

compte-rendu

Soigner en pilotant l'incertitude

Améliorer l'impartialité de l'expertise scientifique

L'incertitude, l'expertise scientifique et le politique

Thomas Boyer-Kassem, Sébastien Duchêne et Julie Jebeile étudient les groupes d'experts scientifiques, tel le conseil scientifique Covid 19, qui conseillent des décideurs politiques en contexte d'incertitude. Quel rôle ces experts devraient-ils avoir, en principe, dans la décision politique finale et comment, en pratique, peuvent-ils assurer ce rôle ? Les auteurs proposent cinq recommandations pratiques pour que le rôle des experts se rapproche d'une certaine impartialité.

Thomas BOYER-KASSEM
PhD. Maître de conférences en philosophie des sciences
Lab MAPP
Université de Poitiers

Sébastien DUCHÊNE
PhD. Maître de conférences en économie
CEE-M, université de Montpellier
CNRS, Inra
Montpellier SupAgro

Julie JEBEILE
PhD. Chercheuse en philosophie
Institute of Philosophy and Oeschger Center for Climate Change Research
Universität Bern, Suisse

Nous nous intéressons ici aux situations dans lesquelles un groupe d'experts scientifiques est chargé de conseiller des décideurs politiques en contexte d'incertitude. Il peut s'agir du conseil scientifique Covid-19, qui fonde les mesures sanitaires du gouvernement français, de l'Agence européenne des médicaments (AEM), qui conseille la Commission européenne, ou encore, en un sens plus large, des scientifiques qui interviennent dans les médias et participent au débat public. Dans cet article, nous abordons deux questions – quel rôle les experts devraient-ils avoir, en principe, dans la décision politique finale ? Comment, en pratique, peuvent-ils assurer ce rôle ? – et défendons deux thèses : le rôle des experts devrait être empreint d'impartialité, en un sens défini plus bas ; à cette fin, nous proposons cinq recommandations dites « PEPSI » : Publicité, Explicitation, Pluralité, Scénarisation, et dIversité. Nous considérons ces recommandations comme des suggestions d'améliorations de pratiques actuelles (sans nous poser en « donneurs de leçons »).

Commençons par deux exemples de pratiques. En mars 2020, l'épidémie de Covid s'aggrave et la question se pose en France : faut-il maintenir le premier tour des élections municipales ? Sollicité, le Conseil scientifique répond implicitement « oui » dans son avis du 13 mars, en notant qu'aller voter ne semble pas plus risqué que d'aller faire ses courses. Le gouvernement décide de maintenir le premier tour des élections, mentionnant cet avis du Conseil scientifique. En mai 2020, une nouvelle question apparaît : faut-il rouvrir les écoles, après le premier

confinement ? Le Conseil scientifique répond « non » dans son avis du 20 avril, conseillant de les maintenir fermées jusqu'au mois de septembre. Pourtant, le président de la République décide de rouvrir les écoles, en avançant des raisons sociales.

Ces exemples illustrent la division du travail en démocratie : les experts donnent les meilleures recommandations d'un point de vue scientifique, sans toutefois avoir le pouvoir de décider ; le gouvernement, quant à lui, prend des décisions d'ordre politique, en étant libre de suivre ou non les recommandations des experts. Cette division du travail est officiellement actée dans le règlement intérieur du Conseil scientifique, qui précise que « le Conseil scientifique Covid-19 [...] rend des avis simples qui ne lient pas le Gouvernement ».

Au-delà de cette division du travail, il est généralement supposé – et nous reprenons cette hypothèse à notre compte – que les experts scientifiques doivent satisfaire un idéal d'impartialité. Il peut s'exprimer ainsi : les scientifiques ne

doivent pas laisser leurs valeurs politiques, économiques, sociales, culturelles ou éthiques influencer silencieusement sur l'expertise qu'ils livrent. Par exemple, un épidémiologiste ne devrait pas recommander la fermeture des magasins plutôt que des universités si les deux mesures ont des conséquences sanitaires équivalentes, simplement parce qu'elle préfère personnellement que les universités restent ouvertes. Cette exigence d'impartialité se justifie par plusieurs raisons. La première est celle d'objectivité de l'expertise – sinon, les recommandations des experts refléteraient surtout leurs valeurs personnelles, subjectives. La seconde est démocratique – sinon, les experts seraient privilégiés pour faire passer en premier leurs opinions politiques personnelles, ce qui pourrait conduire à une forme d'« aristocratie des docteurs ». Enfin, pour une raison de confiance du public – sinon, les citoyens qui ont d'autres valeurs que celles des experts pourraient ne pas avoir confiance dans l'expertise. Il faut noter que l'idéal d'impartialité s'applique aux scientifiques en tant qu'experts, et non pas en tant que citoyens (ils demeurent libres par ailleurs de s'engager politiquement de la façon de leur choix). Bien que désirable, cet idéal d'impartialité est difficile à atteindre, car les valeurs non scientifiques sont inévitables dans le processus d'expertise. Considérons par exemple la question suivante : Quelles sont les mesures adaptées pour contenir l'épidémie de Covid ? Quelle qu'elle soit, une mesure va forcément présenter des avantages et des inconvénients. Par exemple, fermer les écoles réduit la transmission du virus, mais affecte l'éducation et la santé psychologique des enfants, sans compter le travail des parents et l'économie en général. Or la science seule n'indique pas le meilleur compromis à réaliser entre ces avantages et ces inconvénients. Des critères, ou des valeurs, non scientifiques sont nécessaires pour arbitrer entre avantages et inconvénients. Et si les experts recommandent une mesure plutôt qu'une autre, c'est qu'ils ont forcément fait appel à des valeurs non scientifiques dans leur raisonnement. Enfin, un expert devrait-il plutôt prendre le risque d'affirmer par erreur qu'un médicament est dangereux ou d'affirmer par erreur que le médicament est sûr ? Cela revient, d'un point de vue statistique, au choix d'une valeur- p . Là encore, il est impossible de répondre uniquement avec des critères scientifiques ; des valeurs non scientifiques, donc politiques au sens large, sont nécessaires⁽¹⁾.

Mais si des valeurs non scientifiques sont nécessaires, alors l'idéal d'impartialité est-il à abandonner ? Faut-il rebâtir toute la conception traditionnelle de l'expertise scientifique ? Notre réponse est simple : l'impartialité exige que les experts n'utilisent pas silencieusement leurs propres valeurs, mais ils peuvent utiliser leurs valeurs de façon transparente et publique, ou, encore mieux, employer des valeurs démocratiquement choisies. L'idéal d'impartialité n'a donc pas à être abandonné⁽²⁾. En pratique, tout de même, on constate régulièrement une violation de l'impartialité. Par exemple, dans les agences d'expertise de l'AEM en Europe ou de la FDA aux États-Unis, ce sont les scientifiques eux-mêmes qui arbitrent entre les effets secondaires des médicaments, et évaluent si le rapport bénéfice-risque est acceptable. Ils ne rendent généralement pas explicites les jugements de valeur que cette évaluation

suppose, à l'encontre de l'idéal d'impartialité de l'expertise.

Afin de rendre l'expertise scientifique plus impartiale, nous formulons cinq propositions générales (PEPSI) : Publicité des valeurs, Explicitation des valeurs, Pluralité des recommandations, Scénarisation, Diversité du comité. Même si nous continuons principalement à prendre des exemples dans la crise du Covid, nos propositions ne s'y limitent pas et concernent toute expertise scientifique.

Publicité des valeurs.

L'institution qui commande l'expertise scientifique devrait fournir publiquement les valeurs nécessaires à l'expertise (sinon, les experts devraient les lui demander).

Par exemple dans la gestion de la crise du Covid, le gouvernement doit indiquer ce qui compte le plus : est-ce le nombre de morts, la santé psychiatrique en Ehpad, ou l'économie par exemple ? Il ne doit donc pas simplement poser la question : quelles solutions recommandez-vous pour gérer la crise sanitaire ? Par exemple, l'AEM devrait se voir explicitement indiquer « un médicament ne devrait pas être autorisé si le nombre de séquelles graves dépasse n cas sur 1 million ». Ces valeurs ou critères peuvent être choisis démocratiquement de façon directe et transparente, par exemple par un vote des députés ou par une assemblée citoyenne. À défaut, si la publicité des valeurs n'est pas réalisée par l'institution, il faudrait au moins une explicitation des valeurs par les experts eux-mêmes (deuxième recommandation).

NOTES

- (1) Cf. la littérature en philosophie des sciences sur ces questions, comme :
- R. Rudner, "The scientist qua scientist makes value judgments", *Phil. Science*, 20 (1) : 1-6 (1953) 1953,
 - H. Douglas, *Science, Policy, and the Value-Free Ideal*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2009,
 - K.C. Elliott, D.B. Resnik, "Science, policy, and the transparency of values", *Environmental Health Perspectives*, 2014, 122 (7) : 647-650.
- (2) Nous renvoyons ici au débat en philosophie entre l'idéal des sciences libres de valeurs vs la gestion des valeurs, cf. H. Douglas, *Science, Policy, and the Value-Free Ideal*, op. cit.



Explicitation des valeurs

Si les experts scientifiques choisissent et utilisent des valeurs dans leur travail, ils devraient les rendre explicites.

En effet, les citoyens et le gouvernement ont le droit de savoir si des valeurs non scientifiques orientent l'expertise. Attention, il ne s'agit pas de connaître ce qu'ont voté les experts à la dernière élection présidentielle, mais seulement les valeurs qui ont joué un rôle dans l'expertise dont il est question. C'est par exemple ce qu'a fait le conseil scientifique Covid-19 dans son avis du 12 mars 2020, en écrivant qu'« il est dès lors apparu indispensable au Conseil scientifique de prendre en compte comme objectif collectif principal et immédiat la réduction maximale de l'afflux prévisible de cas graves en réanimation. » Autrement dit, le Conseil scientifique rend explicites les valeurs qui guideront ses recommandations – éviter une saturation des urgences –, puisque le gouvernement ne lui a pas indiqué l'objectif de santé publique qui devait prévaloir (lequel aurait pu être, par exemple, plutôt une limitation du nombre de morts Covid et non Covid, ou inclure une attention portée à la santé psychiatrique des personnes les plus vulnérables). Cette explicitation des valeurs pourrait devenir aussi automatique qu'une déclaration de conflits d'intérêts.

Pluralité des recommandations

Pour un même objectif (ou ensemble de valeurs), les experts devraient proposer plusieurs recommandations équivalentes. Par exemple, les recommandations deviendraient « ou bien : fermez les écoles et les magasins, ou bien : fermez les bars et les restaurants », incluant donc plusieurs options entre lesquelles choisir. Les avantages de cette pluralité sont, d'une part, d'ouvrir le choix de façon transparente, et d'autre part de renvoyer ce choix aux politiques, qui doivent alors l'assumer (plutôt que de parfois se défausser sur les recommandations de leurs experts). Une

possibilité intéressante en vue de cette pluralité est d'attribuer des points aux diverses mesures, et de laisser les politiques composer leur panier de mesures⁽³⁾.

Scénarisation

Il faut considérer plusieurs objectifs distincts. Pour chaque objectif, les experts proposent une ou des recommandations. Par exemple, le conseil scientifique Covid-19 pourrait fournir deux ensembles de recommandations : d'une part pour faire baisser le taux de reproduction R, d'autre part pour diminuer le nombre total de morts tout en maintenant une santé psychiatrique acceptable. Les objectifs peuvent être donnés par l'institution (Publicité), ou le comité peut les définir lui-même (Explicitation). Ce genre de scénarisation est déjà pratiqué par le Giec, qui fournit des scénarios socio-économiques, disant *grosso modo* qu'avec tels efforts en CO₂, on obtiendra telle augmentation de température et de précipitations. De tels scénarios sont différents des « scénarios » envisagés par le Comité Covid, par exemple dans son avis du 12 janvier 2021, lesquels ne relient pas des valeurs (ou objectifs) et des recommandations, mais traduisent simplement une incertitude dans les prédictions. La scénarisation telle que nous la proposons présente au moins deux avantages : elle devrait faciliter le débat démocratique, et davantage de personnes devraient pouvoir souscrire aux valeurs employées dans l'expertise et donc adhérer à ses recommandations.

Diversité du comité

Le comité d'experts scientifiques devrait refléter une certaine diversité, à comprendre sous plusieurs aspects. Tout d'abord, une diversité des identités et des valeurs des experts. Par exemple, le comité pourrait inclure des médecins d'hôpitaux et de campagne, ou des économistes libéraux et hétérodoxes. Ensuite, le comité devrait refléter une diversité des spécialités disciplinaires en relation avec l'expertise. Par exemple, le conseil scientifique Covid-19 pourrait inclure des psychiatres (ce fut fait au bout de quelque temps) ou des associations de patients (cela n'a jamais été réalisé). Enfin, le comité pourrait inclure une expertise portant sur toutes les dimensions qui contribuent à la décision finale, par exemple l'économie, l'éducation, ou la culture. Sinon, comment peut-on *in fine* combiner des recommandations qui ont été formulées sans prendre en compte l'ensemble de ces dimensions, autrement que par d'obscures tractations de couloir ? Toutes les dimensions qui comptent dans la décision finale devraient bénéficier d'une égale expertise.

Ainsi, nous reprenons à notre compte la division du travail entre experts scientifiques et décideurs politiques : les premiers conseillent les seconds, lesquels prennent la décision politique. Nous reprenons également l'idéal d'impartialité de l'expertise scientifique, qui interdit aux scientifiques de laisser leurs valeurs non scientifiques influencer silencieusement sur leur expertise. Comme cette impartialité est régulièrement mise à mal en pratique, nous avons présenté cinq propositions : la publicité des valeurs, ou à défaut leur explicitation, la pluralité des recommandations, la scénarisation de ces recommandations, et enfin la diversité du comité. ●

NOTE

(3) Cf. la proposition de Camille Landais dans « La politique de "stop and go" que nous menons se révèle extrêmement coûteuse », *Le Monde*, 2 novembre 2020 - www.lemonde.fr