Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 12 (1972)

Artikel: Relation entre la science et la décision politique : sélection d'une situation type et esquisse d'un schéma d'analyse

Autor: Buchli, Sylvia

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171753

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

RELATION ENTRE LA SCIENCE ET LA DÉCISION POLITIQUE: SÉLECTION D'UNE SITUATION TYPE ET ESQUISSE D'UN SCHÉMA D'ANALYSE*

par

SYLVIA BUCHLI

Première assistante
Institut de science politique de l'Université de Lausanne

I. Avertissement

Considérant le vaste champ qu'ouvre à l'analyse le thème « relation entre la science et la décision politique », une mise au point est nécessaire pour préciser dès l'abord l'orientation générale des réflexions qui vont suivre.

1. Le but des rapports et des discussions de notre journée est de réaliser une première prise de contact avec le phénomène qui nous intéresse. Nous nous proposons — à partir d'une esquisse de schéma d'analyse — de prendre d'abord contact avec les faits, et cela par l'intermédiaire de personnalités du monde scientifique et de l'appareil de décision politique qui ont bien voulu venir ici nous faire part de leur expérience pratique dans le domaine concerné. Les données empiriques ainsi obtenues et étoffées par la discussion seront ensuite encadrées, sous l'angle théorique, par le rappel d'un certain nombre d'éléments de la théorie de la décision, et, sous l'angle de la méthode, par la présentation des perspectives qu'ouvre à ce sujet l'analyse de systèmes.

2. S'agissant d'une première prise de contact, nous avons opté pour une démarche qui consiste à aborder le thème de nos réflexions en partant de situations où une relation entre la science et la décision politique se manifeste concrètement et peut être saisie dans les faits. Un postulat de notre approche est ainsi indiqué: l'utilité de l'analyse empirique au niveau de cas concrets comme étape importante, sinon nécessaire, vers l'analyse plus globale d'un phénomène. Aussi avons-nous délibérément renoncé à fixer comme objectif à ce premier effort de réflexion la mise sur pied d'un modèle descriptif ou explicatif global — la recherche, par exemple, d'un schéma permettant de saisir, en un inventaire exhaustif, tous les canaux de communication entre la science et la décision politique, ainsi que le rôle, l'influence ou le poids de l'une par rapport à l'autre. Jugeant une telle entreprise trop audacieuse à ce stade, nous avons donc choisi la voie de l'analyse de cas concrets. La

---

* *Rapport présenté à l'assemblée générale de l'ASSP du 26 février 1972.*

première partie de cet exposé introductif sera consacrée à la sélection du type de situations que nous avons retenu à cet effet, et la seconde à tracer un premier cadre conceptuel pour l'analyse des données empiriques.

II. Sélection et définition d'un point de départ pour la réflexion

Procédant par la négative, nous préciserons d'abord que nous n'avons pas voulu opérer une sélection basée sur le type de politique concernée (ex. la politique économique, ou la politique sociale), bien que les noms des personnalités qui figurent à notre programme aient pu éveiller cette idée. De même, notre critère de sélection ne tient pas à la catégorie d'acteurs qu'on va trouver du côté politique de la relation science–décision politique (ex. l'Exécutif ou le Législatif), et le choix opéré à cet égard ne doit pas avoir de caractère limitatif pour nos réflexions. En effet, des distinctions de ce type auraient conduit à limiter à priori nos investigations selon des secteurs ou catégories empruntés, et risquaient de nous enfermer dans un système conceptuel centré sur d'autres préoccupations que les nôtres.

Aussi avons-nous opté pour une sélection de type plus opérationnel, menée en trois étapes successives:

1. Recherchant, nous l'avons dit, des situations où une relation science–décision politique se réalise dans la mesure du possible concrètement, à l'état naturel en quelque sorte, nous avons retenu, comme premier cadre général, le phénomène de la consultation de la science par la politique: c'est là une pratique largement répandue dans nos processus de décision — commissions d'études constituées dans le cadre de la procédure préliminaire en matière de législation, experts consultés par les commissions parlementaires, divers organismes permanents ou temporaires, à fonction consultative, créés à divers niveaux de l'Administration et comprenant des scientifiques, etc... L'importance du réseau d'avis scientifiques ainsi déployé autour de l'appareil de décision mérite à elle seule d'attirer l'attention. Ce phénomène a en outre l'avantage de se traduire entre autres par des aménagements formels qui permettent d'en saisir directement l'existence et certains aspects du contenu dans les faits. C'est donc dans cet ensemble des cas où l'appareil politique procède à une consultation de la science à l'occasion de l'élaboration de ses décisions que nous choisirons l'objet de notre analyse.

Mais la variété des conditions dans lesquelles se déroule le phénomène de la consultation, ainsi que la variété des titres auxquels des scientifiques ou des organismes comprenant des scientifiques sont consultés dans la pratique, nous ont amenés à préciser notre choix et à introduire des critères additionnels.

2. Il nous a paru préférable d'écarter dans la mesure du possible les expertises volontairement et délibérément axées en priorité sur la représentativité (partisane, socio-économique, ou autre) des experts consultés, c'est-à-dire les cas où la relation science–décision politique intervient *ex officio* à

titre secondaire, l'objectif principal étant de consulter les individus ou groupes directement intéressés par la décision à prendre (au titre, précisément, de « groupements intéressés », par exemple, ou aussi comme bénéficiaires ou victimes de la décision) [1]. Aussi éviterons-nous pour la sélection de nos cas concrets de consultation ceux où sont impliqués uniquement ou majoritairement soit des représentants de partis, ou de groupes d'intérêts socio-professionnels, économiques, ou autres, soit de parlementaires, soit, également, de fonctionnaires réguliers de l'Administration. Dans une formulation plus positive, cela signifie que nous ne retiendrons que les processus de consultation mettant essentiellement ou principalement à contribution des scientifiques professionnellement extérieurs à tout l'appareil régulier de décision politique ainsi que, dans la mesure du possible, indépendants des groupes intéressés par la décision à prendre. Et nous ajouterons que par « scientifiques » nous entendons des académiciens ou savants individuels dont l'activité de recherche scientifique — et parfois d'enseignement — constitue l'activité principale.

3. Notre dernière préoccupation a trait à la définition des interlocuteurs du côté « décision politique » de la relation de consultation. La sélection que nous avons opérée à cet égard vise à assurer un certain niveau politique à la décision concernée, ou, plus exactement, à écarter les consultations à caractère trop strictement technique. C'est ainsi que nous avons choisi des cas où le « consultant » (c'est-à-dire celui qui consulte) se situe, dans la hiérarchie des pouvoirs publics, au niveau des organes supérieurs — le Conseil fédéral en l'occurrence. Ce choix est évidemment arbitraire, mais il permet de compléter utilement la liste des conditions formelles délimitant la catégorie de consultations dans laquelle vont devoir se situer les cas concrets retenus, et d'assurer ainsi entre eux un minimum de comparabilité.

Compte tenu de ces indications, le point de départ de nos réflexions apparaît dès lors caractérisé au total de la manière suivante:

— nous procéderons à une *analyse empirique de cas concrets* de relations entre la science et la décision politique;
— ces cas concrets se situeront dans le cadre du *phénomène de la consultation de la science par la politique*;
— les processus de consultation choisis mettront en œuvre du côté « scientifique » des commissions d'experts composées en majorité, pour le moins, de *savants professionnellement extérieurs à l'appareil régulier*

[1] Une telle option répond au souci élémentaire de choisir une situation de départ qui ne soit pas caractérisée, par définition, par la subordination de la relation science-décision politique à une relation prioritaire d'un autre type: de telles relations existent sans aucun doute dans la mise sur pied et le déroulement de toute opération de consultation, mais il nous paraît essentiel de ne pas préjuger dès le départ de leur importance en centrant notre attention précisément sur des cas où elles sont à tel point déterminantes que les groupes désignés pour « expertiser » une question sont composés entièrement ou majoritairement de représentants désignés par les intérêts concernés ou au titre de leur engagement auprès de ces derniers.

de décision politique et aux groupements intéressés par la décision concernée;

— les processus de consultation choisis se situeront, dans l'organigramme de nos autorités politiques, au niveau des *autorités supérieures.*

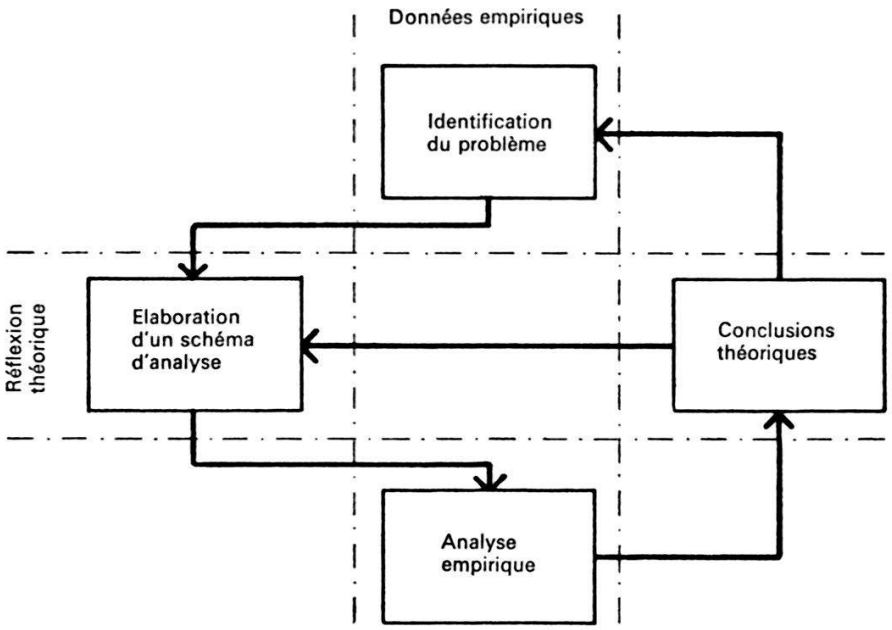
Les processus de consultation qui répondent le mieux à ces diverses conditions sont ceux qui se produisent dans le cadre de la *pratique du recours, par le Conseil fédéral, à la consultation de commissions ad hoc d'experts scientifiques hors-Administration.* C'est pourquoi les cas concrets que nous avons choisis relèvent de ce type de consultation. Cette délimitation, dont nous ne cachons pas les aspects arbitraires, présente divers avantages opérationnels et pratiques: outre un cadre formel de conditions définies et constantes répondant aux exigences formulées ci-dessus, elle offre notamment l'avantage, précieux pour l'analyse, de fixer pour sujet une opération limitée dans le temps (caractère non permanent des commissions concernées) et engagée à partir d'un problème spécifique de décision (caractère *ad hoc* des commissions). Et enfin, il faut voir aussi qu'elle porte notre attention sur un mode de relation science–décision politique auquel la pratique gouvernementale semble avoir de plus en plus fréquemment recours dans le cadre de son activité décisionnelle. Il peut ainsi paraître particulièrement important de trouver des concepts et des critères permettant de saisir le réseau de relations qui s'établit à cette occasion entre la science et la décision politique, d'en comprendre le fonctionnement et d'en évaluer les conséquences.

III. Esquisse d'un schéma d'analyse

Cette seconde partie de notre exposé introductif appelle d'abord une remarque d'ordre méthodologique. Il convient en effet de préciser qu'elle relève d'une approche analytique à caractère itératif, et que l'esquisse qui va suivre correspond aux premiers pas d'une démarche au travers de laquelle le cadre conceptuel de l'analyse empirique doit s'élaborer peu à peu, par approximations successives, en relation étroite avec le phénomène concret étudié. L'opération à laquelle nous allons procéder ici se situe, plus précisément, à l'amorce d'un processus analytique circulaire (cf. schéma 1, p. 13).

Ce à quoi nous allons procéder ici doit donc être compris au sens d'un *premier* essai d'identification du problème de la consultation de la science par la politique, établi essentiellement en partant des données de base dont nous disposons à ce point, et suivi d'un *premier* schéma d'analyse esquissé sur cette base. Notre but est ainsi de fournir un cadre conceptuel rudimentaire pour la recherche et l'analyse plus approfondie des données empiriques relatives aux cas concrets sélectionnés — troisième étape destinée elle-même à apporter de nouveaux éléments au cadre théorique utilisé au départ, et à permettre par-là d'améliorer la formulation initiale du problème ainsi que le premier schéma d'analyse esquissé.

Schéma 1



1. *Essai d'identification du problème*

A cet effet, reprenons les données de départ dont nous disposons, à savoir les divers éléments de définition formelle retenus dans la première partie de cet exposé, et traçons rapidement les caractéristiques de la relation science–décision politique telle qu'elle nous apparaît sur cette base et dans le cadre de la consultation, par le Conseil fédéral, de commissions *ad hoc* d'experts scientifiques hors-Administration:

— elle apparaît comme une relation entre deux ensembles *distincts* à au moins deux points de vue: en ce que nos experts scientifiques sont par définition pris en dehors de l'appareil régulier de décision politique; en ce que nos experts scientifiques ne sont pas, par définition et du moins directement, à la fois « juges » et « parties »;
— elle apparaît comme un contact *direct* entre des membres de l'un des deux ensembles avec des membres de l'autre;
— elle apparaît comme un contact en *relation particulièrement directe avec la décision politique*, en ce que le consultant se situe au sommet de la hiérarchie institutionnelle de décision;
— elle apparaît comme une relation *temporaire*, à propos d'un problème *défini*;
— elle apparaît comme un contact *sollicité* par l'appareil de décision politique, sous une forme précise qui est celle de la *consultation*;
— elle apparaît comme un contact *accepté* par les scientifiques concernés, dans les conditions qui leur sont proposées.

Identifié sur la base de ces six propositions de départ, le problème qui nous intéresse apparaît formellement comme un problème de relations contractuelles, ou même plus précisément une relation de client à fournisseur: au titre de « client », nous avons le système de décision politique, et plus exactement le gouvernement, qui entre en relation avec des individus extérieurs à l'organisation étatique régulière et relevant d'un ensemble que nous appellerons « système scientifique » en ce qu'il a trait au monde des scientifiques tels que nous les avons définis plus haut; la « prestation » du fournisseur prend la forme d'une expertise scientifique — un avis ou un rapport d'experts — commandée par le gouvernement à titre consultatif et à propos d'un problème défini par lui; au titre de « fournisseur », enfin, nous avons un groupe de savants qui acceptent le contrat proposé par le gouvernement pour élaborer ensemble l'expertise commandée en mettant à contribution les informations, les méthodes et les techniques dont ils disposent de par leur formation, leur activité professionnelle et leur expérience spécifiques.

Poser le problème de la consultation de la science par la politique dans les termes d'une relation de client à fournisseur peut paraître un abus de langage. Cette analogie, si rudimentaire qu'elle puisse sembler au premier abord, permet cependant de concrétiser opérationnellement — ou, en quelque sorte, de visualiser — le processus de consultation tel qu'il se dessine sur la base des éléments dont nous disposons à ce point. C'est la raison pour laquelle nous nous servirons provisoirement de ce modèle comme fil conducteur pour l'étape suivante — et finale — de cet exposé: l'évocation rapide, et à titre d'exemple, des grandes lignes que pourrait comporter, à première vue, un schéma d'analyse destiné à l'étude empirique de la relation concernée.

2. *Grandes lignes d'un schéma d'analyse*

Les questions que le modèle décrit suggère peuvent être organisées selon trois grands axes de recherche que nous verrons successivement. Le premier part du rapport de consultation comme type formel original de relation science–décision politique, le second part du fonctionnement pratique de l'opération de consultation, et le troisième, plus normatif, des implications générales et particulières de ce mode de relation.

Originalité de la forme des rapports science–décision politique étudiés, et problème du contexte général de leur développement

La pratique du recours, par les gouvernements, aux services de la science ne date pas d'aujourd'hui. Nous n'en reprendrons pas l'histoire ici, mais il paraît utile d'en rappeler à titre indicatif quelques souvenirs schématiques, car ils font apparaître qu'au-delà du détail des motivations et des préoccupations relatives à tel ou tel cas concret de consultation, il existe également des *facteurs de caractère plus général qui constituent un cadre pour les rapports science–décision politique étudiés ici*, et dont il conviendra dès lors de tenir compte dans l'analyse des cas concrets.

Pour illustrer cette proposition, faisons parallèlement et à l'aide d'exemples dont le seul but est d'être illustratifs, une brève incursion dans l'histoire des sciences et dans l'histoire des régimes politiques, et voyons certaines des transformations que subissent, de leur côté, les relations de conseil entre la science ou ce qui en tient lieu et la décision politique:

Consulté (science)	*Consultant (politique)*	*Caractéristiques de la relation de conseil*
Type prêtre-astrologue égyptien (science plongée dans la religion et la technique empirique)	Théocratie pharaonique	*Autorité mystique* du conseiller, fonctionnant comme *lien avec les puissances divines*
Type Machiavel, ou Bossuet (science à préoccupation du bon gouvernement ou à préoccupations métaphysiques)	Autocratie	Situation plus *subordonnée* du conseiller: fonction *éducative* et/ou de *légitimation* du pouvoir
Type Clausewitz, ou Keynes, ou encore type Huber, ou Klöti (science engagée sur la voie du positivisme)	Régimes modernes	Situation de *collaboration* assez active, le conseiller exerçant une fonction de *résolution* des problèmes du gouvernement par la formulation de conseils pratiques pour l'*action* (Clausewitz, Keynes), et/ou par l'élaboration complète de *décisions* (Huber, Klöti)
Type commission Jöhr (science éclatée en une multitude de spécialités)	CH 1966 Etat-providence	Relation à caractère plus strictement *consultatif*: fonction, pour le conseiller, d'*étude* des problèmes du gouvernement, d'*information* sur les causes, les conséquences, les méthodes, de *prévision*, parfois d'*innovation*, d'*avertissement* également, et/ou fonction de *contrepoids* à d'autres éléments du choix (tels passions politiques et intérêts particuliers), etc.
Type Kissinger	E.-U. 1971	Retour au *conseiller généraliste* ?

Qu'il soit dit dès l'abord que cette intrusion cavalière dans l'histoire ne prétend à aucune qualité scientifique en elle-même. Elle n'est qu'un outil qui vise à indiquer une orientation vers un certain type de questions, centrées sur la recherche des conditions générales qui, indépendamment de la volonté des parties en cause dans un cas précis, constituent un aspect du contexte par rapport auquel on doit situer la relation de consultation analysée. Ces conditions peuvent être d'ordre politique (tenant, par exemple, à la structure du régime signifiée globalement dans le tableau), mais aussi d'ordre économique, social, historique, etc. Elles sont sources d'opportunités et de contraintes générales qui doivent être prises en considération à ce titre dans la recherche d'une explication de la relation entre le consultant et

le consulté: conditions socio-historiques générales dans lesquelles la pratique de la consultation telle qu'elle existe aujourd'hui se développe, climat et comportements socio-culturels dans lesquels elle s'inscrit, etc., et sans oublier des facteurs techniques qui eux aussi conditionnent les relations de travail entre la science et la politique.

Dans cet ordre d'idées, on notera par exemple le rôle de phénomènes tels l'image de la science et des scientifiques dans la société: image relativement favorable dans l'état actuel des choses — pour certaines sciences du moins — au recours à la science pour la décision politique, étant entendu cependant, semble-t-il aussi, de signifier clairement que le rôle de la science se limite à fournir un avis...

En résumé, disons qu'un premier aspect de l'analyse de la relation science–décision politique proposée devrait résider dans l'identification des principaux facteurs généraux d'évolution qui en constituent l'« environnement »:

— facteurs d'ordre externe (social, politique général, économique, etc.) et interne, qui contribuent à ce que la science — ou une discipline particulière — soit susceptible — ou ne le soit pas — d'entrer, avec l'appareil politique, dans la relation de consultation que nous avons définie, et qui contribuent également à façonner le contenu de cette relation;
— facteurs d'ordre externe (social, politique général, économique, etc.) et interne, qui contribuent à ce que le système de décision politique soit susceptible — ou ne le soit pas — d'entrer, avec la science — ou une discipline particulière — dans la relation de consultation que nous avons définie, et qui contribuent également à façonner le contenu de cette relation.

Fonction pratique des rapports étudiés et problème de leur mise en œuvre

Cette seconde orientation, plus pragmatique, pose en gros le problème du fonctionnement de la pratique de la *consultation d'experts scientifiques hors-Administration comme instrument de gestion des affaires publiques.* A cet effet, je m'inspirerai d'un schéma — dont il convient d'ailleurs de bien préciser qu'il doit être considéré non comme une contrainte, mais comme un outil de représentation, avec toutes les limites que cela impose (voir schéma 2, p. 17).

a. Une première série de facteurs qui semblent susceptibles d'être générateurs de problèmes tient à l'orientation de prime abord très différente des deux grands systèmes amenés à collaborer — l'un orienté vers la décision et l'action, avec une organisation et une démarche correspondantes, l'autre orienté vers la recherche, la systématisation, et la transmission de connaissances, de méthodes et de techniques scientifiques, avec, également, un type d'organisation et de démarche qui lui sont propres.

On se demandera principalement ici *quelles sont les conditions générales dans lesquelles s'effectue l'intégration de la démarche scientifique à la démarche*

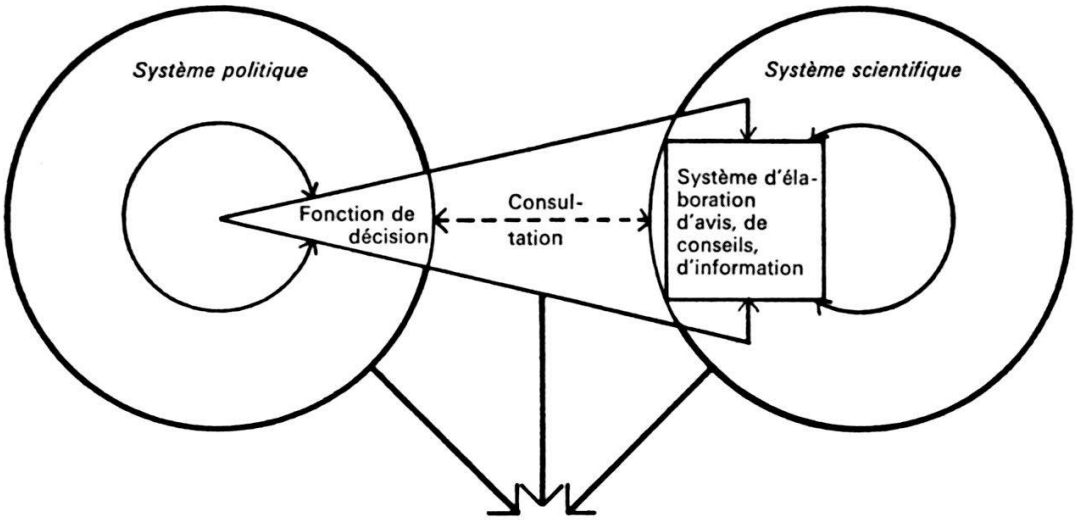
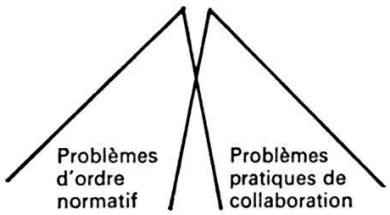


Schéma 2



administrative et politique dans le cadre de la consultation. Se manifeste-t-il des conflits ou des accords de *valeurs*, d'*objectifs*, d'*autorité* entre le système politique et le système scientifique ? si oui, lesquels ? sinon, pourquoi (est-ce par exemple un effet du mode d'organisation des relations entre les deux systèmes) ? Ce type de conflit peut-il amener un scientifique à refuser un mandat d'expert au service du gouvernement, pour des raisons ayant trait à des normes implicites ou explicites qui régissent son monde scientifique, et en fonction desquelles sa collaboration avec la décision politique lui attirerait des sanctions d'ordre moral (atteinte à son rôle scientifique dans le système scientifique) ? Au total, ce premier niveau suppose une investigation portant :

— sur les raisons pour lesquelles le système politique peut vouloir — ou non — recourir à un système scientifique externe (objectifs et motivations en liaison avec valeurs) — par exemple : exploiter le prestige ou le soutien des savants ; par conviction scientiste ; parce qu'il ne dispose pas, à l'intérieur de l'administration, des spécialistes nécessaires ; parce qu'il veut des idées nouvelles — etc.
— et sur les motivations qui peuvent amener un scientifique à accepter — ou non — un mandat dans une commission d'experts.

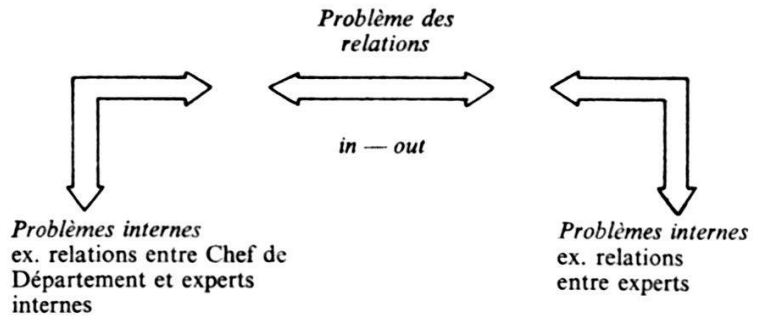
b. Une seconde série de facteurs générateurs de problèmes me semble se situer au niveau de la relation entre le système commission et le système décision politique, systèmes qui pourraient en théorie se confronter à l'extrême selon les modalités indiquées au schéma 3 (p.18) :

Trois sortes de problèmes peuvent ici affecter la pratique de la consultation :

— ceux qui tiennent aux réactions internes du système décision politique à la consultation ;

Schéma 3

	Système de décision politique	*Système d'élaboration d'avis et de conseils scientifiques (commission)*
Valeurs	politiques (liées à une idéologie partisane, p. ex.), et/ou...	Scientifique (ex. rigueur du raisonnement, rationalité scientifique), et/ou...
Objectif	de stratégie politique (ex. stratégie électorale), et/ou...	solution scientifiquement optimale du problème posé par le mandat, et/ou...
Autorité	fortement hiérarchisée et structurée	pas hiérarchisée, peu structurée, ou...
Responsabilité	politique, etc.	scientifique, etc.
Contrôle	par le haut, politique, etc.	par l'extérieur, scientifique, etc.
Organisation du travail	division en grands secteurs (départements)	division fonctionnelle du travail, ou...
Communication	verticale	horizontale, ou...
Evaluation	par le système de la majorité, etc.	procédant de la rationalité scientifique, etc.
Motivations	politiques et professionnelles, etc.	scientifiques et personnelles, etc.
Identification	à un parti, au service public, à un département, etc.	à la discipline scientifique, et/ou...
Continuité	assurée par organisation permanente	restreinte à organisation temporaire



Remarque: Ce schéma, tout comme les précédents, est essentiellement à considérer pour sa valeur heuristique.

— ceux qui tiennent aux interrelations qui s'établissent à l'intérieur du système commission;
— et ceux qui tiennent aux interrelations qui s'établissent entre les deux systèmes.

Et les questions que la confrontation extrême (schéma 3) appelle sont de deux ordres:

— Quelles sont les *autres positions*, plus intermédiaires, de la confrontation, et que permettent de dire les données empiriques sur ces différents points ?
— Comment les individus et les systèmes en cause réduisent-ils les possibilités de conflits ou de problèmes et comment accroissent-ils les accords: *stratégies* utilisées de part et d'autre dans les relations réciproques et à l'intérieur de chaque système ?

Exemple: dans ses relations avec le système consulté, le système consultant dispose de toute une série de moyens organisationnels dont il peut user pour agir sur les possibilités de conflits et les risques de la consultation: définition et formulation du mandat; sélection des experts; délimitation du cadre juridique donné à l'opération; intervention dans l'organisation de la commission; contrôle du travail de la commission par la suite; organisation d'un système d'information et de communication adéquat entre la commission et l'Administration; organisation d'un système adéquat d'intégration du travail de la commission dans le système de décision politique.

Au total, l'analyse de la collaboration au niveau des deux sous-systèmes doit porter:

— sur les aspects organisationnels et autres des relations à l'intérieur des deux systèmes et entre les deux systèmes;
— et sur les stratégies disponibles de part et d'autre pour assurer le succès de l'opération conformément aux buts poursuivis de part et d'autre.

On arriverait ainsi au bout de la partie plus proprement descriptive du schéma que j'essaie d'esquisser, en passant des facteurs d'influence très généraux qui agissent sur le rapprochement système politique–système scientifique par le biais de la consultation, aux contraintes relatives aux valeurs, aux objectifs et aux systèmes d'autorité dans lesquelles s'effectue la relation de consultation au niveau des deux systèmes et entre eux, puis à la multitude de facteurs d'ordre institutionnel, organisationnel, et psycho-social qui caractérisent et affectent la collaboration entre le système de décision politique et la commission d'experts scientifiques extérieurs.

Evaluation des rapports étudiés, et problème des critères d'appréciation

C'est là la troisième et dernière démarche qui sera évoquée ici, sur la base de ce qui précède, démarche qui consiste à *apprécier la pratique étudiée.* Elle implique un point de vue plus normatif, puisqu'elle fait intervenir dans l'analyse un système de valeurs ou un système d'objectifs qui donneront les critères en fonction desquels on évaluera la pratique de la consultation. Je proposerai ici deux catégories de critères de ce type, en m'inspirant d'une part des deux systèmes impliqués dans la relation, et d'autre part d'un point de vue plus général:

Si on prend d'abord le système consultant, le « client » en quelque sorte, l'évaluation de la pratique de la consultation revient à se demander dans quelle mesure la consultation d'une commission *ad hoc* d'experts scientifiques hors-Administration est, dans sa forme et son contenu, un procédé « valable », c'est-à-dire un procédé qui non seulement donne satisfaction au consultant, mais aussi qui représente une manière optimale de réaliser les objectifs poursuivis. Dès lors, cela conduira le chercheur à reprendre le problème des objectifs du consultant, et de procéder à une analyse fonctionnelle des divers aspects de ce problème, de manière à identifier les fonctions du système utilisé et pouvoir dessiner les flux de travail, de matériel et d'information que son fonctionnement suppose. Il s'agira en outre de prendre en considération d'autres formules de relations entre la science et la décision politique qui seraient susceptibles de rendre les mêmes services que la formule qui nous occupe, après quoi chacun des procédés envisagés devra être évalué en fonction de critères additionnels, tels, par exemple, la facilité d'intégration de l'information scientifique transmise au processus politique, ou la mesure dans laquelle les principaux conflits et risques inhérents à la collaboration peuvent être évités; l'un des principaux facteurs à prendre en considération au moment de l'évaluation réside ici dans les préoccupations du consultant, qui sont d'un ordre plus général que celles liées de manière directe ou immédiate au processus de consultation (ex. les objectifs annexes de la consultation, tels par exemple, la «sublimation» d'une décision politique).

Un second point de vue auquel on peut se placer pour l'évaluation de notre pratique de consultation est celui qui me permettra de conclure cet exposé. Il se situe au niveau plus général du système comprenant l'ensemble des valeurs qui servent de référence au système politique. L'identification de ces valeurs qui servent de mesure générale — ou peut-être parfois d'alibi — aux choix effectués à l'intérieur du système politique et par le système politique pourrait, à elle seule, faire l'objet d'une étude, et dépasse le cadre de notre analyse. Cependant, dans la littérature qui porte sur le problème qui nous occupe, il est deux « valeurs » auxquelles il est fait appel très fréquemment au moment de l'évaluation générale: la « démocratie » d'une part, et l'« efficacité » d'autre part — valeurs qui ont toutes les deux le propre de prendre des contenus très variables selon les individus, les situations et les moments.

La première de ces valeurs est celle qui sert généralement de référence aux travaux qui critiquent le recours par l'Exécutif politique à des experts scientifiques extérieurs en vertu d'indicateurs de démocratie — ou, en l'occurrence, de non-démocratie — tels le caractère élitaire de la consultation, et les implications, sur le plan de la procédure démocratique, de la dépendance de l'Exécutif, pour une part de son information et pour l'initiative ou l'élaboration de ses décisions, d'un corps de spécialistes extérieurs à l'appareil politique régulier et au système d'autorité et de responsabilité qui le caractérisent. La seconde des grandes « valeurs » désignées, à savoir

l'efficacité, que certains sont tentés de placer aux antipodes de la démocratie, conduit de son côté les auteurs qui la vénèrent, à se demander, par exemple, si cette consultation occasionnelle et de milice n'est pas un instrument insuffisant pour répondre aux besoins décisionnels d'un pays en pleine évolution, confronté à des changements rapides, et orienté vers le futur.

Ces jugements intentionnellement unilatéraux font apparaître que la démarche en cause ici se heurte en fait à une grande difficulté, difficulté qui tient au caractère non opérationnel de valeurs générales comme « démocratie » ou « efficacité ». On ne peut pas, en effet, en donner une définition concrète, précise et complète, en fonction de laquelle on pourrait apprécier en plus ou en moins la mesure dans laquelle la pratique de la consultation satisfait aux canons de la démocratie ou de l'efficacité prises au sens de valeurs générales de référence du système politique tout entier. Aussi les indicateurs qu'on a pu élaborer à cet effet restent-ils partiels, sont-ils souvent contestables, et ne permettent-ils d'évaluer la situation que d'une manière incomplète.

C'est pourquoi aussi, par souci de rigueur, est-il essentiel d'insister, à l'occasion de ce dernier aspect de la question, sur la difficulté de l'appréciation à ce niveau de valeurs, et sur la prudence qu'il convient dès lors d'appliquer dans une procédure du type de celle présentée ici si on souhaite néanmoins s'y référer, en explicitant soigneusement le contenu opérationnel qu'on attribue à la valeur concernée et en tenant compte dans la mesure du possible du caractère forcément subjectif d'une telle définition.