

L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ?

Audrey Coreau, Claire Nowak et Laurent Mermet

Volume 13, numéro 2, septembre 2013

Controverses environnementales : expertise et expertise de l'expertise

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1026423ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Coreau, A., Nowak, C. & Mermet, L. (2013). L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ? *VertigO*, 13(2).

Résumé de l'article

Le paysage français de l'expertise scientifique sur la biodiversité, mobilisée dans la construction des politiques publiques de protection de la nature, fait l'objet depuis une dizaine d'années d'une intense activité de réforme et de création institutionnelles. Cette étude exploratoire s'appuie sur des entretiens avec un panel d'acteurs agissant à l'interface entre les connaissances et l'action publique. Le champ de l'expertise, en biodiversité comme pour d'autres domaines, est le lieu d'une difficile rencontre entre science et politique. L'inconfort ressenti vis-à-vis du fonctionnement actuel des dispositifs d'expertise est souvent avancé comme argument pour justifier les différentes réformes engagées ces dernières années. Notre travail montre cependant qu'à l'inverse le foisonnement institutionnel récent est source de déstabilisation pour les acteurs, tant du côté des scientifiques que des décideurs politiques. Pour répondre malgré tout à la demande d'expertise, le positionnement des experts peut être décrit par trois figures archétypales - le « garant » de la qualité scientifique, le « gardien » des principes de protection de la nature et l'« agent » spécialisé dans l'expertise au plus près des politiques - dont la légitimité et le pouvoir ont évolué au cours du temps, au détriment des « gardiens ». Cette situation est analysée au regard des enjeux stratégiques de chacun des acteurs et des évolutions récentes du contexte académique et des modes d'élaboration des politiques publiques. Enfin, de nouvelles perspectives de recherche sont identifiées pour approfondir ces résultats.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2013



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Audrey Coreau, Claire Nowak et Laurent Mermet

L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ?

Introduction

- 1 Les politiques de protection de la nature, et aujourd'hui de la biodiversité, reposent sur une mobilisation intense des scientifiques – au double sens que les scientifiques se sont beaucoup mobilisés pour influencer les politiques publiques et que les pouvoirs publics les ont en retour beaucoup mobilisés à l'appui de leur action. Patrick Blandin décrit par exemple l'implication des chercheurs, notamment ceux du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), dans la mise à l'agenda de la conservation de la nature et la définition des enjeux internationaux au cours du XXe siècle (Blandin, 2009). Ce point de contact entre savoirs et pouvoirs, lieu de négociations où se rencontrent des enjeux sociaux, scientifiques et politiques, est souvent discuté en faisant référence à la notion d'expertise (Lascoumes, 2002; Roqueplo, 1997; Theys, 1996).
- 2 En France, ce constat d'un lien étroit entre sciences et politiques de l'environnement était déjà mis en évidence en 1989 par les travaux présentés au cours du colloque d'Arc-et-Sénans organisé par l'association du GERMES¹. Ils illustraient alors la préoccupation croissante de la sociologie politique de l'environnement vis-à-vis du rôle de l'expert, qu'on pourrait résumer en citant François Ewald : « l'expertise apparaît quand la nature disparaît derrière l'« environnement », relation de la société à elle-même sous l'angle du risque qui suppose une nouvelle forme de rapport savoir-pouvoir qu'incarne la figure de l'expert » (Ewald, 1992). Les travaux de Pierre Lascoumes sur « l'éco-pouvoir » montrent que la critique de la raison technique par les mouvements écologistes des années 1970 a elle-même évolué vers la constitution d'un gouvernement rationnel du vivant qui s'appuie fortement sur le rôle des experts et des techniciens pour construire ses politiques publiques environnementales (Lascoumes, 1994), entérinant la relation quasi-organique qui lie cette administration à la connaissance scientifique et technique.
- 3 De nombreux travaux ont été réalisés sur les jeux d'acteurs dans la mise en œuvre des politiques environnementales en France. Mais ils se sont le plus souvent attachés à leur mise en œuvre locale (Deverre et al., 2007; Mermet et Benhammou, 2005), une échelle qui correspond à un mouvement de « territorialisation » des politiques environnementales qui se distinguent par leur recours aux instances locales de concertation et de participation (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Duran et Thoenig, 1996). On citera ainsi les travaux du groupe GRENAT sur les rôles des acteurs locaux – et notamment des scientifiques – dans la mise en place de Natura 2000 (Pinton et al., 2007 ; Alphanféry et Fortier, 2001) ; ou encore les études menées au sein des espaces alpins (Granjou et al., 2010; Granjou et Mauz, 2007) qui mettent en évidence l'existence d'un « impératif scientifique » où la compétence d'expertise devient un élément déterminant de la prise en compte des acteurs et de leurs discours pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de biodiversité.
- 4 Une moindre attention a été portée aux interactions qui se jouent dans les instances nationales d'élaboration des politiques publiques, lieux de transfert et de « co-production de l'ordre savant et de l'ordre social » (Jasanoff, 2004). Ce déficit est particulièrement visible par comparaison avec d'autres secteurs comme celui de la santé où la forme particulière de « l'agence nationale » a été abondamment étudiée (Benamouzig et Besançon, 2008; Granjou, 2004). C'est pourquoi nous avons mené une recherche exploratoire sur l'expertise à l'échelle des politiques publiques nationales de biodiversité dont nous présentons ici les résultats. À partir de l'étude des pratiques et des conceptions de l'expertise des chercheurs en écologie et de leurs commanditaires, nous avons cherché à comprendre ce qui se joue aujourd'hui à l'interface science/pouvoir, dans un contexte où les transformations sont nombreuses.

- 5 En effet, depuis le début des années 2000, et en particulier depuis le Grenelle de l'environnement en 2007, le champ de la biodiversité est le lieu d'une succession de réformes des dispositifs d'expertise institués et de créations de nouvelles institutions d'interface science/politique. Le porteur principal des politiques publiques nationales sur la biodiversité, le ministère chargé de l'environnement², a par exemple commandé trois rapports consécutifs (rapport Schmitt, 2012 ; rapport Le Maho et Boucher, 2011 ; rapport Lefeuvre et Vial, 2009) abordant la réforme du Conseil National de la Protection de la Nature (CNP), instance historique de l'expertise en matière de biodiversité, créée en 1978. Citons également en guise d'illustration la création du Conseil Scientifique du Patrimoine naturel et de la Biodiversité (CSPNB) en 2004 et des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine naturel (CSRPN) en 2002 (institutionnalisation légale d'instances qui existaient déjà dans certaines régions), puis de la Fédération pour la Recherche en Biodiversité (FRB) en 2008. Cette activité institutionnelle, ce « *foisonnement expérimental dans les dispositifs de recours aux savoirs* » (Granjou et al., 2010), a servi de point de départ à notre étude.
- 6 Pour présenter nos résultats, nous commencerons par proposer une esquisse d'ensemble des difficultés qui caractérisent l'expertise nationale sur la biodiversité depuis le début des années 2000, d'un point de vue institutionnel, conceptuel et pratique. Dans un second temps, nous essayerons de comprendre les stratégies permettant de continuer la pratique de l'expertise malgré ces difficultés et nous dégagerons les figures caractéristiques de ces stratégies. Les trajectoires différenciées des trois figures d'experts que nous proposons – le « gardien », le « garant », l'« agent » - nous permettront finalement de mieux comprendre les recompositions en cours. La conclusion reviendra sur les interprétations possibles de ces constats, et proposera des pistes de recherche pour faire suite à ce travail exploratoire.

Méthode

- 7 L'acquisition des données de cette enquête s'est faite à travers une série d'entretiens avec un panel d'acteurs de l'expertise scientifique et technique mobilisée dans les politiques publiques nationales en matière de biodiversité. Vingt-huit personnes ont été rencontrées lors d'entretiens individuels semi-directifs réalisés d'avril à juin 2012.
- 8 La constitution du panel s'est au départ heurtée au caractère vaste et protéiforme du paysage institutionnel étudié : au contraire du secteur sanitaire où la présence d'agences gouvernementales centralise le recours à l'expertise, il n'existe pas en matière de biodiversité d'interface stable, délimitée et unique, aucune institution où science et politique auraient œuvré ensemble à construire les instruments du gouvernement du monde vivant et qu'il aurait suffi d'ausculter pour obtenir un état des lieux détaillé du problème. Le choix a donc été fait d'accepter la pluralité de ces formes d'expertise ; le corollaire de ce parti-pris est inévitablement un risque de représentativité limitée, étant donné l'hétérogénéité des instances en présence.
- 9 L'approche retenue a consisté à partir du lieu central et historique de l'élaboration des politiques – le ministère chargé de l'environnement et sa direction chargée de la biodiversité – pour remonter vers les lieux d'où ont été tirées les connaissances incluses dans ses politiques et vers les acteurs qui ont assuré leur transmission et leur prise en compte (Tableau 1). Ceux-ci sont d'abord, gravitant sur l'orbite la plus proche du Ministère, des instances jouant un rôle d'expert en prise directe avec le politique. Le second cercle est celui des chercheurs en écologie impliqués dans l'expertise, au sein d'établissements de recherche appliquée, d'universités et d'unités mixtes de recherche aux tutelles variées. Le panel a été complété par des acteurs intermédiaires entre recherche et construction des politiques publiques, en l'occurrence des associations et des fondations, pour lesquelles la connaissance scientifique constitue un appui dans leur travail d'influence des politiques publiques. Enfin, cette progression en cercles concentriques a inclus des entretiens « témoins » de chercheurs qui ne s'engagent pas dans l'expertise. Leur parole devait permettre de distinguer s'il existe une spécificité des chercheurs les plus impliqués dans l'expertise. L'implication des chercheurs dans des activités d'expertise a été récemment analysée par Céline Granjou et ses collaborateurs (2013). L'originalité de notre démarche réside d'une part dans l'ouverture du panel de personnes interrogées à

tous les acteurs de l'interface entre les connaissances et l'action publique, indépendamment de leur appartenance à un organisme de recherche, et d'autre part dans l'interrogation des commanditaires de ces expertises, comme point de départ de l'analyse.

Tableau 1. Panel d'entretiens réalisés.

Type de structure	Nombre	Instances
Ministère de l'Environnement, commanditaire	3	Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB)
		Direction de la Recherche et de l'Innovation (DRI)
Premier cercle, expertise directe	6	Service du Patrimoine Naturel au MNHN ³ (SPN)
		Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN)
		Agence des Aires Marines Protégées (AAMP)
		Parcs Nationaux de France (PNF)
Deuxième cercle, recherche-expertise	12	Fondation pour la Recherche en Biodiversité (FRB)
		Irstea (ex-CEMAGREF)
		Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)
		École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF)
		CNRS
Acteurs intermédiaires	5	Ministère de la Recherche
		Associations (France Nature Environnement, comité français de l'UICN ⁴ , Humanité et Biodiversité)
Acteurs « témoins », ne participant pas à l'expertise	2	Bureau d'étude (Biotope), Think tank (IDDRI ⁵)
		CNRS
Total	28	

L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité : mutations difficiles et dispositifs en crise

- 10 Les politiques nationales de biodiversité (et avant elles les politiques de protection de la nature) s'appuient largement sur les connaissances naturalistes et scientifiques. Elles mobilisent donc à leur côté des experts, de manière ponctuelle ou structurée dans des instances *ad hoc*. Cette organisation n'est pas nouvelle et s'accompagne de difficultés largement partagées par les interfaces science/politique, quel que soit le sujet. Ces difficultés sont cependant renforcées ces dernières années par un mouvement de réforme permanente, source de déstabilisation.

Un malaise notable vis-à-vis de l'expertise

- 11 La difficulté de la pratique de l'expertise n'est pas propre aux enjeux de biodiversité et a d'ailleurs été largement décrite depuis le début des années 90 (Roqueplo, 1997; Trepos, 1996). Pour les acteurs que nous avons interrogés, elle se traduit par une certaine frustration, qui est le fait aussi bien des chercheurs que des opérateurs des politiques publiques de biodiversité.
- 12 L'expertise en matière de biodiversité porte souvent sur la gestion des espaces (« quelle méthodologie pour déterminer les territoires de la Stratégie de Création des Aires protégées ? ») ou des espèces (« quelle méthode choisir pour comptabiliser les dommages causés par le loup ? »). Dans tous les cas, elle est liée à des dispositifs de politiques publiques, dont la problématisation et la spatialisation n'épousent pas forcément celle de l'écologie. Cette réalité semble poser aux écologues et aux décideurs rencontrés un problème majeur. Dans plusieurs cas, membres de l'administration et chercheurs font état de situations de blocage

qui émergent d'une double difficulté, difficulté à poser des questions sur des objets perçus comme nouveaux et complexes (la biodiversité, les services écosystémiques, les continuités écologiques, etc.), et difficulté à adapter les outils de la recherche à la question posée. Une expertise récente sur les impacts des changements climatiques sur la biodiversité, lancée par le ministère de l'Environnement et réalisée par un groupement de recherche, a ainsi présenté des résultats par écosystèmes (littoraux, forêts, etc.), tandis que le commanditaire cherchait des recommandations sur ses politiques de conservation (zones Natura 2000, espèces protégées, etc.). Dans les cas extrêmes, la question est en contradiction si évidente avec l'exigence de sa discipline que le chercheur peut la disqualifier entièrement :

« Quand [un décideur] dit [au scientifique] : « vous nous dites que le changement climatique va se traduire par la perte de tant d'espèces, mais moi ce qui m'intéresse c'est ma zone Natura 2000 », là effectivement le scientifique non seulement est démuni, mais ce n'est même pas son rôle de répondre à cette question. [...] Le scientifique a beaucoup à dire ; mais il n'a pas vocation à dire que l'espèce 86 va disparaître dans la zone Natura 2000 z. D'ailleurs il n'y a que les bureaux d'études qui se risquent à faire ce genre de diagnostics débiles. » (Chercheur)

- 13 Nos entretiens révèlent un raisonnement en miroir des scientifiques et des décideurs, les premiers argumentant qu'il existe des connaissances scientifiques, mais qu'elles ne sont pas prises en compte, les seconds demandant à l'inverse que de nouvelles connaissances soient produites pour répondre à leurs enjeux orphelins. Ces raisonnements en miroir témoignent d'incompréhensions mutuelles et sont source de frictions à l'interface.

« Je pense qu'il y a un sentiment de plus en plus fort dans la communauté, qu'il y a un vrai décalage qui s'est installé entre « l'excellence » de la recherche en écologie scientifique et la quasi-absence de transfert au niveau des politiques. C'est très évident. Là un des chocs pour une partie de notre communauté, ça a été la mise en œuvre de la trame verte et de la trame bleue. [...] Pour moi, là il y a un décalage énorme entre une conception simple, voire simpliste de la façon dont fonctionnent les espèces, et puis... et puis ce qu'on sait ! » (Chercheur)

« C'est purement le manque de connaissances. Parce qu'on nous dit : « il faut que vous fassiez très attention au fonctionnement des écosystèmes ». Ouais [silence]. Faudrait qu'il soit connu ! [rires] Donc là, de toute façon, on va se heurter à un certain nombre de limites de la science. » (Gestionnaire)

- 14 Cette difficulté à faire fonctionner l'interface science/politique de manière pragmatique est symptomatique de la prédominance d'une conception dialogique de l'expertise, largement visible dans le discours des chercheurs et des opérateurs de politiques que nous avons interrogés. Une question est posée par un commanditaire à un « sachant » caractérisé par sa compétence, le surcroît de certitude produit permettant un affermissement de la décision politique. Chercheurs, fonctionnaires, associations décrivent un processus d'expertise « à taille unique » dont les grandes lignes ne sont jamais remises en cause. On peut citer quelques exemples de ces déclarations presque interchangeable, dans la bouche d'acteurs pourtant bien distincts :

« On sera sur la mobilisation de connaissances ou de compétences scientifiques en vue d'éclairer une décision. » (Chercheur)

« C'est la sollicitation d'un avis éclairé, documenté, sur un point de politiques publiques ou d'administration de la nature. » (Personnel du ministère de l'Environnement)

« C'est recourir à une information technique assez précise par rapport à une question précisément posée. » (Gestionnaire)

- 15 La question d'expertise prend selon ces déclarations la forme d'une prestation qui met en scène un consommateur posant les questions et un producteur fournissant l'avis demandé.

Selon nos entretiens, la question du commanditaire et la réponse du producteur supposent l'existence de deux polarités opposées et distinctes, celle du politique et celle du scientifique, qui trouvent chacune leur légitimité dans l'exercice d'une fonction propre. Un porteur de l'enjeu biodiversité au ministère de la Recherche résume ainsi :

« Quand on présente une expertise des scientifiques au politique, il ne faut pas préconiser l'action. [...] Il faut rester surtout dans la limite de ce qu'on peut dire sans interférer avec les décisions politiques, sinon, on décrédibilise. [...] c'est nuisible à la crédibilité et finalement à la science. Les scientifiques devraient s'abstenir de dire : « là vous faites une connerie, ça va mal tourner ». Ils ne sont pas payés pour ça. » (Personnel du ministère de la Recherche)

- 16 Cette exigence de séparation entre science et gestion et son expression par les parties prenantes a été analysée sur de nombreux terrains en sociologie politique et sociologie de l'expertise (voir par exemple Barthe et Gilbert, 2005 ; Granjou, 2004). Revendiquer le partage entre science et politique semble indispensable au fonctionnement de l'expertise et cette séparation est mise en avant tant par des acteurs de la recherche à qui elle garantit une légitimité scientifique liée à une position d'indépendance, que par les acteurs politiques à qui elle garantit une légitimité politique liée à la prérogative de décider sans détermination externe. Cependant, tant pour les acteurs de la recherche que pour ceux des politiques publiques, cette séparation fait figure d'un idéal à atteindre et est source de malaise suite au constat du caractère souvent hétérogène, mixte voire « bricolé » des instances d'expertises.

« J'aimerais bien qu'on ait cette grosse structure qui représente tout le savoir, tout ce qu'il faut savoir sur la nature et en plus l'économie, etc. Ça peut nous aider énormément, la puissance publique. Parce qu'on n'est pas hyper crédibles, pour le moment. La direction [chargée de la biodiversité] en a besoin comme la biodiversité a besoin d'un IPBES au niveau mondial. On est peu audibles de la part des politiques. » (Personnel du ministère de l'Environnement)

- 17 L'inconfort ressenti vis-à-vis du fonctionnement actuel des dispositifs d'expertise est souvent avancé par nos interlocuteurs comme argument pour justifier les différentes réformes engagées ces dernières années.

De la rationalisation des institutions à la réforme permanente

- 18 Même à l'aune d'un paysage des politiques environnementales caractérisé depuis son origine par son caractère complexe et expérimental (Lascoumes, 1994), les dernières années ont connu une activité de réforme et de création institutionnelle particulièrement intense dans le champ de la biodiversité. Ce mouvement est visible d'abord à travers un mouvement de design institutionnel qui a créé et modifié les instances « interfaces » à toutes les échelles avec, en sus des réformes et créations citées en introduction (CSRPN, CNPN, FRB), la refondation du Service du Patrimoine naturel du MNHN en 2006, la création de l'Autorité environnementale en 2009, le lancement de l'« International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity » (IMOSEB) en 2005 qui déboucha sur la création de l'« Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services » (IPBES) en 2012 et les réflexions sur la création d'une plate-forme nationale de l'expertise.
- 19 Ce mouvement est par ailleurs amplifié par la modification des rapports de force dans le champ de l'expertise : nous pouvons par exemple citer l'extension des compétences d'expertise pour les organismes gestionnaires (Agence des Aires Maritimes protégées, Conseils Scientifiques des Parcs Nationaux) et le souhait de structurer la contribution de la recherche à l'activité d'expertise via la publication d'une Charte nationale de l'expertise par le ministère en charge de la recherche en 2010, la création de la FRB en 2008, la réanimation de la Société Française d'Écologie (SFE) en 2009. Si les activités de cette dernière relèvent plus de l'animation de la communauté académique que de l'interface avec les politiques, elle contribue pour certains chercheurs interrogés à rendre le champ de la biodiversité peu lisible, du fait de recouvrement avec certaines missions de la FRB.

- 20 Enfin, la réforme se poursuit avec la production de politiques publiques, issues pour partie du Grenelle de l'environnement en 2007, qui mobilisent des connaissances scientifiques et techniques : la Stratégie de Création des Aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP), la Trame Verte et Bleue (TVB), la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (2004-2010) et sa révision en 2010-2011. Rien n'indique au demeurant que ce mouvement de réforme soit en passe de ralentir au moment où la création d'une agence nationale de la biodiversité est en cours, dont l'expertise sur la biodiversité sera une mission centrale, et qui procéderait à de nouvelles fusions entre organisations et instances existantes (Rapport Michel et Chevassus-au-Louis, 2013).
- 21 Une large partie de ces développements ont été entrepris pour rationaliser le système existant : la FRB naît de la fusion de deux groupements d'intérêt scientifique (IFB⁶ et BRG⁷) et se propose de jouer une action de structuration de la communauté scientifique ; le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP) fait un travail de fond de rassemblement de données éparpillées dans des bases incompatibles ; les CSRPN sont héritiers des secrétariats ZNIEFF⁸, etc. Un certain cartésianisme semble être à l'œuvre derrière ces mouvements qui tendent à donner à chacun un rôle précis en instituant des interfaces où la société est cristallisée par des collèges d'acteurs sociaux, pour permettre la mise en scène d'un dialogue direct avec la communauté scientifique. On observe un effort de mise en ordre mu par le souci de faire émerger, catalyser, représenter, labelliser les parties en présence, afin d'une part de réaliser des économies d'échelles et de moyens, et d'autre part d'assurer la cohérence technique des dispositifs. Effet pervers inattendu, donner un rôle clair à chacun conduit à multiplier à l'infini les « boîtes » institutionnelles. Ainsi les instances d'expertises du ministère se sont successivement vu adjoindre l'Autorité environnementale pour une expertise juridique, le CSPNB pour une expertise scientifique, les CSRPN pour une expertise locale, et le rapport Schmitt propose encore de créer une assemblée à part pour les acteurs sociaux.

Une réforme source de déstabilisation plus que d'efficacité

- 22 Cette tendance à la création et à la prolifération d'instances est souvent perçue comme problématique dans la mesure où elle a lieu de concert avec une tendance inverse de réduction des financements, qui conduit à une mise sous tension accrue du système. Les acteurs rencontrés identifient la pérennisation de leurs instances comme besoin principal : « La FRB, je ne sais pas moi, demain, ça peut disparaître » (Chercheur). Elles évoquent un moment de « rupture de contrat » quasi-traumatique avec cette formule : « l'environnement, ça commence à bien faire ! » prononcée par Nicolas Sarkozy, Président de la République, le 6 mars 2010 au Salon de l'Agriculture. Les actes ont suivi les mots, avec la suppression brutale des crédits du Grenelle au ministère de la Recherche, et la réduction drastique de la capacité de financement de projets de la toute jeune FRB, épisode qu'un acteur de la recherche décrit comme « catastrophique pour l'image de la structure ». La non-tenu des engagements financiers au gré d'un retournement politique génère une sensation de volatilité en contradiction avec le rôle perçu de l'administration, qui réside dans sa capacité à assurer la continuité de l'action :

« Le turn-over dans les ministères est tellement rapide que ce sont toujours des gens dans une phase d'apprentissage. Donc ils ne sont pas capables de prendre des décisions d'orientation. Mon Conseil Scientifique est plus stable, la science a l'habitude de travailler sur des temps plus longs. Et du coup, c'est lui qui fournit des propositions pour l'action publique. Je considère que c'est complètement inversé ! » (Chercheur)

- 23 Alors que l'institution a pour Luc Boltanski une fonction pacificatrice, chargée de lutter contre « l'angoisse de la fragmentation » et de « diminuer l'inquiétude » (Boltanski, 2009), la réforme permanente des instances d'expertise débouche sur l'effet contraire. Une difficulté chronique à se projeter dans un avenir concret maintient les acteurs dans un stress organisationnel ; peinant à dérouler une vision stratégique, ils se rabattent sur un objectif de sécurisation des lignes de crédits dont ils dépendent.

24 Un autre problème lié à la multiplication des instances réside dans leur animation inégale. Le geste de création institutionnelle et d'affichage politique d'une volonté réformatrice ne constitue pas le moment réel de naissance d'une politique publique, dont l'efficacité ne se décrète pas. Un exemple de cet écueil nous est donné avec la création du CSPNB. Les acteurs rencontrés mettent l'accent sur l'écart entre les attentes du ministère par rapport au CSPNB et son activité concrète, qui couvre un domaine très réduit : « Les gens viennent peu, n'ont pas envie de répondre aux questions [...]. On n'arrive pas à leur faire rendre des avis. » (Personnel du ministère de l'Environnement). Ce défaut d'animation des instances peut s'accompagner d'un défaut de valorisation des résultats des expertises produites, qui a tendance à dévaloriser le travail d'expertise lui-même.

« Il y a des gens qui ont passé beaucoup de temps à ça [l'expertise agriculture et biodiversité de l'INRA] et puis au final... ça a un peu fait « flop », je crois. [...] Et ce qui avait été une espèce de soufflé où tout le monde en parlait, c'est complètement retombé et on n'en a plus entendu parler du tout. Ce genre d'opérations ne donne pas du tout une bonne image de l'expertise. » (Chercheur)

25 Enfin, le changement permanent et l'intrication institutionnelle se traduisent par des effets de « brouillage » pour nombre d'acteurs demandeurs ou offreurs d'expertise sur la biodiversité. Le premier obstacle à la mise en contact réside dans la difficulté à distinguer entre les fonctions de divers dispositifs perçus comme redondants et confus, que ce soit entre deux structures de mise en visibilité de la recherche scientifique sur la biodiversité que sont la FRB et la SFE, ou dans la multiplication des dispositifs d'harmonisation et de gestion des données.

« De temps en temps on va voir les chercheurs pour qu'ils essayent de nous expliquer, mais moi je trouve que ce n'est pas très clair. Quand même, entre un projet Ecoscope, le projet ONB⁹, le SINP, pff !! C'est quoi la cohérence, là ? Comment ça marche ? » (Association).

26 Un second obstacle s'illustre par la difficulté à trouver un interlocuteur sur un sujet donné. Un gestionnaire souhaiterait par exemple « que [la FRB] fasse une sorte de labellisation des scientifiques. Parce que là... on navigue à vue [...] Quel est le bon expert sur tel sujet à tel endroit ? », n'ayant à première vue pas connaissance de la base de données des acteurs de la recherche sur la biodiversité que la FRB a déjà réalisée. Cet exemple illustre le décalage entre la demande d'expertise et le fonctionnement de la recherche, qui se prête difficilement à ces formes de catégorisation. De manière symétrique, un chercheur se dit que les décideurs « vont peut être se rendre compte qu'il existe une communauté de gens qui ont une expertise et sont capables de répondre à un tas de questions sur, je ne sais pas, les conséquences possibles du changement climatique sur le fonctionnement des écosystèmes », n'ayant à première vue pas connaissance de l'expertise commanditée deux ans auparavant par le ministère de l'Environnement sur les conséquences des changements climatiques sur la biodiversité, qui traitait ce type de questions. Cette désorientation est donc visible dans les deux sens, y compris des scientifiques vers les politiques. Le résultat de cette difficulté à situer, percevoir et déchiffrer « l'autre » débouche sur des situations de « mésajustement » où l'offre et la demande d'expertise existent en parallèle sans se rencontrer.

27 Le paysage national de l'expertise en biodiversité est donc marqué par des difficultés chroniques de fonctionnement. L'image d'ensemble est celle d'une succession de gestes inauguraux qui ne s'accompagnent ni d'une pérennisation, ni d'une animation adéquate des instances. Cette situation plonge de nombreux acteurs dans un stress organisationnel constant et accentue une vision de court terme où chacun se recentre sur ce qu'il peut maîtriser, au détriment d'une vision de long terme plus collective. Au total, cette dynamique maintient le dispositif d'expertise sur la biodiversité à l'échelle nationale dans un état de fragilité. Ainsi, le champ de l'expertise en biodiversité semble actuellement caractérisé par un malaise notable, vécu par les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude comme une situation difficile, pouvant aller jusqu'au blocage. La difficulté des situations d'expertise n'est pas

propre aux enjeux de biodiversité, elle est cependant accentuée parce qu'elle s'accompagne d'un mouvement de réforme récent, mais soutenu, qui est source de déstabilisation.

Trois stratégies pour continuer la pratique de l'expertise dans ce contexte en mutation

28 Étant donné la difficulté des producteurs de connaissances et des commanditaires d'expertise à identifier les mécanismes de transfert et à se positionner dans ce champ mouvant qu'est l'expertise sur les questions de biodiversité, une compétence particulière semble se développer : comprendre et agir à cette interface particulièrement complexe et mouvante entre science et politique. Cela se traduit par l'émergence d'une population spécialisée dans l'occupation des postes de l'interface. Ces acteurs auraient une meilleure compréhension des possibilités d'action à l'interface entre connaissances et action publique, par leur expérience répétée des instances de l'expertise sur la biodiversité. Dans ces instances, on constate qu'un nombre réduit d'acteurs est omniprésent, mobilisé en permanence¹⁰. On peut parler ici d'un oligopole situationnel : certains acteurs se spécialisent dans l'accès à l'interface et se distinguent par leur capacité d'insertion dans le dispositif officiel de l'expertise. Cette communauté n'est cependant pas un groupe homogène et pour en tenir compte nous proposons sur la base de nos entretiens de distinguer trois grands types de figures d'experts. Cette typologie a été identifiée en croisant d'une part le registre de discours qu'utilisent les acteurs pour qualifier leurs pratiques et leurs motivations (les experts pour parler de leur expertise / et les non-experts pour décrire les experts), et d'autre part leur position institutionnelle (types d'instances dans lesquels ils siègent, produits de leur expertise, profession, etc.).

Le garant

29 La première figure est celle d'un expert convoqué comme garant de la qualité scientifique. La formule de « garant » est employée par référence au « tiers garant » qu'ont institué la loi dite Barnier de 1995, puis la loi démocratie de proximité de 2002, dans les règles du débat public. La Commission nationale du Débat Public (CNDP) y est chargée de remplir un rôle de tiers garant qui incarne une position d'indépendance et de neutralité dont la présence offre aux participants du débat une garantie d'équité et d'équilibre. De la même façon, ces experts trouvent la justification de leur présence dans leur situation extérieure aux conflits de valeurs, « neutre ». Le sens de leur présence est de rappeler aux participants l'enveloppe des possibles, imposée par l'état des connaissances scientifiques :

« La science, ça ne me choque pas qu'elle reste neutre, elle n'est pas porteuse d'enjeux, n'a pas d'intérêt constitué. Si on considère que la protection de la biodiversité doit se faire sous forme de consensus entre acteurs aux intérêts divergents, effectivement les chercheurs n'ont pas à jouer ce rôle-là. Mais par contre c'est bizarre qu'ils ne soient pas autour de la table pour dire 'ce que vous racontez est complètement déconnecté de la réalité parce que là il y a telle étude qui montre ceci' ». (Chercheur)

30 Cette mission peut être comprise comme une extension du travail du scientifique qui consiste à construire des faits « robustes » par l'établissement d'un enchaînement vérifiable (Latour, 1987). Le « garant » intervient, au moment où la proposition d'un acteur menace de compromettre cette chaîne, dans le but de garantir la solidité scientifique de l'expertise. Il se sent particulièrement à sa place dans un modèle technocratique de la décision, où la robustesse des connaissances scientifiques fait la qualité de l'expertise. Ce type de positionnement est principalement mobilisé pour sa capacité de cadrage dès lors que la garantie de scientificité permet de délimiter le champ du possible à l'intérieur duquel peut s'accomplir l'arbitrage de la politique publique.

« La présence des chercheurs permet de remettre les choses en perspective, de les réexpliquer en séance. C'est pas mal qu'il y ait quelques chercheurs dans

les instances sociétales pour intervenir et replacer des repères, sur les choses matérielles au moment où le débat suit son cours. » (Personnel du ministère de l'Environnement)

- 31 Puisque le critère justifiant leur présence est l'exercice d'une compétence propre au scientifique, ces garants tendent à être des chercheurs en activité. Si l'on ne peut exclure des motivations personnelles pour expliquer l'implication du chercheur dans ces activités d'expertise, celle-ci a pour eux un intérêt principalement dans la mesure où elle se situe dans la droite ligne de leur activité de recherche : la participation à ce processus est justifiée par l'attente d'un retour sur investissement, où l'expertise vient renforcer leur statut de chercheur et leur travail de recherche. Nous pouvons rapprocher ce résultat de celui de Céline Granjou et ses collaborateurs (2013), qui identifient un besoin de valorisation du travail d'expertise dans les activités de recherche. Cette figure de l'expertise semble être plus répandue dans les conseils scientifiques, elle se retrouve cependant aussi dans les comités de pilotage des politiques publiques, à l'échelle locale (en accompagnement des DREAL par exemple) échelon privilégié de l'implication des chercheurs actifs.

Le gardien

- 32 Une deuxième figure est celle de l'expert assurant la défense d'une intégrité normative des politiques. La pratique de l'expertise par cet acteur revient à l'utilisation d'un outil qu'il perçoit comme adapté pour porter au contact des politiques l'enjeu dont il est le porteur : la protection de la nature. Un chercheur explique que « l'évolution de la planète, c'est ça qui [le] préoccupe, quoi. Plus que le CNPN. Le CNPN est un outil ». Ces experts adoptent parfois le rôle de « lanceur d'alerte » (Chateauraynaud et Torny, 1999) et montent au créneau pour proposer ou s'opposer, entreprendre la rédaction de textes de loi, et se définissent eux-mêmes comme « un peu des empêcheurs de bétonner, de construire des autoroutes ».

« Vous savez, quand on a écrit la loi Littoral en France, on n'a pas attendu qu'on nous demande quoi que ce soit. On était quelques-uns à se dire qu'il fallait protéger le littoral et ne pas le laisser bétonner, et c'était parti. On n'a pas demandé. » (Consultant)

- 33 Leur attitude est bien différente de la mise en retrait volontaire du garant de la qualité des connaissances scientifiques, et nous amène à les qualifier de « gardiens » dans la mesure où l'expertise est ici l'outil pragmatique d'une action au fondement normatif. Ces experts se distinguent par leur proximité assumée avec les milieux environnementalistes, en particulier avec les naturalistes de terrain. L'opposition de principe entre l'engagement et l'expertise disparaît en effet à partir du moment où l'on pose l'efficacité comme critère (Guillet et Leroy, 2010). Le recours à la militance et le recours à l'expertise apparaissent alors comme deux voies possibles, articulées entre elles, pour assurer la défense de l'enjeu environnemental. Cette dialectique entre militance et expertise a été observée et étudiée au sein des associations de protection de la nature (Ollitrault, 2001), mais aussi dans d'autres champs et à d'autres échelles (Weisbein, 2001). Pour ce profil d'expert, qui met à profit sur une légitimité acquise et tire son statut d'expert de sa capacité à faire « autorité », la proximité entre statuts de scientifique et de militant ne pose pas nécessairement un problème de « contamination », comme ce serait le cas pour le « garant ». Cette figure correspond à des scientifiques qui offrent en quelque sorte pour les porteurs des politiques un double point d'entrée, identifiable et fiable, à la fois sur le plan scientifique et sur le plan normatif.
- 34 La pratique de l'expertise de ce profil diffère sensiblement du premier type : moins impliqué dans l'élaboration de protocoles et méthodologies réservés aux chercheurs « actifs », le « gardien » exprime son expertise via des avis d'expert souvent directement embranchés sur les politiques publiques, par exemple dans le cas des avis produits par les commissions du CNPN ou via des collaborations étroites avec les associations de protection de la nature. L'avis de l'expert « gardien » est intéressant pour les politiques publiques de biodiversité lorsqu'il apporte un jugement qui repose sur les mêmes valeurs que celles qui fondent, et que porte, la

politique publique. Les acteurs qui répondent à ce profil sont aussi ceux qui déclarent refuser recevoir une rétribution pour leur fonction d'expertise :

« Moi je ne veux pas du tout être rémunéré ou indemnisé, je n'accepterais pas du tout d'être rémunéré par rapport aux dossiers ! 'Un dossier fait 100€ ou 1000€'... [...] Quelque part au niveau éthique, ça ne me satisferait pas du tout. » (Chercheur)

L'agent

35 L'autonomisation progressive de la fonction d'expertise comme activité qui absorbe entièrement l'expert atteint son point d'accomplissement dans cette dernière figure, pour qui le travail d'interface devient une compétence principale, et l'interface, une situation institutionnelle à part entière. L'expert a alors intérêt à faire carrière comme expert, par exemple en multipliant les instances où il siège au risque de monopoliser la position d'interface (Mounolou et Fridlansky, 2007). Il est possible de considérer que cette spécialisation *ès* expertise relève d'une stratégie cohérente, à partir du moment où le levier privilégié de l'action est la réforme interne des politiques à laquelle cette position permet aisément d'accéder. L'« agent » trouve son utilité dans une compétence de catalyseur, de facilitateur, de « fonctionnaire » au sens où il est chargé de faire fonctionner le dispositif en place. Cet acteur se situe au plus près du commanditaire : commissionné pour la rédaction de rapports, impliqué dans les groupes de travail qui visent à réformer les instances de la gouvernance en biodiversité ou à écrire les lois, l'« agent » possède une compétence de déchiffrement du système institutionnel et participe activement à le faire évoluer.

« Je dois dire que dans le groupe de travail, il y avait [un expert agent]. Il animait un petit groupe sur la question de l'expertise. Et la solution qui est sortie du rapport, elle était portée par ce petit groupe dans lequel [cet expert] était le seul scientifique de la bande de trente. Donc je pense que lui a une vision sur la façon dont on peut faire fonctionner ce truc. Ça peut être un assez bon cheval, d'ailleurs, s'il acceptait d'être dans l'équipe de lancement, ça serait formidable. » (Personnel du ministère de l'Environnement)

36 Pour le commanditaire, les forces de l'« agent » sont sa disponibilité, sa motivation et sa capacité à s'adapter aux demandes précises des contextes d'expertise – et bien sûr, une compétence suffisante pour le traitement des contenus. Si ces « agents » ont nécessairement des compétences scientifiques, leur statut est bien plus varié que pour les deux autres profils, pour qui l'appartenance aux institutions académiques constitue une ressource de crédibilité irremplaçable. On retrouve avec cette figure, au côté d'universitaires qui se tournent vers la pratique, nombre de consultants et de haut-fonctionnaires, notamment d'ingénieurs des grands corps techniques de l'État proches de la figure du « grand commis », expert caméral par excellence (Rabier, 2007).

37 À mesure que l'expertise s'autonomise, elle s'accompagne par ailleurs d'une « dédisciplinarisation » (Duclos, 1992) : une grande variété de disciplines de départ est représentée dans la population des agents : écologie scientifique et biologie au sens large, mais aussi philosophie, droit et économie. Les frontières internes au champ scientifique tendent à s'effacer pour céder le pas à une spécialisation *ès* interface.

Tableau 2. Caractéristiques principales des trois profils d'experts détaillés dans le texte.

Expert	Gardien des principes	Garant des connaissances	Agent des politiques
Pour quoi ?	La protection de la biodiversité	La science de la biodiversité	Le gouvernement de la biodiversité
Qui ?	Acteur reconnu	Chercheur actif	Courtier professionnel
Où ?	Au front	En retrait	À l'intérieur
À quel titre ?	Son autorité	Sa légitimité scientifique	Son efficacité

38 Ces trois profils, résumés dans le tableau 2, ne sont pas mutuellement exclusifs et peuvent donner lieu à des recouvrements partiels ou à des situations de malentendu, lorsque l'expert

est par exemple convoqué au titre de « garant », mais exerce une expertise de « gardien », considérée alors comme débordant le champ de ses prérogatives. Par ailleurs, ces profils sont archétypaux : une même personne pouvant se rapprocher de l'une ou l'autre en fonction des situations, mais surtout en fonction des évolutions de sa carrière. Le changement des positions institutionnelles et des motivations peut aussi déplacer le curseur entre les trois profils.

Quelles adaptations du champ de l'expertise aux mutations en cours ?

- 39 Au-delà de ces trois figures types de l'expertise, il est possible, à partir des entretiens réalisés pour cette étude, de déceler des évolutions en cours dans leur implication à l'interface science/politique. Sous l'influence des mouvements institutionnels internes au monde académique et à l'administration publique, nos entretiens témoignent d'une modification de la morphologie de cette interface avec le temps. Ces figures sont alors autant de stratégies permettant d'exercer la fonction d'expertise dans le contexte en mutations que nous avons décrit précédemment.

Une évolution des modes d'action publique qui affaiblit les « gardiens »

- 40 Le mouvement le plus notable est celui d'un affaiblissement de la position des « gardiens », et avec eux de la prise en compte de l'objet écologique. Ces acteurs, qui sont dans notre panel plutôt en fin de carrière, perçoivent une évolution des politiques environnementales et y distinguent un changement de paradigme. Artisans de l'architecture originelle des politiques de protection de la nature, ils ont, par leur lien avec le monde militant, incarné des années 1970 aux années 1990 une « alliance sacrée » qui a permis au jeune ministère de l'Environnement d'asseoir sa légitimité grâce au double appui du monde associatif et des scientifiques engagés (Charvolin, 2003; Lascoumes et Le Bourhis, 1998) :

« L'administration, dans les services de la protection de la nature, a puissamment encouragé l'activité scientifique. Pourquoi ? Parce que la protection naturelle avait besoin de légitimation, elle n'avait pas de troupes. Elle a trouvé la science comme point d'appui. C'est pour ça qu'elle a massivement développé l'activité scientifique. Face aux administrations qui avaient des structures puissantes [...], elle avait ça, elle. » (Chercheur)

- 41 Une première explication possible du déclin des « gardiens » résulte d'une évolution récente et notable dans les attentes de l'administration. S'il a pu exister dans les années 1970 et 1980 un alignement fort entre les « gardiens » et le ministère chargé de l'environnement, c'est que ce dernier était marqué lui aussi par une forte composante militante (que résumait par exemple l'expression « ministère de mission »). Des personnalités fortes faisaient écho, au sein de l'administration, aux experts engagés de l'interface science/politique. Experts et opérateurs de la politique de protection de la nature étaient liés par une convergence de leur objectif d'efficacité environnementale, convergence qui organisait leur accès à l'influence sur les politiques publiques. Selon nos entretiens, ces opérateurs militants ont progressivement été en grande partie remplacés par une population de chargés de mission au profil normalisé, souvent moins spécialisés sur la biodiversité et pour qui celle-ci ne représente pas une motivation centrale : « J'ai l'impression qu'à la création du ministère, aux grands moments du ministère, ils ont privilégié plutôt des gens du type [X – expert « gardien »] ; et que maintenant, on n'est pas du tout dans ce cas là » (Chercheur).
- 42 À cette évolution s'ajoute un changement des modes de légitimation de l'action publique. Un acteur du ministère de l'Environnement reconnaît ainsi qu'il a été utile pendant longtemps de « mélang[er] la culture scientifique et technique et l'engagement [mais que] maintenant, dans la société contemporaine, c'est plus difficile à accepter ». L'expertise a connu un déplacement de la compétence normative vers la compétence procédurale. La légitimité de l'expertise semble de moins en moins liée à la capacité d'un expert à « faire autorité », atout majeur des « gardiens » qui bénéficiaient de la reconnaissance scientifique de leurs pairs et de la reconnaissance démocratique des mouvements environnementaux. Elle semble résider

de plus en plus dans la procédure d'expertise elle-même, dans son fonctionnement – que l'on veut réglé, équilibré, transparent, équitable, comme en témoigne la récente production d'une succession de chartes codifiant son bon déroulement (charte nationale de l'expertise scientifique et technique du ministère de la Recherche, charte de l'INRA) et l'attention portée par les sociologues aux procédures (Joly et al., 2003). Cette montée d'un fondement procédural et impersonnel de l'expertise est manifeste dans d'autres domaines de politiques publiques, dont la santé, le médicament et l'alimentation (Benamouzig et Besançon, 2005 ; Granjou, 2004).

43 Aujourd'hui, les « gardiens » se trouvent donc confrontés à un changement du mode de légitimation de l'action publique qui tend vers une purification technique et procédurale de l'expertise écartant les signes de collusion avec le monde militant. Le constat est alors celui d'un vieillissement de ces experts qui ont derrière eux plusieurs décennies de présence dans les instances d'expertise, « service prolongé » qui fait leur force, mais se traduit aussi par l'expression d'une lassitude :

« Il y a une fatigue, aussi. On n'est pas il y a quarante ans, quand on a construit ça. Les gens ont vieilli, ils sont partis, ils n'ont pas la créativité » (Chercheur).

44 À l'inverse, les « garants » et les « agents » peuvent être portés par ces évolutions de l'action publique. Les premiers en réponse à l'attente de mettre en avant une approche procédurale de l'expertise associée aux enjeux politiques délicats. Les seconds pour satisfaire aux besoins croissants d'expertise que génèrent la multiplication et la routinisation des procédures administratives (d'autorisation, de planification, etc.) qui rendent obligatoire l'inclusion d'une expertise *ad hoc*.

Un contexte académique favorable aux « garants »

45 Une deuxième série de facteurs explicatifs possibles des évolutions observées entre les différentes figures de l'expertise trouve sa source au sein du champ académique lui-même. Dans un contexte où, depuis le début des années 1980, l'écologie s'est voulue aussi proche que possible des sciences dites exactes, les experts « gardiens » ont pu pâtir de leur proximité avec la communauté naturaliste, plus engagée. Le tournant théorique décrit par les personnes interrogées est en accord avec les travaux d'épistémologie et d'histoire scientifique menés par Patrick Blandin et Donato Bergandi (Blandin et Bergandi, 1994) sur l'écologie en tant que discipline, qui constatent le passage d'un empirisme descriptif à la construction de modèles généraux, et rattachent ce mouvement à une recherche de crédibilité scientifique. Invoquant parfois une hiérarchie supposée dans la pureté et l'excellence des sciences – « Il y a une gradation dans la noblesse des sciences : les mathématiques pures, qui sont pures ; la physique, qui a de gros appareils et de grandes lois [...] ; après il y a la chimie ; après il y a la biologie ; et dans la biologie tout au fond il y a l'écologie. » (Chercheur) – les chercheurs décrivent surtout une hiérarchie institutionnelle qui depuis longtemps place la communauté des sciences physiques et de la biologie moléculaire au-dessus de celle des écologues en matière de moyens (nombres de projets financés par l'ANR¹¹ par an, etc.). On voit donc se dessiner une compétition entre disciplines, dans laquelle l'écologie scientifique, pour affirmer son statut, a été conduite à une montée en généralité qui a pu la placer en décalage vis-à-vis des demandes d'expertise, telles qu'elles sont formulées par les opérateurs des politiques publiques. Ce mouvement général, décrit très rapidement ici, est à nuancer au cas par cas, la montée en généralité de la discipline s'appuyant notamment sur la description empirique pour certaines recherches.

46 Pendant ce temps, les connaissances naturalistes sont restées très proches du terrain, et ont donc été longtemps perçues comme plus à même de répondre aux enjeux des politiques publiques.

« Ce qui est clair c'est que jusqu'à présent, l'expertise biodiversité était faite par les naturalistes. [...] Je pense que c'est parce que les naturalistes répondent directement au politique, parce qu'en fait ils sont en prise avec les associations. Et en fait, le monde économique et le monde politique affrontent la biodiversité

à travers les associations. Alors forcément, les arguments des naturalistes sont directement opérants. » (Chercheur)

47 Les chercheurs interrogés emploient des termes violents pour qualifier la pression ressentie de la part de leurs pairs : « Vous avez quelqu'un qui a été tué comme ça, c'est X. à Orsay. Il a été décrédibilisé au niveau du CNRS et n'a pas pu résister, et son laboratoire va disparaître. » (Chercheur). Si cette décrédibilisation dans le monde de la recherche ne dit rien de ce qui se passe dans le champ de l'expertise, la méfiance de la communauté scientifique peut dissuader l'engagement des chercheurs auprès des naturalistes et des militants (voir Mounolou et Fridlansky, 2007, pour un exemple dans le champ de la biologie). Ce sentiment aigu d'une compétition entre deux catégories de porteurs de connaissances – qui pourtant défendent un objet environnemental similaire – a pu entraver la prise en compte efficace de l'enjeu biodiversité par les politiques publiques françaises.

48 Les « gardiens » se trouvent alors mis de côté par le tournant pris par l'écologie scientifique depuis les années 1980, qui amène à une méfiance vis-à-vis de leur posture engagée. À l'inverse, les « garants » sont confortés par ces évolutions, grâce à leur posture en accord avec la neutralité affirmée par l'académisme scientifique.

Le fantasme d'une conception rationnelle de la décision

49 À ces dynamiques du champ académique fait écho, selon nos entretiens, une vision de l'action publique fondée sur le modèle de la décision rationnelle, supposant un affermissement de la décision politique lorsqu'elle se fonde sur un surcroît d'information. L'expertise consiste à vouloir mieux connaître, car mieux connaître entraînerait une meilleure décision. Pour les décideurs, nous sommes bien dans ce que Yves Trépos qualifie de « gain d'indiscutabilité » (Trépos, 1996) où la science est mobilisée dans le but d'obtenir un surcroît de crédibilité et de visibilité. Pour les scientifiques, ce modèle classique de l'expertise est cohérent avec la vision académique de l'écologie que nous venons de décrire. Dans cette conception d'une décision politique rationnelle fondée sur la science, l'expertise ne peut être déclenchée qu'à partir de la demande du politique et dans le cadre d'une question rigide, la volonté politique étant le présupposé qui sous-tend l'existence même de cette forme de transfert de connaissances. L'inclusion des connaissances est alors « tirée » vers le politique (et non « poussée » par des scientifiques) à partir de la mise à l'agenda d'une demande que les experts ne maîtrisent pas. La réponse à une question d'expertise non négociable permet au chercheur de se retrancher dans une posture de « garant » ou, plus rarement, d'« agent », dont la légitimité sort renforcée de n'avoir pas été mêlée à la formulation de la question.

50 Cependant, la posture des chercheurs n'est pas naïve sur ce point : elle n'est pas uniquement épistémologique, et semble avant tout stratégique. Certains chercheurs utilisent en effet leur légitimité scientifique de « garant » pour peser dans les instances :

« Quand je parle devant les gens, j'ai une identité de scientifique, j'ai une casquette de chercheur, et je ne l'enlève pas pour en mettre une autre qui est la casquette du milieu associatif. [...] je suis très critique sur ça. Je suis très formel là-dessus. [...] Mais bon, je suis passionné aussi, je suis très pour la conservation, je me régalais devant des fleurs et ça me fait mal au cœur de voir la destruction continuer. Mais quand je vais devant les gens, c'est en tant que scientifique. En tout cas, ça marche mieux ». (Chercheur)

51 Ce résultat rejoint les propos de Yannick Barthe et Claude Gilbert (2005) qui considèrent que le modèle abstrait et idéalisé de l'expertise scientifique peut être analysé comme une ressource mobilisée par les acteurs eux-mêmes afin de maintenir la spécificité de leur rôle. La conception rationnelle de l'action publique est ainsi cohérente avec le souci de structuration et de mise en visibilité de la communauté scientifique exprimé par les chercheurs interrogés. La volonté de construire un collectif stabilisé a été illustrée par la création de la FRB en 2008 qui travaille à rendre lisible la communauté de la recherche en biodiversité vis-à-vis du public et d'elle-même, en produisant cartographies et annuaires et en recensant l'état des forces en présence dans ce domaine, à partir des travaux déjà amorcés par l'IFB.

« Pourquoi la FRB a été créée ? Parce qu'on a fait le constat qu'on avait beaucoup de spécialistes de la biodiversité, mais qu'ils étaient répartis dans énormément d'organismes et de structures. C'était fragmenté. Il était nécessaire, pour faire apparaître ce sujet qu'on sentait émergent et intéressant, de trouver une structure collaborative qui permettait de faire émerger la communauté. » (ministère de la Recherche)

52 Enfin, la construction de l'IPBES est décrite par les chercheurs comme l'occasion pour leur communauté de parler d'une seule voix (Loreau et al., 2006). Il semble donc que les chercheurs en écologie cherchent à « faire collectif » en mettant en place des outils de rassemblement et de représentation de leur propre communauté, perçue comme minoritaire, pour mieux s'engager dans le dialogue avec le politique.

53 Au total, l'évolution interne de la discipline écologie semble converger avec une vision un peu fantasmagique de la décision publique comme choix rationnel, pour déboucher sur la prépondérance d'une vision de l'expertise procédurale, linéaire, dominée par les « garants » et portée par des collectifs unifiés. Mais dès que l'on examine plus attentivement la situation, il apparaît que ce discours très largement partagé dans nos entretiens relève moins d'une adhésion maladroite à une conception des rapports science/politique dont la sociologie des sciences a depuis longtemps montré les limites (Jasanoff, 2004; Rabeharisoa et Callon, 1998; Roqueplo, 1997 Wynne, 1996; Callon et Rip, 1991) que d'une convention stratégique autour de laquelle s'articulent les visées des uns et des autres, qu'elles concernent les relations de pouvoir au sein du champ académique ou du champ des politiques publiques.

En contrepoint, le besoin d'un recours fréquent aux « agents »

54 Il faut bien, cependant, assurer au quotidien et en continu les activités d'expertise que supposent, à toutes les échelles, la conception et la mise en œuvre de la politique publique de biodiversité. Dans ces activités, la belle séparation des pouvoirs entre science et politique du modèle rationnel et des « garants » n'est pas tenable, comme le souligne la citation suivante au sujet de la FRB :

« Leur objectif [à la FRB] c'est de faire de l'expertise scientifique. Or nous, on n'a pas besoin de ça, on ne reconnaît pas du tout la FRB comme l'endroit idoine où tout le savoir sur la nature va pouvoir se concentrer, auquel on va pouvoir poser des questions et organiser la fourniture des réponses. [...] C'est très bien, hein, pour la recherche. Mais l'expertise, ça n'est pas la recherche : et ça, c'est un sujet violent et permanent. » (Personnel du ministère de l'Environnement)

55 Derrière cette citation, la personne interrogée défend l'idée que l'expertise est bien cette rencontre de la science et de l'action, qu'elle ne peut être réduite à un mouvement de structuration de la connaissance, qui apporterait seule des réponses aux questionnements politiques. Cette même personne reconnaît plus loin dans l'entretien l'utilité pragmatique de la posture des « agents », qui sont à même de se positionner à l'interface et donc de comprendre les enjeux à la fois politiques et scientifiques des questions d'expertise. Ainsi, en réaction à une structuration de la communauté scientifique centrée sur le monde de la recherche, les opérateurs des politiques de biodiversité sont conduits à recourir de plus en plus à des experts adoptant une posture d'« agent ». À l'échelle pragmatique de chaque opération, cela leur permet d'éviter les risques de malentendu voire de blocage sur les questions posées, de rendre gérables les questions de délais et de moyens que les exigences académiques peinent à prendre en compte. À l'échelle des positions stratégiques d'ensemble, cela leur offre des moyens pour limiter la dépendance à une communauté jugée trop fermée et qu'il serait risqué d'installer dans une position incontournable.

56 D'une certaine manière, aux efforts de réorganisation de l'expertise par les pouvoirs publics décrite en première partie fait écho la dynamique propre de réforme impulsée par les écologues. Si la première mène à une fragmentation des lieux de l'expertise favorable aux « agents », la seconde vise à construire une forme d'unité, favorable aux « garants » d'un point de vue

scientifique et institutionnel, mais qui n'exclut par les « agents », plébiscités en contrepoint par l'administration pour des raisons à la fois pragmatiques et stratégiques.

Conclusion

- 57 À l'issue de notre enquête auprès d'acteurs de l'interface entre connaissances en écologie et politiques publiques de biodiversité, il ressort que, derrière la façade partagée d'un discours stéréotypé sur les relations entre science et politique, les acteurs de l'expertise sur la biodiversité se trouvent dans un état de flottement, d'incertitude, de malaise. L'examen du paysage de l'expertise dessine un circuit marqué par les tensions classiques de la pratique de l'expertise et par un foisonnement institutionnel inconfortable, propre au champ de la biodiversité.
- 58 Un certain flottement, une certaine hétérogénéité paraissent inévitables et peut-être même bénéfiques : ne sommes-nous pas entre deux domaines complexes, sur une interface que de multiples jeux de pouvoir déplacent et transforment sans cesse ? Lorsque Pierre Lascoumes qualifiait le domaine environnemental de « chantier encore à ciel ouvert » (Lascoumes, 1994), l'idée sous-jacente était le caractère transitionnel de cet état à un moment où la chape institutionnelle n'avait pas encore recouvert la machine des politiques publiques. Vingt ans plus tard, le constat est celui d'une stagnation, d'un éclatement, voire d'une tendance à la prolifération accrue de dispositifs instables mis en concurrence permanente. Par ailleurs, la situation qui prévaut depuis le milieu des années 2000 contraste de ce point de vue avec le régime plus stable et lisible qui a fait suite à la loi sur la protection de la nature de 1976 et a prévalu pendant les années 1980 et 1990.
- 59 Dans ce paysage mouvant, les trois figures d'experts que nous avons décrites – le « gardien », le « garant », l'« agent » - permettent, en fonction des situations, de continuer à agir à l'interface science/politique. Le contexte actuel de cette action est caractérisé par trois tendances, qui contribuent à alimenter le flottement décrit par les acteurs de l'expertise. (1) Le passage progressif, peu explicité et pensé, d'une légitimité de l'expertise fondée sur la réflexion commune dans la durée entre des opérateurs de politiques publiques et des chercheurs impliqués, à une légitimité fondée sur des procédures formalisées et dépersonnalisées où l'institution scientifique répond à une question officielle détachée de son ancrage pragmatique et avec une distance académique. (2) Les exigences parfois contradictoires entre d'une part une évolution académique de la discipline « écologie » qui appelle à une montée en généralités et d'autre part des demandes d'expertise par nature très contextualisées. (3) Le double fantasme de la place prépondérante des connaissances scientifiques pour l'efficacité des décisions publiques et d'une expertise-prestation. Selon nos résultats, ces trois tendances semblent affaiblir les « gardiens » de la protection de la nature, favoriser les « garants » de l'intégrité scientifique de l'action et stabiliser les « agents » au service d'une expertise au plus près des politiques.
- 60 Ces constats restent exploratoires. Plusieurs interprétations sont possibles. Si l'on met l'accent sur l'effort d'organisation et la montée des discours volontaristes, on peut voir cette période de flottement prolongé comme une transition vers un changement de niveau dans l'ambition et la capacité d'action sur la biodiversité. Les enjeux de biodiversité sont de plus en plus pressants, les connaissances scientifiques sont de plus en plus nombreuses : cela justifierait un foisonnement expérimental à l'interface science/politique. Nous serions alors dans une phase de transition vers des procédures plus stables, plus collectives, permettant une meilleure efficacité environnementale. Cependant, si l'on reste attentif au manque aigu de moyens, aux fluctuations de la volonté politique et au déclin des « gardiens » de l'intégrité normative de la protection de la nature, on peut aussi envisager que nous sommes en présence d'un tassement de l'action publique en faveur de la biodiversité. Dans ces conditions, l'exigence d'une certitude toujours croissante grâce aux connaissances scientifiques, même présentée comme une garantie pour agir plus et mieux, peut servir en pratique à agir moins, à différer l'action dans l'attente toujours prolongée d'expertises toujours plus approfondies.
- 61 L'enjeu est de taille pour l'action publique de biodiversité et des recherches nouvelles sont nécessaires. Au terme de ce travail exploratoire, trois orientations nous apparaissent plus

clairement. (1) Une première urgence est d'étudier à nouveau frais la politique de biodiversité. En effet, avec le reste de la politique de l'environnement, celle-ci a été transformée en profondeur dans tous ses aspects depuis les réformes de structure commencées en 2007. (2) Une analyse approfondie du fonctionnement effectif des instances nouvelles d'expertise, des relations de pouvoir et de contrôle qu'ont sur elles différents réseaux d'intérêt, de la stratégie des différents acteurs de l'expertise serait très souhaitable aussi pour aider à sortir de l'ambiguïté d'une situation que l'on peut (nous venons de le voir) interpréter aussi bien comme une mise au pas des experts que comme un changement de niveau vers une nouvelle ambition pour l'action en matière de biodiversité. (3) Enfin la question est finalement de savoir quelles modalités d'expertise permettraient de donner de meilleures prises pour une action plus intense et efficace en faveur de la biodiversité. Des recherches orientées vers le management public stratégique permettraient d'examiner plus clairement les choix de design institutionnel et organisationnel en ayant sous les yeux en même temps d'un côté les principes et le souhait de rationalisation et de l'autre les dynamiques effectives de mise en œuvre. L'enquête que nous venons de présenter semble montrer que dans le domaine de l'expertise pour les politiques nationales de biodiversité, l'écart entre les deux se creuse de manière préoccupante.

Remerciements

62 Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont rendu cette étude possible en acceptant de répondre à nos questions.

Bibliographie

Alphandéry, P. et A. Fortier, 2001, Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating the Natura 2000 network in France, *Sociologia Ruralis* 41, pp. 311–328.

Barthe, Y. et C. Gilbert, 2005, Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance, pp. 43-62, In : Dumoulin L., S. LaBranche, C. Robert et P. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 479 p.

Benamouzig, D. et J. Besançon, 2005, Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires, *Sociologie du travail*, 47, 3, pp. 301-322.

Benamouzig, D. et J. Besançon, 2008, Les agences : de nouvelles administrations publiques ?, 24 p., In : Borraz, O., V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1 : la France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 283-307

Blandin, P., 2009, *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Quae, Versailles, 124 p.

Blandin, P. et D. Bergandi, 1994, Entre la tentation du réductionnisme et le risque d'évanescence dans l'interdisciplinarité : l'écologie à la recherche d'un nouveau paradigme, 16 p., In : Larrere, R. C. Larrère (dir.), *La crise environnementale*, Les Colloques, 80, INRA, Versailles pp.113-129.

Boltanski, L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, Paris, 294 p.

Callon, M. et A. Rip, 1991, Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement, *Environnement, Science et Politique*, Cahiers du GERMES, 13, pp.227-238.

Charvolin, F., 2003, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 133 p.

Chateauraynaud, F. et D. Torny, 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, EHESS, Paris, 476 p.

Deverre, C., A. Fortier, P. Alphandéry et C. Lefebvre, 2007, Les « scènes locales » de la biodiversité : la construction du réseau Natura 2000, en France, *INRA Sciences Sociales*, 4, [En ligne] URL : http://www.ivry.inra.fr/mona/publications_chercheurs/Textes-Publis/iss07-4.pdf. Consulté le 28 Février 2013.

Duclos, D., 1992, Qu'attend le monde politico-administratif de l'expertise ? L'absorption de la science dans la logique de l'action, 58p. Theys, J., B. Kalaora (dir.), *La terre outragée : les experts sont formels*, Autrement, Paris, pp.323-380

Duran, P. et J.-C. Thoenig, 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française des Sciences Politiques*, 46, pp. 580–623

Ewald, F., 1992, L'expertise, une illusion nécessaire, 7 p., Theys, J., B. Kalaora (dir.), *La terre outragée : les experts sont formels*, Autrement, Paris, pp. 203-210

- Granjou, C., 2004, L'externalisation de l'expertise dans le système des agences en France : l'objectivité scientifique au service de la précaution, 8 p., In : Jacob, S., J.-L. Genard (dir.), Expertise et action publique, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, pp. 43-51
- Granjou, C. et I. Mauz, 2007, Un « impératif scientifique » pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale, Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie, 2, [En ligne], URL : <http://socio-logos.revues.org/893>. Consulté le 2 Mars 2013.
- Granjou, C., I. Mauz et A. Cosson, 2010, Le recours aux savoirs dans l'action publique environnementale : un foisonnement expérimental, Sciences de la société, 79, pp. 115-129
- Granjou, C. I. Mauz et M. Daccache, 2013, Les conditions de l'articulation entre recherche et expertise. Le cas des recherches sur la biodiversité, Revue d'anthropologie des connaissances, 7(1), pp. 67-86.
- Guillet, F. et M. Leroy, 2012, La gouvernance d'une ONG de conservation de la nature : perspective stratégique, Politiques et management public, 27, 1, pp. 11-30.
- Jasanoff, S., 2004, States of knowledge: the co-production of science and social order, Routledge, Londres, 325 p.
- Joly, P.-B., C. Marris et M.-A. Hermitte, 2003, À la recherche d'une « démocratie technique ». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France, Natures, Sciences et Sociétés, 11, 1, pp. 3-15.
- Lascoumes, P., 1994, L'éco-pouvoir, environnements et politiques, La Découverte, Paris, 318 p.
- Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, Politix, 11, 42, pp. 37-66.
- Lascoumes, P., 2002, L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix, Revue française d'administration publique, 103, p. 369-377
- Latour, B., 1987, La science en action, Gallimard, Paris, 664 p.
- Lefeuvre, J.-C. et J.-C. Vial, 2009, mission de réflexion sur l'évolution éventuelle du fonctionnement du Conseil National de Protection de la Nature, Ministère
- Le Maho, Y. et J. Boucher, 2011, Mission de réflexion sur l'organisation française en matière d'expertise sur la biodiversité, Ministère de l'Environnement, Paris, 21 p. [En ligne], URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000285/index.shtml>. Consulté le 28 Février 2013.
- Loreau M., A. Oteng-Yeboah, M.T.K. Arroyo, D. Babin, R. Barbault, M. Donoghue, M. Gadgil, C. Häuser, C. Heip, A. Larigauderie, K. Ma, G. Mace, H.A. Mooney, C. Perrings, P. Raven, J. Sarukhan, P. Schei, R.J. Scholes et R.T. Watson, 2006, Diversity without representation, Nature, 442, pp. 245-246
- Mermet, L. et F. Benhammou, 2005, Prolonger l'inaction environnementale dans un monde familier : la fabrication stratégique de l'incertitude sur les ours du Béarn, Écologie & politique, 31, pp. 121-136.
- Michel, J.-M. et B. Chevassus-au-Louis, 2013, Rapport de préfiguration d'une Agence Française de la Biodiversité, Ministère de l'Environnement, Paris, 68 p. [En ligne], URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Prefiguration_Agence_francaise_biodiv_31_janv_2013-1.pdf. Consulté le 28 Février 2013.
- Mounolou, J.-C. et F. Fridlansky, 2007, Biologiste, expert, expert-biologiste, Natures Sciences Sociétés, 3, 15, pp. 291-294.
- Ollitrault, S., 2001, Les écologistes français, des experts en action, 25 p., In : Mayer, N., O. Fillieule (dir.), Carrières Militantes, Revue Française de Science Politique, 51, 1-2, pp.105-130.
- Pinton, F., P. Alphandéry, J.-P. Billaud et C. Deverre, 2007, La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain, La Documentation française, Paris, 250 p.
- Rabeharisoa, V. et M. Callon, 1998, L'implication des malades dans les activités de recherche soutenues par l'Association française contre les myopathies, Sciences Sociales et Santé, 16, 3, pp. 41-65.
- Rabier, C., 2007, Introduction: experts and expertise in history, 33 p., Rabier, C. (dir.), Fields of expertise. A comparative history of expert procedures in Paris and London, 1600 to present, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle-upon-Tyne, pp. 1-34.
- Roqueplo, P., 1997, Entre savoir et décision, l'expertise scientifique, INRA, Versailles, 111 p.
- Schmitt, D., 2012, La gouvernance en matière de biodiversité, Rapport à Madame la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 18p.

Theys, J., 1996, L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement, Notes du Centre de prospective et de veille scientifique, Ministère de l'Environnement, Paris, 39 p.

Trépos, J.-Y., 1996, Sociologie de l'expertise, PUF, Paris, 128 p.

Weisbein, J., 2001, Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen, Politique européenne, 3, 4, pp. 105-118.

Wynne, B., 1996, May the sheep safely graze? A reflexive view of the lay-expert knowledge divide, 39 p., Lash, S., B. Szerszynski, B. Wynne, Risk, Environment and modernity: Towards a new ecology, Sage, Londres, pp. 44-

83 ■

Notes

- 1 Groupe d'Exploration et de Recherches multidisciplinaires sur l'Environnement et la Société.
- 2 Dans la suite du document, s'il n'est pas précisé de domaine, le mot « ministère » réfère à celui en charge de l'environnement.
- 3 Muséum national d'Histoire naturelle
- 4 Union internationale pour la Conservation de la Nature
- 5 Institut du Développement durable et des Relations internationales
- 6 Institut français de la Biodiversité
- 7 Bureau des Ressources génétiques
- 8 Zones naturelles d'Intérêt écologique, faunistique et floristique
- 9 Observatoire national de la Biodiversité
- 10 L'un d'entre eux énumère « ses » instances : comité de pilotage de la SNB, groupe de travail biodiversité de la consultation nationale sur le plan d'adaptation au changement climatique, comité de pilotage de la SCAP, comité d'orientation de 3 programmes de recherche du ministère sur la biodiversité (BGF, DIVA et GICC), Comité d'orientation Stratégique de la FRB, commission aires protégées de l'UICN, ATEN, projet TE-ME-UM, SINP, comités de domaines, etc.
- 11 Agence nationale de la recherche

Pour citer cet article

Référence électronique

Audrey Coreau, Claire Nowak et Laurent Mermet, « L'expertise pour les politiques nationales de biodiversité en France : quelles stratégies face aux mutations en cours ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 2 | septembre 2013, mis en ligne le 06 novembre 2013, consulté le 07 août 2014. URL : <http://vertigo.revues.org/14221> ; DOI : 10.4000/vertigo.14221

À propos des auteurs

Audrey Coreau

Chargée d'enseignements et de recherche à AgroParisTech, Chercheur au Centre Alexandre Koyré (UMR 8560), Écologie, Engref-AgroParisTech, 19 avenue du Maine, 75015 Paris, France, courriel : audrey.coreau@agroparistech.fr

Claire Nowak

Chercheuse à la Yale School of Forestry & Environmental Studies, Yale F&ES, 195 Prospect Street, New Haven, CT-06511, USA, courriel : claire.nowak@yale.edu

Laurent Mermet

Professeur à AgroParisTech, Chercheur au Centre des Sciences de la Conservation (CESCO), équipe Socio-Ecosystèmes (UMR 7204), Sciences de gestion, Engref-AgroParisTech, 19 avenue du Maine, 75015 Paris, France, courriel : laurent.mermet@agroparistech.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Le paysage français de l'expertise scientifique sur la biodiversité, mobilisée dans la construction des politiques publiques de protection de la nature, fait l'objet depuis une dizaine d'années d'une intense activité de réforme et de création institutionnelles. Cette étude exploratoire s'appuie sur des entretiens avec un panel d'acteurs agissant à l'interface entre les connaissances et l'action publique. Le champ de l'expertise, en biodiversité comme pour d'autres domaines, est le lieu d'une difficile rencontre entre science et politique. L'inconfort ressenti vis-à-vis du fonctionnement actuel des dispositifs d'expertise est souvent avancé comme argument pour justifier les différentes réformes engagées ces dernières années. Notre travail montre cependant qu'à l'inverse le foisonnement institutionnel récent est source de déstabilisation pour les acteurs, tant du côté des scientifiques que des décideurs politiques. Pour répondre malgré tout à la demande d'expertise, le positionnement des experts peut être décrit par trois figures archétypales - le « garant » de la qualité scientifique, le « gardien » des principes de protection de la nature et l'« agent » spécialisé dans l'expertise au plus près des politiques - dont la légitimité et le pouvoir ont évolué au cours du temps, au détriment des « gardiens ». Cette situation est analysée au regard des enjeux stratégiques de chacun des acteurs et des évolutions récentes du contexte académique et des modes d'élaboration des politiques publiques. Enfin, de nouvelles perspectives de recherche sont identifiées pour approfondir ces résultats.

French environmental public policies on biodiversity are designed drawing upon scientific expertise. The framework of this expertise has been deeply remodeled in the past decade through a series of reforms and the creation of new institutions. This exploratory study was based on interviews with stakeholders working at the interface between scientific knowledge and political action. The concept of "expertise" describes the difficult and complicated relationship between science and action, which is not specific to biodiversity policies but which lead to a feeling of uneasiness for scientists and policymakers. The reforms engaged in the last decade are then often justified by this uneasiness described by interviewees when thinking about expertise processes. However, our results indicate that the recent institutional proliferation is perceived as unsettling by both scientists and policymakers, comforting the existing difficulties. To go beyond these difficulties and meet the demand for expertise, experts adopt what can be described as three archetypal postures – ensuring sound science as "guarantors", defending conservation principles as "guardians", or working closely with policymakers as "agents". "The influence of "guarantors" and "agents" has grown" over time at the expense of traditional "guardians". Results are analyzed with regard to the strategic stakes of each stakeholder and to the recent changes in academic and political actions. Finally, new research perspectives are discussed to enlarge our results.

Entrées d'index

Mots-clés : expertise, interface science/politique, politiques publiques environnementales, analyse stratégique, biodiversité, science, politiques

Keywords : expertise, science-policy interface, environmental public policies, strategic analysis, biodiversity, science, policies