une reconnaissance de sa crédibilité et une consécration de son autorité. C'est la promesse aussi d'être reconnu par d'autres encore et appelé pour intervenir dans de nouvelles situations. Pour le second, c'est une manière de justifier publiquement son action, c'est-à-dire de la rendre légitime. La légitimité est ce qui permet à un pouvoir de se faire obéir, ou à des citoyens de consentir à le faire. C'est le sentiment selon lequel ce pouvoir respecte des principes supérieurs.

Ce sentiment et ces principes changent selon les pays et les périodes historiques, mais l'expertise scientifique en fait partie à peu près universellement. Selon des sociologues américains de l'université de Stanford, nos sociétés occidentales sont de plus en plus imprégnées d'une culture scientifique (Drori *et al.* 2003). La manière de penser des scientifiques — se voulant rationnelle, cherchant en toute chose les relations entre causes et effets, valorisant les énoncés fondés sur des expérimentations et des preuves — s'y répand. Tout ce qui en a l'apparence est valorisé et paré d'autorité. La science serait la religion des temps modernes. Elle permet d'apporter de la légitimité à un pouvoir parce que dans les pays développés et capitalistes, et dans notre époque contemporaine, on estime qu'un pouvoir doit être fondé sur le meilleur savoir possible, et que s'il respecte et applique ce savoir, alors ce pouvoir est acceptable, voire désirable. Le pouvoir, dans ses poli-

tiques publiques et ses décisions, doit être rationnel. Il doit pouvoir montrer que celles-ci sont rationnelles, apporter la preuve qu'elles sont le meilleur moyen d'atteindre une fin donnée dans l'état actuel des connaissances et des informations. La science est un des fondements principaux de légitimité du pouvoir aujourd'hui, précisément parce qu'elle a la réputation d'être désintéressée, de viser la description et l'analyse des faits et uniquement des faits, d'être capable aussi d'énoncer des lois générales et applicables à tous. Par ses visées d'objectivité et de neutralité, elle s'impose comme un vecteur de rationalité. L'expert, le plus souvent, n'est que le porteur de cette rationalité. Les décisions sont formulées par l'expert, mais au nom des connaissances qu'il porte. Celles-ci ne lui appartiennent pas, elle lui sont supérieures ou le transcende. À travers l'expert, c'est la raison et son langage de vérité qui parle. Ce discours sur la science est très prégnant aujourd'hui, y compris dans des secteurs d'action de l'État qui n'étaient pas au départ considérés comme scientifiques (l'économie, avant d'être mathématisée, était autant un art ou une compétence d'administration de la nation qu'une discipline scientifique).

Si la science est la source de l'offre d'expertise, la demande émane principalement des autorités publiques et de la sphère de l'État. On peut suivre Jean-Yves Trepos lorsqu'il écrit que « dans les pays capitalistes industrialisés, la demande d'expertise correspond à quelques grands schémas qui, tous, impliquent l'État. Le premier fait de l'intervention de l'expert un outil de

gestion des situations normales : l'expert " voit " là où le professionnel (fonctionnaire ou non) ne peut pas ou n'a pas le temps d'aller voir. L'expertise est une mesure d'accompagnement d'une politique publique ou de la production privée d'un produit ou d'un service. Il peut être un moyen récurrent d'expérimenter ou de tester, conditionnant une prise de décision » (Trepos 1996, p. 13). C'est bien l'État qui a commencé par utiliser systématiquement le pouvoir qui dérive de l'association avec des experts. Cela a pris en France une forme particulière. L'expertise a un style technocratique, que l'on peut lier à l'importance des institutions exécutives centrales dans notre pays, et la difficulté de discuter de la manière dont elle se choisit des experts.

### **La tradition technocratique française**

La mobilisation de savoirs par l'État a des racines anciennes. Elle constitue un des ressorts de l'affirmation de sa capacité à administrer la société et la nation. Il faut remonter au XVI<sup>e</sup> siècle pour localiser dans le temps les débuts de la statistique publique — par exemple la pratique du recensement des populations — qui est un système de production d'information sur les sujets de l'État, développé par et pour lui. (L'étymologie du mot statistique le montre, puisqu'il signifie « état » — *status* en latin.) L'expertise de l'État se trouve aussi dans les administrations techniques qui servent à structurer son territoire par les réseaux de transports et les activités économiques. L'État français