



**HAL**  
open science

## Experts privés pour l'action publique : quelle responsabilité ?

Valéry Ridde, Daniel Béland

► **To cite this version:**

Valéry Ridde, Daniel Béland. Experts privés pour l'action publique : quelle responsabilité ?. Analyse Opinion Critique, 2025. hal-04902286

**HAL Id: hal-04902286**

**<https://hal.science/hal-04902286v1>**

Submitted on 20 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Les experts privés et leurs idées pour l'action publique : personnellement responsables des conséquences de leurs conseils ?**

**Valéry Ridde** (Directeur de recherche en santé publique) et **Daniel Béland** (Professeur de science politique)

***Les relations entre le savant et le politique sont souvent complexes mais rarement abordées sous l'angle de la responsabilité sociale et individuelle qu'engagent les conseils du premier au second. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les experts libéraux et leurs idées, ce qui est paradoxal compte tenu de l'accent libéral mis sur la responsabilité individuelle.***

Il y a plus de 40 ans, le politologue américain Lipsky affirma que les véritables « faiseurs des politiques publiques » (1) n'étaient pas les politiciens ou les fonctionnaires mais bien les acteurs de première ligne en contact direct avec les bénéficiaires de l'action publique. Depuis lors, cette théorie de la « bureaucratie de rue » s'est développée et a été appliquée à travers le monde pour montrer sa portée heuristique dans l'étude des défis de la mise en œuvre de l'action publique. Mais dans un monde où les États et les gouvernements sont de plus en plus imprégnés des personnes et des idées du secteur privé, à l'image du recours sans cesse croissant aux cabinets de consultants privés (2), y compris pour gérer des crises (3), et où les décideurs et politiciens sont imbriqués dans des réseaux d'interconnaissances à la porosité grandissante et d'organisations interdépendantes (l'organocène (4)), on peut se demander si les « faiseurs des politiques publiques » ne sont pas devenus plutôt ces consultants et autres experts appelés à la rescousse pour proposer des solutions (souvent les mêmes) à des problèmes devenus urgents à résoudre selon ces personnes politiques élus ou nommés exerçant un pouvoir politique.<sup>1</sup>

Or, si la responsabilité sociale des États et des entreprises privées est souvent convoquée lors de catastrophes sanitaires, environnementales ou commerciales (avec souvent peu d'impact comme on peut le voir par exemple pour les entreprises privées minières en Afrique), il nous semble que celle des personnes (fonctionnaires, experts et consultants) conseillant les politiques l'est beaucoup moins. Cela confirme les défis des propositions actuelles où certains pensent utile de créer un poste unique de conseiller scientifique, directement relié au Prince ou à la Princesse, plutôt qu'un collectif de conseillers disposant de réseaux et surtout de connaissances interdisciplinaires utiles face à la complexité des solutions à trouver dans un monde faisant face à des polycrises (5). Le manque de diversité dans les comités scientifiques mis en place pour lutter contre la pandémie de COVID-19 a confirmé ces défis (6), cette erreur continuant en France en 2025. Pour les personnages politiques, soit les affaires sont portées en justice, soit les élections sont parfois des moyens pour les citoyens de juger de la responsabilité sociale de ces personnes (qui ont aussi parfois cherché à se dédouaner des échecs en renvoyant aux experts (7)). Pour reprendre les concepts de l'étude des politiques publiques, les entrepreneurs politiques identifiés par Kingdon ont, plus souvent que les experts, fonctionnaires et consultants, une responsabilité individuelle engagée dans leurs décisions, même si des progrès très importants restent évidemment à faire.

---

<sup>1</sup> Merci à Alexis Ridde pour ses commentaires judicieux qu'une version précédente

En effet, si parfois les experts doivent, à tout le moins de manière discursive, se référer à des codes de pratiques (de l'évaluation) ou de déontologie (de l'expertise), ils sont rares à voir leur responsabilité personnelle engagée lorsque leurs conseils, enchâssés dans des actions publiques, entraînent des conséquences néfastes pour les populations concernées. Si les responsables politiques ont été attaqués dans l'affaire du sang contaminé en France (longtemps après les responsables institutionnels), les experts et responsables techniques n'ont pas encore été attaqués pour la gestion de la canicule et [sa surmortalité](#) en 2003 en France ou plus récemment de la pandémie COVID-19 dans le monde (les ministres de la santé en France [seraient dédouanés](#)). Ces experts seraient compris comme des « *irresponsables politiquement* » (7). Au contraire, certaines personnes ont été « récompensées » de leur errement en étant nommées dans des organisations internationales. Alors que les experts de santé publique savent qu'il faut organiser des actions publiques en planifiant des actions publiques spécifiques pour éviter de creuser les inégalités (comme la canicule de 2003 l'a montré), comment comprendre que cette approche n'ait pas été pensée lors de la [pandémie de COVID-19](#) ? Quelles seront les conséquences pour les experts et les hauts fonctionnaires du manque total, encore une fois, de préparation sanitaire à la catastrophe provoquée par le cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024 alors que le gouvernement avait été alerté depuis janvier 2022 de « [l'état de décrépitude des institutions publiques](#) » ? Hasard du calendrier, cette catastrophe s'est déroulée au même moment où les politiques français inauguraient, en grande pompe, l'Académie de l'OMS implantée à Lyon alors qu'ils l'ont ignoré [depuis trois ans](#).

On pourrait penser que la qualité des conseils des experts puisse affecter la nature des contrats de consultance ou de travail, lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires titulaires, dont ils vont pouvoir bénéficier par la suite. On connaît en effet « *le caractère cumulatif de l'expertise comme ressource* » (7). Mais c'est faire fi de l'interconnaissance dans ces milieux, voire des liens, sinon [des conflits d'intérêts](#), dans les conseils prodigués et dans la volonté de ménager les personnes concernées pour mieux véhiculer certaines idées. La [pratique de l'évaluation](#) par les experts est aussi un processus qui visent à fournir des idées et des conseils d'actions. Ainsi, une consultante en évaluation acceptant de retirer de son rapport des éléments qui ne plaisent pas à son client alors qu'ils permettraient d'améliorer la qualité de l'action publique est-elle engagée personnellement dans les conséquences du *statu quo* ? Un membre d'un cabinet ministériel qui propose une solution plutôt qu'une autre est-il engagé dans les conséquences qu'elle aura ou bien uniquement la personne politique qui finalement prendra, éventuellement, la décision ? Nous savons pourtant que l'utilisation des recherches par les législateurs est surtout symbolique ou tactique et donc rarement pour décider d'une politique (2,8). Pour contrer les informations diffusées par les groupes d'intérêts et certains médias, les études suggèrent la nécessité de mettre en place des instances neutres afin de fournir des données probantes fiables pour éclairer les députés dans leur travail (8). La neutralité de l'expertise dans le dialogue sur l'action politique, qui doit être mieux institutionnalisée comme mécanisme de gouvernance, est une nécessité absolue (9) bien qu'un défi substantiel (7).

Dans les organisations internationales, il existe des personnes qui naviguent d'une institution à une autre sans que les erreurs techniques issues de leurs conseils passés n'aient de conséquences sur leur carrière. Par exemple, cette personne a conseillé et influencé de nombreux pays africains à généraliser le paiement direct des soins par les patients alors que la recherche a toujours montré que cette solution était injuste (faire

payer les malades) et inefficace pour financer les formations sanitaires. On est au cœur de l'idéologie libérale axée sur la responsabilité individuelle mais, paradoxalement, la responsabilité personnelle des experts qui la véhiculent ne semble pas être prise en compte. Plus tard, avec tout un réseau de personnes, il a poursuivi ses conseils en influençant des banques de développement à prêter de l'argent à ces mêmes pays pour qu'ils organisent un paiement à la performance du personnel de santé. Ces deux solutions ont été des échecs pour la performance des systèmes de santé, pour l'accès aux soins des populations dont les conséquences sanitaires ont été énormes et surtout pour l'efficacité des dépenses publiques. Parfois, comme cela a été le cas d'experts de la Banque mondiale et de l'UNICEF, ces personnes vont s'excuser bien longtemps après en écrivant des articles pour expliquer qu'ils s'étaient trompés de conseils (10–12). Mais les dégâts ont été constatés, non pas pour ces experts et leurs carrières, mais pour les populations les plus pauvres. Aucune démagogie dans nos propos mais encore une fois, la responsabilité individuelle de ces experts ne semble pas reconnue.

Que penser de ces experts de la Banque mondiale qui ont ignoré les avertissements, fondés sur la recherche, de l'injustice de leur choix d'instrument politique qu'ils ont imposé, pour des raisons (libérales) idéologiques, à un pays du Sahel ? Une décennie plus tard, l'analyse scientifique a confirmé ces avertissements et le fait que les plus pauvres avaient été écartés des bénéfices attendus de cette action publique financée par... l'argent public international et dont les prêts seront remboursés par les populations de ce pays pauvre. Ces experts sont toujours en poste et progressent dans leur carrière à Washington. Ici encore, la responsabilité des experts n'est pas mise de l'avant.

Que penser de ces contractuels d'une organisation internationale basée à Genève qui vont influencer la décision d'organiser un projet de 15 millions de dollars pour tester un petit outil clinique dans des centaines de centres de santé primaire en Afrique ? N'aurait-il pas été plus judicieux de commencer par une expérience modeste dans quelques centres pour quelques centaines de milliers de dollars afin, d'abord, de vérifier si la prévalence du problème médical nécessite un tel déploiement ? Que dire que ces membres d'une organisation mutualiste internationale et de certains États (Belgique, France, États-Unis d'Amérique) qui influencent les États africains vers la mise en place de petites mutuelles de santé alors que la recherche a montré depuis des lustres qu'elles n'étaient pas la solution ?

Ces processus sont inquiétants car lorsque l'on étudie de près certains rapports de l'OMS, dont les recommandations sont souvent suivies par les pays de manière aveugle (9), on se rend compte combien les références à l'appui des conseils sont issus des experts de l'organisation elle-même. Il y a une quantité rare d'auto-référencement montrant le peu de diversité des sources, pourtant essentielle au consensus scientifique. D'ailleurs, le Bulletin de l'OMS, revue scientifique publiée par l'organisation, n'est pas toujours neutre dans ses choix, comme cela a été le cas lorsqu'elle a commandé un éditorial d'économistes de son organisation, connus pour leurs idées libérales (13), concernant un article faisant la promotion des approches libérales du financement de la santé alors que les données présentées contredisaient cette vision et donc le contenu de l'éditorial (14).

La thèse de Lara Gautier montre parfaitement comment la circulation des idées (libérales) se réalise par la circulation des experts, de tous les continents, qui influencent les politiques de développement en Afrique (15). Cette influence peut être inquiétante quand

on voit combien certains pays continuent d'envoyer des experts, de plus en plus, dans les pays africains, reproduisant les processus coloniaux (16). Mais ces experts sont aussi parfois des scientifiques qui vont faire la promotion de leurs idées, non pas uniquement à partir de connaissances et de données probantes en respectant leur code de conduite, mais au regard de leurs croyances, parfois méthodologiques. Il suffit de penser au rôle de ce microbiologiste dans la promotion d'un traitement ou de cette économiste dans la promotion d'une seule méthode d'évaluation d'impacts (contrefactuelle), largement aussi diffusée à la Commission européenne par la circulation des idées économiques (17) ; tous les deux conseillant un Président démocratiquement élu. On peut aussi donner l'exemple de cette agence de financement de recherche sur les maladies infectieuses dont les fonctionnaires vont signer des articles scientifiques recommandant des traitements et des stratégies avec les membres des équipes de recherche qu'ils ont financés ou avec qui ils collaborent.

Les relations entre le savant et le politique, pour reprendre un titre célèbre de Max Weber, sont souvent complexes mais rarement abordées sont l'angle de la responsabilité sociale et individuelle qu'engagent les conseils du premier au second. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les experts libéraux et leurs idées, ce qui est paradoxal compte tenu de l'accent libéral mis sur la responsabilité individuelle.

Par ailleurs, dans des pays comme le Canada et le Royaume-Uni, ces experts ont depuis longtemps prôné la responsabilisation des acteurs du secteur de la santé à travers la mise en œuvre de processus de décentralisation et de privatisation dont les conséquences négatives sur les services de santé et les patients ont depuis longtemps été étudiées. Ironiquement, les experts, en partie responsables de cette supposée responsabilisation des acteurs du système de santé, ne semblent pas avoir payé de prix pour la diffusion de conseils et d'idées de politique publique aux effets si néfastes sur le terrain (18).

Les scientifiques qui réalisent une expertise ou prodiguent des conseils doivent normalement respecter la charte de l'expertise de leur institution ou encore la charte nationale de l'expertise scientifique et technique. Les consultants et contractuels qui travaillent pour les organisations internationales doivent signer une déclaration de conflits d'intérêts mais elles portent plus sur les enjeux financiers (posséder des parts d'une compagnie ou être en relation avec une personne au sein de l'organisation) que sur les idéologies qui peuvent influencer leurs conseils. Ici, l'argent semble beaucoup plus important que les idées et la capacité des organisations internationales recruter des experts qui partagent leurs biais idéologiques. Comment imaginer que les experts déclarent leurs idéologies ? Les organisations qui font appel à des experts externes sont évidemment en mesure de lire leurs productions précédentes et les recruter en connaissance de cause. L'expert qui a passé toute sa carrière à défendre une idée du service public (ou privé) risque fort de ne pas changer d'avis lorsqu'il va intégrer une nouvelle organisation et prodiguer des conseils à ses dirigeants. Et lorsque cela est le cas, certains de ces experts vont même pousser l'hypocrisie de leurs idées en défendant publiquement les biens publics mondiaux (19), terme devenu incontournable pour survivre dans ces organisations, mais loin de leurs idéologies et des conseils qu'ils continuent à prodiguer.

Dans ce contexte, les organisations n'ont-elles pas tendance à recruter des personnes qui partagent, *a priori*, leurs croyances collectives envers l'usage de certains instruments de

l'action publique, expliquant ainsi, en partie, la permanence de certains choix séculaires, ce que les politologues nomment l'autonomie des instruments (20) ? En outre, ces personnes sont souvent les mêmes depuis des décennies, appelées sur des dossiers différents mais dans des secteurs semblables et défendant toujours les mêmes idées, rarement innovantes, mais leur permettant de rester en place et garder du pouvoir. Quels sont les risques que des organisations internationales comme l'OMS, où la place et la relation avec le secteur privé s'est accrue au fil du temps, notamment sous l'impulsion de Brundtland à la fin des années 1990 (21) pour que leurs idées influencent le contenu des politiques qu'elles préconisent ? On le voit par exemple dans l'absence d'une vision claire du concept d'équité (22) pourtant un objectif essentiel de l'action publique (contrairement au secteur privé) ou la place des entreprises pharmaceutiques dans les formations qu'elle organise à l'image de celle soutenue en 2025 par les Laboratoires Hoffmann-La Roche sur la santé mentale et les maladies non transmissibles ? L'inauguration de la nouvelle Académie de l'OMS à Lyon fin décembre 2024 (dont 25% du financement promis par la France proviendrait du secteur privé) et son « festival de la santé mondiale » a confirmé la forte présence du secteur privé dans le processus (Sanofi, Mérioux, Boehringer, etc). Nous sommes au cœur de l'enjeu des déterminants commerciaux de la santé pour reprendre des termes actuels. La photo de « famille » du lancement de l'Académie confirme également les défis d'équité puisque sur les 17 personnes, dont le Président de la République, seules trois femmes sont présentes.

Nous sommes donc en face de deux problèmes principaux. Premièrement, les experts bien rémunérés paient rarement le prix pour les conseils et les idées qu'ils mettent de l'avant, quand ils ont des effets catastrophiques sur les populations. L'une des excuses que ces experts peuvent utiliser pour se dédouaner est que leurs idées n'ont pas été mises en œuvre correctement, ce qui leur permet d'éviter toute responsabilité pour leurs conseils antérieurs. Mais c'est bien souvent l'inverse, leurs idées sont appliquées et les conséquences sont parfois néfastes. Deuxièmement, les décideurs, comme les organisations internationales, ont tendance à recruter leurs experts en fonction de critères idéologiques, surtout de l'affinité entre leurs idées et la vision dominante au sein de l'organisation qui les embauche. Comme le manque de responsabilisation des experts pour leurs conseils, cette reproduction idéologique diminue potentiellement la légitimité des organisations mais également la qualité et l'efficacité de l'action publique. Ainsi, l'impunité des experts et leur sélection sur une base idéologique est un obstacle à la formulation de politiques de ruptures (on constate même souvent une reproduction des solutions proposées) puis à la mise en œuvre de politiques publiques capables de vraiment améliorer le sort des populations sur le terrain.

Comment s'attaquer à ces deux problèmes que sont le manque de responsabilité personnelle des experts et leur sélection (parfois inconsciente) par les décideurs et les organisations internationales sur une base idéologique ? Une possibilité serait la constitution d'un répertoire international d'experts dans le domaine de l'action publique qui serait accessible au public et qui permettrait de retracer les idées et leurs conseils ainsi que les résultats des politiques qu'ils ont contribué à mettre en œuvre. L'existence d'un tel répertoire pourrait être une façon d'augmenter la transparence et la responsabilisation dans le domaine de l'expertise pour l'action publique, tant sur le plan national qu'international. Cette base de données serait aussi utile aux chercheurs désireux de mieux comprendre le rôle des experts dans le domaine mais, également, aux citoyens, aux organisations de la société civile, aux journalistes et aux organisations souhaitant

mieux surveiller la mise en œuvre des politiques publiques et le rôle de l'expertise et des considérations idéologiques qui la guident.

Mais fort heureusement, si notre texte se concentre sur les effets négatifs (attendus ou non), il est clair qu'il existe aussi des experts qui partagent aux décideurs des solutions fondées sur la recherche, et non principalement sur leurs propres croyances, et que cela peut aussi avoir des impacts positifs pour les populations. Il faudrait donc également reconnaître publiquement l'apport de ces experts. De plus, même si l'exemple des idées et des experts libéraux est utilisé, notre critique de l'aveuglement idéologique et de la nécessité de responsabiliser les experts et leurs idées dans le champ de l'action publique s'applique plus largement à d'autres exemples, y compris ceux qui mettent en vedette des idées de progrès social. Ne pas reconnaître cette réalité serait en soi, faire preuve de biais idéologique.

## Références

1. Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation; 2010. 275 p.
2. Thyraud-Durocher A. La politique de 'l'ami critique' : les évaluateurs et leur professionnalisation dans la construction d'une Europe de la Cohésion (1957-2021) [Internet]. 2023. Available from: <http://www.theses.fr/2023EHES0151/document>
3. Gallardo L, Gautier L, Chabrol F, Traverson L, Oliveira S, Ridde V. Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire. LIEPP Working Paper [Internet]. 2023 [cited 2023 Jan 27];(139). Available from: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03943255>
4. Bergeron H, Castel P. L'organocène: du changement dans les sociétés surorganisées. Paris: Sciences po, les presses; 2024.
5. Collectif. Un·e scientifique en chef·fe en France : est-ce bien raisonnable ? 2023; Available from: <https://www.politis.fr/articles/2023/07/un-e-scientifique-en-chef-fe-en-france-est-ce-bien-raisonnable/>
6. Rajan D, Koch K, Rohrer K, Bajnoczki C, Socha A, Voss M, et al. Governance of the Covid-19 response: a call for more inclusive and transparent decision-making. *BMJ Glob Health*. 2020 May;5(5):e002655.
7. Robert C. Expertise et action publique. In: *L'Etat des politiques publiques* [Internet]. Presses de Sciences Po; 2008 [cited 2024 Dec 30]. p. 309–35. Available from: [https://shs.cairn.info/politiques-publiques-1--9782724610598-page-309?site\\_lang=fr](https://shs.cairn.info/politiques-publiques-1--9782724610598-page-309?site_lang=fr)
8. Ouimet M, Beaumier M, Cloutier A, Côté A, Montigny É, Gélinau F, et al. Use of research evidence in legislatures: a systematic review. *Evidence & Policy*. 2024 May;20(2):226–43.
9. Robert E, Zongo S, Rajan D, Ridde V. Contributing to collaborative health governance in Africa: a realist evaluation of the Universal Health Coverage Partnership. *BMC Health Serv Res*. 2022 Dec;22(1):753.
10. Paganini A. The Bamako Initiative was not about money. *Health Policy and Development*. 2004;2(1):11–3.
11. Rodin J, De Ferranti D. Universal health coverage: the third global health transition? *The Lancet*. 2012;380:861–2.
12. de Walque D, Kandpal E. Reviewing the evidence on health financing for effective coverage: do financial incentives work? *BMJ Glob Health*. 2022 Sep;7(9):e009932.

13. Mclsaac M, Kutzin J, Dale E, Soucat A. Results-based financing in health: from evidence to implementation. *Bull World Health Organ.* 2018 Nov 1;96(11):730-730A.
14. Paul E, Ridde V. Le financement basé sur les résultats (FBR) en Afrique: Mise en débat d'un modèle voyageur. *ried.* 2022;248:169–204.
15. Gautier L, Tosun J, De Allegri M, Ridde V. Comment les entrepreneurs de la diffusion propagent-ils leurs politiques ? *Revue francophone de recherche sur le transfert et l'utilisation des connaissances.* 2020 Sep 1;Vol. 4 No 1 (2020).
16. Mayens P. La caisse et l'expert: L'assistance technique du Bureau international du travail auprès de la caisse des compensations de Dakar (1963-1967). *rhca.* 2022 Oct 5;(3):169–79.
17. Thyraud A. La trajectoire des évaluations d'impact contrefactuelles à la Commission européenne : une rigueur savante très politique: *Revue Française de Socio-Économie.* 2023 Dec 13;n° 31(2):89–110.
18. Church J, Gerlock A, Smith DL. Neoliberalism and Accountability Failure in the Delivery of Services Affecting the Health of the Public. *Int J Health Serv.* 2018 Oct;48(4):641–62.
19. Boidin B. La santé, bien public mondial ou bien marchand: réflexions à partir des expériences africaines. Villeneuve-d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion; 2014. 183 p. (Capitalismes-éthique-institutions).
20. Veselý A. Autonomy of policy instrument attitudes: concept, theory and evidence. *Policy Sci.* 2021;54(2):441–55.
21. Denis JL, Foucault G, Larouche P, Régis C, Cohen M, Girard MA. The World Health Organization as an engine of ideational robustness. *Policy and Society.* 2024 Jul 13;43(2):204–24.
22. Amri MM, Jessiman-Perreault G, Siddiqi A, O'Campo P, Enright T, Di Ruggiero E. Scoping review of the World Health Organization's underlying equity discourses: apparent ambiguities, inadequacy, and contradictions. *Int J Equity Health.* 2021 Dec;20(1):70.