

Article de la rubrique « À quoi servent les sciences humaines ? »

Hors-série N° 25 - Juin/Juillet 1999

À quoi servent les sciences humaines ?

Quand l'État consulte les sociologues

Nicolas Journet

C'est une pratique bien ancrée dans les habitudes ministérielles que de commanditer des experts indépendants sur des questions qui engagent la conduite des affaires sociales et politiques du pays. Comment sont-ils choisis ? Comment s'opère à travers eux la rencontre du monde de la science et celui de la décision politique ? Quels sont les effets de leurs travaux ?

Urbanisme, santé, travail et emploi, éducation, culture, sécurité : autant de grands secteurs de la société française pour la direction desquels les sciences sociales et humaines sont, de manière croissante, sollicitées par les pouvoirs publics. Bien entendu, les organes de gouvernement et les collectivités locales disposent - et ce n'est pas nouveau - de grands instituts et de services propres pourvoyeurs de données sociales et économiques : Insee, Ined, OFCE, Bipe. Bien d'autres sources d'expertise existent : services des ministères et des administrations, groupes d'étude et de prévision, conseils, observatoires. Mais, comme en témoigne le développement d'entités médiatrices chargées de passer des conventions avec des chercheurs et des universitaires (Mire, Plan d'urbanisme et construction architecture, Anvie), les pouvoirs publics s'adressent aussi au monde, réputé plus réticent, des professionnels de la science académique.

L'une des formes les plus visibles d'expertise, parce qu'elle se situe au plus haut niveau de décision, consiste dans les rapports que des universitaires ou des chercheurs reconnus produisent à la demande expresse d'un organe du gouvernement central. La démarche obéit à un modèle assez standardisé : en prévision d'une réforme à mener, d'un projet de loi à déposer, un ministre adresse à un expert choisi par ses soins une demande d'étude. Dans leur majorité, ces demandes sont adressées à des élus, à des hauts fonctionnaires, à des magistrats ou à des groupes de travail attachés à l'administration. La proportion d'experts correspondant au profil de chercheur ou d'universitaire est faible : en 1998, sur les 127 rapports commandés par le gouvernement, à peine un quart ont été produits par des scientifiques, chercheurs ou universitaires. Parmi eux, on comptait des économistes, des médecins, des scientifiques, des juristes, des démographes ainsi que des sociologues (Edgar Morin, Irène Théry) et pédagogues (Philippe Meirieu). Les délais dans lesquels ce genre d'expertise est produite sont, en général, étonnamment courts par rapport à ce que serait une demande d'enquête locale, ou une expertise auprès d'une entreprise. En

réalité, la part de recherche nouvelle est réduite au minimum : dans la plupart des cas, l'expert pressenti a été choisi précisément parce que ses travaux antérieurs faisaient de lui un spécialiste déjà reconnu de la question. Le sens de ce type d'expertise est donc celui d'une synthèse, qui peut être une information préparatoire à une décision, ou encore, plus technique, appeler des avis et des recommandations précises sur les solutions à appliquer.

Le savant et le politique

La professionnalisation des sciences sociales s'est faite, en France comme dans beaucoup d'autres pays d'Europe, sur le modèle des sciences physiques : celui d'une activité productrice d'un savoir autonome, spécialisé et compartimenté, possédant ses concepts et ses normes de vérité. L'idéal-type du sociologue professionnel est celui du « savant » : chercheur ou universitaire, il poursuit principalement des travaux dont il est à peu près le seul à choisir les objectifs, le contenu et les méthodes. Lorsqu'il est évalué, il est jugé par ses pairs, qui partagent la même culture que lui. Il est évident que toute demande d'expertise qui lui est adressée vient troubler cette situation d'indépendance et le plonge dans l'arène des relations agitées qu'entretiennent la science et la gestion des affaires humaines.

Le problème n'est pas nouveau en sociologie, il a fait l'objet de réflexions devenues des classiques de la discipline : on oppose volontiers la nette séparation définie par Max Weber entre savant et politique aux ambitions réformistes de l'Ecole française de sociologie. En réalité, l'histoire des sciences sociales est ainsi faite en France qu'une partition nette s'est établie entre les domaines public et privé, l'Etat et l'entreprise développant chacun leur culture, leurs méthodes et leurs échelles de valeur. Aussi, la demande publique s'adresse-t-elle de préférence à des chercheurs ayant donné des gages antérieurs, à travers leurs travaux les plus universitaires, de ce que les savoirs qu'ils manient peuvent convenir aux besoins de décideurs institutionnels.

Quelle est la position des chercheurs face à ce type de demande ? Catherine Paradeise, directrice du Gapp (Groupe d'analyse des politiques publiques), estime qu'elle a quelque peu évolué depuis vingt-cinq ans (1). D'abord, explique-t-elle, parce que la posture relativement académique du « dispensateur de Lumières », espérant que la diffusion lente d'un savoir méthodique finira par influencer sur la société, est aujourd'hui battue en brèche par la présence d'autres acteurs, journalistes ou politiques, qui mènent le débat des idées et concurrencent les chercheurs, et par les attentes des étudiants, qui ne se satisfont pas de l'académisme ancien. Ensuite, souligne-t-elle, parce que l'attitude du sociologue dénonciateur, spécialisé dans l'analyse des mécanismes cachés du pouvoir, et en attente d'un changement social global est aujourd'hui en net recul, étant bien souvent assimilée à un immobilisme et à un militantisme sans avenir.

Quant au technocrate, convaincu qu'une étude rationnelle de la réalité sociale est à même d'en entraîner l'amélioration, sa posture est aujourd'hui, beaucoup plus répandue qu'hier, mais ne se présente plus de manière si simple : expérience aidant, les perspectives d'action des sciences sociales sont aujourd'hui vues avec beaucoup plus

de prudence et certainement moins d'espoirs de résultats.

Classiquement, les relations entre experts et commanditaires achoppent sur au moins trois points importants : la maîtrise des questions posées, la demande de solutions et de préconisations et le sort finalement réservé aux avis du chercheur. Certains analystes, jugent qu'aujourd'hui la demande publique d'expertise s'est, sur le premier point, beaucoup améliorée : « *L'interlocuteur du sociologue expert n'est plus le technocrate anonyme que l'on ne rencontrait qu'avant la remise du rapport final* », écrivent Serge Clément et Jean Mantovani en 1994 (2), soulignant l'intégration, dans les services de l'Etat, d'équipes capables de suivre et de valoriser les recherches faisant l'objet de conventions ou de commandes. Toutefois d'autres observateurs, plus récemment, soulignent que le fossé entre expert et décideurs politiques « *s'était peut-être élargi depuis dix ans* », en raison d'un discrédit de l'expertise, d'un constat de la part des commanditaires de sa relative inutilité. La raison, selon Claude Thélot, inspecteur général de l'Insee et auteur d'un rapport sur la politique de la famille, n'est ni du côté des chercheurs, ni de celle des politiques, mais de la pression accrue des médias sur l'action politique : du coup, l'enjeu essentiel d'un avis d'expert n'est pas son adéquation aux faits, mais la réaction qu'il suscite dans l'opinion (3). Aussi, soulignait à sa suite Jean-François Cope, secrétaire du RPR pour l'économie, les hommes politiques tendent à penser qu'ils ont plus besoin de conseil en stratégie de communication qu'en expertise sociale (4). Bref, en l'absence d'un outil de mesure objectif de son utilité, l'expertise en sciences sociales fonctionne sans dispositif d'évaluation autre que le présupposé selon lequel faire étudier une question, c'est montrer qu'on va peut-être s'occuper de la résoudre.

Comment, dans ces conditions, peut-on apprécier les effets d'un avis d'expert ? Cet effet se mesure, dans un premier temps, en terme de réception : le commanditaire a-t-il tenu compte de l'avis de l'expert ? Bien entendu, les situations varient, mais à se rapporter aux commentaires qu'en donnent des auteurs de rapports récents, le risque majeur qui est celui de voir le document terminer son existence dans un tiroir est, malgré tout, mince. Il y a une raison à cela : le choix de l'expert, à ces niveaux de décision politique, est déjà guidé par le contenu probable du rapport. Des chercheurs comme I. Théry, auteur en 1998 d'un rapport sur le couple et la filiation, Sophie Body-Gendrot et Nicole Leguennec (sur la violence urbaine), Patrick Weil (sur la nationalité et l'immigration en 1997), reconnaissent que leurs positions sur la question traitée était déjà largement connue du ministre commanditaire avant qu'il ne formule la demande d'expertise. Il n'y avait donc pas de raison, *a priori*, pour que leurs recommandations ne soient pas reçues. L'expertise ressemble alors, toutes proportions gardées, à la situation que décrivent Danièle Bourcier et Monique de Bonis pour les experts psychiatres auprès des tribunaux, dont les avis sont essentiellement demandés pour confirmation (5). Mais, plutôt que de jeter le soupçon sur l'indépendance du chercheur - qui en fait est réelle -, il vaut mieux souligner à quel point, dans le cas des sciences sociales, le travail de l'expert est, comme toute chose en politique, sous-tendu par des engagements d'idées préalables et ne se ramène pas à une pure et simple procédure

technique. Cette règle, de plus, ne doit pas être étendue à toutes les situations d'expertise, notamment à des niveaux institutionnels moindres, où une incertitude plus grande existe, et en particulier lorsque l'enquête est un passage obligé pour une opération de développement local.

Réception, toutefois, ne veut pas dire décision : un rapport bien reçu ne signifie pas que des décisions ou des plans d'action conformes à son contenu vont être pris... Entre réception et décision s'intercale alors ce que les observateurs, pour parler vite, appellent le débat public : débat au sein du gouvernement, débat d'opinion (dans la presse), débat parlementaire (s'il s'agit de passer une loi), débat - voire négociation - avec les syndicats et les représentants des administrations et des professions s'il s'agit d'une réforme. Dans ce processus politique, le rapport d'expert risque fort de perdre son statut de discours savant : réinterprété, contesté, marchandé, vilipendé, il peut à l'occasion devenir le bouc émissaire de tous les problèmes et être abandonné par ceux là même qui en avaient passé commande. On comprend qu'au bout du compte, son contenu puisse ne parvenir que très partiellement au seuil de l'action. Tout bilan global étant impossible à établir, mieux vaut citer quelques exemples : les rapports d'E. Morin et de P. Meirieu sur les savoirs scolaires, remis en mai 1998, n'ont que très partiellement inspiré la réforme des lycées annoncée quelques mois plus tard; celui d'I. Théry sur la réforme du mariage s'est vu ramené à la dimension d'une seule proposition controversée, le PACS, dont l'évolution ne reflète plus grand-chose de la présentation initiale. Bien sûr, à côté des ces sujets de société, d'autres expertises plus techniques en matière de réformes administratives, de droit social et de planification économique connaissent des destins plus discrets. Mais cette prégnance du débat public, relevée par tous les experts comme un élément de plus en plus déterminant pour l'avenir de leurs avis, fait dire par exemple à C. Thélot que plus une expertise touche à des questions cruciales, moins elle a de chance de se retrouver dans les décisions finales et qu'inversement, un avis d'expert qui passe immédiatement dans les faits doit être soupçonné de ne pas concerner de décision fondamentale... Faut-il pour autant douter, plus qu'autrefois, de la capacité des scientifiques à infléchir les règles de la vie sociale par expertise interposée ? Faut-il regretter le temps où les universitaires occupaient volontiers la place d'intellectuels engagés et opposés à toute compromission avec le pouvoir ? Contrairement à ce qu'une conception technocratique de l'expertise traiterait comme un obstacle, l'irruption chahutée des rapports d'experts dans l'espace public et le traitement critique dont ils sont l'objet n'est, au fond, qu'un symptôme du fonctionnement démocratique des institutions. La question légitime de l'utilité des sciences sociales ne peut, tout le monde semble d'accord à ce sujet, se ramener à une évaluation des effets techniques d'une expertise. Il est fort possible, souligne I. Théry, que le rôle de l'expert dans ces domaines soit de moins en moins celui d'une autorité savante, et de plus en plus celui de testeur de l'opinion, le rapport ayant pour principal objectif de provoquer des réactions, de tâter le terrain de l'opinion de manière beaucoup plus réaliste que ne le ferait un sondage, et d'enclencher la discussion (6).

Les chercheurs sont-ils prêts à jouer ce rôle ? De toute évidence, plus encore que le

risque - souvent agité dans le passé - de perdre son indépendance, sinon son âme, en se faisant le conseiller du prince, c'est la menace de perdre des plumes dans le débat public qui peut, aujourd'hui, faire redouter aux chercheurs les demandes - au demeurant plutôt valorisantes pour leur notoriété - que leur adressent les gouvernants.

Le Rapport sur les violences urbaines. Entretien avec Nicole Le Guennec et Sophie Body-Gendrot

Les deux auteurs du récent Rapport sur les violences urbaines expliquent les limites de l'exercice qui leur était demandé et en évaluent les effets actuels et potentiels.

Sciences Humaines : Vous avez accepté d'élaborer un rapport pour le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, sur le phénomène de la violence urbaine. Pensez-vous avoir répondu à la question qui vous était posée ?

Sophie Body-Gendrot : En réalité, la violence urbaine est une notion très mal définie : elle évoque immédiatement l'image d'une suite d'événements violents ayant impliqué, entre autres, des jeunes des banlieues. Mais on peut y mettre aussi bien autre chose : les agressions commises contre les personnes, les manifestations violentes de certaines professions, etc. Donc, la première chose que nous avons faite dans notre rapport a été d'analyser la notion et de décliner ses composantes. Il fallait casser la vision globalisante du phénomène, déjà fabriquée par les médias et reprise, d'une certaine manière, par le ministère. Nous n'avons donc pas pris la question telle quelle, nous l'avons critiquée.

Nicole Le Guennec : C'est une pratique courante de l'Etat, chaque fois qu'il repère un problème social, que de commander un rapport. Les violences urbaines apparaissent dans l'espace public : on commande donc un rapport sur le sujet. En fait, dans l'expression violence urbaine, il y a le fait que l'Etat a construit la jeunesse comme une classe dangereuse, et du coup le sujet apparaît comme une question. Derrière ce terme, en fait, on trouve bien autre chose. Il y a, selon moi, une conflictualité sociale dans ces cités, entre un certain nombre d'adultes et des jeunes gens. Le ministre partageait cette analyse : il comprenait l'existence de ce conflit dans les cités de banlieue, et voulait voir quel niveau il avait atteint. Ce n'est donc pas par hasard que nous avons reçu cette demande de sa part.

S.B.-G. : En effet, il y a de nombreux problèmes sociaux que ce terme tend à recouvrir : les dysfonctionnements de l'intégration sociale et économique par le territoire, les emplois qui s'en vont et l'intégration des enfants des immigrés qui se fait mal. Le ministre qui s'est adressé à nous savait très bien que nous allions faire remonter ce type

d'analyse et pas autre chose. Donc, même si le terme était là, il y était pour être déconstruit : ce que nous avons fait, en lui présentant une synthèse d'interprétations divergentes

SH : Avez-vous émis des recommandations et ont-elles été écoutées ?

S.B.-G. : Ce rapport, à la différence d'autres, n'était pas un rapport destiné à mettre en place une politique publique. Nous n'avions pas à penser une politique et à imaginer ses modalités d'application. Nous avons juste à donner une information et notre avis sur le sujet. Nous avons fait des propositions générales, des principes, pas avancé de mesures opératoires. Nous savions très bien que notre mandat n'était pas de le faire, ni d'être associées à la mise en place de mesures spécifiques, comme la formation de policiers ou la mise en place d'équipements sociaux.

N.L.G. : Nous étions appelées à décliner ce que devait être une conception de gauche de la sûreté publique. Nous avons essayé de parler de manière assez claire et ouverte, en donnant les scénarios d'évolution possibles à partir de ce que nous observions dans d'autres pays : répression accrue des incivilités, apartheid social, recherche de mesure de pacification et de médiation. A mon avis, ce cadre de réflexion a servi. Nous avons donné au ministre quelques idées issues de recherches françaises ou anglo-saxonnes, et il les a acceptées. Nous avons pu constater que certains termes de notre rapport réapparaissaient dans les propos du ministre : le constat d'une perte de confiance dans les institutions, la prise de position nette contre l'apartheid, l'opposition à la formule zéro tolérance qui se pratique aux Etats-Unis, etc. Certaines de nos idées ont donc été entendues.

SH : Quelle est votre degré d'implication dans les mesures qui, éventuellement, ont été prises et le seront peut-être à l'avenir ?

S.B.-G. : Une fois ce rapport terminé, je suis revenue à mes travaux antérieurs. Je ne suis pas devenue une conseillère du ministère de l'Intérieur. Nous avons, je crois, gardé toute notre indépendance intellectuelle. La meilleure preuve est que lorsque des mesures concernant les jeunes des banlieues ont été annoncées en automne dernier, nous l'avons appris par les journaux. Et si ces mesures ont rencontré de l'opposition, c'est parce que les ministres n'étaient pas d'accord entre eux. Tout cela s'est passé au-dessus de notre tête.

Cela dit, nous ne serons pas déçues s'il n'y a pas de réelle mise en oeuvre des solutions que nous avons proposées : pacification des rapports et police de proximité. Je suis personnellement très sceptique sur les effets d'un rapport : entre une résolution du ministère et sa traduction dans les faits s'intercale tout un appareil professionnel qui mériterait de faire l'objet de quelques études supplémentaires de la part de sociologues des organisations. C'est un autre sujet d'étude : pourquoi des décisions prises au sommet mettent parfois des années à être traduites dans les faits ? Mais ce genre d'enquête rencontre beaucoup de résistance.

N.L.G. : On peut dire au moins une chose sur les conséquences de ce rapport : c'est qu'il nous a exposées à un genre de critique, de la part d'une certaine presse et de

certaines de nos collègues, que nous n'avions pas connu avant. Le chercheur qui fait un rapport au gouvernement est immédiatement soupçonné d'avoir écrit sous la dictée et d'avoir vendu son âme au pouvoir. Mais le plus désagréable est que les commentateurs hostiles n'hésitent pas à déformer vos conclusions, à saucissonner votre texte, lorsqu'ils l'ont lu, et à vous attribuer les pires intentions.

C'est un style de critique qui ne relève plus du tout du débat scientifique, mais de la polémique fielleuse, où l'essentiel est de nuire à la réputation de l'autre. Faire un rapport sur une question de ce genre comporte donc des risques.

Propos recueillis par Nicolas Journet

NOTES

1

Introduction au colloque « Les sciences sociales et l'action », 16 décembre 1998, Ecole normale supérieure de Cachan.

2

« L'expertise sociologique entre savoir et pratique politique », *Sciences de la société*, n° 32, 1994.

3

« La place de l'expert dans le débat public », table ronde à l'Ined, 14 septembre 1998.

4

« La place de l'expert dans le débat public », *op. cit.*

5

Les Paradoxes de l'expertise, savoir ou juger, Synthélabo, 1998.

6

« La place de l'expert dans le débat public », *op. cit.*