

LES PAPIERS
DE RECHERCHE DE
L'ENA

Collection

ADMINISTRATION ET
GESTION PUBLIQUES

PR ENA AGP 2020-09



L'expertise scientifique au défi de la crise sanitaire

LOUIS NOUAILLE-DEGORCE

Résumé

L'expertise scientifique au défi de la crise sanitaire

La crise sanitaire liée à la pandémie de coronavirus a marqué un retour au premier plan de la figure de l'expert scientifique. L'expertise a joué, dans un contexte de forte incertitude et face à la contrainte de l'urgence, un rôle d'éclairage de la décision publique, mais également de légitimation pour les décideurs. Les modalités de son association au processus décisionnel ont toutefois marqué de fortes variations d'un pays à l'autre, tant dans la décision de créer – ou non – une instance d'expertise ad hoc que dans la définition du périmètre de l'expertise. Le poids donné aux experts a en retour alimenté des phénomènes de défiance, voire de rejet vis-à-vis d'une science perçue par les citoyens comme instrumentalisée. Cette contestation peut toutefois être tempérée dès lors que le pouvoir politique (i) rend visible le mandat donné aux experts en le mettant au cœur du débat démocratique ; (ii) assure la transparence de l'expertise, indispensable au processus de reddition de comptes ; (iii) permet aux expertises profanes de s'exprimer dans le cadre des instances de démocratie sanitaire.

Mots-clés : expertise ; conseil scientifique ; controverse scientifique ; crise sanitaire ; coronavirus ; communication sanitaire ; démocratie sanitaire ; biopolitique.

Scientific expertise and the challenges of a health crisis

The health crisis linked to the coronavirus pandemic marked a return to the forefront of the figure of the scientific expert. Faced with a high degree of uncertainty and in emergency conditions, expertise has played a role in informing public decisions, but also in legitimizing them for decision-makers. The ways in which experts were involved in the decision-making process varied, at the same time, considerably from one country to another, depending on whether or not an ad hoc expert committee had been set up as well as on the scope of the experts' mission. The prominence given to experts has, in turn, fueled mistrust and even rejection of science inasmuch as it may have been seen as instrumentalized. This impression can be dispelled under condition that decision-makers (i) make the experts' mission statement visible central and make it central to the democratic discussion; (ii) ensure transparency, which is essential to the accountability process; (iii) make room for lay expertise as an essential part of health democracy.

Keywords: Expertise ; scientific advice ; scientific controversy ; sanitary crisis ; coronavirus ; political communication ; health democracy ; biopolitics.

L'auteur

Élève de la promotion Hannah Arendt de l'ENA (2019-2020), Louis Nouaille-Degorce a précédemment travaillé pendant cinq ans au sein du réseau international de la Direction générale du Trésor, où il a occupé des fonctions d'attaché économique au sein des services économiques de Varsovie et de New Delhi. Titulaire du Master en management public international de l'Institut d'Études politiques de Paris (2013), où il a effectué sa formation initiale, il est aussi diplômé du MSc en économie politique internationale de la London School of Economics, obtenu la même année dans le cadre d'un double diplôme. Il a par ailleurs obtenu une licence d'histoire auprès de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (2012).

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA
Collection ADMINISTRATION ET GESTION PUBLIQUES

L'expertise scientifique au défi de la crise sanitaire

PR ENA AGP 2020-09

OCTOBRE 2020

LOUIS NOUAILLE-DEGORCE

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

SOMMAIRE

Introduction	5
1. La crise sanitaire a marqué une réactivation de la figure de l'expertise	6
1.1. L'expertise comme ressource face à l'incertitude.....	6
1.2. L'expertise face à la crise sanitaire : entre exceptionnalisme et modèles nationaux	10
1.2.1. Le modèle du conseiller scientifique en chef.....	10
1.2.2. Le modèle intégré administratif et le comité d'expert indépendant	11
1.2.3. Le modèle de l'institut national de santé publique ou de l'agence sanitaire.....	12
1.3. Le pluralisme comme enjeu dans la construction du processus délibératif	14
2. L'expertise de crise au défi de l'exercice de la responsabilité politique	16
2.1. L'expertise comme éclairage et non comme substitut du choix politique	16
2.2. La transparence de l'expertise, clé de voûte de la légitimité de la décision publique	21
2.3. L'expertise de crise, un enjeu démocratique	24
Conclusion	27
Bibliographie	29

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'ENA ». Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

« Un principe nous guide pour définir nos actions, il nous guide depuis le début pour anticiper cette crise puis pour la gérer depuis plusieurs semaines et il doit continuer de le faire : c'est la confiance dans la science. C'est d'écouter celles et ceux qui savent. »

Emmanuel Macron, Adresse aux Français, 12 mars 2020

Introduction

Le concept d'expertise, apparue dans la langue française au XIV^e siècle, s'est d'abord essentiellement rattaché au champ juridique : c'est alors la « mesure d'instruction par laquelle des experts sont chargés de procéder à un examen technique et d'en exposer le résultat à un rapport au juge » (Delmas, 2011). L'expert s'impose progressivement en-dehors du domaine juridique, à partir du XVIII-XIX^e siècles, comme la figure du spécialiste choisi pour ses compétences techniques pour éclairer l'autorité (c'est « l'œil du juge »), puis, dans une acception plus large, toute personne habilitée, sur la base de ses compétences techniques spécialisées, à fournir des évaluations ou des appréciations écartant toute subjectivité ou opinion personnelle. Dégagé de tout intérêt dans l'affaire sur laquelle il se prononce, l'expert intervient dans le cadre d'une connaissance précise. S'il oriente le processus de prise de décision, il s'inscrit, dans cette acception, dans un registre d'action strictement scientifique là où le conseiller assume une subjectivité politique (Encinas de Munagorri, 2002). Détenteur d'un savoir de compétence, l'expert ne tient cependant pas sa légitimité *en tant qu'expert* de lui-même, mais bien du pouvoir politique : c'est celui-ci qui, face à une problématique délicate, va faire appel à lui, pour une mission spécifique et dans un rôle précis (Chevallier, 1996, Gornitzka, 2010).

À cette première vision s'est progressivement juxtaposée une acception plus large de l'expert, conçu comme un médiateur entre la réalité et le politique : « antidote à l'ignorance » (Tabuteau, 2010), l'expert, chargé de produire et de mobiliser l'ensemble des connaissances nécessaires à la décision, devient alors capable d'éclairer la décision en rattachant son avis à un champ de connaissances objectivable (Robert, 2008 ; Trépos, 2002). Il existe alors une véritable « science du conseil scientifique » (Jasanoff, 2013).

L'expertise remplit, enfin, une fonction de légitimation vis-à-vis de la décision politique : sa mise en avant répond au souci des décideurs de « faire reposer leurs choix discrétionnaires sur des avis à caractère scientifique » (Encinas de Munagorri, 2002), en particulier lorsque ceux-ci portent sur des matières complexes. Sa présence répond à la volonté d'une gestion « scientifique » et « rationnelle » de la société, dont les origines peuvent remonter à la tradition saint-simonienne. L'appel à l'expert – et plus largement au sage – manifeste « le dévouement et l'abnégation de l'équipe gouvernementale, qui sacrifie ses intérêts politiques à l'universalité du savoir pour le bien commun » (Bachir-Benlahsen, 1991). Celui-ci est alors un « réservoir d'autorité » : il contribue à « accroître la confiance de l'opinion publique dans la gouvernance », mais également à construire des alliances entre acteurs publics et privés, à l'intérieur comme en-dehors du champ politique (Commission européenne, 2001 ; Robert, 2003). Le recours à l'expertise peut s'inscrire dans la stratégie d'influence des administrations

publiques, qui, faute de pouvoir s'appuyer sur une légitimité de nature démocratique, sont en mesure d'y puiser un autre type de légitimité. L'expertise a ainsi émergé, face aux gouvernements nationaux, comme un moteur de légitimation essentiel pour la Commission européenne.

Le recours à l'expertise présente toutefois également, pour l'autorité politique, un certain nombre de risques : recourir à l'expert revient en effet à suspendre son jugement et à s'abstenir d'exercer une partie de ses prérogatives (Robert, 2008) ; c'est marquer une rupture dans la temporalité politique et ouvrir au débat la décision publique ; c'est, ensuite, s'exposer au risque de devoir assumer une décision impopulaire ou, à l'inverse, de devoir justifier un choix allant à l'encontre de l'avis de l'expert. C'est, enfin, prendre le risque d'une contestation ou d'une remise en cause de l'expert, et au travers lui de son commanditaire.

Qu'elle soit revendiquée au service d'une ambition de rationalité technique, dénoncée au nom de l'intégrité du débat démocratique ou contestée dans le cadre des controverses scientifiques, l'expertise a donc indéniablement pris une part prépondérante dans la mise en œuvre de l'action publique. Elle s'est nourrie de la multiplication des controverses sociotechniques, mais aussi de l'essor de l'économie de la régulation et du développement des pratiques d'évaluation des risques, qui ont connu de nombreuses applications dans le champ de la santé publique.

La crise sanitaire ouverte par la pandémie de coronavirus a marqué une consécration du rôle des experts, appelés, face à un risque immédiat et à une menace nouvelle, à éclairer la décision publique en situation d'incertitude. Elle offre, à ce titre, une occasion privilégiée de réfléchir, dans une perspective comparative, aux modalités d'intégration de l'expertise au processus de décision. Cette contribution se propose d'examiner les différents visages de l'expertise face à la crise sanitaire avant de s'interroger sur les conditions de son intégration dans le processus démocratique.

1. La crise sanitaire a marqué une réactivation de la figure de l'expertise

1.1. L'expertise comme ressource face à l'incertitude

Le rapport de la décision publique à l'expert apparaît, à certains égards, paradoxal : si la figure de l'expert indépendant s'est vue érigée, face à la multiplication des controverses scientifiques et techniques, en un acteur essentiel des politiques publiques, celui-ci a également fait l'objet d'une contestation croissante remettant notamment en cause sa prétention à une forme de « neutralité axiologique ». La résurgence de la figure de l'expert dans le contexte de la crise sanitaire a toutefois rappelé que celui-ci jouait un rôle essentiel dans l'éclairage de la décision politique. Elle a constitué un maillon essentiel et dans le processus de « mise en risque », qui vise à réduire l'incertitude associée aux dangers pesant sur la collectivité afin de permettre au décideur politique d'objectiver les facteurs de risque, leurs probabilités d'occurrence et les risques attendus (Gilbert, 2003).

La montée en puissance de l'expertise dans la décision publique a conduit à la vision d'une expertise chimiquement pure et objective. Cette critique reconnaît, d'abord, que l'expert, autant qu'un spécialiste, est en effet un objet social et un espace de médiation des controverses : son existence dépend de la reconnaissance d'un problème comme relevant du champ de la technique, mais également de sa propre reconnaissance par ses pairs et par les décideurs publics.

La position d'expert résulte ainsi du fait que des acteurs s'accordent, dans un contexte donné, « pour reconnaître à la parole d'un individu une autorité singulière » (Robert, 2008). L'expertise apparaît alors comme une « position situationnelle » susceptible d'être remise en question à tout moment à l'aune des évolutions de la connaissance scientifique. La légitimité de l'expert, dès lors qu'elle comporte une part de contingence, repose non seulement sur sa compétence scientifique, mais aussi sur sa capacité à convaincre de sa compétence en mobilisant différents types de capital et en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs. Les asymétries dans les capacités d'accès aux arènes de formation de l'expertise induisent ainsi des distorsions dans les processus de décision (Callon, 2001).

Les comités d'experts s'inscrivent ainsi dans une fonction sociale spécifique (évaluer le niveau d'un risque par exemple) qui oriente leurs choix intellectuels. Au-delà de leur mandat explicite, ils peuvent donc être amenés, de manière plus ou moins consciente, à développer une vision *implicite* de leur rôle. La composition des comités renvoie quant à elle, au-delà de l'analyse des rivalités disciplinaires, à la problématique de la « culture épistémique » mise en exergue dans les sciences de la régulation. Le nombre d'experts étant d'autant plus limité que leur champ d'intervention est spécifique et technique (rayonnements nucléaires, régulation financière), la frontière entre l'expert et le professionnel, entre le régulateur et le régulé, tend à se brouiller d'autant plus que la question qui leur est soumise apparaît complexe ; cette dynamique entretient les phénomènes de « capture ». Ces phénomènes peuvent dériver, dans leurs formes extrêmes, en des conflits d'intérêts susceptibles de prendre des formes monétaires, mais aussi relationnelles et réputationnelles. La question de l'indépendance se pose dans des termes différents lorsque l'expertise s'exerce au sein même de l'administration : elle tient à la liberté de l'expert de rendre son avis dans un contexte de subordination hiérarchique directe ou indirecte, présente ou future vis-à-vis du décideur.

Les experts ne sont, par ailleurs pas immunes aux phénomènes de fascination vis-à-vis du pouvoir et de révérence vis-à-vis de l'autorité. L'ambition personnelle ou le désir de reconnaissance peut ainsi inconsciemment compromettre l'honnêteté intellectuelle de l'expert. Les experts, placés dans des situations de délibération collective, peuvent être amenés à céder au biais de conformisme (Tabuteau, 2010), comme le rappelle, dans le contexte de la crise sanitaire, le constat rétrospectif d'un aveuglement collectif face à la « chronique d'une émergence annoncée » (Sansone, 2020). Ils peuvent, en outre, être induits en erreur par leurs tropismes disciplinaires ou par le recours à des arguments d'autorité. Dès lors qu'ils s'installent dans un statut d'expert, ils risquent, enfin, de se détacher de la sphère de la connaissance pour se rattacher davantage à celle de l'opinion et perdre leur compétence spécialisée sans que ce glissement soit aisément perceptible par le décideur.

La critique de l'expertise a donc amené, en réponse, des évolutions portant à la fois sur le statut de l'expert et sur l'insertion du processus délibératif dans le processus de prise de décision. La création d'agences indépendantes, assorties de règles d'incompatibilité, vise à préserver l'expertise d'une influence excessive des intérêts privés et des velléités

d'instrumentalisation que pourrait nourrir le pouvoir politique. La mise en place de garde-fous réduisant la mobilité entre les sphères de l'expertise, de l'évaluation et de la décision vise, quant à elle, à préserver l'indépendance intellectuelle de l'expert. Le renouvellement régulier des instances d'expertise permet de juguler les risques d'une professionnalisation de l'expertise et de mieux valoriser ces activités au sein de la sphère de la recherche. La constitution d'un statut de l'expert (loi du 1^{er} juillet 1998) entend prévenir les conflits d'intérêts et les risques de capture, mais également formaliser la relation de l'expert avec l'administration (Encinas de Munagorri, 2002).

L'expertise se heurte, à un niveau plus fondamental, à la mise en échec de l'idéal positiviste par la multiplication des situations d'incertitude et de controverse face au risque technique. Dès lors que s'érode la croyance dans une objectivité du savoir « la délégation de jugement à l'expert, et donc son statut, deviennent problématiques » (Barbier, 2013). La contestation de l'expert va alors se lover dans les interstices de l'incertitude, érodant la capacité du décideur public à se réclamer d'une légitimité incontestable. L'expertise scientifique a ainsi dû composer, au début de la crise sanitaire, avec l'incertitude inhérente à l'apparition d'un nouveau virus. La contestation de l'expert, et à travers lui de l'autorité politique qui s'en réclame, s'est dès lors alimentée de l'évolution de la connaissance scientifique sur les modes de transmission du virus (voir Encadré 1). Dans une situation de controverse scientifique perçue comme engageant sa crédibilité, le décideur politique confronté à un changement de paradigme est contraint d'assumer un raisonnement probabiliste.

Encadré 1 – La controverse sur le port du masque

Le degré d'efficacité du port du masque dans la lutte contre la diffusion du coronavirus restait controversé jusqu'à sa généralisation au début du mois de mai. Si le port de masques professionnels (FFP2) a très rapidement été recommandé pour les professionnels de santé (avis des 14 et 22 mars du Haut Conseil de la Santé publique et de l'Académie nationale de médecine en France), l'efficacité des masques chirurgicaux et surtout « alternatifs » (en tissu) suscitait en revanche davantage de débats. Alors que la protection réelle de ces équipements restait difficile à établir, plusieurs scientifiques, issus du champ des sciences comportementales, alertaient sur le risque que le port du masque ne diffuse un faux sentiment de sécurité, voire n'expose en réalité davantage les porteurs au virus en cas de manipulation défectueuse (Horenstein, 2020 ; Brosseau, 2020 ; Horwell, 2020 ; Banks, 2020). Faute de connaissances solides, l'OMS et les principales agences sanitaires (ECDC, CDC) ne recommandaient pas, début avril, le port du masque par des non-malades. Les décideurs publics étaient, dans le même temps, confrontés à des contraintes opérationnelles (état des stocks, approvisionnement et distribution) qui les incitaient à réserver les équipements de protection aux malades infectieux et aux professionnels de santé.

La doctrine sanitaire, telle qu'exprimée par les académies savantes et les agences sanitaires, a toutefois évolué sous l'effet conjugué d'une meilleure connaissance de la transmission des mécanismes de transmission par voie aérienne et de résultats empiriques montrant une forte chute de la prévalence du virus dans les villes où le port du masque avait été rendu obligatoire (Mitze, 2020, Howard, 2020, Greenlough, 2020, Royal Society 2020). Alors que l'acceptabilité sociale du masque était initialement perçue comme faible en-dehors de l'Asie (Keck, 2020), la demande sociale en faveur de sa généralisation s'est fortement développée. Les décideurs

publics ont, par conséquent, été amenés à changer de paradigme et à opter pour le principe de précaution (Linde, 2020).

Là où l'incertitude érode le pouvoir de l'expert, la situation de crise le réactive d'autant plus que l'autorité politique est confrontée à l'urgence et à une situation d'asymétrie d'information. L'émergence du nouveau coronavirus, rapidement devenu une urgence sanitaire, a, dans ce contexte, donné aux détenteurs d'une compétence spécialisée un poids considérable. Le recours à l'expertise a contribué, dans le même temps, à envoyer au public un signal de la détermination des décideurs à fonder leur action sur la base d'une connaissance éprouvée, ce qui s'est traduit par une véritable « mise en scène » du recours à l'expertise chez la quasi-totalité des membres de l'OCDE (OCDE, 2020). Au-delà de l'ampleur des effets qu'elle implique, la crise sanitaire impose en effet aux décideurs publics de prendre des décisions aux conséquences importantes, dans des délais très courts et dans des conditions d'incertitude qui rendent particulièrement nécessaire le fait de pouvoir s'appuyer sur une évaluation indépendante.

Les contraintes liées aux conditions de la gestion de crise affectent tant sur le plan matériel que sur le plan intellectuel, le rôle et les conditions d'exercice de l'expertise. La crise fait appel à des savoirs et à des registres d'action spécifiques (l'opérateur confronté de première main à la crise, le responsable politique, le chercheur spécialisé, la victime) qui bouleversent les organisations hiérarchiques ordinaires. L'accélération de la vitesse de circulation des informations fragilise, dans le même temps, les modalités de l'expertise de l'expertise. Le recueil et l'analyse des informations, dont dispose de plus en plus rapidement la population, doit s'opérer dans des délais sans cesse plus courts, fragilisant la position de l'expert sans cesse susceptible de se voir remis en question par des connaissances nouvelles. L'expertise doit par ailleurs tenir compte de différences dans la mise à jour des représentations entre les experts (communautés épistémiques), les décideurs politiques, la population (Masserey, 2013 ; Meyer & Molyneux-Hodgson, 2011).

L'émergence en Allemagne d'une figure comme celle du Dr Drosten, devenu l'incarnation auprès du grand public de l'expertise scientifique lors de la crise du Covid-19, illustre cette plasticité de l'expertise face à la crise sanitaire (Der Spiegel, 2020). L'influence du Dr Drosten ne provient pas de ses fonctions professionnelles ou institutionnelles (directeur d'institut), mais de son expertise spécifique dans le champ des coronavirus qui lui avait permis de concevoir le premier test de diagnostic du virus. À cette légitimité technique s'ajoutait une légitimité communicationnelle développée auprès du grand public à l'occasion de ses nombreuses interventions radiophoniques, qui ont contribué à renforcer la crédibilité de l'action publique face à la crise.

La constitution, en France, du Conseil scientifique puis, quelques jours plus tard du Comité analyse, recherche et expertise (CARE), qui avait pu relever dans un premier temps d'une logique d'organisation transversale, s'inscrit davantage dans une logique d'institutionnalisation de l'expertise à des fins d'éclairage de la décision politique – ce dont témoigne sa constitution initiale par un décret nominatif.

1.2. L'expertise face à la crise sanitaire : entre exceptionnalisme et modèles nationaux

Si la crise a mobilisé un large registre de systèmes d'expertise, la forme qui leur a été donnée a été conditionnée par les répertoires d'expertise disponible (présence d'institutions de recherche dans le pays) et par les caractéristiques du modèle national d'intégration de l'expertise scientifique dans la décision publique. La crise sanitaire a ainsi remis en lumière le contraste entre les modèles *inquisitoire* et *contradictoire* de l'expertise. Alors qu'on attend de l'expert, dans le premier, qu'il se fasse l'œil impartial du juge et n'ait pas d'intérêt à la décision, on admet, dans le second (caractéristique des pays de *common law*), que les parties au litige produisent leurs propres expertises. Les experts deviennent ainsi des parties au litige.

La décision découle de l'expertise dans le modèle inquisitoire, vu que celle-ci est supposée traduire l'intérêt général : de même que l'expert doit dire les faits et le juge le droit, l'expert donne son avis à l'autorité compétente, qui décide (Encinas de Munagorri, 2002). La décision n'est toutefois jamais liée directement par l'expertise : le juge est en effet amené à intégrer d'autres éléments, qui peuvent aussi bien relever de la contrainte logistique (absence de tests de diagnostic) ou politique (faible acceptabilité sociale d'un confinement des seuls seniors) que de choix de valeur (principe de précaution). L'expertise s'inscrit alors dans la « neutralité axiologique » wéberienne, qui postule la neutralité de la science comme condition de son objectivité. Dans le modèle contradictoire-dialogique, le juge – ou le décideur – est par contraste appelé à se forger sa propre conviction sur la base de la confrontation des idées et des groupes d'intérêt.

Au modèle anglo-saxon (mais également allemand) de pluralisme des centres de décision et séparation des pouvoirs, qui inscrit l'expertise dans une procédure de négociations « au coup par coup » en amont de la prise de décision (Restier-Melleray, 1990), s'opposerait, en France, une tendance au centralisme de l'expertise regroupée autour du pouvoir exécutif. Marquée par l'influence du « modèle technocratique », l'expertise s'articule alors en deux pôles. Le premier se rattache à la compétence personnelle des individus au sein de l'administration. Le deuxième, externe, passe quant à lui par la commande régulière, au plus haut niveau de l'État, de rapports ponctuels dont la rédaction est confiée à des experts mandatés ; cette expertise porte toutefois davantage sur la description que sur la prescription et n'est que rarement intégrée au sein du processus décisionnel. On a, dès lors, pu parler de « monopole étatique de l'expertise ». L'administration dispose, dans un tel modèle, d'une grande latitude pour organiser le recours à l'expertise : elle en détermine aussi bien l'opportunité que le cadre institutionnel et procède la plupart du temps elle-même au choix des experts.

On peut, dans le contexte de la crise sanitaire, dégager trois modèles d'organisation de l'expertise, partiellement convergents.

1.2.1. Le modèle du conseiller scientifique en chef

Dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni et États-Unis, Australie, Canada depuis 2017), le recours à l'expertise s'opère, en temps normal comme en période de crise, dans un cadre institutionnel marqué par le rôle central du conseiller scientifique en chef

(CSA), auquel s'ajoute, dans le cas du Royaume-Uni, un conseiller médical en chef (CMA) (Wilsdon, 2014). Perçu comme un professionnel médical apolitique, celui-ci conjugue une fonction de conseiller auprès de l'ensemble des membres du gouvernement avec une position d'autorité sur l'ensemble du personnel médical (Jakubowski, 2010).

Le conseiller scientifique a pour rôle, dans ce modèle, de valoriser les sciences et de promouvoir la culture scientifique, d'organiser et de piloter le recours à l'expertise et d'offrir au responsable politique, en situation de prise de décision, un regard critique sur les expertises qui lui sont soumises (*advice on advice*). Conçu comme un médiateur capable d'assurer la communication entre les différents champs savoirs, il dispose de moyens d'équipes et de moyens importants et jouit d'une grande autonomie vis-à-vis des membres du gouvernement (Mulgan, 2013). Pivot de la relation entre les administrations publiques et le monde de la recherche, le conseiller scientifique doit veiller, dans ce modèle, à ne pas endosser le rôle du conseiller ni à se faire l'avocat d'une solution particulière : le décideur politique attend en effet de lui, davantage qu'une expertise spécialisée, une capacité à jouer un rôle de « traduction, d'agrégation et de synthèse » (Mulgan). C'est donc sur le conseiller scientifique que repose la responsabilité du choix des experts, qu'il identifie au travers des réseaux tissés vis-à-vis de la communauté scientifique et des institutions savantes, et du cadrage de leurs délibérations.

Le conseiller scientifique britannique, Patrick Vallance, a ainsi été chargé, dans le cadre de la crise sanitaire, de mobiliser et d'animer les ressources du groupe consultatif scientifique sur les situations d'urgence (SAGE). Cette instance, créée en 2009 dans le contexte de la grippe aviaire, a vocation à éclairer la décision publique en réunissant des chercheurs issus du monde académique et, le cas échéant, industriel. Elle se distingue des comités d'expert classiques (à l'instar du conseil scientifique français) par sa plasticité, sa composition, très variable, étant déterminée par l'ordre du jour. Réunie à une dizaine de reprises dans le cadre de crises sanitaires et de catastrophes naturelles, elle s'est réunie à une quarantaine de reprises entre le début du mois de février et la fin du mois de mai (Landler, 2020). Elles informaient les réunions de crise (« Cobra ») du gouvernement tout en se situant à un niveau différent.

Les États-Unis ont, par contraste, opté, le 29 janvier, pour la création d'un groupe de travail *ad hoc*, placé sous l'autorité du ministre de la Santé puis de la vice-Présidence et piloté par le *National Security Council* (Armour, 2020). Constitué, pour l'essentiel, de hauts fonctionnaires dont seule une minorité était directement issue du champ sanitaire, ce groupe de travail, où le conseiller scientifique Kelvin Droegemeier s'est vu relégué à un rôle secondaire, traduisait la volonté du gouvernement d'aborder la crise sous l'angle de la sécurité nationale davantage que sous celui de la santé publique. La gestion de crise a ainsi été marquée par des tensions entre les experts issus du monde médical et les autres membres du groupe de travail (Bernstein, 2020). Un deuxième pôle de gestion de crise s'est par ailleurs réuni, sur une base largement informelle, autour du conseiller du Président, Jared Kushner (Cancryn, 2020).

1.2.2. Le modèle intégré administratif et le comité d'expert indépendant

Dans les pays où l'administration remplit en situation normale une fonction importante d'expertise généraliste, le besoin s'est rapidement fait ressentir d'appuyer la décision

des autorités publiques sur l'avis de chercheurs et de praticiens disposant d'une expertise spécifique sur les maladies infectieuses. Cette demande s'est généralement traduite par la constitution de comités d'experts *ad hoc* associant professionnels de santé et chercheurs (OCDE, 2020).

Ce modèle correspond dans une large mesure à celui de la France (Conseil scientifique, CARE), mais également par celui de pays comme l'Espagne, le Japon, l'Estonie, l'Autriche ou encore la Pologne (les experts n'ayant, dans ce dernier cas, pas d'accès direct au pouvoir politique). Il correspond également au modèle mis en place par la Commission européenne. Placé sous la présidence de Mme Van der Leyen, le comité consultatif était chargé de l'élaboration des mesures d'intervention, de la détection et la réduction des lacunes, de la priorisation des soins de santé et de la gestion des conséquences à long terme de la pandémie. Il assumait davantage un rôle de coordination et de mise en réseau qu'une fonction d'aide à la prise de décision, plusieurs de ses membres étant également intégrés dans les structures d'expertise nationales. La problématique de la sortie de crise, qui mobilise une grande diversité d'expertises et de champs sociaux, a quant à elle conduit à la création de nouveaux comités d'experts dans le champ administratif (« cellule Castex ») ou dans le champ socio-économique (commission Blanchard-Tirole).

Le choix de recourir à un comité nouveau plutôt que de s'appuyer sur les diverses expertises instituées peut s'expliquer, en premier lieu, par la volonté des décideurs de disposer d'un accès direct aux experts. Il peut en outre viser à garantir la cohérence et la lisibilité de la parole scientifique dans l'espace public. Le choix de recourir à une nouvelle instance pouvait également répondre à la volonté de mettre en réseau des savoirs éclatés entre agences, professionnels de santé et instituts de recherche. Le choix d'une instance *ad hoc* peut, enfin, répondre à une volonté d'acculturer l'administration à la logique de la décision scientifique (réseau *Rede-Virus MCTIC* au Brésil).

Il convient, à ce stade, de noter que c'est dans ce modèle que le choix des experts recèle la part discrétionnaire la plus importante. Il peut s'appuyer sur l'expertise interne de l'État (grands corps), sur la cooptation, sur les réseaux personnels des décideurs, sur un échantillonnage des viviers (« transferts d'expertise ») ou encore sur des critères d'audience (tribune médiatique), ces différentes logiques se mêlant fréquemment. Le choix du professeur Delfraissy pour prendre la tête du Conseil scientifique français, s'il tient bien sûr avant tout à sa reconnaissance par ses pairs, peut ainsi s'expliquer par le « capital d'expertise » accumulé à la tête du Comité consultatif national d'éthique (dans le cadre du débat sur la loi bioéthique notamment) auprès des responsables politiques. La composition pluridisciplinaire du Conseil reflétait, quant à elle, une volonté de représenter les principaux champs de recherche impliqués, mais aussi d'inclure des praticiens et des représentants des sciences sociales (l'absence d'économistes y était à ce titre notable) (Bacqué, 2020, Lemarié, 2020). À l'inverse, le comité consultatif européen et le *Comité Científico* espagnol étaient exclusivement formés par des épidémiologistes et/ou des virologues.

1.2.3. Le modèle de l'institut national de santé publique ou de l'agence sanitaire

Si l'on retrouve, dans de nombreux États, des représentants de la communauté scientifique au sein des cellules de crise interministérielles, la fonction d'expertise a

toutefois, dans la majorité des cas, été confiée à une agence ou à un institut de recherche public indépendant du pouvoir politique. Ce modèle, moins vulnérable que les deux premiers à la critique en instrumentalisation, permet de décrire le rôle central qu'a joué, en Allemagne, l'institut Robert Koch. Ancré dans le monde scientifique, mais directement intégré la bureaucratie sanitaire (à la différence de l'Institut Pasteur), cet institut spécialisé a joué un rôle de veille sanitaire, de recherche, mais également de conseil auprès des décideurs politiques de haut niveau vis-à-vis desquels il disposait d'un accès direct (Nerbollier, 2020). On retrouve, dans une moindre mesure, un fonctionnement similaire en Italie au travers du rôle de l'Institut supérieur de santé (ISS), voire dans l'institut Carlos III en Espagne.

Cette double fonction de coordination et de conseil a été jouée, dans plusieurs pays, par une agence du ministère de la santé spécialisée dans la gestion des crises sanitaires et dirigée par un épidémiologiste au statut de fonctionnaire. C'est par exemple le cas de l'Espagne, où le directeur du Centre de coordination des alertes et des urgences sanitaires du ministère espagnol de la Santé (CCAES), Fernando Simón, a joué un rôle de pilotage des instances d'expertise, ou de la Suède, où l'épidémiologiste en chef Anders Tegnell (rattaché à l'agence nationale de santé publique) se situait dans un registre d'expertise autant que de coordination de la réponse gouvernementale.

Les sociétés savantes et les institutions de recherche ont également été amenées à jouer un rôle important dans un grand nombre de pays. C'est le cas de l'Allemagne, où l'académie des Sciences (ex-Leopoldina) s'est imposée, depuis une dizaine d'années, comme un espace de travail interdisciplinaire et non-partisan influent. L'Académie a ainsi constitué, dès le début de la crise sanitaire, un groupe de travail spécial sur la pandémie en parallèle des travaux conduits au sein des formations disciplinaires préexistantes (Nationale Akademie der Wissenschaften, 2020). Elle a ainsi produit, entre le 21 mars et le 27 mai, quatre contributions dans lesquelles elle formule des recommandations sur les principaux enjeux scientifiques de la gestion de crise (distanciation sociale et confinement, pratique des tests, protection des personnes fragiles). L'Académie s'est imposée comme une voix centrale et crédible dans le débat public ; si 40 % des Allemands considéraient, au début du mois de mai, que la science n'avait pas à intervenir dans la décision politique, ils étaient en revanche 80 % à juger que cette dernière devait se fonder sur des connaissances scientifiques (Kantar/Wissenschaft im Dialog, 2020).

L'expertise face aux enjeux de la gouvernance territoriale : quelle place pour la subsidiarité ?

La grande diversité des réponses nationales face à une menace commune rappelle que l'expertise s'inscrit dans une logique de subsidiarité (Dobbs, 2020) : elle doit s'exercer à un niveau suffisamment élevé pour permettre une allocation efficace des ressources et bien prendre en compte les externalités (restrictions à la liberté de mouvement), mais suffisamment bas pour répondre aux défis opérationnels de terrain. Les États fédéraux ont, pour la plupart, opté pour la mise en commun des expertises au niveau fédéral, laissant en revanche à l'échelon territorial un rôle dans la mise en œuvre des décisions de politique publique : c'est le cas de l'Allemagne, mais également du Royaume-Uni, dont les nations constituantes ont rapidement cherché à mettre en commun leur expertise. En Espagne, où les collectivités prennent en charge plus de 90 % des dépenses de santé, le Conseil sanitaire interterritorial (*Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*) a servi au partage d'expertise entre le gouvernement

fédéral et les communautés autonomes en même temps que d'instance de coordination territoriale (Linde, 2020).

Si la crise sanitaire a pu mettre en exergue, dans des pays comme l'Espagne ou l'Italie, la nécessité d'une meilleure coordination territoriale de la politique sanitaire, le recours à l'expertise semble indéniablement avoir contribué à apaiser la relation entre gouvernements fédéraux et locaux en permettant de la déplacer du terrain politique vers un terrain technique plus objectivable dès lors que l'expertise faisait l'objet d'une communication transparente.

L'expertise informelle : le rôle structurant des communautés épistémiques

L'analyse du processus décisionnel rend indispensable la prise en compte, en amont des instances d'expertise officielles, des « communautés épistémiques », dont les revues scientifiques et les collectifs professionnels constituent la manifestation la plus visible (Knorr Cetina, 1982, Meyer, 2011). Fondées sur la reconnaissance entre pairs d'une légitimité d'expertise basée sur des compétences identifiables au sein d'un domaine donné, celles-ci agissent en effet comme des espaces d'acculturation et d'apprentissage. Elles permettent à chacun de confronter son jugement à celui de ses pairs. Elles contribuent ainsi à la diffusion de codes, de connaissances et de croyances souvent du domaine de l'implicite (Felt, 2007). Informées par l'expérience de crises sanitaires antérieures, les communautés épistémiques ont ainsi facilité la prise de conscience des risques associés à l'émergence d'une nouvelle pandémie. Elles ont facilité l'identification rapide des savoirs et des répertoires d'expertise mobilisables par ces derniers (Rochel de Camargo, 2020, Munro, 2020).

L'accélération du temps de la recherche scientifique a dans le même temps conduit à une évolution dans la relation entre les experts et leurs communautés épistémiques. La généralisation de la pratique du *preprint* (estimée autour d'un cinquième des publications liées à la pandémie) a ainsi conduit à la diffusion de résultats de recherche n'ayant pas fait l'objet d'une validation par les pairs, exportant sur la place publique des débats jusqu'alors internes au champ disciplinaire (Munafo, 2020). Cette dynamique tend à fragiliser la position de l'expert, qui ne peut pas encore s'appuyer sur un corpus d'expertise reconnu comme légitime et s'expose davantage, tant vis-à-vis du décideur politique que du citoyen, au scrutin de la contre-expertise.

1.3. Le pluralisme comme enjeu dans la construction du processus délibératif

Le pluralisme des expertises contribue de manière essentielle à la problématisation du cadre de l'action publique en période de crise. L'expertise oriente en effet la compréhension du problème scientifique vers sa propre grille d'analyse, qui reflète elle-même ses « biais d'expertise » et ses croyances fondamentales (Robert, 2008). Ces effets de cadrage sont particulièrement puissants dans un contexte de rationalité limitée : le décideur doit ainsi composer, à chacune des étapes de la prise de décision (identification du problème, définition et hiérarchisation des solutions possibles), avec des contraintes informationnelles, cognitives et temporelles, mais également organisationnelles qui rendent la prise de décisions parfaitement objective impossible (Simon, 2000, Dequech, 2001). Il convient alors de veiller à ce que le cadre délibératif

prenne en compte des sensibilités disciplinaires suffisamment variées pour produire une décision acceptable, sinon optimale. Le pluralisme permet notamment de circonscrire le phénomène du réductionnisme, par lequel les catégories d'interprétation construites pour objectiver la décision sont réifiées au risque d'écarter des informations pertinentes qui n'y trouveraient pas leur place (Tabuteau, 2010).

L'expertise mobilisée durant la crise sanitaire s'est caractérisée par une nette prépondérance des savoirs et des cadres d'analyse issus de l'épidémiologie et des sciences de la modélisation. C'est le cas du Royaume-Uni, où la modélisation épidémiologique constitue un instrument essentiel des politiques de santé publique depuis l'épidémie de fièvre aphteuse (Ford, 2020). Le renversement de posture des autorités britanniques et la mise en place d'un confinement national découlent ainsi pour une large part des conclusions tirées d'une modélisation de *l'Imperial College* qui laissait entrevoir le risque d'une catastrophe sanitaire en cas d'inaction. Le conseil scientifique attaché au ministre de la Santé polonais comptait de même dix-huit ingénieurs, mathématiciens et modélisateurs spécialisés en épidémiologie pour deux spécialistes en santé publique (Lechowycz-Dyl, 2020, Jałochowski, 2020, Sosnowska, 2020).

Le sentiment donné par les autorités de ces pays de suspendre leur jugement à un registre d'expertise spécifique a pu être critiqué à deux titres. Sur le plan méthodologique, d'abord, dans la mesure où la décision publique reposait sur des hypothèses dont la calibration était encore sujette à des marges d'erreur importantes et à des phénomènes d'endogénéité, ce en dépit de la forte crédibilité scientifique dont jouissaient les modèles utilisés. Sur le plan épistémologique, ensuite, l'investissement d'une confiance excessive dans une approche spécifique a pu (i) conduire les décideurs politiques à minorer l'importance des signaux faibles qui auraient pu leur permettre d'agir avant de disposer d'une modélisation crédible et (ii) les conduire à accorder une pondération excessive à la voix des modélisateurs, au détriment d'autres champs d'expertise (notamment opérationnels, de la part des professionnels de santé et des soignants) (Mason, 2020). Ces biais de cadrage peuvent en partie être éclairés par le rôle d'entrepreneur scientifique joué par certains conseillers politiques, à l'instar du spécialiste britannique des données Dominic Cummings.

Après avoir joué un rôle décisif dans la prise de conscience de l'ampleur de la pandémie, les modèles épidémiologiques ont logiquement vu leur rôle se réduire à mesure qu'émergeait une compréhension plus fine de la dynamique de l'épidémie et de ses conséquences sociales. Cela a conduit à faire davantage entendre la voix des acteurs économiques, des professionnels de santé ou encore des acteurs des solidarités.

Les administrations, garantes du processus délibératif ?

Le rôle de l'administrateur devient alors d'accompagner la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement adaptés à la crise. Il doit, à ce titre, garantir le pluralisme du débat (notamment sur le plan disciplinaire) afin de mettre en évidence les points d'accord et de désaccord entre les experts et d'éviter que les arguments d'autorité ne prennent l'ascendant sur la discussion scientifique afin de permettre au décideur de disposer rapidement de données fiables et validées par toutes les parties prenantes (Gilbert, 2002, Chevallier, 1996). L'administration peut, en outre, aider le décideur politique à mettre en perspective l'expertise dont il bénéficie en l'alertant sur d'éventuels angles morts, sur les registres d'action des experts ou sur de possibles biais dans le processus délibératif (Robert, 2008 ; Roqueplo, 2004). Ce rôle nécessite d'appréhender

les paramètres de la contrainte politique (acceptabilité sociale des mesures proposées) ; il pourrait décrire celui joué par la direction générale de la santé.

Le recours à des comités d'expert appelle, dans ce contexte, à une forte vigilance sur les phénomènes de « pensée de groupe ». Mis dans une situation de forte pression et de forte contrainte de temps, les groupes tendent à exercer un biais de conformité sur leurs membres d'autant plus important que leur constitution est homogène, qu'ils sont coupés de l'extérieur et qu'ils n'ont pas établi des règles de procédures permettant d'encourager la diversité des opinions à l'intérieur du groupe. Ces groupes rencontrent alors des difficultés à remettre en question leurs hypothèses sous-jacentes et tendent à écarter trop rapidement les informations et les solutions dissonantes (Hart, 1991 ; Grimmelikhuisen, 2016 ; Altman, 2020). Les administrations doivent elles-mêmes se mettre en situation d'analyser les signaux faibles pour être en mesure d'alerter les responsables politiques sur les conséquences de ces biais et de chercher à y remédier par la modification des règles délibératives (en institutionnalisant par exemple un rôle « d'avocat du diable »).

2. L'expertise de crise au défi de l'exercice de la responsabilité politique

La gestion d'une crise sanitaire est par nature profondément politique. La diversité des stratégies déployées pour faire face à une menace commune fait en effet affleurer des choix collectifs structurants et fait ressortir, à travers eux, la nature même du régime politique (Zylberman, 2012). Entraînant des transformations profondes sur les sociétés et dans l'organisation institutionnelle de l'État (chaque crise sanitaire majeure a été suivie, en France, de la création d'agences ou d'organismes publics), les crises sanitaires mettent en exergue les failles des dispositifs nationaux de prévention, de veille et de réponse opérationnelle. Elles appellent à ce titre des réponses politiques auxquelles ne peut suffire la seule expertise.

2.1. L'expertise comme éclairage et non comme substitut du choix politique

La place de plus en plus visible de l'expertise dans la décision publique, allant de pair avec sa technicité croissante, a nourri une réflexion sur le déplacement vers l'amont de la frontière entre les fonctions d'expertise, de conseil et de prise de décision (Granjou, 2010). La forte confiance manifestée par les décideurs vis-à-vis des experts, parfois en décalage avec la conscience par ces derniers des lacunes de leur connaissance, a en effet donné à une partie des observateurs le sentiment d'une abdication de la responsabilité des décideurs politiques et des administrations.

Une telle défausse expose l'expert au risque de servir de « paravent » (Tabuteau, 2010) : la fonction première de l'expertise serait, davantage que de produire de nouvelles connaissances, d'oindre d'une légitimité « scientifique » des décisions sensibles et complexes sur lesquelles le décideur politique, peu enclin à engager sa

crédibilité, se détacherait *ex ante*. La responsabilité d'une éventuelle erreur d'appréciation reposerait alors sur l'expert et non sur le politique, devenu transparent. La confiance du citoyen dans la science risque alors de s'en ressentir (Devlin, 2020).

Ce schéma est apparu, dans le contexte français, en parallèle de la mise en cause de la responsabilité de l'État et, sur le plan pénal, des décideurs politiques dans le cadre des grands scandales sanitaires (sang contaminé et amiante) des années 1980/1990. La jurisprudence du Conseil d'État a ainsi dégagé le principe de « carence fautive » pour les dommages résultant d'une insuffisante prise en compte par l'État de l'expertise disponible (Cassuto, 2008).

Il convient, pour éclairer cette tension, de distinguer, au sein du champ de l'expertise, la fonction de production des connaissances mobilisables (qui permet au décideur de s'approprier le champ des possibles) de celle de prescription, qui se rapproche davantage du conseil et donne à l'expertise une « fonction prescriptive », mais non décisionnelle (Chevallier, 2020). Cette distinction (qui recouvre en partie la dichotomie entre expertise mandatée et expertise instituante dressée par Robert Castel) amène à la question fondamentale du mandat dans le cadre duquel l'expert est invité à délibérer. Elle peut être illustrée par les propos du Président du Conseil scientifique français, Jean-François Delfraissy devant la commission d'information parlementaire le 15 avril : « c'est bien le politique qui décide, et nous ne sommes là que pour l'éclairer sur ces décisions très lourdes et très complexes ». Le pouvoir politique a ainsi assumé sa divergence avec les recommandations des experts lorsqu'il a décidé de rouvrir les écoles dès le mois de mai, là où l'avis du Conseil scientifique semblait privilégier une rentrée en septembre. Interrogé sur les conditions de tenue d'un deuxième tour des élections municipales, le Conseil scientifique a, de même, suspendu son jugement en se bornant à rappeler les conditions dans lesquelles une telle hypothèse était envisageable.

L'expert doit, dans la même logique, veiller à toujours proposer au responsable politique plusieurs options afin de lui permettre de réaliser un arbitrage éclairé. La notion de « recommandation optimale » (*best advice*), dont se sont réclamés de nombreux décideurs dans le cadre de la crise sanitaire, n'a, de ce fait, guère de sens. Elle masque en effet la diversité des réponses envisageables, dont le comparateur des politiques publiques de crise mis en place par l'université d'Oxford suffit à rendre compte (Petherick, 2020).

Dès lors qu'il demande à l'expert de se prononcer dans le cadre d'une légitimité fondée sur une démarche scientifique, le responsable politique ne peut donc attendre de l'expert qu'il aille au-delà de son mandat pour intégrer à sa réflexion des considérations d'ordre économique, politique ou social et s'autosaisir de questions qui ne lui auraient pas été soumises. La négociation du mandat – et, le cas échéant, sa révision – constitue donc une étape fondamentale du cadrage de l'expertise, pourtant souvent négligée dans les débats sur la gestion de crise. La critique du « gouvernement des experts » prend, paradoxalement, d'autant plus de force que la composition des comités d'experts est ouverte et que leur mandat apparaît large.

L'expertise ne peut, par ailleurs, jouer son rôle d'éclairage que si elle se montre transparente sur son rapport à l'incertitude. Si l'expert peut être amené à tenir des raisonnements probabilistes, il lui revient, en revanche, de faire appréhender au décideur les lacunes et les zones d'ombre de sa réflexion, le décideur étant *in fine* le seul juge de l'application du principe de précaution (Tabuteau, 2010).

Une communication de crise à la croisée des chemins entre experts et décideurs politiques

Le partage des responsabilités entre expertise, conseil et décision politique est « mis en scène » dans le cadre de la communication de crise. Dans des situations de controverse et de forte défiance, les décideurs politiques et les experts sont en effet amenés à coopérer pour transmettre des messages crédibles, cohérents et scientifiquement valides. Loin d'être neutre, la communication de crise revêt en effet un caractère performatif : elle fait évoluer les règles de la vie collective et modifie les comportements individuels (mise en place de mesures de distanciation sociale par exemple). Son déploiement implique dès lors la mise en place de « chaînes de coopération complexes, impliquant des groupes d'acteurs aux logiques hétérogènes et caractérisées par la subordination de la fonction communication aux décisions politiques et aux savoirs biomédicaux » (Ollivier-Yaniv, 2015). Ce travail est d'autant plus important que les médias et les usagers jouent un rôle croissant dans la prise de décision en matière de santé publique, faisant de l'accès à l'information et de son partage un enjeu susceptible de rétroagir sur les conditions de la prise de décision (Cecchi, 2008).

Là où l'on attend de l'expert des informations factuelles et synthétiques, éclairées par la connaissance scientifique dont il dispose, sur la situation de crise, le décideur politique est en revanche appelé à rendre compte de ses choix et à convaincre. De l'articulation de ces communications et donc de la communication interne entre experts et décideurs, dépend la crédibilité du message : l'intervention publique du Pr Delfraissy faisant état, le 18 mars, de la pénurie de tests a pu sembler, à titre d'exemple, aller à l'encontre de celle, alors plus nuancée, du gouvernement.

Les citoyens doivent en outre pouvoir distinguer la communication du politique de celle de l'expert. L'ancien Président du comité interministériel sur les maladies à prions, le médecin Dominique Dormont, soulignait ainsi, dans le contexte de la crise de la « vache folle », la nécessité, pour l'expert, de « veiller à ce que sa communication, puisqu'il ne peut s'y soustraire, ne se juxtapose pas avec celle de la puissance publique qui seule décide » ; il ne faut pas, ajoutait-il « que les citoyens puissent confondre la communication des experts et celle des politiques. À la confusion, chacun risquerait de perdre son âme » (Dormont, 1997).

L'accélération des modes de circulation de l'information a renforcé l'attention portée à la communication de crise dans le même temps qu'elle a mis en exergue la limite de la parole des experts. Dès lors qu'il se voit investi de la « parole officielle », l'expert est en effet suspecté de subordonner son discours à des considérations d'ordre politiques (volonté de cacher une pénurie de masques par exemple). La défiance du public se nourrit alors d'une « cristallisation » de la mémoire des crises sanitaires antérieures (Barrelet, 2013).

Les gouvernements ont dès lors eu recours, dans le cadre de la pandémie de coronavirus, à un large spectre de registres de communication en cherchant à concilier la mise en valeur des experts avec la réaffirmation de la primauté du pouvoir politique. Cette diversité est d'autant plus forte que la séparation des registres du politique et de l'expertise apparaît parfois floue, les responsables politiques revendiquant fréquemment une légitimité d'experts lorsqu'ils sont eux-mêmes issus du champ sanitaire.

Plusieurs modèles de communication de crise peuvent néanmoins être identifiés :

Le modèle « politique », dans lequel la communication institutionnelle est restée dans les mains de responsables politiques de haut niveau secondés par leurs conseillers scientifiques. Principalement observé dans les pays anglo-saxons, ce modèle s'applique aussi, dans une certaine mesure, à un pays comme le Mexique, voire à certaines séquences de la communication des autorités françaises (conférence de presse conjointe du 28 mars du Premier ministre et du ministre de la Santé). Le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a ainsi tenu la plupart de ses conférences de presse aux côtés de son conseiller scientifique, Patrick Vallance, et de son conseiller médical, Chris Whitty. Le Président américain Donald Trump s'est, de même, fait accompagner, pour ses conférences de presse quotidiennes, par la coordinatrice du groupe de travail spécial, Deborah Birx, ainsi que par le virologue Anthony Fauci, directeur du *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* (Cohen, 2020).

Si ce modèle de communication a permis de rappeler le caractère fondamentalement politique des décisions adoptées au cours de la crise, le relatif effacement des experts a pu donner le sentiment d'une certaine instrumentalisation, voire d'une mise en scène de l'appel à la science.

Le modèle « technocratique », dans lequel la communication de crise relève au quotidien des autorités administratives et/ou sanitaires, sans exclure pour autant des interventions occasionnelles des responsables politiques aux points d'inflexion majeurs de la politique publique. Ce modèle peut être illustré par l'exemple de l'Italie, où la communication de crise a reposé sur les conférences de presse quasi-quotidiennes du directeur de la Sécurité civile (et chef du groupe de travail technique spécial), Angelo Borrelli, fonctionnaire de carrière et économiste de formation, tandis que le président de l'Institut supérieur de la Santé, Silvio Brusaferrò, communiquait pour sa part régulièrement sur les aspects directement médicaux. Les interventions du Président du Conseil, bien que fréquentes (seize en deux mois), sont dans le même temps demeurées de courte durée (Bertoletto, 2020). La communication de crise du ministère de la Santé polonais, qui relève de la même logique, est quant à elle demeurée au niveau institutionnel sans être incarnée par une personnalité identifiable.

On peut identifier, au sein de ce modèle, une variante « technocratico-scientifique » dans laquelle les communicants de crise relèvent à la fois de la sphère administrative, qui leur confère une légitimité institutionnelle, et de la sphère sanitaire, qui leur confère une légitimité d'expertise. C'est le cas de la plupart des pays dont l'administration sanitaire est dirigée par des fonctionnaires issus du monde scientifique, à l'instar de la Suède ou, dans une certaine mesure, de la France (au travers du rôle du Directeur général de la Santé, Jérôme Salomon). Ce modèle correspond, dans une large mesure, à celui de l'expertise internalisée qu'on retrouve principalement dans les pays de tradition de droit romain.

Le modèle délégatif, dans lequel la communication de crise est assurée par une institution publique spécialisée ; c'est le cas, dans une large mesure, de l'Allemagne, au travers de l'Institut Robert Koch, mais aussi de l'Espagne, au travers du centre de coordination et d'alertes dirigé par l'épidémiologiste Fernando Simón. Les présidents de comités d'experts ont *de facto* été amenés à endosser ce rôle, à l'instar des professeurs Delfraissy et Karim en France et en Afrique du Sud.

À ces modèles s'est, dans la pratique, juxtaposée une communication extra-institutionnelle « décentralisée », qui passe par les détenteurs perçus ou supposés d'un savoir expert sur la situation sanitaire. Il convient, au sein de cette catégorie, de distinguer les interventions des experts reconnus au sein du dispositif institutionnel d'expertise de crise (Christian Drosten en Allemagne, Adam Kucharski au Royaume-

Uni) de celles des autres praticiens et spécialistes revendiquant, en leur qualité propre, une expertise de compétence susceptible de s'ériger en alternative à l'expertise « officielle ». On compte, parmi ces derniers, des chercheurs et des épidémiologistes, d'anciens responsables politiques, mais aussi des soignants, des économistes ou encore des chercheurs en sciences sociales. Cette polyphonie, si elle a enrichi le débat public, a sans doute contribué à une forme de confusion relativiste. Elle tend, en effet, à juxtaposer des connaissances, des informations, des opinions et des croyances en leur assortissant la même valeur cognitive (Brunfaut, 2020). Ce brouillage de la notion de « science », propice à la défiance et à la désinformation, n'est pas assimilable à la pratique de la contre-expertise : celle-ci propose en effet d'affronter l'expertise sur son propre terrain – celui de l'établissement des faits, de leur interprétation et, le cas échéant, de leur traduction sous forme d'arbitrage entre des valeurs concurrentes – et non sur celui des croyances (Ollitrault, 2015).

Le public doit pouvoir identifier le positionnement de l'expert selon qu'il se pare du costume du lanceur d'alerte ou au contraire de son autorité institutionnelle. Le succès médiatique du professeur Didier Raoult, qui jouait à la fois sur le registre de l'expertise institutionnelle (en sa qualité de directeur d'institut hospitalier universitaire, mais également de membre du Conseil scientifique) et sur celui de la contestation de l'expertise, illustre les risques d'une telle confusion. En dépit de violations importantes de la démarche et de l'éthique scientifiques (principe d'administration de la preuve, suspension du jugement en situation d'incertitude – *equipoise*, recours à des arguments d'autorité), le Pr Raoult a ainsi pu se constituer, aux yeux du public, comme un pôle de « contre-expertise ». Il a alors été capable, à la faveur d'une communication active sur les réseaux sociaux, de mobiliser des ressources institutionnelles et politiques considérables.

Nourrie par la défiance des populations vis-à-vis de l'expertise instituée, cette démarche a contribué, bien plus qu'au pluralisme de la discussion scientifique, à déplacer le débat scientifique de la discussion des faits vers la sphère de l'opinion. Une telle dérive démontre dans le même temps les limites de toute entreprise d'unification de la parole scientifique : faute de pouvoir s'exprimer dans un cadre légitime, la contre-expertise risque alors de se fondre dans la contestation du pouvoir politique, voire dans la revendication identitaire.

Éthique et pluralisme de l'expertise

Ces remarques appellent à une éthique de l'expert dans sa communication publique, dont l'on retrouve les bases dans les retours d'expérience de plusieurs comités d'expert : le comité Dormont sur les maladies à prions avait adopté, dès 1997, une série de règles de communication parmi lesquelles figurait le refus de polémiquer avec d'autres experts, l'interdiction de s'exprimer individuellement au nom du comité et le choix de l'écrit comme mode exclusif de communication publique (afin d'éviter toute instrumentalisation accidentelle des propos tenus) (Granjou, 2010).

Le rapport à l'expertise renvoie *in fine* au débat entre éthique de la conviction et de la responsabilité. Dans un premier modèle, l'expert se situe à l'interface entre le savant et le politique. Compétent et indépendant, il est alors capable « de mobiliser les acquis de la recherche pour orienter le débat social et la décision politique » et de porter une recommandation (Freyssinet, 2008). Dans le second, il s'inscrit dans un « réseau de relations » entre des acteurs aux objectifs parfois contradictoires, au risque d'une instrumentalisation politique de l'expertise. L'expert doit donc être capable, tout en préservant l'intégrité de son jugement scientifique, d'internaliser une partie la contrainte

politique, qui peut créer un hiatus entre l'optimum technique et l'optimum social. Dans un contexte d'urgence, l'expert est en effet susceptible de recommander des mesures aux conséquences sociales potentiellement très lourdes (fermeture d'école, restrictions aux libertés individuelles, report d'élections). L'expert doit alors être attentif, dans sa communication, à préserver la capacité du décideur à décider d'en assumer les conséquences ou, à l'inverse, de s'en écarter.

Dès lors qu'elle ouvre la porte à la possibilité d'une erreur et d'une contestation, l'incertitude contraint l'expert à devoir établir sa crédibilité pour rester légitime. Cette démarche peut conduire les individus revendiquant une expertise à situer leur démarche dans une pluralité de justifications et de sphères de valeur (Boltanski, 1991). Il est donc nécessaire, en cas de dispute, de disposer d'un principe supérieur sur la base duquel s'accorder pour hiérarchiser les revendications à l'expertise. Si l'expertise, au sens où l'entend la démarche de gouvernance appuyée par les faits, se situe traditionnellement dans la « cité industrielle », qui valorise la logique de la preuve, une démarche d'expertise peut également prétendre à se situer dans la cité de l'opinion, où prime la reconnaissance des pairs, voire dans la cité civique ou, à l'instar du professeur Raoult, dans la « cité inspirée » basée sur l'intuition. Le pluralisme des instances d'expertise, dans le cadre d'un dialogue renouvelé entre science et société civile, semble, dès lors souhaitable afin d'éviter une contestation, voire un dévoiement de l'expertise.

2.2. La transparence de l'expertise, clé de voûte de la légitimité de la décision publique

La question de l'expertise est indissociable, dans le cadre d'une délibération démocratique, de celle de la transparence. Celle-ci se pose à plusieurs titres : dans le cadre, d'abord, de l'examen par les citoyens de l'action des gouvernants, qui suppose de pouvoir comprendre sur quels ressorts s'appuie la décision. Dans une perspective, ensuite, de raffermissement de la crédibilité de l'action publique qui, dès lors qu'elle se réclame des ressorts d'une rationalité technique, doit pouvoir se voir mise à l'épreuve de cette dernière, au risque de voir se multiplier, face à la défiance, les contestations et les désinformations. Celle-ci naît en effet des contextes d'asymétrie de pouvoir et d'information, où la définition de ce qui est vrai ou non repose sur un groupe limité d'expert et où la communication officielle, souvent descendante, n'apparaît pas toujours satisfaisante face aux récits alternatifs (témoignage individuel, cercle familial) (Barrelet, 2013).

La transparence obéit à un but d'amélioration et de mise à l'épreuve du processus d'expertise, dont les lacunes ou les biais doivent pouvoir être révélés : l'expertise peut ainsi s'enrichir des contributions d'autres champs disciplinaires et, le cas échéant, de la société civile. En situation d'asymétrie d'information entre commanditaires et experts, la transparence permet d'alerter le décideur public sur les biais éventuels auxquels il s'expose et de réévaluer le mandat donné à l'expert. Elle est une condition du dialogue entre l'expert, qui s'inscrit dans une fonction de traduction et d'interprétation, et le chercheur qui produit la connaissance : lorsque l'expert dispose, de par son capital symbolique et/ou bureaucratique, d'une forte aura vis-à-vis des décideurs, mais s'est vu discréditer par ses pairs ou intervient en dehors de son champ de compétence, la transparence peut jouer un rôle d'alerte vis-à-vis du décideur (Delmas, 2011).

La transparence contribue ainsi à la légitimité et à la crédibilité de l'action publique. Elle conditionne dans le cadre du processus de reddition de comptes (sur le plan politique, voire pénal), la capacité du public à retracer les rôles respectifs du conseiller, du décideur et de l'exécutant dans la prise de décision, mais aussi à comprendre les choix de valeur sous-jacents. Elle est nécessaire au processus d'apprentissage dès lors qu'elle permet aux acteurs de mieux apprendre de leurs erreurs. Elle préserve enfin l'autonomie et l'intégrité de la science ; le partage des données scientifiques avec le public permet alors de construire un processus de délibération ouvert et de poser les bases d'une « démocratie dialogique » (Callon, 2001).

La question de la transparence s'est posée avec une acuité particulière durant la crise sanitaire dès lors que l'expertise s'exerçait en dehors des instances dotées de procédures de partage des connaissances avec le public. La transparence tient alors à plusieurs éléments.

La publicité du nom des experts : l'exigence de transparence implique de connaître l'identité de ceux qui conseillent les décideurs et qui participent aux délibérations des instances d'expertise. Si la France a fait le choix de publier par décret le nom de l'ensemble des membres du Conseil scientifique, qui publie en outre la liste des présents dans chacun de ses avis, d'autres pays se sont refusés à une telle transparence. Cela a longtemps été le cas de la Pologne et du Royaume-Uni, soucieux de protéger les experts d'atteintes à leur vie privée, mais également de maintenir le caractère relativement informel des instances d'expertise. Le gouvernement espagnol n'a quant à lui pas divulgué le nom des membres des comités d'experts chargés des questions les plus sensibles (mise en œuvre territoriale de la stratégie de déconfinement) (Alba, 2020). Il a en revanche rendu publique, comme l'y obligeait au demeurant la loi, la composition des membres des comités d'experts spécialisés (comité scientifique, comité technique).

L'expérience du Royaume-Uni illustre les limites d'une démarche de non-transparence dès lors que l'autorité politique entend fonder sa décision sur une prétention d'objectivité scientifique (Kupferschmidt, 2020, Coker, 2020) : la présence (et la participation active) de deux conseillers politiques du Premier ministre, parmi lesquels son chef de cabinet Dominic Cummings, a ainsi soulevé, dès lors qu'elle a été révélée par une fuite à la fin du mois d'avril, un vif débat au regard des risques qu'elle comportait pour l'intégrité du processus délibératif (Sample, 2020). L'absence de transparence sur la composition du groupe a, plus fondamentalement, occulté la nature de l'expertise reçue par le gouvernement. La défiance vis-à-vis du SAGE a, *in fine*, motivé la constitution par l'ancien conseiller scientifique du gouvernement David King d'un « contre-comité » d'expertise.

La publicité du processus délibératif, qui suppose *a minima* de communiquer la date et l'objet des réunions. La plupart des comités d'expertise ont rendu compte par écrit de leurs réunions, cette forme étant jugée moins propice que l'oral au dévoiement ou à l'instrumentalisation des avis rendus. L'évolution de la posture du gouvernement britannique illustre, à ce titre, le constat de la nécessité d'une plus grande transparence dans les procédures d'expertise. Ayant choisi de rendre publique, à partir de la mi-mai, une partie du compte-rendu des réunions du SAGE, les autorités britanniques ont rapidement été contraintes d'opter pour leur publication intégrale après qu'il fut démontré qu'elles avaient occulté les sections les plus critiques (Lewis, 2020). Le Conseil scientifique français n'a, quant à lui, pas publié de comptes rendus détaillés, mais a en revanche rendu publics ses avis, détaillant les éléments et, le cas échéant, les publications ayant fondé sa décision. Les autorités espagnoles n'ont, par contraste,

rendu publics ni les avis ni les comptes rendus des délibérations des instances d'expertise.

La publicité des éléments de preuve, qui implique que les experts partagent tout ou une partie des éléments sur lesquels ils ont fondé leur analyse (études scientifiques) afin d'ouvrir le débat scientifique, mais aussi de s'assurer que la décision soit intervenue sur la base de critères objectifs (lorsqu'il implique par exemple des arbitrages entre régions, groupes sociaux ou secteurs économiques). La publication par le gouvernement britannique de ses hypothèses sous-jacentes a, par exemple, permis un débat mieux informé sur les conditions de leur usage.

Le domaine de l'avis, qui a vocation à être public, doit ici être distingué de celui du conseil, dont la publicité pourrait dévoyer la fonction en investissant l'expert d'une légitimité qui n'est pas la sienne. Comme le rappelle Yves Bréchet, « si le conseiller donne son avis publiquement au décideur, il donne à cet avis un poids qui est d'origine non scientifique, qui est la capacité à influencer l'opinion, notamment via les faiseurs d'opinions que sont les médias. Il en résulte que le conseiller scientifique du décideur politique doit observer une réserve absolue, tout en ayant vis-à-vis de celui qu'il conseille une franchise absolue » (Bréchet, 2015).

La culture scientifique, indispensable corollaire de la transparence ?

La transparence de l'expertise est d'autant mieux garantie que les décideurs et l'opinion publique disposent des outils nécessaires à l'évaluation de sa crédibilité et à la bonne appréhension des degrés d'incertitude auxquels elle fait face. La chancelière allemande, Angela Merkel, aurait ainsi été placée de par sa formation de chimiste, dans une position privilégiée pour appréhender la dynamique pandémique et s'appuyer sur une expertise scientifique diversifiée et crédible (Miller, 2020).

Faute d'être capable d'opérer un choix rationnel entre des expertises rivales, le non-expert peut ainsi être amené à nourrir « l'illusion d'une autonomie épistémique » qui l'amènera à accorder à tort sa confiance à des experts peu crédibles, mais habiles communicants (Huet, 2013). Dès lors que le processus de production de la connaissance suppose, dans sa phase initiale des doutes et des désaccords, la transparence peut en effet « être instrumentalisée et contre-productive pour les profanes en quête d'un expert intègre, fiable et crédible ». Certains agents peuvent, par exemple, être amenés à utiliser un capital symbolique accumulé en dehors de la sphère scientifique pour influencer dans un champ de recherche sur lequel ils n'ont pas de légitimité scientifique, à l'instar du géochimiste Claude Allègre en matière de changement climatique ou du microbiologiste Didier Raoult en matière d'épidémiologie. La communication normative est devenue un enjeu scientifique majeur à l'heure où la « fin des distances géographiques » de la société met en exergue le poids toujours présent des distances culturelles (Wolton, 2001). Face aux limites de la communication technique, le risque est réel d'une marginalisation des savoirs scientifiques au profit des experts et des conseillers aux discours séduisants.

Au-delà de la réflexion sur la formation scientifique et du rôle des passeurs de savoir, il est donc indispensable que la transparence aille de pair avec un dialogue nourri entre l'expert et la société civile. Certains observateurs voient dans la figure de l'expert indépendant en dialogue avec la société civile la marque non de l'absence d'une démocratie effective, mais celle, au contraire, de l'émergence d'une démocratie post-parlementaire « dans laquelle de nouveaux modes de légitimation, comme l'expertise, tendent à supplanter l'élection et la représentation » (Lequesne, 2001). L'expertise

devient la garantie d'un « bon gouvernement », où la confiance dans l'apport des experts va de pair avec la participation des citoyens à la construction de la décision publique.

Pilotage par les indicateurs et transparence du débat public

La question de la transparence invite enfin à problématiser la question du choix des indicateurs sur la base desquels elle se fonde, mais également à partir desquels son efficacité sera jugée. Dans une situation d'asymétrie d'information entre administration, experts et décideurs, l'indicateur peut en effet tout aussi bien contribuer à renforcer le pouvoir de l'expert que permettre au décideur politique de disposer d'une grille d'interprétation autonome dans la préparation (démarche d'évaluation des risques) et le pilotage de la crise (Boutaric, 2010). La production et l'interprétation des indicateurs posent ainsi les bases de l'analyse « coûts-bénéfices » qui permet d'arbitrer sur la base de critères politiques (Deffains, 2020).

Bien conçu, l'indicateur joue également un rôle dans l'évaluation des politiques publiques. Le rôle des indicateurs dans la gestion de la crise sanitaire du SARS-COV2 méritera, dans ce contexte, de faire l'objet d'une étude spécifique. Abondamment commentés les chiffres d'hospitalisation, de mortalité et de surmortalité saisonnière communiqués quotidiennement par la direction générale de la santé ont constitué, à ce titre, l'indicateur le plus visible dans le contexte de la crise sanitaire (Hecketsweiler, 2020). Ils ont vraisemblablement contribué à légitimer les mesures de confinement en faisant prendre conscience de l'ampleur de la dynamique épidémique, dans le même temps qu'ils ont constitué, en dépit des nombreuses réserves méthodologiques y afférant (Rosental, 2020), un premier élément de comparaison pour le grand public. Le choix des gouvernements français ou espagnols d'appuyer la stratégie de déconfinement sur le partage d'indicateurs synthétiques facilement accessibles (et donc vérifiables) a certainement, à ce titre, contribué à l'appropriation de ce processus par les citoyens.

2.3. L'expertise de crise, un enjeu démocratique

L'expertise permet, en instituant des formes de légitimité alternatives au suffrage, d'ouvrir la sphère de la décision publique à des acteurs situés en dehors du champ politique. Si la « transparence » de l'expert mérite, on l'a vu, d'être interrogée, le recours à l'expertise soulève donc plus fondamentalement le risque d'un dessaisissement progressif du citoyen au profit des « sachants ». L'appel à l'expert contient cependant tout autant les germes d'une « dérive technocratique » que le potentiel d'une valorisation accrue des savoirs issus de la recherche et du terrain. La multiplication des controverses scientifiques et la généralisation de la défiance justifient plus que jamais de situer les dispositifs d'expertise au cœur du débat démocratique.

La réflexion sur l'intégration de l'expertise à l'exercice de la démocratie renvoie à l'idéal-type de l'expertise « pragmatique » définie par Jürgen Habermas. Là où les modèles « décisionnistes » et technocratiques ne permettent pas d'intégrer la rationalité scientifique et la raison pratique, le modèle pragmatique fait ainsi reposer l'action publique sur un dialogue constant entre la sphère (politique) des valeurs et la sphère (scientifique) des techniques. Si les experts scientifiques conseillent les instances qui prennent les décisions, les politiques doivent, quant à eux, « passer commande aux

savants en fonction de la pratique » (Habermas, 1973). L'expert contribue malgré tout toujours, dans ce modèle, à « imposer ses objets » et à « faire parler le monde muet » (Latour, 2016) ; l'expertise continue ainsi à définir la frontière entre le monde du technique et le monde du social, les objets relevant du premier champ « échappant au débat démocratique » (Callon, 2001).

Cette critique a rencontré un certain écho dans le contexte de la crise sanitaire : un certain nombre de commentateurs ont ainsi regretté que des décisions aux conséquences massives soient intervenues sans réel débat démocratique, sinon sur des enjeux importants, mais limités, tels que le traçage numérique (Davet, 2020). Elle rend nécessaire une réflexion plus large sur les modalités d'association des parlements nationaux à la préparation des crises (doctrine de gestion des stocks stratégiques par exemple) autant qu'au suivi et à l'évaluation des politiques publiques menées sous le régime de l'urgence. Le modèle allemand semble riche d'enseignements dès lors qu'il permet, au travers notamment du rôle essentiel des commissions d'enquête parlementaires, d'entretenir, en dehors des seules périodes de crise, un lien constant entre les partis politiques, le milieu universitaire et les sociétés (Leipprand, 2017, Aykut, 2019).

Décision sanitaire et participation – la relation entre l'expert et le citoyen en démocratie

Alors que les frontières entre savoirs savants et profanes apparaissent parfois, paradoxalement, de plus en plus ténues (Barbier, 2013), ce sont davantage les modes d'intégration de l'expertise dans la décision publique que son existence même qui posent question.

Un premier champ de réflexion, ouvert dans le cadre des controverses environnementales, porte sur la question des asymétries d'information entre décideurs, experts, scientifiques et citoyens. Lorsqu'un soupçon pèse sur l'indépendance, la légitimité ou même l'adéquation de l'expertise, il est possible, sans céder au relativisme, de concevoir des modes d'association permettant l'association et la participation des citoyens à la décision publique. Les « jurys de citoyens », les « conférences de consensus » et les différents organes de démocratie locale offrent ainsi de multiples instances de « forums hybrides » (Callon, 2001) associant connaissances scientifiques et profanes, élus et citoyens. Ces espaces permettent, face à la controverse sociotechnique, de partager la connaissance, mais aussi les éléments d'incertitude, pour faire la part des questions qui relèvent de considérations scientifiques et techniques et de celles qui relèvent davantage de considérations économiques et éthiques. Ils permettent, dans le même temps, de faire partager aux experts institués des savoirs profanes (qui peuvent relever d'un champ pratique et opérationnel), voire d'identifier des champs d'expertise qui auraient précédemment été ignorés et mériteraient d'être davantage appréhendés dans la construction de la décision publique.

Ce courant de réflexion, initié dans le champ de la régulation des risques (notamment dans le secteur nucléaire), a trouvé un écho particulier au travers de la notion de démocratie sanitaire, consacrée, en France, par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et la création d'une série d'instances de « proximité citoyenne » (Conférences nationales et régionales de santé, Conseils territoriaux). Au regard de la complexité, mais aussi de la centralité des questions de santé dans les politiques publiques et dans la vie démocratique, il apparaissait en effet indispensable de donner les garanties d'un processus de décision transparent et éclairé. Sans remettre en cause

la connaissance scientifique elle-même, cette démarche visait à « substituer à une démarche de choix implicites, faits dans les couloirs des administrations ou les services des hôpitaux, des cliniques et des laboratoires pharmaceutiques, une pratique de choix explicites, transparents et débattus » (Tabuteau, 2010).

La crise sanitaire a cependant révélé les failles de la démocratie sanitaire et scientifique à travers le monde (Powell, 2020). Les instances de la démocratie sanitaire, qui auraient pu servir de lieu de coordination entre les experts et la société civile, sont ainsi restées silencieuses (la Conférence nationale de santé n'a, par exemple, pas rendu d'avis sur la gestion de crise). Cette mise en retrait interroge sur la qualité du dialogue entre la société, la science et le politique dans un contexte où la multiplication des initiatives citoyennes témoignait de la vitalité des solidarités « profanes ». Dans les pays qui se sont efforcés de les valoriser, à l'instar de la Nouvelle-Zélande, ces initiatives ont en effet constitué un levier important pour les pouvoirs publics.

Ce constat traversait l'appel à une coordination immédiate entre sciences et société adressé le 9 mai par un collectif de quarante-quatre médecins, chercheurs, philosophes, militants associatifs, entrepreneurs et syndicalistes français comptant parmi ses membres les présidents du Conseil scientifique et du comité CARE (Le Monde, 2020). Estimant que l'association de ceux qui vivront l'application des recommandations à leur élaboration permet des décisions « plus justes, efficaces et mieux vécues », les signataires appelaient à la fondation immédiate d'un espace de dialogue entre les experts et la société civile (France Stratégie, 2020). Ces propositions pourraient justifier la création, sur le modèle américain, d'un bureau du conseil scientifique chargé de conseiller l'exécutif, mais également de valoriser la culture scientifique vis-à-vis de la société civile (Bréchet, 2018). Elle invite, enfin, à valoriser davantage la pratique de la « contre-expertise », qui renvoie à la capacité d'acteurs non institutionnels de produire de manière autonome des données sur un problème donné (Ollitrault, 2015).

Afin que le décideur puisse appréhender au plus juste les apports qu'il est en droit d'attendre de l'expertise et les limites auxquelles celle-ci se heurte, il est par ailleurs essentiel de « faire savoir les savoir-faire » et d'entretenir le dialogue entre science et société (Euzen, 2019). Ce processus, qui passe ordinairement par la publication d'ouvrages de vulgarisation scientifique et par la participation des scientifiques à des manifestations possibles, peut, dans certains cas, prendre une forme quasi-institutionnelle, comme l'a illustré la contribution du GIEC à la reconfiguration progressive du débat sur le changement climatique (Aykut, 2019). La confiance du décideur dans l'expert est, en retour, d'autant plus forte que celui-ci entretient un lien fort avec la société civile.

Expertises mondialisées, sensibilités nationales ?

La mondialisation croissante des crises sanitaires (et non plus seulement des épidémies) a fait surgir, dès le XIXe siècle, le besoin d'une mise en réseau des expertises, en même temps que d'une coordination accrue des politiques sanitaires à l'échelon international. Les grandes conférences sanitaires internationales réunies à partir de 1851 ont ainsi contribué à une meilleure appréhension des phénomènes pandémiques en même temps qu'à poser les jalons d'une gouvernance sanitaire mondiale, dont est aujourd'hui issue l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (Telesetsky, 2020). Si celle-ci a brièvement joué un rôle central dans la coordination des réponses nationales lors des crises du SRAS et d'Ebola, l'OMS exerce pour

l'essentiel des fonctions de mise en réseau des expertises médical et de conseil aux autorités sanitaires (Buranyi, 2020).

L'OMS ne s'est cependant pas vue reconnaître, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le rôle d'expertise qu'elle aurait logiquement dû assumer face à une pandémie émergente (Marichalar, 2020). Les recommandations de l'OMS, qui plaidait dès février en faveur d'interventions non pharmaceutiques précoces ainsi que de la mise en place de campagnes de dépistage massives n'ont ainsi été suivies que par une minorité de gouvernements nationaux ; de nombreux pays ont, à l'inverse, décidé de fermer leurs frontières alors que cette mesure était déconseillée par l'OMS (Benkimoun, 2020). Cette marginalisation reflète, au-delà des considérations liées à la gouvernance de l'OMS, la difficulté d'une telle organisation à se positionner de manière crédible dans un rôle de conseil ou d'expertise scientifique dès lors qu'elle obéit à des logiques d'ordre diplomatique ou politique. Le travail de coordination et de mise en réseau des expertises qui s'effectue au quotidien niveau des sphères administratives et techniques (agences, ministères techniques, ministères des Affaires étrangères) apparaît dès lors moins opérant dans un contexte de crise où les politiques sanitaires se voient réinvesties par le champ politique.

Plusieurs arguments plaideraient pour que le recours à l'expertise s'exerce davantage en dehors du seul cadre national : une telle ouverture permettrait l'accès à un vivier d'experts plus large et plus diversifié, permettrait de renforcer l'indépendance des experts moins vulnérables aux risques de corruption intellectuelle (volonté de plaire au Prince, égard pour les collègues) et réduirait les biais de conformisme. Le modèle de l'expertise supranationale se heurte toutefois, au-delà des considérations de souveraineté et donc de légitimité vis-à-vis du collectif national, à des obstacles pratiques, a fortiori en période d'urgence (structuration des réseaux d'experts, nécessité d'une bonne connaissance du contexte culturel et opérationnel national, maîtrise de la langue). La coopération internationale peut alors s'exercer au niveau des communautés épistémiques, au sein desquelles on a pu constater durant la crise du Covid-19 un partage croisé des expertises : le Conseil scientifique français a, ainsi, cité à plusieurs reprises des positions de l'Académie des sciences allemandes dans ses avis.

Conclusion

La réponse des pouvoirs publics face à la crise sanitaire s'est appuyée sur un recours massif et à l'expertise scientifique, mobilisée, dans des délais très courts, dans une grande variété de registres. Si les dispositifs d'intégration de l'expertise à la décision publique reflètent l'exceptionnalisme de la crise sanitaire, ils témoignent aussi de rapports à très différents au rôle des experts d'un pays à l'autre. La réactivation de la figure de l'expert, enrôlé pour éclairer l'action publique, mais aussi, dans une certaine mesure, pour réaffirmer la crédibilité de l'action publique, a, dans le même temps, cristallisé la défiance des populations face au spectre du « gouvernement des experts ». Elle a renvoyé l'autorité politique à ses responsabilités dans la formulation des questions posées aux experts autant que dans la traduction donnée à leurs recommandations en termes de politiques publiques.

La crise sanitaire invite, dans le même temps, à tirer quelques leçons, dans le contexte français, en vue de mieux intégrer l'expertise au sein du processus démocratique. Elle rappelle, d'abord, l'intérêt, pour les gouvernants, de disposer d'une structure de conseil capable d'animer, sur une base permanente, le débat avec la communauté scientifique et d'assurer le renouvellement régulier de l'expertise, à l'instar des grandes institutions de recherche, des académies savantes ou encore du Conseiller scientifique des pays anglo-saxons. Elle suggère, ensuite, que la conception de l'expertise comme un espace de dialogue polycentrique plutôt que comme un monopole d'État peut enrichir, dans des situations de forte incertitude, la décision publique. Elle met ainsi en exergue la nécessité d'un dialogue vivant entre les structures d'expertise et la société civile, qui permettrait d'associer différents registres de légitimité et d'expertise face aux risques de la défiance. Elle invite enfin, à insuffler davantage de culture scientifique dans les institutions démocratiques – et notamment parlementaires – en vue d'une meilleure anticipation de la prochaine crise.

Bibliographie

- Alba, A.**, « La lista de expertos que deciden el cambio de fase no ha sido filtrada », EFE, 11 mai 2020.
- Altman, M.**, « Smart thinking, lockdown and Covid-19: Implications for public policy », *Journal of Behavioral Economics for Policy* (2020), pp. 23-33
- Armour S., Burton TM.**, « HHS Secretary Is Largely Sidelined in U.S. Effort to Battle Coronavirus », *Wall Street Journal*, 15 mars 2020
- Aykut, S.** « La construction du changement climatique comme problème public – débat médiatique et expertise climatique en France et en Allemagne » in Damay, L., *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, 2019, Presses de l'Université Saint-Louis, pp. 50-74
- Bachir-Benlahsen, M.**, « Faire de sagesse vertu. La réforme du code de la nationalité », *Politix*, n° 16 (1991), pp. 33-40
- Bacqué, R. et al.**, « Confinement : les vingt jours où tout a basculé au sommet de l'Etat », *Le Monde*, 20 mars 2020
- Banks, M.**, « Wearing masks could pose health hazard, says head of EU agency », *The Parliament Magazine*, 4 mai 2020
- Barbier, M., Cauchard, L., Joly, P-B., Paradeise, C. et Vinck, D.**, « Pour une approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 7, n° 1 (2013), pp. 1-23
- Barrelet, C., Bourrier, M., Burton-Jeangros, C., Schindler, M.**, « Unresolved issues in risk communication research: The case of the H1N1 pandemic (2009-2011) », *Influenza and Other Respiratory Viruses*, Vol. 7 (2013), pp. 114-119
- Benkimoun, P., Lemaître, F., Bourreau, M.**, « Coronavirus : la gestion de la pandémie par l'OMS sous le feu des critiques », *Le Monde*, 14 avril 2020
- Bernstein, L.**, « Growing friction between White House, CDC hobbles pandemic response », *The Washington Post*, 15 mai 2020
- Bertoletto, S.**, « France and Italy, different communication styles and parallel political drivers in the management of the covid-19 crisis », Berti Jacchia Franchini Forlani Studio Legale
- Boltanski, L., Thevenot, L.**, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991
- Boutaric, F.**, « L'appropriation de la méthode de l'évaluation des risques sanitaires en France », *Écologie & politique*, 2010/2 (N° 40), pp. 117 à 135
- Bréchet, Y.**, « Former et informer les décideurs », Association française pour l'information scientifique, 21 mars 2015
- Brousseau & Sietsema**, « Masks-for-all for COVID-19 not based on sound data », Center for Infectious Diseases Research and Policy, Avril 2020
- Brunfaut, S.**, « Etienne Klein : aimer la vérité, oui, mais pas déclarer vraies les idées que nous aimons », *L'écho*, 4 mai 2020

- Buranyi, S.**, « The WHO v coronavirus: why it can't handle the pandemic », *The Guardian*, 10 avril 2020
- Callon (M.), Lascoumes (P.) et Barthe (Y.)**, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- Cancryn, A., Diamond, D.**, « Behind the scenes, Kushner takes charge of coronavirus response », *Politico*, 1^{er} avril 2020.
- Cassuto, T.**, « La judiciarisation des catastrophes de santé publique. Du sang contaminé à l'amiante », in Cassuto, T., *La santé publique en procès*, Presses universitaires de France, 2008, pp. 163-189.
- Chevallier, J.**, « Expertise scientifique et décision politique », Le club des juristes, 23 mars 2020.
- Chevallier, J.**, « L'entrée en expertise », *Politix*, n° 36 (1996), pp. 33-50
- Cohen, J.**, « 'I'm going to keep pushing.' Anthony Fauci tries to make the White House listen to facts of the pandemic », *Science Mag*, 22 mars 2020
- Coker, R.**, « Coronavirus can only be beaten if groups such as Sage are transparent and accountable », *The Guardian*, 28 avril 2020
- Commission Européenne**, « Livre blanc sur la gouvernance européenne » (2001), 40 p. Commission européenne, « COVID-19 : la Commission met sur pied une équipe européenne d'experts scientifiques pour renforcer la coordination et la réaction médicale dans l'UE », 18 mars 2020
- Conseil Scientifique**, « Sortie progressive du confinement : prérequis et mesures-phares », 20 avril
- Davet, G., Lhomme, F.**, « Aux origines de la crise sanitaire », *Le Monde*, 5-9 mai 2020
- Deffains, B., Perroud, T.**, « Crise du coronavirus : l'arbitrage entre les bénéfices et les coûts semble avoir été omis ou n'a pas été rendu public », *Le Monde*, 15 mai 2020
- Delmas, C.**, *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, « Repères », 2011, 128 p.
- Dequech, D.**, « Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty », *Journal of Economic Issues*, Vol. 35 n° 4 (2001), pp. 911-929
- Der Spiegel**, « Corona-Experten : Die Berater der Macht », 13 mai 2020
- Devlin, H.**, « Public's trust in science at risk, warns former No 10 adviser », *The Guardian*, 3 mai 2020.
- Dobbs, M.**, « National Governance of Public Health Responses in a Pandemic? », *European Journal of Risk Regulation* (2020), pp. 1–9.
- Dormont, D.**, « Réflexions sur l'expertise scientifique à propos de la BSE », *INRA Mensuel*, n° 91 (1997).
- ECDC**, « Using face masks in the community - Reducing COVID-19 transmission from potentially asymptomatic or pre-symptomatic people through the use of face masks », 8 avril 2020
- Encinas de Munagorri, R.**, « Quel statut pour l'expert ? », *Revue française d'administration publique*, n° 103 (2002), pp. 379-389

- Euzen, A.**, « Les scientifiques, des éclaireurs de la décision politique ? Partage d'expérience autour de formes de communications scientifiques et politiques », *Hermès, La Revue*, vol. 85, n° 3 (2019), pp. 132-138
- Ferry, J.-M.**, « Max Weber ou Jürgen Habermas : Administration rationnelle ou politique raisonnable ? », *Raison présente*, n° 63 (1982), pp. 57-65
- Felt, U., Wynne, B.**, « Taking European Knowledge Society Seriously – Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate, Directorate-General for Research, European Commission », Commission européenne (2007), 96 p
- Ford, J.**, « The battle at the heart of British science over coronavirus », *Financial Times*, 15 avril 2020.
- France Stratégie**, « Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions », mai 2020
- Freyssinet, J.**, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi*, n° 101 (2008), pp. 199-212
- Gilbert, C.**, « Risques nucléaires, crise et expertise : quel rôle pour l'administrateur ? », *Revue française d'administration publique*, Vol. 103 n° 3 (2002), pp. 461-470
- Granjou, C., Barbier, M.**, « Être expert face au politique : les transformations d'une pratique de la précaution », in *Métamorphoses de l'expertise. Précaution et maladies à prions*, sous la direction de Granjou, C., Barbier, M., Editions Quæ, 2010, pp. 147-226
- Greenlagh, T., Schmid, M., Czypionka, T., Bassler, D. et Gruer, L.**, « Face masks for the public during the covid-19 crisis », *British Medical Journal*, n° 8242 (2020)
- Gornitzka, A., Sverdrup**, « Enlightened decision making? », *Politiques européennes*, n° 32 (2010), pp. 125-149
- Grimmelikhuijsen, S. J.**, « Behavioral Public Administration : Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, Vol.77 n°1 (2016), pp. 45-56
- Habermas, J.** « Scientification de la politique et opinion publique » in *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1973.
- Hart, P.**, "Irving L. Janis' Victims of Groupthink", *Political Psychology*, Vol. 12 n° 2 (1991), pp. 247-278
- Hecketsweiler, C.**, "Pour réussir l'identification des cas contacts des malades, il faudrait que tout le monde joue le jeu", *Le Monde*, 9 mai 2020
- Horenstein, A. et Grabiszewski, K.**, "Coronavirus : quand les mesures de sécurité conduisent à un comportement plus risqué", *The Conversation*, 11 mars 2020.
- Horwell, C.J., McDonald, F.**, « Coronavirus: why you need to wear a face mask in France, but not in the UK », *The Conversation*, 5 mai 2020.
- Howard, Huang, Tufekci et al.**, "Face Masks Against COVID-19: An Evidence Review", PNAS Preprint, mai 2020.
- Huet, P.**, « Pour un climat de clarté ? Usages et mésusages de la transparence sur l'expertise scientifique en situation de controverse », *Éthique publique*, Vol. 15 n° 1 (2013).
- Jakubowski, E., Martin-Moreno, J.M., McKee, M.**, « The governments' doctors: The roles and responsibilities of chief medical officers in the European Union », *Clinical Medicine*, Vol. 10 n°6 (2010), pp. 560–562.

- Jałochowski, K.**, « Polowirus. Co mówi polska symulacja Covid-19? », *Polityka*, 23 avril 2020.
- Jasanoff, S.** « The science of science advice », in Wilsdon, J., Doubleday, R., « Future Directions for Scientific Advice in Whitehall », University of Cambridge CsaP, 2013 (158 p)
- Kantar/Wissenschaft im Dialog**, Wissenschaftsbarometer Corona Spezial, 15/16 avril 2020
- Keck, F.**, « En France, l'obligation de porter le masque serait une révolution », *Le Monde*, 8 avril 2020
- Knorr Cetina K.**, « Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi-Economic Models of Science », *Social Studies of Science*, Vol. 12 n°1 (1982), pp. 101-130
- Kupferschmidt, K.**, « U.K. government should not keep scientific advice secret, former chief adviser says », *Science Mag*, 11 mai 2020
- Landler, M., Castle, S.**, « The Secretive Group Guiding the U.K. on Coronavirus », *The New York Times*, 23 avril 2020
- Lechowycz-Dyl, K.**, « MZ wskazało ekspertów doradzających resortowi w kwestiach dot. COVID-19 », *Puls Medycyny*, 15 mai 2020
- Leipprand, A., Flachsland, C., Pahle, M.**, « Advocates or cartographers? Scientific advisors and the narratives of German energy transition », *Energy Policy*, vol. 102 (2017), pp. 222-236
- Lemarié, A., Faye, O.**, « Entre le conseil scientifique et l'exécutif, une relation aigre-douce », *Le Monde*, 13 mai 2020.
- Lequesne, C., Rivaud, P.**, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, Vol. 51 n° 6 (2001), pp. 867-880
- Lewis, P., Conn, D.**, « UK scientists condemn 'Stalinist' attempt to censor Covid-19 advice », *The Guardian*, 8 mai 2020
- Linde, P.**, « Mascarillas: de innecesarias a obligatorias en menos de dos meses », *El Pais*, 2 mai 2020
- Linde, P.**, « Los 17 sistemas sanitarios necesitan un mecanismo que los unifique », *El Pais*, 17 mai 2020
- Marichalar, P.**, « Savoir et prévoir - Première chronologie de l'émergence du Covid-19 », *La Vie des idées*, 25 mars 2020
- Mason, R.**, « Boris Johnson reacted too slowly to Covid-19, says former scientific adviser », *The Guardian*, 15 avril 2020
- Masserey, E.** « Une trajectoire du risque pandémique », in Dominique Bourg éd., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*. Presses universitaires de France, 2013, pp. 339-346.
- Meyer, M., Molyneux-Hodgson, S.** « “Communautés épistémiques” : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? », *Terrains & travaux*, 2011/1 (n° 18), pp. 141-154
- Miller, S.**, « The Secret to Germany's COVID-19 Success: Angela Merkel Is a Scientist », *The Atlantic*, 20 avril 2020

- Mitze, T., Kosfeld, R., Rode, J., Wälde, K.**, „Face Masks Considerably Reduce COVID-19 Cases in Germany: A Synthetic Control Method Approach”, IZA Discussion Paper (2020), 31 p.
- Mulgan, G.**, « Experts and experimental government » in Wilsdon, J., Doubleday, R., *Future Directions for Scientific Advice in Whitehall*, University of Cambridge CsaP, 2013 (158 p).
- Munafò, M.**, « What you need to know about how coronavirus is changing science », *The Conversation*, 5 mai 2020.
- Munro, J., Richards-Hewat, S.**, “Lessons from HIV/AIDS for the fight against COVID-19 in Indonesia”, *The Conversation*, 5 mai 2020
- Nationale Akademie der Wissenschaften**, “Leopoldina-Präsident Gerald Haug kommentiert das Wissenschaftsbarometer von Wissenschaft im Dialog”, 4 mai 2020
- Nerbollier, D.**, « Allemagne : l’institut Robert-Koch, puissant coordinateur de la lutte contre le virus », *La Croix*, 20 avril 2020
- OCDE**, “OECD Survey on the STI policy responses to Covid-19”, consulté le 31 mai 2020.
- Ollitrault, S., Jouzel, J-N.**, “Contre-expertise” in Emmanuel Henry *et al.*, *Dictionnaire critique de l’expertise*, Presses de Sciences Po (2015), pp. 86-91
- Ollivier-Yaniv, C.**, « La communication publique sanitaire à l’épreuve des controverses », *Hermès, La Revue*, Vol. 73 n° 3 (2015), pp. 69-80
- Petherick, A., Kira, B., Angrist, N., Hale, T., Philipps, T.**, « Variation in government responses to COVID-19 », Blavatnik School working paper (2020), 23 p.
- Powell, J.**, “Lancement d’Open Response + Open Recovery”, Open Government Partnership, 28 avril 2020
- Restier-Melleray, C.**, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, Vol. 40 n° 4 (1990), pp. 546-585
- Robert, C.**, « L’expertise comme mode d’administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d’alliance », *Politique européenne*, Vol. 11 n° 3 (2003), pp. 57-78
- Robert, C.**, « Expertise et action publique » in Olivier Borraz *et al.*, *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 309-335.
- Rochel de Camargo, K.**, « Trying to make sense out of chaos: science, politics and the COVID-19 pandemic », *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 36 n°4 (2020)
- Roqueplo, P.**, « L’expertise scientifique dans le contexte d’une politique de précaution », *Économie & Humanisme* (2004), pp. 4-6
- Rosental, P-A.**, « Un balcon en forêt – essai comparatif sur l’épidémie de covid-19 », *Terra Nova*, 6 mai 2020
- Royal Society**, “Face Masks for the General Public”, 4 mai 2020.
- Sansonetti, P.**, “Covid-19 ou la chronique d’une émergence annoncée”, Conférence donnée au Collège de France, 16 mars 2020.
- Sample, I.**, « Who’s who on secret scientific group advising UK government? », *The Guardian*, 24 avril 2020

- Sample, I.**, « Case for transparency over Sage has never been clearer », *The Guardian*, 24 avril 2020
- Simon, H.**, “Bounded rationality in social science: today and tomorrow”, *Mind & Society*, Vol.1 (2000), pp. 25-39
- Sosnowska, J.**, “Rządzący powinni brać pod uwagę więcej niż jeden model rozprzestrzeniania się epidemii”, *Gazeta Wyborcza*, 25 avril 2020.
- Tabuteau, D.**, « L’expert et la décision en santé publique », *Les Tribunes de la santé*, vol. 27, n° 2 (2010), pp. 33-48
- Telesetsky, A.**, « International Governance of Global Health Pandemics », *American Society of International Law*, Vol. 24 n°3 (2020)
- Trépos, J-A.**, « L’expertise comme équipement politique de la société civile », *Questions de communication*, Vol. 2 (2002), pp. 7-18
- Wilsdon, J., Allen, K. et Paulavets, K.**, “Science Advice to Governments: Diverse systems, common challenges”, Briefing paper (2014)
- Wilsdon, J.**, « The past, present and future of the Chief Scientific Advisor », *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 5 n°3 (2014), pp. 293-299
- Wolton, D.**, « La communication, un enjeu scientifique et politique majeur du XXI^e siècle », *L’Année sociologique*, Vol. 51 n° 2 (2001), pp. 309-326
- Zylberman, P.**, « Crise sanitaires, crises politiques », *Les tribunes de la santé*, n° 34 (2012), pp. 35-50

ISSN 2608-2993

Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 Ena_fr
 EcoleNationaleAdministration
www.ena.fr

École nationale d'administration

1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris cedex 06
+33 (0)1 44 41 85 00