



Discuter les futurs académiques (recherche et expertise) : Le cas des dispositifs d'ORES en France

Lucile Ottolini

► To cite this version:

Lucile Ottolini. Discuter les futurs académiques (recherche et expertise) : Le cas des dispositifs d'ORES en France. Ecole thématique IFRIS, Jun 2018, Bordeaux, France. ineris-03239690

HAL Id: ineris-03239690

<https://ineris.hal.science/ineris-03239690>

Submitted on 27 May 2021

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.

Discuter les futurs académiques (recherche et expertise) : Le cas des dispositifs d'ORES en France

Les politiques d'Ouverture de la Recherche et de l'Expertise à la Société (ORES) constituent un ensemble hétérogène de dispositifs mis en place et baptisés comme tels par les organismes d'expertise et de recherche en France. Institutionnalisées par trois organismes et agences pionniers¹ en 2007, aujourd'hui, elles sont mises en place par des organismes toujours plus nombreux. Elles sont également de plus en plus revendiquées au volet de la politique externe des établissements. De l'hétérogénéité des dispositifs d'ORES, il est possible de dégager une ambition commune : celle d'améliorer la qualité des liens entre les institutions et les associations.

Les politiques d'ORES sont pourtant peu documentées par les sciences sociales. En 2015, Daniel Benamouzig signe, dans le Dictionnaire critique de l'expertiseⁱ, un article sur les agences. Dans l'introduction de l'article, il souligne que leur création «*est l'expression de nouveaux rapports entre science, technologie et société*». Il ajoute que les agences ont «*contribué à l'ouverture de l'expertise vers une pluralité d'acteurs [...]*». Malgré ce signalement, Daniel Benamouzig ne fait aucune référence aux politiques d'ORES dans son article. Pour illustrer son propos, il fait référence à d'autres dispositifs, plus documentés²: les conférences de consensus et les dispositifs d'expertise pluraliste.

Leur étude par les sciences sociales pourrait permettre de saisir des évolutions et transformations institutionnelles en cours dans les milieux concernés : l'expertise et la recherche publique. Pour cela, il convient de rendre compte de la manière dont les politiques d'ORES sont mises en place, ainsi que de leurs transformations. Ces transformations peuvent notamment être saisies dans les procédures institutionnelles, qu'elles soient formelles ou informelles.

¹ L'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS), l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire Alimentation Environnement et Travail (ANSES) et l'Institut National de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN).

² Voir notamment les travaux de Callon et al. 2001, Epstein 1995, Brown 1992, Joly et al. 2003.

Partant du thème de l'école thématique - *les futurs*- cette intervention se concentrera sur une question. Comment les futurs sont-ils mobilisés dans la construction des dispositifs d'ORES? Mon intervention mobilise différentes dimensions des futurs. La première, met en évidence que la mobilisation des futurs a fait fonction de ressource pour la construction de l'ORES comme objet. La seconde dimension est la manière dont les embarquent des "visions" et projets politiques que je propose de décrire.

La première partie de l'intervention propose des pistes d'analyse des premières étapes de généalogie des politiques d'ORES. Dans chacun de ces épisodes, la manière dont la mobilisation des futurs a appuyé le travail des acteurs sera détaillée. Le parti pris méthodologique est de mettre en évidence la généalogie de la construction de l'ORES depuis trente ans en réalisant des focus sur des événements précis, représentatifs de mouvements d'évolution plus larges. Cela permet de dégager différentes phases pour une analyse généalogique. L'analyse sera étayée sur la mobilisation du concept d'imaginaire socio-technique (Jasanoff & Kim, 2015).

La seconde partie de l'intervention analyse le rôle du Grenelle de l'Environnement dans la mise en place des dispositifs d'ORES. Dans la perspective du travail de Lascoumes et al en 2007, notre intérêt se porte sur l'analyse des acteurs, de leurs discours et de leurs effets. Cela permettra de situer le Grenelle comme l'antichambre de l'institutionnalisation de l'ORES dans les organismes d'expertise et de recherche.

Ce texte s'appuie sur des données issues de mon travail d'enquête de thèse. À ce stade d'enquête, l'exercice est de rédiger la généalogie des politiques d'ORES et réaliser ainsi un travail réflexif se distançant de la posture d'investissement aux cotés des acteurs que cette enquête nécessite (Becker 1986, Beaud et Weber 1997). Les données présentées sont issues d'entretiens semi-directifs, de séances d'observations participantes et de traitement de ressources documentaires. La recherche conduite bénéficie d'un co-financement de l'INERIS et de l'INRA.

I. Éléments de généalogie de la mise en place des politiques d'ORES

L'enquête menée au sein des organismes met en évidence une histoire au long cours de la mise en place des dispositifs d'ORES. Plus longue que revendiquée dans le récit institutionnel, notre proposition est de résumer cette généalogie en trois phases. La première s'étend des années 1990 à 2007. Un groupe d'acteurs en responsabilité institutionnelle voit ses visions des associations et des personnes concernées se modifier. Des initiatives et dispositifs disparates sont menés dans leurs institutions par ce groupe restreint d'acteurs bénéficiant d'une importante liberté institutionnelle.

Dans cette première partie, nous allons revenir en détail sur les principaux épisodes de cette première phase dans les organismes à travers trois événements. L'argument principal est de mettre en évidence comment les acteurs ont mobilisé les futurs comme ressource au développement des dispositifs dits d'ORES.

L'ORES est « la petite fille non reconnue de la crise »³

Dans les années 1990, l'expertise scientifique publique est profondément bouleversée dans les pays industrialisés. D'une part par la multiplication des crises et scandales sanitaires mettant en cause son indépendance et sa capacité d'intervention auprès des pouvoirs publics (Chateauraynaud & Torny 1999, Gilbert 2003, Hermitte 1996) et, d'autre part par les réformes institutionnelles et méthodologiques conduites en réaction (Barbier & Granjou 2010, Roqueplo 1997, Jasanoff 1990, Boudia 2010). Les institutions mettant en place aujourd'hui les politiques d'ORES sont issues de ces bouleversements. Les cadres dirigeants de ces organisations gardent une mémoire vive de ces transformations et de la nécessité de pérenniser leurs apports. Je synthétise ici ces épisodes. Ils sont désignés, par les acteurs responsables de la mise en place de l'ORES, comme les ayant inspirés ou confortés.

Reprenant l'expression d'un commentaire de lecture, l'ORES serait la «*petite fille non reconnue de la crise*»⁴. La crise faisant référence aux crises sanitaires et environnementales ayant agité les institutions d'expertise dans les années 1990. Dans mon enquête, les cadres dirigeants des organismes d'expertise interviewés témoignent tous avoir été marqués, très tôt dans leur carrière, par un scandale ou une crise. Les épisodes sont différents. Selon le milieu professionnel dans lequel ils interviennent, ils font référence à la gestion de l'information à la suite de l'accident de Tchernobyl, à des réunions publiques accompagnant des projets d'aménagement ou encore à la communication publique lors de l'affaire du sang contaminés. L'un d'entre eux, chargé de communication dans le milieu de la santé publique au début des années 1990 détaille :

«À l'agence française du sang et au Laboratoire Français B j'ai travaillé quinze ans, c'était des structures très particulières, après l'affaire du sang. Donc les prises de parole, c'était compliqué,

³ Pierre-Benoit Joly, commentaires séminaire des doctorants, avril 2018

⁴. Op. Cit. 3.

on n'avait pas le droit de parler. Et puis Les journalistes, dans le sang, se méfiaient, remettaient en question ce que l'on disait . »⁵

Le second, témoigne d'une autre expérience, vécue en début de carrière également:

«En dire [ndlr. Service déconcentré de l'État] j'avais eu des oppositions à une décharge, les associations dans la rue, une réunion le soir à Elboeuf on était deux avec mon adjoint. Quand on a vu les manifestations contre les installations industrielles, c'est le concret, les gens qui viennent se plaindre. Un jour on a eu un appel du CHU Rouen nous disant on arrête les opérations [...], ça sent très mauvais [...]. C'est concret, de l'expérience concrète du terrain qui nous ont marqué.»⁶

Une troisième période témoigne également de son début de carrière, dans le milieu émergent de la santé-environnement :

«On était les seuls à aller aussi proche de la population, les seuls à rentrer chez les gens, à aller dans les parcelles. Nos relations étaient très indirectes, via les agents des dire [ndlr. Service déconcentré de l'État] à l'époque. On envoyait des courriers, on notifiail, les relations c'était très formaté, très techno. On a commencé à aller plus loin parce qu'à force de faire des mesures, on se posait la question de la façon dont on allait restituer les résultats. On voulait rendre compte aux gens même quand des fois on n'a pas de valeur de référence, mais au moins par rapport aux autres mesures prises. On prend cette initiative mais on sent une demande monter, on travaillait sur fonds publics donc il y a à rendre compte. Mais ça a été dur en interne à faire comprendre et notre direction a été un levier important la dessus.»⁷

De ces extraits d'entretiens, on peut dégager qu'ils témoignent de situations vécues personnellement, de remises en cause de leurs compétences et de leur légitimité de leur rôle d'expert et de leurs institutions. Ils témoignent également des limites des méthodes de réalisation et de communication de l'expertise. On peut donc retenir de ces événements que les situations de crises publiques et scandales mettant en cause l'expertise ont marqué les acteurs qui ont ensuite mis en place les politiques d'ORES. Les crises ont modifié la perception que ces acteurs avaient de leur propre activité (Gilbert et Bourdeaux, 2007). D'une perception technique et scientifique du rôle de l'expertise dans la gestion des crises, ils ont perçu la plus grande ampleur des responsabilités de l'expertise. Devant rendre compte aux décideurs publics, aux pairs académiques, mais également aux personnes exposées aux risques et aux associations.

La synthèse que font les acteurs de ces expériences est que le travail d'expertise ne peut plus être réalisé sans échanges, informations avec les personnes exposées aux risques ni

⁵ Entretien avril 2017, cadre dirigeant organisme expertise entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 2010.

⁶ Entretien novembre 2017, cadre dirigeant organisme expertise entre 2003 et 2016.

⁷ Entretien mars 2017, cadre organisme expertise depuis le milieu des années 1990.

avec les associations. Pour eux, l'expertise scientifique devra être réalisée différemment après les crises. Cela serait la première vision du futur de ce cas d'étude, une expertise soucieuse de ses responsabilités vis-à-vis des publics concernés (Callon, 1998) et entretenant des liens avec les elles.

Sur le plan institutionnel, dans un article revenant sur l'évolution du contexte de l'expertise, Barbier et al. (2013) soulignent *«les changements importants qui apparaissent en France dans les années 1990. Ils inscrivent à l'agenda la montée des questions environnementales et la perception de la "vulnérabilité sociale" au risque, provoquant des tensions entre la recherche d'une expertise plus indépendante des corps d'état et la recherche de réajustements démocratiques en matières de choix scientifiques et techniques»*. Les institutions mettant en place les politiques d'ORES que nous étudions, ont donc été créées dans un contexte de critique de l'expertise. La nécessité de transparence, de même que la nécessité de restaurer une confiance perdue entre science et société sont des préoccupations institutionnelles et individuelles qui émergent dans les années 1990 dans les institutions s'incarne dans l'expérience des acteurs.

Les associations sont légitimes : expériences d'expertise pluraliste et Présidence atypique...

Le second épisode se déroule à la fin des années 1990. Les scandales publics se sont succédés tout au long de la décennie, le dernier en date, retentissant, est celui de la crise de l'ESB. Dans notre cas, deux événements vont caractériser cette seconde phase de construction d'expériences de travail en commun entre institutions d'expertise et associations. Nous sommes en 1997, contexte d'installation d'une nouvelle ministre de l'environnement, Dominique Voynet, issue du Parti Les Verts dans le gouvernement d'alternance de Lionel Jospin.

Le premier événement fait suite à une controverse sur le taux de leucémies chez des enfants vivant à proximité de l'usine de retraitement des déchets nucléaires de La Hague. Face à l'ampleur du scandale provoqué par la mobilisation des riverains et des associations, c'est un groupe de travail d'expertise pluraliste qui est mis au travail, baptisé Groupe de Radioécologie Nord Contentin (GRNC). L'expertise pluraliste est alors une méthodologie émergente consistant à intégrer, au sein des groupes d'experts, des personnes représentant les associations mobilisées sur les sujets. Les représentants des associations sont associés à différentes phases du travail d'expertise, que ce soit la précision des questions traitées, la constitution des corpus, le traitement des données ou encore la réalisations des synthèses et la communication publique (Miserey & Pellegrini 2006, Topçu 2013).

Le GRNC voit sa présidence confiée à Annie Sugier, alors membre du comité de direction de l'IPSN⁸. Au sein du groupe, des représentants d'autres organismes d'expertise sont

⁸ Organisme préexistant l'actuel Institut de Radioprotection et Sûreté Nucléaire (IRSN).

conviés, notamment de l'INERIS. Le GRNC est alors une expérience très audacieuse en France, à la hauteur de l'ampleur du scandale. Le milieu de l'expertise, qu'il participe ou non au GRNC suit attentivement les travaux et méthodologies de travail du groupe. Un représentant de l'INERIS participant au groupe raconte :

«Donc ils [ndlr. L'IPSN] appellent l'INERIS. On se retrouve, à deux, au GRNC invités à toutes les réunions. On rencontre Annie Sugier, grande militante de l'expertise pluraliste. Et on apprend, nous à l'INERIS, un peu vierges sur ces questions, tout l'apport que peuvent avoir les questions posées par les gens. On apprend la force que peut avoir le travail avec les parties prenantes. Mon collègue a gardé les archives à l'INERIS.»⁹

La rupture introduite par le GRNC est celle d'une expérimentation directe, par un groupe d'acteurs en poste de direction d'équipe dans des instituts d'expertise. Ces acteurs ont éprouvé l'intérêt pratique de l'attention à porter aux parties prenantes dans les différentes prises de décision du processus de l'expertise. À partir de l'extrait d'entretien précédent, on peut aller plus loin. Ils avaient déjà conscience que des personnes concernées -*militants ou victimes*- par leurs travaux existaient. Ils en ont fait l'expérience au début de leur carrière. Mais l'espace de leur préoccupation était circonscrit aux moments de la réalisation de l'expertise, au moment des relevés, de la constitution des groupes de sujets, ou des rendus des résultats. Pour ainsi dire, le champ de l'expertise n'était pas hermétique aux personnes concernées, mais cette présence ne s'incarnait que dans certains espaces de la réalisation de l'expertise. Le GRNC a ouvert la porte d'un nouvel espace, celui des instances de pilotage de l'expertise. C'est l'expérience qu'en ont fait les acteurs alors responsables d'équipes de recherche, puis cadres dirigeants au sein des instituts d'expertise.

On peut également relever que les associations s'étant mobilisées publiquement sur le sujet n'ont pas toutes intégré dans le groupe d'expertise. Le collectif des Mères en Colère n'a pas participé aux travaux. Son rôle a néanmoins été crucial dans la médiatisation de l'affaire. Dans le processus de légitimation des compétences des associations dans le travail d'expertise, cela révèle un premier choix. Parmi les associations mobilisées sur les sujets, seules celles ayant une compétence technique reconnue participeront aux processus d'expertise. Annie Sugier explique ce choix :

«On devait absolument faire la preuve de la légitimité de l'expertise pluraliste. Alors, une des manière a été d'intégrer uniquement les associations qui pouvaient produire des données, commenter des résultats d'épidémiologie sans besoin de vulgarisation et discuter avec les experts comme avec des pairs.»¹⁰

Dans les dispositifs d'ouverture étudiés aujourd'hui, ce critère de légitimation des associations est encore à l'œuvre. Son effet direct est que les associations participant à ces démarches ont une culture académique très proche de celle des experts (Topçu, 2013). Leurs

⁹ Entretien avril 2017, Cadre dirigeant expertise depuis 1995.

¹⁰ Entretien A. Sugier, mai 2018.

représentants ont généralement de longues expériences de travail avec le milieu académique, et pour la plupart, une expérience professionnelle de la recherche. C'est ici un second point de notre propos. Dans la phase de légitimation des associations dans le processus de l'expertise, à la vision du futur précédente qui était d'entretenir des liens avec les personnes concernées, s'ajoute la légitimité technique des associations.

Le second événement est beaucoup plus institutionnel. Il s'agit de la nomination de Maryse Arditi à la Présidence du Conseil d'Administration de l'INERIS, à l'été 1997. Cette nomination est permise par le décret d'organisation et de fonctionnement de l'institut, entré en vigueur à sa création en 1990¹¹. Celui-ci prévoit une gouvernance du conseil d'administration répartie entre représentants de l'administration, représentants de l'Industrie, des personnels et de personnalités qualifiées. Dans ce dernier collège, parmi les trois postes, deux sont attribués à des représentants d'associations depuis la création de l'INERIS. Au sein du premier conseil d'administration, en 1990, siègent un représentant de l'association des Amis de la Terre et un représentant de l'association France Nature Environnement (FNE)¹². Jusqu'au début des années 2000, les postes ont été successivement occupés par ces deux organisations et l'association Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV). Compter au sein du conseil d'administration de l'institut de ces représentants d'associations est tout à fait singulier dans le paysage institutionnel du début des années 1990 (Kourchid 2001). Plus que la participation de ces représentants dans le conseil d'administration, ce qui a particulièrement marqué les membres de l'INERIS est la Présidence de Maryse Arditi de 1997 à 2003. Plusieurs personnes interviewées évoquent sa présidence comme pièce-maîtresse de la généalogie de la politique d'ORES.

En 1997, Maryse Arditi est porte-parole nationale des Verts et militante de plusieurs associations, dont FNE. Il est important de souligner que sa nomination comme Présidente est interprétée selon la situation institutionnelle de la personne qui en témoigne. Pour les membres de FNE, elle a été nommée présidente en représentation de leur association¹³. Pour les chercheurs de l'INERIS, elle a été nommée au double titre de son expérience de chercheure et de militante FNE¹⁴. Pour l'intéressée, elle l'a été au seul titre de son porte-parolat national des Verts¹⁵. Dans les documents de communication de l'institut¹⁶, c'est encore son expérience de chercheure qui est mentionnée. Raymond Cointe, actuel Directeur Général de l'Institut travaillait au sein du cabinet de la ministre de l'environnement :

«Tout en étant arrivé au cabinet [de la ministre de l'environnement] après sa nomination, je peux

¹¹ Décret n°90-1089 du 7 décembre 1990 portant création de l'Institut.

¹² Archives rapports d'activité annuels de 1990 à 2017, INERIS.

¹³. Quatre Entretiens, Université d'été FNE, juin 2017.

¹⁴. Cinq entretiens, INERIS 2017.

¹⁵. Entretien novembre 2016.

¹⁶ Référence archive rapports d'activité

dire que c'est précisément l'avantage d'une telle personnalité. Avoir une triple compétence, une triple légitimité dans des milieux différents. Et c'est sans doute ce qui intéressait la ministre à la tête de l'institut alors.»¹⁷

Si la nomination de Maryse Arditi ne semble pas attribuable à une représentation institutionnelle particulière, son mandat indique que la légitimation des associations dans la gouvernance des instituts d'expertise s'appuie sur des flous entretenus. Malgré cela, il est unanime qu'une telle nomination était singulière. Un responsable d'équipe de recherche à l'INERIS revient sur cette nomination :

«On était très fiers. On savait qu'on était parmi les seuls à avoir une représentante d'ONG comme présidente. Alors on le revendiquait parmi nos homologues. On l'a vraiment perçu comme une marque d'intérêt de la ministre pour l'institut. Et la marque d'une confiance, on saurait travailler avec une représentante d'ONG. Alors, oui, ça a été important pour nous.»¹⁸

Cette présidence atypique a construit, pour les membres de l'INERIS, une vision de leur institut ouvert et pionnier de relations fortes avec les associations environnementalistes dès 1997.

La généalogie des dispositifs d'ORES se construit dans ce second épisode. Celle de la légitimation des associations et de leurs représentants dans le travail des institutions d'expertise. Cette phase permet aux acteurs académiques qui en avaient jusqu'alors l'intuition, de donner des gages de la légitimité de l'intégration des associations à l'expertise. Les associations sont intégrées dans deux nouvelles activités : la réalisation de l'expertise, cœur de métier des organisations, et leur gouvernance. Néanmoins, cet épisode se réalise au prix de la restriction des associations légitimes sur des critères académiques et techniques. On est passé, au début des années 1990, d'une vision d'intuition de la nécessité d'intégrer les associations et les personnes concernées à l'expertise à une vision de l'intérêt opérationnel de l'intégration des associations au travail de l'expertise dans ses différentes dimensions, à la fin des années 1990. Ces expériences de démocratie technique dans les instituts d'expertise sont appuyés par un contexte académique favorable, celui de l'émergence d'une multiplicité de travaux des sciences sociales sur l'expertise non académique (Callon 1998, Nowotny & Gibbons 1994, Jasanoff 2004, Pestre 2003).

... À l'orientation pluraliste de la recherche et de l'expertise

Au début des années 2000, des cadres dirigeants des organismes d'expertise vont documenter les expériences conduites, et tenter de renforcer leur ancrage dans les institutions après les expériences ayant concerné quelques-uns d'entre eux. Ce travail doit

¹⁷. Entretien Raymond Cointe, Directeur Général de l'INERIS, février 2018.

¹⁸. Entretien membre de l'INERIS, décembre 2017.

également leur permettre de garantir la pérennité et la mémoire des processus engagés. Ils entament alors un travail réflexif de conceptualisation des expériences d'expertise pluraliste.

Le contexte national de l'expertise est alors marqué par un important accident industriel, celui de l'usine AZF à Toulouse en 2001. Cet accident a entraîné un important travail de réforme et de prévention en matière de risques industriels.

La réflexion sur la capitalisation de l'expertise pluraliste est d'abord conduite au sein des organismes, c'est le cas à l'Institut de Radioprotection et Sûreté Nucléaire (IRSN) -*qui vient d'être créé, en 2002*¹⁹- dans un document de synthèse de l'expérience conduite du GRNC²⁰. La réflexion est également conduite au Comité de Prévention et de Précaution (CPP)²¹, instance d'expertise rattachée au ministère de l'environnement. En décembre 2002, il rend un avis sur la gouvernance du risque industriel. Enfin, ce sera le cas en 2006, au sein de la cellule de prospective du Ministère de la Recherche avec la conceptualisation de ce qui est baptisé la gouvernance pluraliste de la recherche.

La diversité des exercices enclenchés indique que la réflexion sur la nécessité d'institutionnaliser les liens entre l'expertise et les associations circule entre les milieux concernés, qu'ils soient ministériels ou académiques, avec les acteurs.

Le premier document, interne à l'IRSN dresse un bilan de la diversité des formats de réalisation de l'expertise pluraliste et en recense les avantages. L'accent est mis sur les sujets d'intervention de l'institut pour lesquels les démarches pluralistes pourraient être pertinentes. Dans un entretien, une personne ayant participé aux travaux du GRNC pour l'IPSN précisait ce qui était selon elle, l'enjeu de ce rapport :

*«Le message difficile à faire passer était qu'il y a des connaissances qui ne sont pas scientifiques mais que la participation des gens peut apporter à nos travaux. [Questions : à qui fallait-il le faire passer ? [...] Aux participants académiques du groupe?] À ceux de nos organismes qui n'y avaient pas été associés. Ce clou n'est toujours pas passé 16 ans après. Il y a quelque chose qui apparaît dans ce rapport c'est que l'on ne distingue pas le profane et le scientifique, on parle de métiers. C'est connu qu'il est intéressant de faire venir le contremaître et l'ouvrier dans l'entreprise, là c'est la même idée, que l'habitant sait ou est pêché le poisson qu'il va chercher dans tel magasin. C'est du bon sens, quasiment, à formuler. On n'avait donc pas d'autres ambitions que de mettre en évidence le bon sens.»*²²

Dans le second document, le rapport du CPP, l'idée principale est différente. Il est soutenu que l'étape de réalisation de l'expertise ne pourra suffire à répondre aux enjeux de

¹⁹ L'IRSN a été créé en 2001, il succède à l'institut de protection et de sûreté nucléaire qui était une division du CEA. Cf. histoire IRSN.

²⁰ . Fiche d'information Accès des parties prenantes à l'expertise, IRSN, novembre 2002.

²¹ . Avis Comité de la Prévention et de la Précaution sur l'expertise des risques d'accident industriel, Déc.2002.

²² . Entretien cadre dirigeant de l'expertise, membre du GRNC, participant à la rédaction du rapport, juin 2017

transparence et de légitimité qui se présentent à l'expertise, bien qu'elle soit nécessaire. L'extrait ci-dessous, résume les enjeux du document :

«Dans ce contexte, le CPP a centré sa réponse sur le partage de l'expertise entre les groupes concernés par le risque. Le CPP considère en effet d'une part, que le partage de l'expertise est requis par une gouvernance du risque transparente et crédible ; d'autre part, que la pluralité des points de vue est indispensable à la qualité de l'évaluation du risque ; enfin que la pratique du partage est insuffisante et que les actions nécessaires pour l'étendre restent mal identifiées.»²³

Du rapport du CPP, plusieurs éléments sont à relever. Tout en revenant sur les intérêts et modalités des démarches pluralistes, il souligne la nécessité d'aller plus loin. Deux enjeux supplémentaires émergent. Celui de l'intégration des parties prenantes à la gouvernance de l'expertise, ainsi que la nécessaire précision des modalités d'intégration institutionnelles et matérielles des associations. De plus, un nouveau vocabulaire émerge dans le document, les auteurs ne parlent plus d'associations, mais de groupes concernés²⁴, puis de parties prenantes²⁵.

Dans la conclusion, plusieurs recommandations sont des plus explicites quant à leur préfiguration des actuels dispositifs d'ORES :

«Pour ce qui concerne les relations avec les parties prenantes :

o Inscription des relations avec les parties prenantes au sein des missions des organismes de recherche (possibilité de mobilisation, schémas préétablis ou ad hoc de financement, actions de formation spécifiques vers les parties prenantes, mise à disposition de l'information) ; qu'il s'agisse d'instituts à vocation d'évaluation ou d'instituts de recherche cognitive.

o Définition par les tutelles des attentes relatives à la transparence dans ces institutions, rédaction de guides au sein de ces institutions.

o Définition de règles pour les financements des expertises en soutien aux parties prenantes, et mise en œuvre effective d'un soutien public dans ce cadre.»²⁶

Un troisième document précise les ambitions des deux précédents, dessinant un nouveau terrain d'action au pluralisme : l'orientation pluraliste de la recherche. Document de doctrine à destination des établissements publics de recherche, il propose des méthodes et outils conceptuels pour intégrer les associations aux démarches de gestion prospective de la recherche et de l'expertise. Son rédacteur est Rémi Barré, le chef du service de prospective du Ministère de la Recherche. Précédemment, il a occupé de nombreuses responsabilités dans les établissements publics de recherche. En 2006, il vient de participer à la création de l'Agence Nationale de la Recherche dont l'un des dispositifs met en œuvre les principes d'orientation pluraliste. Il dirige également la réalisation d'un travail prospectif définissant

²³ Op.Cit. 21. p. 2.

²⁴ + page

²⁵ + page

²⁶ Op.Cit. 21. p.21

les enjeux prioritaires de recherche entre agriculture et environnement à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)²⁷.

L'orientation pluraliste consiste à inclure les parties prenantes concernées par la recherche ou l'expertise dans les processus décisionnels des institutions consacrées. Cette préoccupation pour l'ouverture des démarches d'expertise, puis de la gouvernance des organismes à un plus grand nombre d'acteurs nous incite à relever une considération sous-jacente aux phases 2 & 3 de notre généalogie. Toutes deux portées au sein de l'administration centrale – puisque le GRNC est mis en place à la demande des deux ministères de la santé et de l'environnement – elles révèlent la considération d'un manque de diversité au sein des communautés de la recherche et de l'expertise.

Pour les acteurs de l'administration qui les ont initié, les deux milieux souffrent de leur gouvernance par un trop petit nombre d'acteurs. La pluralité est créditée d'une capacité à mettre fin à cet entre-soi. L'une des personnes travaillant avec Rémi Barré en 2007 déclarait en entretien:

«On avait suivi de loin la mise en place du groupe pluraliste à l'IRSN [ndlr. Le GRNC]. Au ministère on considérait cela comme un véritable succès. La gouvernance pluraliste c'est juste une tentative de ramener cette bonne idée de la pluralité dans la gouvernance centrale des organismes. Ils sont en crise, depuis plusieurs années maintenant. Il faut se souvenir que l'expertise au début des années 2000... Le sida, le sang contaminé, et la vache folle ont fait des désastres. Ils étaient contestés, critiqués. C'est encore le cas aujourd'hui, mais ça n'a rien à voir. Pour ramener la confiance, il fallait permettre à un plus grand nombre d'être acteurs des choix. Ne pas laisser la gouvernance à une minorité.»²⁸

Le mouvement de réflexion conduit entre 2000 et 2006 est accompagné de la mise en place d'un premier service d'ouverture de la recherche à l'IRSN. Prémisses de la phase suivante de la généalogie de l'ORES. La direction du service est confiée à Annie Sugier, à la suite de son expérience à la présidence du GRNC.

Plusieurs éléments se dégagent de cette troisième phase de la généalogie de l'ORES. Les acteurs au travail ont pour objectif de structurer les démarches précédemment imaginées, puis mises en œuvre, de pluralisme. Pour cela, ils opèrent dans les établissements, mais également dans le paysage gestionnaire des établissements, l'administration centrale. Ensuite, c'est un noyau d'acteurs ayant participé aux deux précédentes phases qui poursuit ce travail de structuration. Ces acteurs ont en commun d'occuper de multiples responsabilités et de traduire leurs visions dans ces différents espaces (Boltanski, 1973). Le vocabulaire utilisé évolue à ces occasions, passant, par exemple, des associations aux parties prenantes, redessinant ainsi les communautés concernées. Enfin, ils élargissent, dans ce troisième épisode, les domaines de légitimité des associations à la gouvernance et à l'orientation de la recherche et de l'expertise. Si le terme de parties prenantes élargit la communauté aux entreprises et représentants syndicaux, ces deux communautés avaient auparavant des

²⁷ + référence Cap'environnement

²⁸. Entretien Décembre 2016

modalités définies d'interactions avec les institutions de recherche et d'expertise. Dans la communauté des parties prenantes, le seul groupe qui n'avait pas précédemment d'interactions institutionnalisées est celui des associations.

Dans le contexte de notre intervention, on peut relever un autre élément de cet épisode. Le travail réalisé par les prospectivistes, d'associer les représentants d'associations à la réalisation de leurs travaux fait advenir une intervention nouvelle. Une intervention dans la phase amont de réalisation de la recherche et de l'expertise, de la construction de ses futurs. Ainsi, la légitimité des associations à intervenir dans la réalisation de l'expertise et la recherche s'étoffe à toutes les phases temporelles de sa réalisation.

Construire l'ORES comme enjeu, formation d'un nouvel imaginaire socio-technique?

Notre proposition est de considérer la généalogie des politiques d'ouverture de la recherche et de l'expertise à la société (ORES) comme plus longue que leur mise en place revendiquée, à partir de 2007. L'étude des épisodes précédents met en évidence la manière dont elles se sont constituées, notamment par l'évolution des visions développées par les acteurs quant aux liens entre associations et expertise. La première phase a été celle de crises sanitaires et environnementales diminuant la légitimité de l'expertise publique. Des experts et cadres dirigeants en début de carrière ont été marqués par ces remises en cause et ont été conduits à faire évoluer les pratiques de leur communauté. Permettre à la recherche et à l'expertise de se construire dans un dialogue constant avec les personnes exposées au risque a alors été perçu comme la voie de réforme de leur métier par ces jeunes cadres. Ils ont acquis cette conviction après avoir vécu des expériences très personnelles de rencontres avec des personnes exposées aux risques ou des associations mobilisées. Développer les relations entre recherche, expertise et associations a alors le statut de futur désirable (Jasanoff & Kim 2015) dans cette première phase de la généalogie de l'ORES. Les visions des acteurs s'inscrivent dans la volonté d'améliorer le fonctionnement de l'expertise académique.

À la fin des années 1990, à la faveur d'un changement de gouvernement, ils ont pu mettre leurs convictions à l'épreuve. Cette fois, les expériences ne sont plus personnelles, mais ont lieu à l'échelle institutionnelle. La mise en place du GRNC, dispositif d'expertise pluraliste et la nomination à la Présidence de l'INERIS d'une responsable associative marquent cette seconde phase. Ces premières expériences configurent le paysage des associations légitimes à participer à ces premiers dispositifs. Toutes les associations et groupes mobilisés dans les affaires ne sont pas conviés. Un niveau d'expertise technique comparable à celui des experts académiques permet aux acteurs mettant en place ces dispositifs de légitimer la participation associative. Cette phase est celle de la démonstration de la légitimité associative à participer aux processus de l'expertise et de la recherche. La vision développée est celle de la compétence technique des associations.

Enfin, une troisième phase se dégage de la généalogie. Cette phase se construit par la réalisation de travaux réflexifs au sein des organismes d'expertise sur les expériences menées dans la seconde phase. L'expertise pluraliste est alors conceptualisée, ses intérêts sont évalués. Dans un contexte marqué par un accident industriel majeur, les acteurs préconisent l'extension de la légitimité de l'intervention associative à différents moments de réalisation de la production de connaissance académique, à sa gouvernance et à ses exercices prospectifs. Dans cette troisième phase, la vision développée par les acteurs est celle de l'extension des phases d'intervention à la gouvernance de la recherche et l'expertise.

L'expertise pluraliste, de même que l'orientation pluraliste sont des instruments pensés par l'administration centrale, tutélaire des organismes d'expertise. Ces instruments sont conçus dans deux contextes différents. Pour le premier dans un contexte de crise et de controverse publique, le second dans un contexte de volonté de réforme des institutions. Expertise pluraliste et gouvernance pluraliste sont deux instruments de généalogie des instruments d'ouverture actuels.

Sheila Jasanoff et Sang-Hyun Kim forgent la notion d'imaginaires socio-techniques (2009, 2015), répondant à la préoccupation de prendre en compte la culture dans une perspective STS. Dans l'introduction de l'ouvrage *Dreamscapes of modernity*, elles en précisent les éléments de définition. «*Sociotechnical imaginaries can be articulated and propagated by other organized groups [ndlr. Than nation-states], social movements and professional societies. Through collective held, sociotechnical imaginaries can originate in the visions of single individuals or small collectives, gaining traction through blatant exercises of power or sustained acts of coalition buildings*». La notion permet aux STS de saisir quatre problèmes de manière dynamique: le changement temporel, l'espace et l'ordre social, les changements politiques, et enfin la relation entre les formations collectives et les identités individuelles. La proposition est de considérer la généalogies des dispositifs d'ORES comme la construction d'un imaginaire sociotechnique, celui de l'ouverture.

Jasanoff et Kim nous pointent des éléments de méthode pour saisir les imaginaires socio-techniques. La comparaison entre les structures sociales et politiques, permet de saisir la constitution des imaginaires socio-techniques au moment où les acteurs clés mobilisent des ressources pour inscrire une durabilité à leurs visions²⁹. Or, c'est ce que met en évidence l'étude de la généalogie des dispositifs d'ORES suivant le discours et l'expérience des acteurs. À partir d'une expérience personnelle, la mobilisation des leviers institutionnels à leur disposition leur a permis de préciser ces visions, puis de les faire advenir. Ils ont, par des évolutions successives, construit la légitimité et les instruments des liens entre expertise, recherche et associations.

²⁹ Op. Cit. p. 24

Sur la conclusion de cette première partie et la proposition d'outils théoriques et méthodologiques, nous pouvons continuer à préciser la construction des politiques d'ORES. Nous allons ici revenir sur l'événement catalyseur de cette généalogie, le Grenelle de l'Environnement. Nous verrons comment les acteurs ont saisi cet événement pour constituer des instruments sur la base des visions développées depuis le début des années 1990 mobilisés ensuite au sein de leurs établissements après le Grenelle de l'Environnement.

II. Grenelle de l'Environnement et institutionnalisation de l'ORES

Cette seconde partie est consacrée à des dossiers dont la forme et les continuités sont nombreuses avec les dispositifs d'ORES tels qu'ils sont aujourd'hui mis en place par les instituts d'expertise et de recherche. Ici encore, nous nous attarderons sur leur lien avec les visions des acteurs.

Grenelle de l'Environnement

Le Grenelle de l'Environnement est un exercice de concertation pluripartiste organisé par le premier gouvernement de la Présidence de Nicolas Sarkozy entre l'été 2007 et la fin de l'année 2008. L'événement doit dessiner la politique environnementale à venir de la France dans des grands domaines ou dossiers (ex. Énergie, Déchets, Recherche et Expertise...). Pierre Lascoumes incite à y appliquer la compréhension d'une «*concertation institutionnelle*»³⁰, plutôt que de «démocratie participative» ou de «démocratie du public» (2011). Ce qui nous intéresse plus particulièrement est de comprendre le rôle déterminant de l'exercice dans la généalogie des politiques d'ORES. C'est en effet à sa suite, tout en s'en revendiquant, que trois organismes d'expertise vont institutionnaliser des dispositifs d'ORES: l'AFSSET³¹, l'INERIS et l'IRSN.

Ainsi l'exprimait très clairement Gérald Hayotte, Président de l'instance pluraliste de l'INERIS et représentant de la CFDT en introduction d'une présentation institutionnelle³² :

*«Je préside la CORE de l'INERIS, en des termes un peu moins pompeux c'est l'ouverture à la société issue du Grenelle.»*³³

³⁰. P.280.

³¹. Institut fusionné avec l'AFSSA en 2011 et ayant donné naissance à l'actuelle ANSES.

³². Confédération Française Démocratique du Travail

³³. Gérald Hayotte, Séminaire Orientation de la Recherche sur les Risques Chroniques ALLISS, 31 mai 2018.

Une caractéristique importante du Grenelle est la détermination des représentants dans les négociations, constituées en pentocratie. Cinq collèges constituent les rangs des négociateurs : L'État, les Collectivités locales, les Entreprises, les Associations et les Syndicats représentant les travailleurs. Ce dimensionnement des *"parties prenantes"* à la négociation est important pour la généalogie de l'ORES puisqu'il sera repris dans la composition des instances pluralistes de l'INERIS, de l'IRSN et de l'ANSES. Ces instances sont désignées par les organismes de *représentations des parties prenantes de leur domaine de recherche et d'expertise*. Les deux premières ont mission d'orientation des priorités de recherche des instituts. Les comités de dialogue de l'ANSES ont des missions plus transversales de dialogue avec les membres des comités d'experts de l'agence.

Dix ans après le Grenelle, et malgré la revendication par les institutions de la continuité, l'examen de la composition des collèges met en évidence que des aménagements ont néanmoins été apportés dans la détermination des *"parties prenantes"*. Ainsi, la Commission d'Orientation de la Recherche et de l'Expertise de l'INERIS ajoute un collège de représentants académiques. Le Comité d'Orientation de la Recherche de l'IRSN a ajouté des collèges reprenant les nombreuses institutions de régulation du nucléaire. Quant aux Comités et à la Plateforme de dialogue de l'ANSES, ils n'incluent pas de représentants des collectivités locales, ni de représentants de l'état.

Le tableau ci-dessous synthétise ces évolutions dans les trois instances, comparativement au Grenelle de l'Environnement³⁴ :

		Grenelle	COR IRSN	CORE INERIS	Comités et Plateforme de Dialogues ANSES
Collèges	Date	2007-2008	Depuis 2008	Depuis 2011	2011, 2012, 2017
	État	X	X	X	0
	Collectivités	X	X (accueillant une installation nucléaire)	X	0
	Entreprises	X	X	X	X
	Associations	X	X (agrées par le HCSTIN)	X	X
	Syndicats	X	x	X	X
	Autres	0	HCSTIN, Personnalités étrangères, Personnalités qualifiées, Associations Professionnelles	Académiques	Présidents et Vice-Présidents de Groupe de Travail et du Comité d'Expert Spécialisé

³⁴ . Tableau réalisé sur la base du décrets de nomination des membres du COR de l'IRSN et sur les documents publics sur la composition de la CORE de l'INERIS et des Comités & Plateforme de Dialogue de l'ANSES.

Cette comparaison procédurale de l'organisation de la représentation du Grenelle et ceux adoptés dans les dispositifs d'ORES permet de mettre en évidence que l'inscription dans la continuité du Grenelle est plus culturelle que procédurale. La culture du pluralisme est revendiquée, ses procédures sont moins strictement suivies. En prenant appui sur la concertation politique institutionnelle, l'administration de l'expertise et de la recherche doit se réformer. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer décrivent ce phénomène en proposant la notion d'impératif délibératif à l'action publique (2002).

Au-delà de l'organisation de la représentation, le Grenelle s'est démarqué par son organisation suivant différentes étapes et modalités d'animation. Pierre Lascoumes (2011) a synthétisé ces étapes dans le tableau ci-dessous³⁵ :

Chronologie du Grenelle Environnement - 15 juillet au 26 octobre 2007

Étape I – Les groupes de travail. Six groupes composés de 45 à 50 membres soit un total de 346 membres désignés. Ils représentent à part quasi égale cinq collèges : ONG, Salariés, Employeurs, Collectivités territoriales, État, quelques personnalités qualifiées sont aussi associées. Les thèmes des six groupes sont : G1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », G2 « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles », G3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé », G4 « Adopter des modes de production et de consommation durables (agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts, usages durables des territoires), **G5 « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernances »**, G6 « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ». Face aux premières critiques de ce découpage, deux inter-groupes sont ajoutés pour traiter d'enjeux spécifiques : G7 « Déchets » (transversal G2 et G6) et G8 « OGM » (transversal G2, G3 et G4). La définition du périmètre des groupes semble avoir été assez empirique. Ainsi, parallèlement au Groupe 6, un autre groupe travaillait dans le cabinet du Ministre sur la fiscalité environnementale. De même les questions de l'expertise sur les risques et la place des Agences sanitaires seront traitées simultanément par les Groupes 3 (santé) et 5 (gouvernance). Le calendrier est très serré, la première réunion est celle du G4 qui se tient le lundi 16 juillet soit six jours après l'annonce. La plupart des membres ne sont prévenus que quelques jours avant la première réunion. Initialement, le plan de travail prévoit quatre réunions d'une journée entre le 16 juillet et la fin septembre (avec une pause de trois semaines en août), la plupart des groupes tiendront en fait deux réunions supplémentaires pour parvenir à finaliser dans les temps leur texte de proposition.

Étape II – La consultation du public. Sur la base des contributions des six groupes une consultation publique est organisée avec une série de forums régionaux, une consultation internet (110 000 messages traités) et la consultation d'une série d'une vingtaine d'organismes (Parlement, Conseil économique et social, Commission nationale du débat public, Délégation au Développement durable, etc.). Des rapports de synthèse sont produits en octobre.

Étape III – Les tables rondes finales. Finalement quatre tables rondes présidées par le ministre J.-L. Borloo sont tenues du 24 au 26 octobre (faute de temps il a fallu compresser l'examen des six rapports en quatre séances...). Le tout est officialisé par une cérémonie hautement symbolique tenue à l'Élysée le 25 octobre en fin d'après-midi en présence d'un ensemble de personnalités [16][16] Le président de la Commission européenne, Al Gore.... Selon les mots du Président de la République, le GE doit amorcer une « politique d'adhésion », c'est-à-dire rassembler l'accord du plus grand nombre d'acteurs concernés et être capable de réorienter de façon significative les pratiques.

Étape IV – Comop et activités post-Grenelle. Enfin, cette dynamique mobilisatrice se continue dans des activités post-Grenelle. Comme le répète souvent le ministre J.-L. Borloo, « le GE n'est pas un point final, mais un point de départ ». C'est sans doute une des grandes nouveautés de cette concertation que d'avoir immédiatement mis en œuvre des dispositifs de suivi. Selon le ministre, « chaque programme et chaque mesure doivent être tracés grâce à des objectifs et des rendez-vous intermédiaires pour savoir exactement où on en est ». L'étape IV du GE est constituée par les activités d'un Comité de suivi, de trente-trois groupes de travail thématique (Comités opérationnels dits Comop) regroupant 800 personnes [17][17] Exemples : n° 1 « Bâtiments neufs publics et privés »,... et d'un rendez-vous annuel de bilan.

Dans ces étapes, deux espaces d'action des promoteurs de l'ouverture peuvent être identifiés. Le premier est le 5ème groupe de recherche de l'étape 1 : le groupe Démocratie écologique. Le second a lieu dans l'étape 4, il s'agit du comité opérationnel n30 : Recherche. Les promoteurs de l'ouverture intervenant dans ces deux groupes ont vécu les épisodes précédents décrits.

Premier espace d'action. Pierre Lascoumes et Daniel Boy ont rendu compte de la méthode de travail au sein du groupe 5 de l'étape 1, le premier en a été membre. Politiste, il n'est pas un cadre de l'expertise. En revanche, il est co-auteur de l'ouvrage référence *Agir pour un monde incertain : essais sur la démocratie technique* (2001). L'ouvrage analyse les effets négatifs des modes de production d'une recherche confinée, trop éloignée des préoccupations des citoyens. Il référence des instruments pour soutenir la mise en place d'une démocratie technique (Callon, 1998). Annie Sugier, pilote du GRNC quelques années plus tôt, participe également à ce groupe. Elle a mandat, depuis 2003, de diriger la première cellule d'ouverture à la société au sein du nouvel IRSN.

Deuxième espace d'action. Le Comité Opérationnel Recherche est présidé par la PDG de l'INRA, Marion Guillou. L'institut a été marqué, quelques années plus tôt par deux crises sanitaires et scandales publics majeurs : la crise de l'ESB (Torny, 1996, Barbier & Joly 2000, Barbier 2003) et les débats sur les OGM (Hermitte, Joly, Marris, 2003, Bonneuil, Joly, Marris 2004). Vincent Laflèche, nouveau directeur général de l'INERIS participe également aux travaux de ce groupe. Ainsi qu'Éric Vindimian, alors chef du service de la recherche et de la prospective au Ministère de l'Environnement. Auparavant, il était le directeur de la plus importante direction de recherche à l'INERIS. À ce titre avait participé aux travaux du GRNC.

Des entretiens ont été réalisés avec chacun des membres des deux groupes pré-cités, hormis Marion Guillou et Pierre Lascoumes. Des entretiens ont également été réalisés avec les personnes qui travaillaient directement avec les personnes pré-citées. Ils nous apprennent qu'ils n'ont pas eu, en amont du Grenelle, de concertation entre eux pour faire adopter un maximum de mesures en faveur des visions qu'ils ont forgé dans les précédentes phases de généalogie de l'ORES citées. Lors des entretiens, réalisés en 2017 et 2018, ils ignoraient même le contenu des travaux et des propositions portées par l'autre groupe.

Le travail d'analyse pragmatique des travaux du groupe 5 de P. Lascoumes³⁶, permet de mieux comprendre la manière dont ils ont pu porter leurs propositions, de manière individuelle. Il souligne que dans le groupe, malgré un cadrage initial fort, un espace important a été laissé à l'expression des propositions de chacun des membres. De plus le caractère pluraliste, peu habituel en 2007, a reconfiguré des jeux de groupes d'acteurs, clivages ou consensus habituels, en les rendant publics à d'autres groupes (ONG, syndicats...). En conclusion de son travail, le politiste souligne le décalage entre l'émergence de propositions et contributions inattendues et le fonctionnement politico-administratif de notre République. Ce décalage fragilise, selon lui, la portée à moyen et long terme des propositions issues du Grenelle. Les travaux de ses collègues quant à l'évaluation de l'impact du Grenelle en matière de politique environnementale confortent son analyse (Halpern & Pollard, 2017). Néanmoins,

³⁶ Op. Cit. article

nous soutenons un autre effet du Grenelle de l'Environnement. Un effet indirect mais mesurable. C'est l'impact qu'il a eu sur le déclenchement de la mise en place de politiques d'ORES au sein des établissements d'expertise par les cadres dirigeants qui y ont participé. Autrement dit, si le Grenelle n'a pas eu l'effet escompté à l'échelle de la politique environnementale française -ce qui était l'enjeu principal-, l'exercice a toutefois permis à des cadres de l'expertise de modifier le fonctionnement de leurs institutions.

À partir des rapports finaux des deux groupes, les deux encarts ci-dessous citent des exemples de propositions dont l'influence est directe sur les politiques d'ORES mises en place ensuite à l'INERIS, à l'AFSSET, à l'IRSN et à l'INRA.

Étape 1, Groupe 5: Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance

Dans la synthèse du rapport final :

Parmi les 4 objectifs structurants: -Des décisions publiques construites dans la transparence, fondées sur la concertation et la participation, impliquant l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste, et suivies d'une application effective. (p.2)-Trois dimensions transversales, qui concernent l'ensemble des groupes du Grenelle, ont émergé : l'éducation pour l'environnement, la recherche et l'innovation, la dimension internationale. (p.3)

-Proposition 5 : Développer la démarche de débat public : Mesures : Rendre systématiques les consultations du public sur les décrets / Renover la procédure de débat public (élargir les responsabilités et les possibilités de saisine [...]). (p.5).

-Assurer l'accès aux expertises, en assurant leur transparence, le partage du savoir et leur pluralisme, et en développant la recherche appropriée. Mesures : Codes de déontologie pour l'expertise et charte nationale de l'expertise pluraliste pour le développement durable / Possibilité pour les acteurs de la société civile de saisir les agences d'expertise / Des représentants de la société civile dans les instances d'orientation des agences d'expertise. (p.6).

-Instituer une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte. Mesures : Création d'une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte / Préciser le dispositif juridique pour l'alerte, et définissant le statut du donneur d'alerte. (p.7)

Dans le rapport final :

-Sans entacher la valeur et portée scientifique des travaux d'expertise, il s'agit d'ouvrir davantage de lieux de l'expertise à la société civile, en développant l'expertise pluraliste au sein de groupes permanents, intégrés dans les processus de décision, associant différents collèges, et reconnaissant différents types d'expertise, y-compris celles produites par des ONG. (p.34)

-La mission de tels groupes consisterait à questionner librement les intervenants, et à produire un avis à l'intention des autorités en s'appuyant sur des échanges contradictoires, qui permettent de dégager les points d'accord et de désaccord. (p.34)

-La réforme des organismes d'expertise pour les «ouvrir» aux acteurs de la société civile ne sera cependant pas suffisante, tant les controverses scientifiques, les débats d'experts, les problèmes d'articulation entre expertise et décision sont complexes, et les risques de capture à éviter nombreux [...] les méthodes actuellement dédiées à l'expertise ne parviennent pas totalement à faire du principe de précaution un principe d'action, ni à mettre en place un processus permettant d'aboutir, à un moment donné, à la cartographie des avis éclairés sur une question environnementale pour fonder une décision importante. (p.35).

-Renforcer considérablement la capacité de recherche en matière de politiques publiques implique [...] de développer une capacité de programmation de la recherche en appui des besoins des gestionnaires et décideurs capable de mobiliser toutes les communautés scientifiques sur des programmes interdisciplinaires, en associant la société civile à la définition des grandes orientations. (p.37)

Étape IV. Comité Opérationnel 30 – Recherche – Rapport Final

-Des questions transversales ont été au cœur des débats : l'adaptation au changement climatique, l'expertise et les relations entre sciences et société. (P.3)

-L'anticipation des risques sanitaires converge avec la teneur du Grenelle, au sein duquel les organisations non-gouvernementale (ONG) ont réclamé un changement de la gouvernance sur les risques, notamment sanitaires. La nécessité de la construction de la confiance sociale, par le dialogue sur les nouvelles technologies, est également soulignée. (p.11)

- Il faut tout d'abord prendre en compte l'évolution récente de l'opinion – au moins en France, sinon en Europe – passée en quelques mois du scepticisme à l'adhésion en matière de perceptions de la réalité et du rôle potentiellement nocif du changement climatique. De nouvelles normes se créent « spontanément » autour du confort d'été, ou de la pérennité et de l'appréciation des AOC vinicoles... Aller plus loin nécessite de s'assurer au préalable – ce qui exige des activités de recherches sociologiques, économiques, etc... - de l'acceptabilité potentielle de telle ou telle mesure, de tel ou tel règlement. Pour que ceux-ci puissent s'appuyer sur des supports solides et partagés par tous, la régionalisation des anticipations des impacts doit pouvoir être considérée comme une donnée publique et non comme une donnée privée, ce qui a des incidences sur le modèles économique qui préside au développement de services environnementaux, comme certains de ceux de GMES. (P.20)

- Proposition : Faire adopter par les opérateurs de recherche des pratiques d'expertise communes grâce à la définition d'une charte nationale de l'expertise, volontaire, ouverte et évolutive. Cette charte proposera notamment des modalités de gestion des conflits potentiels d'intérêts résultant en particulier du développement des contrats de recherche du secteur public avec les acteurs du monde économique publics ou privés, français et étrangers. (P.21)

- Proposition : Encourager la consultation des acteurs de la société, les associer à la définition et au déroulement de certains programmes de recherche participatifs. Solliciter plus largement l'OPECST pour la définition et l'évaluation des priorités de recherche et la conduite d'expertise sur les sujets scientifiques les plus controversés. (P.23)

- Proposition : Communiquer sur le thème du travail scientifique en associant les médias. Permettre aux acteurs de la société civile de solliciter des expertises des établissements de recherche. (P.23)

Dans le tableau financier de synthèse des propositions du comité opérationnel 10MEur sont fléchés vers les opérateurs sous la ligne "Accès des parties prenantes à l'expertise". (p.24)

L'analyse des extraits isolés souligne deux dimensions de l'inscription du travail de ces groupes. La première inscription fait écho aux précédentes phases de généalogie de l'ouverture comme objet. Les références sont multiples : de la transparence à l'expertise pluraliste, en passant par l'orientation pluraliste de la recherche. Ces propositions de portée plus large que le milieu de l'expertise et de la recherche sont issues de l'étape 1 du Grenelle. Le COMOP recherche a abouti sur des propositions plus circonscrites et déterminées qu'elles ne l'étaient dans le Groupe 5. Cela est notamment dû au mandat et au moment d'intervention du COMOP dans le Grenelle, traduire les propositions en feuilles de routes opérationnelles et quantifiables. Les propositions n'en apparaissent pas moins ambitieuses. Par exemple, 10

Meur étaient prévus dans le tableau financier du rapport final pour garantir des moyens d'accès des parties prenantes à l'expertise³⁷.

Le Grenelle a un rôle important dans le déclenchement des politiques d'ORES en tant qu'espace de production de discours. Ces discours ont des effets directs dans les trois organismes précurseurs de l'ORES. Détaillons deux exemples, la proposition d'une charte nationale de l'expertise et l'association des parties prenantes à l'établissement des priorités de recherche.

La proposition d'une charte nationale de l'expertise est issue du COMOP recherche. Sa rédaction a été confiée à Roger Genêt, alors directeur général du Centre National du Machinisme Agricole et du Génie Rural des eaux et des Forêts (CEMAGREF)³⁸ et Jean-Yves Perrot, président de l'Institut Français pour la Recherche pour l'exploitation de la Mer (IFREMER). Signée initialement en 2010, elle porte trois objectifs transversaux : la transparence, la déclaration des liens d'intérêt et le droit d'alerte³⁹. On peut voir l'analogie avec la charte d'ouverture de la recherche et de l'expertise à la société, signée symboliquement par les directions de l'IRSN, de l'INERIS et de l'AFSSET quelques mois à peine après le Grenelle. Cette seconde charte en est aujourd'hui à sa troisième édition, et 7 organismes en sont les signataires.

La préoccupation d'association des parties prenantes à l'établissement des priorités de recherche a donné lieu à la création de comités d'orientations de la recherche dans les trois organismes précurseurs à partir de 2008. Leur composition a été présentée ci-dessus. Ces trois instances sont toujours au travail, et elles ont été inscrites dans les décrets ministériels portant organisation et fonctionnement des établissements en 2011 pour l'INERIS et en 2016 pour l'IRSN.

Ces deux instruments sont directement issus du Grenelle. Les directions générales ayant été impliquées dans les groupes qui les ont élaboré, le Grenelle a occupé la fonction de design des instruments d'ouverture que l'on connaît aujourd'hui. Il leur a offert un espace permettant de faire reconnaître ces propositions publiquement, tout en précisant la forme d'instruments qui n'étaient pas clairement définis auparavant.

Le Grenelle est l'événement majeur de la généalogie de politiques d'ORES, tournant entre une décennie où les signaux de réforme sont multiples, mais peu homogènes et significatifs au sein des établissements, concernant un groupe très restreint d'acteurs ; et une décennie de stabilisation et de pérennisation des instruments imaginés au sein des

³⁷ Évaluation financière qui n'a jamais été débloquée, néanmoins.

³⁸ Organisme pré-existant à l'actuel Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

³⁹ . Maxim, L, Gérard A, Dayez-Burgeon P. (2012) « La charte de l'expertise du CNRS », *Hermès, La Revue*, vol. 64, no. 3, pp. 73-77.

organismes, d'élargissement des groupes d'acteurs dans les institutions. Le Grenelle a offert un espace institutionnel pour la détermination des instruments de mise en politique de l'ouverture de la recherche et de l'expertise à la société.

Conclusion

Retracer la généalogie des politiques d'ORES, permet de mettre en lumière les mécanismes et contingences par lesquelles elles ont pu advenir. Quatre phases se dégagent de la généalogie des politiques d'ORES. Quatre phases marquant des visions successives des enjeux : l'expertise et la recherche doivent se construire en dialogue avec les personnes concernées, phase 1, les associations peuvent être les représentantes légitimes de ce dialogue, phase 2, le dialogue peut s'entretenir dans tous les espaces de construction de l'expertise, y-compris la gouvernance, phase 3. Et enfin, des instruments précis permettent l'institutionnalisation de l'ORES.

Ainsi, les expériences individuelles de certains cadres en début de carrière ont-ils forgé la vision de la première phase. De la même manière que des scandales et crises publiques ont favorisé les liens entre institutions de recherche et associations environnementalistes. Retracer la généalogie des politiques d'ORES permet également d'en interroger les catégories actuelles, leurs délimitations et constructions. Tout comme ce travail met en lumière que dans ces généalogies des ruptures ont été marquantes. Ainsi le Grenelle de l'Environnement a-t-il induit l'institutionnalisation des politiques d'ORES dans les organismes d'expertise du risque. Le Grenelle a permis d'installer au cœur de l'agenda des institutions l'ouverture de la recherche et de l'expertise à la société (ORES).

Les politiques d'ORES ne semblent pas être un ensemble qui ne serait ni descriptible ni appréhendable. De même que l'importance qui leur est donnée dans l'évolution actuelle des établissements concernés semble si importante qu'elles constituent aujourd'hui un espace d'observation privilégié de l'évolution des pratiques et enjeux de l'expertise aujourd'hui en France.

Bibliographie

- BARBIER, M. 2003. « Une interprétation de la constitution de l'ESB comme problème public européen », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, no. 2, pp. 233-246.
- BARBIER M. et al. 2013. « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances* /1 (Vol. 7, n° 1), p. 1-23. p.14.
- BEAUD, S., WEBER. F., 1997. *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte.
- BECKER, H.S. 1986. *Writing for social scientists*. Chicago University Press.
- BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y. 2002. L'impératif délibératif. *Politix*. 15 (57), 17-35.
- BONNEUIL, C., JOLY, P.B, et MARRIS,C., 2004. « L'innovation controversée : le débat sur les OGM comme expérimentation collective de nouveaux rapports entre science, marché et démocratie », *Annuaire de l'EHESS*, 770.
- BOUDIA, S., 2010. *Gouverner les risques, gouverner par les risques*, mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Strasbourg, Université de Strasbourg.
- BOY, D., et al. 2012. *Le Grenelle de l'environnement, acteurs, discours, effets*. Armand Colin.
- CALLON, M., 1998. « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines – Responsabilité & Environnement*, no 9, p. 63-72.
- CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CHATEAURAYNAUD, F., TORNBY, D. 1999. *Les Sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. EHESS.
- GIBBONS, M., LIMOGES, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P. et TROW M., 1994. *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres, Sage.
- GILBERT, C. 2003. « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 114, no. 1, pp. 55-72.
- GILBERT C. et BOURDEAUX I. 2007. « Le risque comme objet de recherche académique », *La revue pour l'histoire du CNRS* [En ligne], 16.
- GRANJOU, C. et BARBIER, M., 2010. *Métamorphoses de l'expertise*, Paris, éditions de la MSH.
- HALPERN C., et POLLARD, J. 2017. « Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, no. 2, pp. 107-130.
- HENRY, E., et al., 2015. *Dictionnaire critique de l'expertise*. Santé, travail, environnement.
- HERMITTE, M.A., 1997. L'expertise scientifique à finalité politique. *Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts*. *Justice* 8, 79–103 (octobre/décembre).
- HERMITTE, M.A., JOLY, P.B, et MARRIS,C. 2003. À la recherche d'une «démocratie technique». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Natures Sciences Sociétés* Volume 11, Number 1.
- JASANOFF, S., 1990. *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Harvard University Press.
- JASANOFF, S., 2004. *States of knowledge, the co-production of science and the social order*. Routledge.
- JASANOFF, S., KIM, S. H., 2015. *Dreamscapes of modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. Chicago University Press.
- JOLY, P.B., 2012. La fabrique de l'expertise scientifique : contribution des STS, *Hermès, La Revue* (n° 64), p. 22-28.

KOURCHID O., 2001. Rapport Du CERCHAR à l'INERIS et des charbonnages à l'environnement.

LASCOUMES, P., 2011. Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V, Participations. (N° 1), pp. 277-310

MISEREY, Y. PELLEGRINI, P. 2006, L'Expertise pluraliste en pratique. La Documentation Française.

PESTRE, D., 2003. Science, argent et politique, Quae.

ROQUEPLO, P. 1997. Entre savoir et décision : l'expertise scientifique. Paris : Éditions de l'INRA.

TOPÇU, S. 2013. La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée, Seuil.

TORNY D., 1996. "Vaches Folles" et maladie de Creutzfeld-Jakob : dissémination des réseaux et protection du territoire", *Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la 5^e séance*, Editions de la MSH-Alpes, Grenoble.

i