

L'expertise économique du changement climatique planétaire

Modèles d'organisation de l'expertise

**Une discipline à mi-chemin des faits
et des valeurs.**

par Olivier Godard

*Directeur de recherche au CNRS,
Laboratoire d'économétrie
de l'Ecole Polytechnique*

Aux experts les faits, aux responsables politiques les choix de valeurs et les décisions ! Telle est l'image commune du partage légitime des rôles respectifs des experts et des décideurs dans une société démocratique. Une division du travail trop nette pour être honnête. S'il est vrai que la responsabilité de la décision incombe in fine, à travers des sanctions politiques, juridiques ou économiques, aux divers types de responsables, cela ne permet pas de conclure que le rôle des experts se cantonne à la collecte des faits et

à leur communication synthétique, mais formulée en termes objectifs, aux « décideurs ». Ce qui est assumé en réalité par les experts, et généralement attendu d'eux, va bien au-delà. Le premier rôle des experts est évidemment de fournir une représentation à des phénomènes et des comportements (régularités, lois, impacts, conséquences, réactions). Comportements des choses : montée du niveau de la mer, accroissement de la fréquence des épisodes climatiques extrêmes, etc., dans le cas du changement climatique sur lequel cet article s'appuie. Comportements d'agents humains et de groupes sociaux : évolution de la mor-

bidité, affaiblissement économique de populations déjà marginales, migrations régionales ou internationales, mouvements sur les prix du pétrole et du gaz naturel, innovations technologiques, etc. Dans cet exercice, les experts ne sont pas des porte-parole, formule parfois utilisée de façon métaphorique, car ils n'ont pas vocation à porter la parole d'autres sujets humains. Ils sont cependant, sur un mode particulier, des représentants de choses et de phénomènes humains et sociaux : le mode de représentation qu'ils mobilisent est fondé sur l'objectivation des êtres naturels et humains dans une perspective prédictive.

Le processus d'objectivation mis en œuvre par l'expertise soulève deux questions. La première est de savoir si objectivité signifie unicité de la démarche et unicité des résultats. La réponse est évidemment négative. Face aux mêmes phénomènes, différentes disciplines construisent des faits objectifs différents. A l'intérieur d'une même discipline, la situation de controverse scientifique oppose différentes manières de donner une représentation à des phénomènes, et l'expert ne peut pas attendre que toutes les controverses soient éteintes pour rendre ses avis aux décideurs qui l'interrogent, car la temporalité de l'expert, à la différence de celle du chercheur scientifique, lui est imposée par le calendrier de l'action.

Déjà avec ce premier rôle, un certain pluralisme est inévitable : pluralisme interne au discours d'un expert qui devra retracer les hésitations, incertitudes et controverses scientifiques en cours ; pluralisme des experts, dépendant de la pertinence supposée des différents points de vue convoqués sur une réalité donnée ; d'emblée, la « vérité objective » à

laquelle une expertise donnera accès ne sera pas une.

La deuxième question est de savoir si les experts peuvent accéder à l'objectivité sans inclure d'hypothèses normatives particulières. La réponse est aussi négative, dans la mesure où la prédiction des comportements des agents humains repose notamment sur des hypothèses concernant

L'expert ne peut pas attendre que toutes les controverses soient éteintes pour rendre ses avis aux décideurs qui l'interrogent, car la temporalité de l'expert, à la différence de celle du chercheur scientifique, lui est imposée par le calendrier de l'action.

la prise en compte, par ces agents, de certaines normes sociales de comportement telles que la bonne exécution de contrats, le respect de normes réglementaires ou celui des règles de sûreté. Cela ne va pas sans que les experts se prononcent sur l'effectivité des normes de comportement en vigueur. La prise en compte de cet aspect conduit certains observateurs de l'expertise comme Bernard Chevassus-au-Louis [1] à proposer de distinguer le risque théorique ou asymptotique, correspondant à une situation de mise en œuvre intégrale des règles et des plans, et le risque réel dépendant des défaillances, fraudes et autres imperfections concrètes qui émanent collectivement des pratiques des agents. Cette distinction pertinente appelle

manifestement la mobilisation de compétences assez différentes.

Le deuxième rôle des experts est de porter un diagnostic. Quels sont les problèmes ? Est-ce grave ? Dans le contexte de l'expertise, la notion de problèmes est ambiguë. Elle tire en effet l'activité des experts vers les intérêts et les droits en jeu, elle implique une référence aux points de vue d'agents ou de groupes sociaux concernés par la situation en même temps qu'à la responsabilité de celui qui convoque l'expertise au regard des droits et intérêts de ces agents : s'agit-il d'intérêts protégés par la collectivité ? quelles sont les responsabilités engagées ? à qui revient-il de prendre telle ou telle initiative ? Autrement dit, la notion de problèmes renvoie au jeu social et politique et à l'organisation des responsabilités. L'ambiguïté vient alors de la prétention à établir en termes objectifs une telle mise en relation entre des phénomènes relevant de différents ordres de réalité et une situation d'interaction sociale qui, source de contestations et de conflits (conflits de compétences entre départements ministériels, déséquilibres dans l'articulation aux intérêts d'acteurs économiques, par exemple), est nécessairement



A. Diaz / Raphio

Le premier rôle des experts : fournir une représentation à des phénomènes et des comportements (régularités, lois, impacts, conséquences, réactions).

Comportement des choses : montée du niveau de la mer, accroissement de la fréquence des épisodes climatiques extrêmes, ...

empreinte d'une orientation stratégique et politique.

Ainsi, non seulement les experts disent les faits mais ils

contribuent de façon essentielle à mettre en forme les problèmes en fonction d'une visée d'action [2]. De par leur statut de représentants objectifs et non politiques des situations, ils tendent à donner l'allure de l'objectivité incontestable

des faits eux-mêmes à cette opération qui oriente l'action à venir. Si

on lui laisse le champ libre, l'expertise tend à rabattre le moment particulièrement délicat de la problématisation, où

se manifeste pourtant l'autonomie de l'institution sociale dans la manière d'appréhender le monde, sur la simple expression des contraintes objectives du monde. A l'inverse, vouloir se passer complètement de l'expertise afin, dit-on parfois, de restaurer la souveraineté du politique, pour décider politique-

ment de la nature des problèmes à résoudre risque de conduire à un placage de schémas idéologiques sur une situation mal appréhendée et augure généralement mal de la qualité de l'action qui sera entreprise. Si la légitimité publique des experts tient à leur capacité à connaître de façon fine et à rassembler de façon synthétique les faits caractéristiques d'un pan de réalité, c'est leur capacité à problématiser l'action à partir de la connaissance positive du réel qui est l'enjeu politique latent de l'expertise.

De cette situation caractéristique il est résulté deux

est résulté deux

Si la légitimité publique des experts tient à leur capacité à connaître de façon fine et à rassembler de façon synthétique les faits caractéristiques d'un pan de réalité, c'est leur capacité à problématiser l'action à partir de la connaissance positive du réel qui est l'enjeu politique latent de l'expertise.

modèles contrastés d'organisation de l'expertise [3] : le modèle « français » et le modèle « américain ». Dans le modèle traditionnel français, l'État détient le monopole de la capacité d'expertise légitime et le monopole de lancement d'une expertise ; les experts sont supposés se cantonner aux énoncés positifs des faits objectifs et aux procédures (description, évaluation) qui débouchent sur une représentation objective des décisions à prendre du point de vue de l'intérêt général. Au nombre de ces procédures, il y a l'exercice du calcul économique public. Les choix opérés quant à la mise en forme des connaissances et des données et à la recherche des équilibres socio-politiques, qui orientent toutes deux fortement le travail de préparation de l'action, demeurent voilés. L'action est présentée comme en continuité d'une lecture objective des faits.

Le modèle « américain » privilégie l'expression pluraliste et contradictoire des experts dans le cadre d'une procédure publique. Ces derniers y sont mandatés par différents types d'acteurs et mobilisent les résultats scientifiques, mais aussi les zones d'ombre et d'incertitude, au mieux des intérêts de leurs mandants. Cela ne les empêche pas, au contraire, de défendre souvent

une vision absolutiste et positiviste des résultats scientifiques puisque la logique de cette organisation de l'expertise est de faire dépendre formellement un arbitrage entre les intérêts en présence des résultats d'un jeu où chacun fait valoir une argumentation et une appréciation des faits données pour tout à fait scientifiques et, à ses yeux, incontestables. C'est la figure de l'advocacy expertise. Avec ce modèle, l'expertise y est pluraliste en un sens différent de la notion de pluralisme précédemment évoquée, puisqu'elle a vocation à représenter des intérêts multiples autour d'un enjeu décisionnel. Cet enjeu imbrique questions scientifiques et conflits d'intérêts, de projets ou de revendications. Les arbitrages qui seront rendus décideront d'un même mouvement de la réalité de la situation (arbitrage cognitif) et de l'équilibre des intérêts (arbitrage social). Cette manière de poser le problème de l'expertise débouche directement sur le problème de l'équité d'accès des différents groupes sociaux à une expertise suffisante pour les aider à discerner et faire valoir leurs intérêts sur des questions épineuses.

L'opposition entre ces deux modèles n'est pas nouvelle. Elle alimentait dans les

années soixante-dix les débats sur les démarches d'évaluation technologique [4, 5]. Elle a accouché en France d'une solution de compromis, avec la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dont la mission est de permettre au législateur de disposer d'une expertise indépendante de celle dont bénéficie l'exécutif.

La vision de l'expert comme représentant objectif des choses et interprète objectif de la société trouve une bonne résonance avec ce que j'ai appelé les « univers stabilisés » [6] : les différentes facettes du monde y font l'objet d'une large connaissance partagée par des chercheurs spécialisés ; les experts ont seulement à livrer ce savoir commun aux décideurs afin que ces derniers puissent prendre des décisions rationnelles ; chacun escompte que les poches résiduelles d'incertitude pourront être réduites dans un délai raisonnable grâce aux activités de recherche scientifique et technique, car l'incertitude y est perçue seulement comme un phénomène provisoire. Il peut se trouver des domaines et des problèmes qui sont ainsi entrés dans une gestion experte mobilisant tout un ensemble de routines sur fond de connaissances scientifiques

stabilisées et acceptées (1). Ces configurations ne sont pas majoritaires et ne font pas l'actualité dans le champ de l'environnement, où se pressent des problèmes que j'ai proposé d'interpréter de façon privilégiée à travers la catégorie « d'univers controversés ». Dans ces univers controversés, les rôles tenus par les experts s'enrichissent considérablement, de façon implicite pour la plus grande part, même si les discours officiels sur l'expertise demeurent les mêmes à peu de choses près. Au-delà de l'illusion entretenue d'une séparation nette entre les experts, « représentants neutres de faits objectifs », et des décideurs porteurs des valeurs collectives (2), les experts concourent très activement à la construction de problématiques de l'action autour de certains engagements que l'on dira intéressés ou éthiques dans des combinaisons variables. Ils facilitent également l'exercice d'un contrôle social à travers la diffusion de conventions sociales. Ils produisent des pré-normes « fondées scientifiquement » orientant le cours de l'action ou la répartition des responsabilités. Ils produisent enfin chez les décideurs et dans l'opinion un effet de sécurité ou d'inquiétude qui va généralement au-delà de ce qu'il est possible de retirer des

données brutes et des éléments de connaissance disponibles [7, 8].

C'est pour l'avoir compris que les groupes d'intérêts, qu'ils soient économiques ou idéologiques, se sont saisi de l'expertise comme champ de confrontation, faisant de la controverse d'experts une figure de style obligée du débat public contemporain. Cependant, ce choix stratégique a ses contraintes : dans le monde de l'expertise, les intérêts n'ont pas officiellement voix au chapitre ; les confrontations d'intérêts devront être médiatisées et prendre la forme de désaccords méthodologiques, de divergences quant aux résultats scientifiques obtenus, de différences sur les faits pris en compte et sur l'importance respective qu'on leur accorde pour représenter le monde et définir les problèmes à résoudre. Pour chacun de ces éléments, la logique de l'argumentation et de la confrontation scientifiques et plus généralement les exigences de la justification peuvent finalement conduire les intéressés à des issues différentes de leurs visées initiales.

Dans ce contexte général, l'expertise économique se distingue d'autres disciplines par sa double nature de science positive et normative [9, 10, 11]. Il n'est pas dans la vocation de l'analyse économique de dire seulement les faits, de s'en tenir à la description des enchaînements, à l'établissement des relations, à l'évaluation des grandeurs économiques, voire à la formulation des lois. En mobilisant les mêmes axiomatiques et les mêmes formalismes de base, la science économique est également une science normative des choix individuels et collectifs. Elle formule des critiques sur des dispositifs institutionnels existants et inspire

La discipline économique entend donc être aussi experte en valeurs qu'elle l'est en faits, ce qui la place à l'articulation des rôles explicites et implicites dévolus aux experts. Ce positionnement éveille de grandes attentes, mais suscite également des déceptions et parfois des rejets.

des recommandations concernant l'action qu'il convient, ou pas, d'engager. La discipline économique entend donc être aussi experte en valeurs qu'elle l'est en faits, ce qui la place à l'articulation des rôles

explicites et implicites dévolus aux experts. Ce positionnement éveille de grandes attentes, mais suscite également des déceptions et parfois des rejets notoires qui apparaissent comme autant d'entailles dans le statut d'une dis-

cipline qui, moins que d'autres, pourrait survivre sans s'articuler à une expertise.

C'est à saisir ce que devient concrètement le travail de l'expertise économique dans le champ du changement climatique planétaire, marqué par l'emboîtement de controverses scientifiques et de controverses sur les stratégies d'action collective, que sont consacrés les deux articles présentés dans ce numéro. Le premier est centré sur l'exercice de l'expertise internationale, principalement autour du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC-IPCC) mis en place à la fin des années 80 sous légende de l'Organisation météorologique mondiale et du Programme des Nations unies pour l'environnement. Le GIEC est devenu depuis 1992 l'organe scientifique de la Convention-cadre sur le changement climatique. L'analyse s'appuiera sur trois épisodes significatifs de ce qui se joue de façon quotidienne dans les rapports entre les experts, les groupes d'intérêts et les décideurs politiques. Cette approche à zoom variable se clôturera par une mise au clair théorique du type d'expertise organisée par le GIEC.

Le deuxième article est consacré à la scène française et plus particulièrement à l'expertise économique convoquée sur

l'effet de serre par le Commissariat général du Plan à l'occasion des travaux du XI^e Plan (1991-1992) et de la préparation de l'exercice Energie 2010-2020 (1996-1998). La transition entre la scène internationale et la scène française sera assurée par le repérage des différentes familles de pensée qui polarise l'expertise sur les deux scènes et dont l'influence respective peut expliquer la manière dont certains travaux d'experts sont utilisés par les décideurs.

Notes

(1) Cette acceptation a plusieurs ressorts possibles : a) les connaissances sont partagées ; b) ceux qui les portent bénéficient de la confiance des autres agents ; c) de façon plus prosaïque, les principaux groupes d'influence n'ont pas intérêt à remettre en cause ces savoirs et à rouvrir différentes controverses.

(2) La mise en doute du fait que les experts puissent se contenter de présenter l'état des connaissances en demeurant étranger à toute préoccupation relevant de l'action ne conduit pas à rejeter les évolutions récentes visant à renforcer l'indépendance et la transparence publique de l'expertise scientifique, en particulier à travers la création d'agences indépendantes d'expertise scientifique comme l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Cette indépendance institutionnelle permet d'éviter l'emprise souterraine de certains intérêts mais elle n'élimine pas la question des rapports de l'expertise à l'action ; elle en renouvelle les termes.

Bibliographie

[1] • Chevassus-au-Louis, B. (2000).- "L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ?", *Conférence de l'OCDE sur la sécurité alimentaire des aliments issus des OGM*, Edimbourg, 28 février-1er mars.

[2] • Roqueplo, P. (1997).- *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, INRA-Éditions, Coll. Sciences en questions.

[3] • Restier-Melleray, C. (1991).- "Experts et/and expertise. Des mots qu'il faut traduire", in J. Theys (dir.), *Environnement, science et politique. Les experts sont formels*. Volume 1. Paris, GERMES, Cahier 13, pp. 167-178.

[4] • Hetman, F. (1973).- *La société et la maîtrise de la technologie*. Paris, Ed. de l'OCDE.

[5] • Godard, O., Lagadec, P., Passaris, S. et Sachs, I. (1975).- "Environnement et politique scientifique", *Le progrès scientifique*, (176), DGRST, mai-juin, pp. 21-51.

[6] • Godard, O. (1993a).- "Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés", INSEE-Méthodes, (39-40), *'Environnement-Economie'*, Décembre, pp. 145-174.

[7] • Godard, O. (1993b).- "Les risques climatiques entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé", in CRESAL, *Les raisons de l'action publique*. Entre expertise et débat. Paris, L'Harmattan, (Coll. Logiques politiques), pp. 33-52.

[8] • Godard, O. (1999).- "De l'usage du principe de précaution en univers controversé", *Futuribles*, (239-240), février-mars, pp. 37-60.

[9] • Mingat, A., Salmon, P. et Wolfelsperger, A. (1985).- *Méthodologie économique*. Paris, PUF, Coll. Thémis.

[10] • Sen, A. (1993).- *Éthique et économie. Et autres essais*. Paris, PUF, Coll. Philosophie morale.

[11] • Walliser, B. et Prou, C. (1988). *La science économique*. Paris, Seuil, Coll. Économie et société.