

## **Comment la science peut-elle éclairer la décision publique : Pour un conseiller et un service scientifiques auprès de l'exécutif**

Louis de CREVOISIER, Simon MATET, Paul POUPET

Relecteurs : Yves BRÉCHET et Hélène HUBY

« *Un principe nous guide pour définir nos actions [...] : c'est la confiance dans la science* ». Ces propos du président de la République lors de son allocution du 12 mars 2020 consacrée à l'épidémie de covid-19, ont été prononcés le jour même de la première réunion d'un conseil scientifique chargé de conseiller le Gouvernement sur les mesures de gestion et de sortie de la crise sanitaire. Cette expérience plaide pour un maintien dans la durée d'une telle expertise au sommet de l'État.

**Le secteur public dispose d'une expertise scientifique de très haut niveau mais elle est répartie dans de nombreuses structures relativement éloignées de la prise de décision politique** et autonomes, à des degrés variés, vis-à-vis du Gouvernement. L'emploi scientifique dans le secteur public est en effet situé à 96 % dans des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche (universités, CHU, CNRS,...). D'autres instances publiques disposant d'une expertise scientifique ne relèvent pas de l'autorité du Gouvernement, telles que les autorités administratives indépendantes, sont statutairement indépendantes, telles que l'Académie des sciences, ou sont spécialisées et sans moyens à temps plein, comme le Conseil scientifique de l'Éducation nationale institué en 2018. Cette diversité et cette autonomie sont précieuses : elles sont garantes d'une réelle indépendance de l'expertise scientifique dans notre pays. Elles signifient toutefois qu'une distance importante, sociologique, institutionnelle, de communication, existe entre les scientifiques et les décideurs aux plus hauts niveaux de l'État.

**Une expertise scientifique placée au plus près de l'exécutif apparaît indispensable au regard des défis sociétaux et technologiques contemporains.** Dans les domaines de l'environnement, de l'industrie ou encore de la santé, l'exécutif est conduit de façon croissante à arbitrer des questions dont les déterminants scientifiques sont majeurs. De plus, la protection de la souveraineté française et européenne, en matière industrielle, numérique ou encore de défense, suppose des choix technologiques de rupture devant être orientés par les pouvoirs publics. De ce point de vue, une expertise scientifique au plus près des décideurs politiques permettrait d'éclairer la décision publique de façon plus directe et régulière, d'anticiper et de réagir rapidement en cas de crise et de planifier les orientations scientifiques et technologiques de long terme. C'est par exemple le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni, où un conseiller scientifique, s'appuyant sur un service pluridisciplinaire, est placé auprès de l'exécutif – respectivement le Président et le Premier ministre – pour apporter un éclairage scientifique sur les grands dossiers et les principaux arbitrages.

**Nous proposons qu'un conseiller scientifique soit nommé auprès de l'exécutif.** Intégré au cabinet du président de la République, et partagé avec le cabinet du Premier ministre, ce conseiller devrait pouvoir s'appuyer sur un service scientifique pluridisciplinaire, travaillant en réseau avec les acteurs publics et privés de la recherche. Sa nomination, pour un mandat unique limité par exemple à cinq années, serait réalisée après avis rendu public d'institutions scientifiques reconnues. En parallèle, le cabinet de chaque ministre pourrait intégrer un conseiller scientifique. La création du service scientifique conduit, en pratique, à ajouter une structure à l'existant, mais elle doit permettre de mieux coordonner et articuler les travaux des organismes publics dans le domaine scientifique et d'accompagner la rationalisation de ces organismes.

**L'indépendance du chercheur n'empêche pas le scientifique d'éclairer le Gouvernement.** Les conseillers scientifiques devront pouvoir conduire leurs travaux à l'abri de toute forme de pression et présenter des conclusions indépendantes et confidentielles. Ils pourront néanmoins se prononcer sur l'opportunité de publier leurs travaux, cette publicité devant être obligatoire en cas de crise. Enfin, la prévention des conflits d'intérêt sera assurée dans les règles de droit commun, donnant lieu à une déclaration de situation patrimoniale et à une déclaration d'intérêts.

## **1. La réunion de deux instances scientifiques auprès de l'exécutif pour faire face à l'épidémie de covid-19 souligne l'importance d'une expertise scientifique publique au sommet de l'État**

### **1.1 Deux instances scientifiques et une cellule administrative ont été réunies afin de conseiller le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19**

Deux instances scientifiques ont été successivement installées auprès de l'exécutif dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19. En premier lieu, un mois et demi après l'activation du centre de crise du ministère chargé de la santé, le 27 janvier 2020, un conseil scientifique a été installé le 10 mars 2020 afin de rendre périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme. Ce conseil a trouvé une assise législative dans la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020<sup>1</sup> et se trouve juridiquement lié à l'état d'urgence sanitaire, qui seul permet de le réunir<sup>2</sup>. En second lieu, le comité analyse recherche et expertise (CARE) a été réuni pour la première fois le 24 mars 2020, afin de conseiller le gouvernement en matière de thérapies, de diagnostics et de vaccins. En parallèle, un groupe de travail a été réuni autour de M. Jean Castex, haut fonctionnaire, du 2 avril au 5 juin 2020 afin de travailler sur les scénarios de déconfinement.

**Le fonctionnement de ces instances conciliait la nécessaire indépendance du scientifique et de la décision politique.** Afin d'assurer l'indépendance du conseil scientifique et l'anonymat des positions prises, aucun représentant de l'exécutif n'a participé à ses délibérations collégiales, sans vote. Réciproquement, le conseil s'est attaché à respecter l'indépendance de la décision politique : son avis du 12 mars 2020 souligne, ainsi, que le conseil « *s'est efforcé [...] de proposer des options claires en veillant à laisser aux pouvoirs publics la responsabilité de prendre des décisions* » ; et son avis du 24 avril précise qu'il « *a pris acte de la décision politique de réouverture prudente et progressive des établissements scolaires à partir du 11 mai [...]* ». Comme prévu par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, les avis du conseil scientifique ont tous été rendus publics sur le site internet du ministère des Solidarités et de la Santé. De même, le plan de déconfinement préparé par le groupe de travail réuni autour de M. Jean Castex a été présenté le 28 avril 2020 par le Premier ministre devant la représentation nationale. À l'inverse, les travaux du CARE n'ont fait l'objet d'aucune publication. Il convient de souligner, enfin, que la nomination des membres des deux instances scientifiques n'a pas fait l'objet d'une procédure transparente et rendue publique. À ce titre, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précise uniquement que le conseil scientifique est constitué de personnalités qualifiées nommées par décret ainsi que de deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

La mobilisation de ces instances scientifiques au plus près de l'exécutif plaide pour un maintien dans la durée d'une expertise scientifique au sommet de l'État.

### **1.2 L'exécutif ne dispose pas d'une stratégie de mobilisation pérenne de l'expertise scientifique au plus près de la décision publique**

Le secteur public réunit une expertise scientifique de très haut niveau mobilisant 41 % de l'emploi scientifique national, soit 177 200 équivalents temps plein dont 111 800 chercheurs<sup>3</sup>. Le secteur privé réunit les 59 % restants de l'emploi scientifique national. Les éléments suivants présentent, sans prétendre à l'exhaustivité, les principaux employeurs en matière d'emploi scientifique du secteur public. Il en ressort que cette expertise est répartie dans de nombreuses structures éloignées de la prise de décision politique et autonomes, à des degrés variés, vis-à-vis du Gouvernement. Cette diversité et cette autonomie sont garantes d'une réelle indépendance de l'expertise scientifique dans notre pays. Elles signifient toutefois qu'une distance importante, sociologique, institutionnelle, de communication, existe entre les scientifiques et les décideurs aux plus hauts niveaux de l'État.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>2</sup> Articles L. 3131-13 et L. 3131-19 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, 2018, L'état de l'emploi scientifique en France.

### 1.2.1 Les universités et les établissements publics

L'emploi scientifique dans le secteur public est rattaché à 96 % aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux établissements publics de recherche hors enseignement supérieur.

**L'enseignement supérieur représente 50 % de l'emploi scientifique public**, dans les universités et les autres établissements sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur (38 %), tels que le Collège de France, dans les centres hospitaliers universitaires (9 %) et dans des établissements d'enseignement supérieur dont la tutelle est assurée par un autre ministère (3 %). Du fait de leur mission d'enseignement, de leur autonomie et leur multiplicité, les établissements de l'enseignement supérieur n'ont pas vocation à assurer une mission de conseil au Gouvernement en matière scientifique.

**Les établissements publics de recherche hors enseignement supérieur représentent 46 % de l'emploi scientifique public.** Ces organismes de recherche ont un statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) ou d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). À titre d'exemple, le centre national de la recherche scientifique (CNRS), premier organisme de recherche en France et sous statut d'EPST, comptait 11 179 chercheurs et 1 010 unités de recherche en 2017 dans toutes les disciplines scientifiques<sup>4</sup>. Dans certains cas, les textes instituant ces établissements peuvent prévoir explicitement un rôle de conseil auprès du Gouvernement. À titre d'exemple, le Haut-commissaire à l'énergie atomique peut être chargé, à la demande d'un ministre, de missions de conseil et d'expertise dans les domaines intéressant le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ainsi que de missions intéressant la défense nationale et l'enseignement<sup>5</sup>. Dans la pratique, du fait de l'autonomie dont disposent ces établissements, notamment sur le plan de la gouvernance<sup>6</sup>, et de la multiplicité de ces structures, dont le « foisonnement »<sup>7</sup> peut rendre difficile leur lisibilité institutionnelle, ils ne sont pas sollicités dans un rôle de conseil scientifique par l'exécutif.

### 1.2.2 Les instances consultatives

**L'Académie des sciences**, héritière de l'Académie royale des sciences créée en 1666, est intégrée à l'Institut de France et réunit 262 scientifiques dans un champ vaste de disciplines (mathématique, physique, sciences mécaniques et informatiques, sciences de l'univers, chimie, biologies), avec pour objectif de développer la recherche et les progrès scientifiques. Les statuts de l'Académie prévoient, à l'article 3, qu'elle peut entreprendre des études à la demande de pouvoirs publics internationaux, nationaux ou régionaux. Elle peut aussi, lorsqu'elle y est invitée, désigner certains de ses membres pour la représenter dans des conseils ou des comités ou donner, sur demande statutaire, son avis sur des nominations. Le statut juridique *sui generis* de l'Institut de France, les missions et l'indépendance statutaire de l'Académie peuvent expliquer qu'elle ne soit plus saisie pour avis par l'exécutif comme elle pouvait l'être au temps de Colbert. L'Académie de médecine et l'Académie des technologies, instituées respectivement en 1731 et en 2000, ont une mission similaire dans leur domaine à celle de l'Académie des sciences, sans faire partie de l'Institut de France.

---

<sup>4</sup> Rapport annuel du CNRS pour 2017.

<sup>5</sup> Décret n° 2016-311 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), art. 11.

<sup>6</sup> S'agissant du CNRS par exemple : Cour des comptes, rapport public annuel 2008, Le centre national de la recherche scientifique.

<sup>7</sup> Inspection générale des finances, 2012, L'État et ses agences, p. 53.

**Le Conseil stratégique de la recherche (CSR)**, présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, propose les grandes orientations de la stratégie nationale de recherche et participe à l'évaluation de leur mise en œuvre<sup>8</sup>. Il comprend 26 membres désignés par décret, dont 23 personnalités qualifiées représentant la recherche, l'économie et l'innovation, un député, un sénateur et un représentant de l'association des régions de France. Les membres du conseil sont bénévoles et conservent leurs activités principales par ailleurs, publiques ou privées. Les disciplines couvertes par le conseil recouvrent également les sciences sociales, comme en témoigne la présence d'un économiste, d'un psychanalyste et d'un docteur en droit social. Le conseil peut être consulté sur toute question soumise par le Premier ministre ou le ministre chargé de la recherche, possibilité en pratique peu exercée ; du reste, le conseil a pour mission l'orientation de la stratégie nationale de recherche et non un rôle d'expertise en matière scientifique pour le Gouvernement. Il en va de même pour les autres instances consultatives prévues par le code de la recherche, le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et le conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle (CNCSTI).

**Le commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)**, institué auprès du Premier ministre, apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de la nation et des objectifs de moyen et long terme en matière économique, sociale, culturelle et environnementale ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics<sup>9</sup>. Le commissariat peut, en outre, apporter un appui pour l'élaboration des études d'impact des projets de loi. Les travaux du commissariat peuvent porter sur le numérique ou le développement durable, mais ses missions et ses compétences ne recouvrent pas l'ensemble des disciplines scientifiques.

**Les autorités administratives indépendantes (AAI) dans le champ scientifique**, au nombre de 11 parmi les 26 AAI existantes<sup>10</sup>, sont spécialisées dans une discipline, à l'instar de la Haute autorité de santé, du Médiateur national de l'énergie, de l'Autorité de sûreté nucléaire ou encore du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Les textes instituant ces autorités peuvent prévoir des cas dans lesquels elles peuvent être saisies pour avis par les autorités ministérielles. Au-delà de ces cas définis, ces organismes ne relevant pas de l'autorité du Gouvernement<sup>11</sup>, ils n'assurent aucune fonction de conseil scientifique de l'exécutif.

**Plusieurs ministères et administrations se sont dotés d'un conseil scientifique consultatif.** C'est, par exemple, le cas du conseil scientifique de la fonction publique, créé en 2017 pour assister le directeur général de l'administration et de la fonction publique en matière statistique et de relations du travail, du conseil scientifique de l'Éducation nationale, institué en 2018 pour éclairer le ministre de l'Éducation nationale sur les grands enjeux éducatifs, ou encore du conseil scientifique sur les processus de radicalisation installé en 2019 auprès du Premier ministre pour faire dialoguer les services de l'État et les milieux académiques sur la radicalisation. Ces conseils sont à la fois spécialisés et constitués de membres bénévoles réunis plusieurs fois par an.

---

<sup>8</sup> Article L120-1 du code de la recherche ; décret n° 2013-943 du 21 octobre 2013 relatif au Conseil stratégique de la recherche.

<sup>9</sup> Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

<sup>10</sup> Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes, annexe au projet de loi de finances pour 2020 ; décompte réalisé par les auteurs de la présente note.

<sup>11</sup> Conseil d'État, 2001, Les autorités administratives indépendantes.

### 1.2.3 *L'administration et les cabinets*

**Le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation** prépare la politique du Gouvernement en matière d'enseignement supérieur, de la recherche, de la technologie et de l'espace ; il définit et suit, en lien avec les autres ministres intéressés, la politique en matière d'innovation<sup>12</sup>. Le ministre prépare les décisions du Gouvernement relatives à l'attribution des ressources et des moyens alloués par l'État dans le cadre de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* ». Il a autorité, pour ses attributions, sur la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et sur la direction générale de la recherche et de l'innovation. Au plan régional, les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) sont placés sous l'autorité des secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR), qu'ils assistent dans les domaines de la recherche, de la technologie, de l'innovation et de la culture scientifique, technique et industrielle. Aussi, que ce soit au plan ministériel, de l'administration centrale ou des services déconcentrés, le ministère assure principalement des missions de nature administrative et budgétaire, l'expertise scientifique « praticienne » étant située dans les universités et établissements chargés de missions de recherche. De plus, le ministère chargé de la recherche n'a pas autorité sur l'ensemble des opérateurs de l'État dans le champ scientifique.

**Les fonctionnaires des corps techniques de l'État** ont une formation scientifique, le plus souvent d'ingénieur. Une proportion croissante des effectifs est titulaire d'une thèse effectuée avant ou après avoir rejoint la fonction publique. Ces fonctionnaires n'ont toutefois pas nécessairement « pratiqué la science » et peuvent occuper des fonctions sans lien direct avec une discipline scientifique, l'administration ne valorisant que faiblement la compétence scientifique ou l'expérience de recherche dans le parcours des hauts fonctionnaires. S'agissant des fonctionnaires issus de l'École nationale d'administration (ENA), ceux-ci n'ont pour le cas général aucune formation en matière scientifique. Cette situation est néanmoins amenée à évoluer du fait de l'ouverture, à compter de 2019, d'un concours externe spécial à destination des titulaires d'un doctorat, ouvert dans les spécialités sciences de la matière et de l'ingénieur en 2019 et sciences humaines et sociales en 2020.

**Les cabinets du président de la République et du Premier ministre ne comptent pas de conseillers scientifiques à proprement parler.** Les conseillers techniques de ces cabinets couvrent l'ensemble des champs de politique publique (écologie, santé, numérique,...), mais ces fonctions peuvent être occupées par des profils sans formation scientifique dans le domaine suivi. Les effets de la réduction des effectifs des cabinets ministériels à compter de 2017 doivent être pris en compte, aboutissant à réduire la diversité des profils représentés ainsi que les moyens disponibles.

### 1.2.4 *Le conseil du Parlement en matière scientifique*

**L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)** assure au Parlement une expertise scientifique de proximité. L'Office, constitué de 18 députés et 18 sénateurs, s'appuie sur un conseil scientifique de 24 personnalités qualifiées afin d'informer le Parlement des conséquences des choix à caractère scientifique et technologique et éclairer ses décisions. Les publications de l'office sur des politiques publiques à forts enjeux scientifiques (ex : rénovation énergétique des bâtiments, exploration spatiale,...) ainsi que sur des problématiques émergentes (ex : algorithmes, blockchains,...) assurent au Parlement une information de qualité en matière scientifique. Il convient de relever que l'OPECST a noué un partenariat avec l'Académie des sciences et l'Académie de médecine, au terme duquel des réunions d'échanges entre parlementaires et scientifiques sont organisées plusieurs fois par an<sup>13</sup>. Compte tenu de la séparation des pouvoirs, l'OPECST n'assure aucune fonction d'expertise scientifique pour le Gouvernement.

---

<sup>12</sup> Décret n° 2017-1083 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

<sup>13</sup> Les modalités d'un rapprochement entre les parlementaires et le monde scientifique, 17 avril 2018.

## **2. Une expertise scientifique pérenne auprès de l'exécutif doit permettre, comme dans d'autres pays, de relever les défis sociétaux et technologiques contemporains**

### **2.1 Une expertise scientifique au plus près des décideurs politiques apparaît nécessaire pour relever les défis contemporains et affronter les crises**

**L'exécutif est conduit de façon croissante à arbitrer des situations dont les déterminants scientifiques sont majeurs.** L'essor des technologies de l'information dans des champs nouveaux, l'impact de l'activité humaine en matière climatique, l'interconnexion entre les territoires ou encore la demande croissante de sécurité, impliquent des arbitrages au sommet de l'État dans des champs techniques et scientifiques, dans une logique de prévention et de gestion des risques<sup>14</sup>. L'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'autorisation du glyphosate, la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, ou encore le projet de reconnaissance faciale *Alicem* sont autant d'exemples de décisions politiques recouvrant une importante dimension scientifique dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement ou encore du numérique. Dans chacun de ces domaines, le recours à l'expertise scientifique conduit à une meilleure objectivisation de l'analyse du risque<sup>15</sup>.

**La protection de la souveraineté française et européenne implique des choix technologiques de rupture.** En matière industrielle, numérique ou encore de défense, la préservation de la souveraineté nationale et européenne appelle, compte tenu de la position médiane de la France en matière d'innovation, derrière les États-Unis, l'Europe du Nord et l'Allemagne, un accompagnement renforcé des innovations de rupture par les pouvoirs publics<sup>16</sup>. À ce titre, l'intervention de l'État apparaît nécessaire pour orienter le développement de technologies nouvelles et investir en faveur d'une compétitivité fondée sur l'innovation<sup>17</sup> et les compétences<sup>18</sup>.

**Une expertise scientifique au plus près de l'exécutif apparaît à même de mieux éclairer les décideurs publics.** À la différence des instances consultatives que l'exécutif peut saisir pour remise d'une étude ou d'un rapport sous plusieurs semaines ou mois, une expertise scientifique de proximité, intégrée aux services de la présidence et aux cabinets ministériels, présente l'avantage d'échanges plus directs, réguliers et sous des formats plus rapidement exploitables par les décideurs politiques (notes ministres, plans d'action,...). Associée aux travaux des cabinets, cette expertise peut apporter un regard scientifique sur les sujets traités, en complément de l'angle technique et administratif. Elle peut également venir enrichir la communication gouvernementale en rétablissant des vérités scientifiques, et contrebalancer ainsi les discours pseudo-scientifiques diffusés de façon croissante par les médias et les réseaux sociaux. Enfin, cette expertise doit permettre de réagir rapidement en cas de crise, que celle-ci soit sanitaire, industrielle ou technologique. En temps normal, elle peut permettre d'anticiper et d'alerter l'exécutif sur d'éventuelles situations à risques. Pour être opérationnelle, une telle expertise doit être nécessairement pluridisciplinaire et dotée de moyens à temps plein.

Cette proposition conduit, en pratique, à ajouter une structure existante alors que les organismes publics dans le champ scientifique sont, comme indiqués en première partie de la présente note, déjà très nombreux. Mais, d'une part, une expertise scientifique au plus près de l'exécutif peut permettre de mieux coordonner et articuler les travaux de toutes ces structures et de faciliter le travail transdisciplinaire. D'autre part, cela peut permettre d'accompagner le mouvement de rationalisation des organismes publics dans les champs techniques, scientifiques et technologiques<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> D. A. Moss, 2004, *When all else fails: Government as the ultimate risk manager*, Harvard University Press.

<sup>15</sup> Conseil d'État, 2018, La prise en compte du risque dans la décision publique.

<sup>16</sup> OCDE, 2015, Innovations de rupture, définitions, position de la France, politiques publiques.

<sup>17</sup> Philippe Aghion et Alexandra Roulet, 2011, Repenser l'État, pour une social-démocratie de l'innovation.

<sup>18</sup> Jean Pisani Ferry, 2018, Le Grand plan d'investissement 2018-2022, rapport au Premier ministre.

<sup>19</sup> Inspection générale des finances, 2012, *ibid.* p.3 ; circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

### **L'indépendance du chercheur n'empêche pas le scientifique d'éclairer le Gouvernement.**

L'indépendance des enseignants-chercheurs est un principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>20</sup>, protégé au plan législatif par l'article L. 952-2 du code de l'éducation. Ce principe constitue le principal argument ayant été, par le passé, opposé à la mise à disposition en proximité de l'exécutif d'une expertise destinée à le conseiller en matière scientifique. L'indépendance des chercheurs ne trouve, toutefois, à s'appliquer que dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement ou de recherche, et implique notamment que les professeurs des universités et les maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs<sup>21</sup>. La loi garantit également aux personnels de la recherche publique une autonomie dans la démarche scientifique<sup>22</sup>. Dans ce contexte, dès lors que la recherche publique a pour objectif le développement d'une capacité d'expertise et d'appui aux politiques publiques<sup>23</sup>, l'indépendance du chercheur ne saurait être opposée à l'exercice d'une mission de conseil scientifique en proximité de l'exécutif.

**Associer l'avis scientifique à la parole politique peut contribuer à améliorer la confiance des citoyens dans l'action publique.** Les Français ne nourrissent pas de défiance vis-à-vis de la science<sup>24</sup> : 91% des Français déclarent faire confiance à la science ; cette confiance tire son origine dans les avancées positives qu'elle permet et qu'elle permettra à la société<sup>25</sup>. Consolider l'ancrage scientifique de la décision politique doit permettre, ainsi, de renouer avec la confiance publique. Il apparaît tout aussi nécessaire, en parallèle, d'améliorer l'information des citoyens et des élus locaux en matière scientifique à travers des sources variées et indépendantes.

## **2.2 Plusieurs États se sont dotés d'un conseil scientifique auprès de l'exécutif, selon des formats qui présentent une proximité variable avec les décideurs politiques**

### **Les dispositifs de conseil scientifique à l'exécutif peuvent adopter divers formats.**

L'Allemagne a adopté un dispositif décentralisé constitué d'un conseil scientifique (*Wissenschaftsrat*) partagé entre l'exécutif et les seize Länder, dont les membres sont nommés par le Gouvernement fédéral, par les instituts de recherche et par les Länder. D'autres États adoptent un modèle centralisé, qui peut être doté ou non de moyens permanents. Ainsi, en Espagne, une commission déléguée pour la politique de sciences, technologie et d'innovation a été instituée en 2018, réunissant douze ministres. Sans moyens permanents, la commission chapeaute des groupes de travail répartis parmi divers organismes administratifs et de recherche. Le modèle adopté aux États-Unis et au Royaume-Uni, également centralisé, mobilise des moyens à temps plein auprès de l'exécutif.

**Le président des États-Unis dispose d'une expertise scientifique de proximité dotée de moyens significatifs.** En 1976, un service scientifique (*Office of Science and Technology Policy*, OSTP) a été institué au sein des services de la Maison Blanche (*Executive Office of the President*) afin de conseiller le président et ses services en matière scientifique et technologique<sup>26</sup>. Le directeur de l'OSTP, dénommé de manière informelle conseiller scientifique du président (*Science Advisor to the President*), peut être membre du cabinet du président (*Assistant to the President for Science and Technology*), ce qui a été le cas sous la présidence de Barack Obama mais non sous celle de Donald Trump. Cette différence traduit l'importance et le rôle variables accordée aux sciences et aux scientifiques par chaque Gouvernement : alors que la revue *Nature* saluait une *dream team*<sup>27</sup> s'agissant des nominations à la tête des agences et administrations fédérales en matière scientifique par le président Barack Obama, le média CBS évoque « un village fantôme » pour qualifier l'OTSP sous la présidence de Donald Trump, la majorité de ses membres n'ayant plus un profil scientifique<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> Conseil constitutionnel, décision 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur.

<sup>21</sup> Agnès Roblot-Troizier, 2015, Cons. const. n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2015/4, n° 49.

<sup>22</sup> Article L. 411-3 du code de la recherche.

<sup>23</sup> Article L. 112 1 du code de la recherche.

<sup>24</sup> Virginie Tournay, rapport de MM. Claude Bartolone et Michel Winock de 2015, Refaire la démocratie.

<sup>25</sup> Enquête réalisée par Harris Interactive en juin 2019.

<sup>26</sup> US Congressional Research Service, 2020, Office of science and technology policy, History and overview.

<sup>27</sup> Nature, Jeff Tollefson, 2012, US science: The Obama experiment.

<sup>28</sup> <https://www.cbsnews.com/news/donald-trumps-science-office-is-a-ghost-town/>

L'OSTP est doté en 2020 de 71 emplois à temps plein, parmi lesquels des enseignants chercheurs, des fonctionnaires de corps techniques et administratifs ou encore des doctorants. Le budget de l'OSTP était pour cette même année de 5,1 M€ – le traitement des agents détachés d'organismes publics de recherche étant pris en charge par ceux-ci. Le directeur de l'OSTP est également responsable du conseil national scientifique et technologique (*National Science and Technology Council*), chargé de coordonner et orienter les travaux en matière de recherche des entités fédérales. Il co-préside, enfin, le conseil présidentiel scientifique et technologique (*President's Council of Advisors on Science and Technology*), qui réunit seize personnalités qualifiées afin de conseiller le président en matière scientifique, technologique, d'éducation et d'innovation.

**Le dispositif adopté au Royaume-Uni est également particulièrement étoffé.** Depuis 1964, un conseiller scientifique (*Government Chief Scientific Adviser*, GCSA) est placé auprès du bureau du cabinet du Premier ministre (*Cabinet office*). Le GCSA s'appuie, dans ses travaux, sur un service, le *Government Office for Science* (GOS), qui assure trois missions principales<sup>29</sup>. Le GOS est chargé, en premier lieu, de conseiller en matière scientifique les services du Premier ministre (*Cabinet office*). De plus, le GOS coordonne la réponse scientifique publique en cas de crise en réunissant des scientifiques dans le cadre du *Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE), chargé de conseiller les cellules de crise du Gouvernement (*Cabinet Office Briefing Rooms*, COBR). Ce groupe a ainsi été réuni à l'occasion des épidémies d'Ebola (2014), du virus Zika (2015-2016) et du covid-19 (2019-2020), lors du tremblement de terre au Népal (2015) ou encore lors de l'évacuation des abords du barrage de Toddbrook au Royaume-Uni (2019). Enfin, le GOS assure le secrétariat du Conseil pour la science et la technologie (*Council for Science and Technology*), qui est co-présidé par le GCSA. Ce conseil, constitué de 19 autres membres indépendants, se réunit quatre fois par an pour conseiller le Premier ministre sur les grandes orientations nationales en matière scientifiques et technologiques ; les comptes rendus de ses réunions sont rendus publics. Il convient de relever que le GOS n'est pas compétent pour la définition du budget de la recherche, qui relève du ministère chargé de la recherche.

Le GOS est doté d'environ 60 scientifiques à temps plein, dont des agents issus du programme de recrutement de hauts potentiels dans la fonction publique britannique *Fast Stream*<sup>30</sup> (« *Science and Engineering Fast Stream* » plus précisément). En lien avec l'agence *UK Research and Innovation*<sup>31</sup>, le GOS propose également des stages de trois mois à des doctorants dans des disciplines scientifiques. Le GOS est divisé en trois services : développement économique (environnement, transport, industrie,...), science et sécurité (défense, spatial, risques,...) et innovation publique (données publiques, santé, nouvelles technologies,...). Il est financé sur le budget du ministère chargé de l'énergie, de l'industrie et de l'innovation (*Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, BEIS), dont il partage les bureaux. Son budget pour 2016 était de 5,3 M €<sup>32</sup>, 76 % de ce budget étant alloué aux coûts de structure. Les travaux du GOS peuvent être publiés sur son site internet<sup>33</sup>, sans que cela ne soit systématique. Le bureau a ainsi publié 294 rapports entre 2003 et 2017.

Enfin, chaque ministère dispose d'un conseiller scientifique en chef auprès du ministre. Ces conseillers apportent une expertise en proximité sur les décisions prises au plan ministériel et peuvent coordonner les travaux de conseils scientifiques réunis auprès des ministres. Ils travaillent en réseau avec le conseiller scientifique du Premier ministre et le GOS, sans relation hiérarchique entre eux.

---

<sup>29</sup> National audit office, 2017, *A short guide to the Government Office for science*

<sup>30</sup> J. Whiteley, 2011, Le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires en France et au Royaume-Uni.

<sup>31</sup> Cette agence est chargée de coordonner le financement de la recherche publique et trouve pour équivalent en France l'Agence nationale de la recherche (ANR).

<sup>32</sup> *Government Office for Science annual report: 2017 to 2018*.

<sup>33</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/government-office-for-science>



**3. Un conseiller et un service scientifiques pourraient être nommés auprès de l'exécutif tout en assurant l'indépendance de la conduite de leurs travaux et la prévention des conflits d'intérêts**

**3.1 Une expertise scientifique pourrait être placée auprès du chef de l'État et des ministres**

**Proposition 1 : Un conseiller scientifique à la tête d'une équipe de scientifiques pourrait être nommé auprès du président de la République.** Ce conseiller, intégré au cabinet du chef de l'État, serait chargé d'apporter une expertise scientifique sur les principaux dossiers et arbitrages de l'exécutif en s'appuyant pour cela, à l'instar du GOS britannique, sur un service constitué de spécialistes de haut niveau à mêmes de conseiller l'exécutif dans un champ large de disciplines, qu'il est proposé de dénommer service scientifique du Gouvernement (SSG). Il ne s'agit pas de mobiliser des « super-scientifiques » destinés à conduire des recherches nouvelles sur un champ extrêmement divers de questions d'actualité, mais des experts à même de s'approprier rapidement des sujets scientifiques riches, en faisant preuve d'esprit critique et en mobilisant les meilleurs spécialistes. Sans être responsable du financement de la recherche publique, qui relève du ministère chargé de la recherche et de l'Agence nationale de la recherche (ANR), le service scientifique du Gouvernement pourrait être saisi pour avis à ce sujet.

Le périmètre des disciplines représentées dans ce service devrait comprendre à la fois les sciences exactes (les mathématiques et les sciences « mathématisées » comme la physique, les sciences mécaniques et informatiques) et les sciences physico-chimiques et expérimentales (sciences de la nature, biologie, chimie, médecine)<sup>34</sup>. Afin d'appréhender la dimension humaine des enjeux scientifiques, des chercheurs en sciences humaines pourraient également y être associés (psychologie, anthropologie, démographie, sociologie notamment). L'économie serait, en revanche, exclue de son périmètre, le Gouvernement disposant d'une expertise scientifique de proximité en la matière (conseillers en cabinet, conseil d'analyse économique,...).

Les membres du service scientifique devraient, par un travail en réseau avec les acteurs de la recherche publics et privés sur tout le territoire, pouvoir assurer la synthèse de l'état des connaissances disponibles et diligenter des expertises dans tous les organismes scientifiques publics du pays. Une convention de partenariat pourrait être signée entre le service et chacune des Académies susmentionnées, sur le modèle du partenariat avec l'OPECST, afin d'organiser des échanges réguliers et de solliciter leur expertise. Le service pourrait par ailleurs être mobilisé en cas de crise sous différents formats en faisant appel, en fonction de la nature et de l'ampleur de la crise, à une « réserve » de scientifiques constituée en amont. Afin d'articuler les travaux de l'Élysée et de Matignon, le conseiller scientifique du président de la République devrait également être conseiller scientifique du Premier ministre et faire partie de son cabinet, comme cela est déjà le cas pour plusieurs conseillers techniques.

Enfin, la nomination du conseiller scientifique du Gouvernement devrait réunir un large consensus dans la communauté scientifique. À cette fin, un avis de l'Académie des sciences, de l'Académie de médecine, de l'Académie des technologies ainsi que du Collège de France, serait requis sur les candidatures envisagées et devrait être rendu public. Le tenant du poste devrait détenir à la fois une expérience pratique de la recherche reconnue au plan national voire international, une bonne connaissance de l'écosystème institutionnel de la recherche publique et des compétences en matière de gestion d'équipes. Son indépendance sera d'autant plus forte que, reconnu du monde scientifique, il y retournera ensuite, ce qui plaide en faveur d'une nomination unique pour une durée limitée, par exemple à cinq années en décalé par rapport au quinquennat présidentiel.

<sup>34</sup> Cette distinction est proposée par Michel Blay dans son Dictionnaire des concepts philosophiques, 2005, CNRS Éditions. Le périmètre de compétences de l'Académie des sciences adopte une distinction similaire : l'article 51 de ses statuts institue une division des sciences mathématiques et physiques et leurs applications et une division des sciences chimiques, biologiques et médicales et leurs applications.

**Proposition 2 : Chaque ministère pourrait être doté d'un conseil scientifique.** Comme au Royaume-Uni, un conseiller scientifique pourrait être intégré à chacun des cabinets ministériels. Ces conseillers travailleraient en réseau avec le service scientifique du Gouvernement et avec les différents conseils scientifiques existants institués auprès des ministres ou des administrations. La nomination d'un conseiller scientifique auprès de chaque ministre devrait conduire à accroître le nombre maximal de conseillers de dix à onze<sup>35</sup> et à modifier la liste des emplois de cabinet autorisés<sup>36</sup>. À ce titre, il convient de remarquer que le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels a été modifié afin d'autoriser la présence, au sein du cabinet du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la recherche, d'un conseiller en charge du covid-19<sup>37</sup>. Enfin, pour les ministères n'en disposant pas encore, un conseil scientifique pourrait être réuni auprès des ministres concernés<sup>38</sup>.

**Proposition 3 : De manière plus générale, la mobilisation d'une expertise scientifique pérenne au sommet de l'État suppose de valoriser les profils scientifiques dans la haute fonction publique.** En plus de scientifiques issus de la recherche publique ou privée, le service scientifique du Gouvernement devrait pouvoir s'appuyer sur de hauts fonctionnaires formés en matière scientifique et connaissant les rouages de l'administration. Si les différents corps techniques de l'État ont développé une véritable stratégie de formation par la recherche d'une partie de leurs fonctionnaires, notamment en finançant des thèses dans les domaines de la santé ou de l'intelligence artificielle, une véritable reconnaissance d'une filière scientifique dans la haute fonction publique reste à développer. Les fonctionnaires issus du concours spécial de l'ENA ouverts aux docteurs devraient également intégrer cette filière. Les propositions en ce sens devraient trouver à s'articuler avec les suites données au rapport sur la haute fonction publique de la mission de M. Frédéric Thiriez<sup>39</sup>.

### **3.2 La mise en place de cette expertise suppose de concilier son indépendance avec un nécessaire devoir de réserve**

**Les scientifiques conseillant l'exécutif devraient conserver une forme d'indépendance dans leurs travaux.** Ils auront pour mission d'éclairer la décision publique au regard de l'état actuel des connaissances scientifiques et en présentant les options possibles à l'arbitrage du décideur politique. Dans l'exercice de cette mission, l'indépendance de leurs conclusions devrait être protégée. Cette indépendance sera d'autant plus forte qu'ils pourront conduire leurs travaux à l'abri de toute forme de pression (médiatique, politique, de groupes d'intérêts,...) et présenter leurs conclusions dans un cadre confidentiel. La confidentialité de ces travaux est, du reste, nécessaire s'agissant des sujets qui seront couverts par le secret de la Défense nationale, par exemple en matière nucléaire, de défense, ou encore de politique spatiale. Les demandes de communication de ces travaux formulées auprès de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) seront, en tout état de cause, soumises à l'interprétation par celle-ci de la nature des documents concernés, les travaux s'inscrivant dans le processus décisionnel du Gouvernement étant protégés par le secret de ses délibérations<sup>40</sup>.

**Leurs travaux pourraient, par exception, être publiés sur décision de l'autorité politique.** La demande croissante de transparence de l'action publique doit être conciliée avec la nécessité de préserver l'indépendance de ces travaux. Pour cela, le service scientifique du Gouvernement et les conseillers scientifiques ministériels pourraient soumettre à l'autorité politique, pour chacun de leurs travaux, une recommandation sur l'opportunité de sa publication. De plus, un protocole pourrait permettre de transmettre, sous le sceau du secret, certains travaux aux Académies susmentionnées qui, en retour, s'engageraient à communiquer à l'exécutif un bref commentaire sur ceux-ci. Une telle

<sup>35</sup> Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, article 1<sup>er</sup>.

<sup>36</sup> Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, article 1<sup>er</sup>.

<sup>37</sup> Décrets n° 2020-241 du 13 mars 2020 et n° 2020-503 du 2 mai 2020.

<sup>38</sup> Cette préconisation se trouve également formulée par le Conseil d'État dans son rapport de 2018 sur la prise en compte du risque dans la décision publique (*op. cit.* p.6, proposition n° 3).

<sup>39</sup> Mission Haute Fonction Publique, propositions présentées par M. Frédéric Thiriez, 30 janvier 2020.

<sup>40</sup> Article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration ; avis de la CADA du 18 juillet 2019, Présidence de la République, n° 20192945.

procédure pourrait également être instituée avec l'OPECST. Par ailleurs, comme pour les travaux du conseil scientifique réuni dans le cadre de l'épidémie de covid-19, la règle pourrait être posée d'une publication systématique de tous les travaux et avis relatifs aux situations de crise, hors sujétions particulières relevant de secrets protégés par la loi<sup>41</sup>. Enfin, afin de préserver la nécessaire confiance entre l'autorité politique et ses conseillers, les membres du service scientifique du Gouvernement et les conseillers scientifiques ministériels seraient soumis à un devoir de réserve identique à celui des autres collaborateurs de cabinet.

### **3.3 La prévention des conflits d'intérêt peut être assurée dans le cadre des règles de droit commun**

**Le conseiller scientifique du président et les conseillers scientifiques ministériels seront soumis à une déclaration de situation patrimoniale et à une déclaration d'intérêts.** Au terme de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République sont tenus de déposer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans les deux mois suivant leur entrée en fonction. Contrairement aux déclarations effectuées par leur ministre, celles des membres des cabinets ne sont pas rendues publiques.

**Les règles de prévention des conflits d'intérêt s'appliqueront comme pour tous les agents publics<sup>42</sup>.** En application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, les conseillers scientifiques, chargés d'une mission de service public, seront tenus de se déporter lorsqu'un dossier présente un risque de conflit d'intérêts. De même, l'éventuel départ des conseillers scientifiques vers le secteur privé sera encadré par les règles de droit commun, avec l'obligation d'en informer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique<sup>43</sup> et l'interdiction de travailler pour une entreprise privée sur laquelle leurs fonctions les auraient conduit à émettre des avis, proposer des décisions ou formuler un avis sur ces décisions<sup>44</sup>.

\* \*  
\*

*À propos : « La Tortue » est une association créée fin 2018, mêlant hauts fonctionnaires, chercheurs et acteurs du secteur privé et de l'entrepreneuriat, âgés de 25 à 35 ans. Elle vise à favoriser les échanges entre ces univers et à formuler des propositions sur des sujets d'intérêt général à long terme susceptibles de faire consensus.*

*Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs à titre personnel. Elles n'engagent ni les institutions publiques ou privées dont ils sont membres ni l'ensemble des membres de « La Tortue ».*

<sup>41</sup> Les situations de crise pourraient être définies par référence aux régimes juridiques relatifs à l'état d'urgence sanitaire, aux catastrophes technologiques, aux catastrophes naturelles et aux calamités publiques notamment.

<sup>42</sup> Frédéric Edel, 2018, Les réformes de l'encadrement juridique des cabinets ministériels en France.

<sup>43</sup> Article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>44</sup> Article 432-13 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts.