

**Supplément : Pour une recherche en appui à l'action publique :
leçons de l'expérience du ministère de l'environnement (1990–2016)**

Introduction. Recherche et action publique : les linéaments d'une communauté scientifique

Marcel Jollivet*

Sociologie, Association NSS-Dialogues, Ladyss, CNRS, Université Paris Nanterre la Défense, Nanterre, France

Comme cela est rappelé dans l'entretien (M.-C. Bagnati et M. Jollivet) dont on trouvera le texte ci-après, c'est en 2012 qu'est prise au sein du service de la recherche du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), la décision de faire retour sur l'expérience de programmation de la recherche que la direction de la recherche et de l'innovation de ce ministère mène depuis 1990. Le contexte donne tout son sens à cette initiative, car la restriction des crédits alloués à la recherche au sein du MEDDE commence alors à se faire sentir (elle débouchera deux ans plus tard sur leur disparition pure et simple). Or, dans le même temps, ce genre de recherche conçu « pour venir en appui aux politiques publiques » (c'est ainsi qu'elles se définissent elles-mêmes) répond à une attente croissante. Il apparaît donc particulièrement opportun de tirer les enseignements de cette expérience pour en capitaliser dans toute la mesure du possible les acquis. C'est l'objet de cette publication.

La programmation scientifique mise en œuvre par le ministère a d'abord été conçue pour fournir à une relativement jeune administration les données scientifiques de toutes natures – et même, plus largement, la culture scientifique – dont elle a besoin pour aborder des questions qui en exigent tout particulièrement, qui sont complexes et qui sont posées dans des termes encore nouveaux (les listes qui en sont fournies dans l'éditorial en témoignent suffisamment). Cette assise scientifique est d'autant plus nécessaire à l'action publique environnementale que, sur le plan politique, la question de l'environnement commence à peine à se stabiliser. Après avoir bénéficié d'une reconnaissance marquante, qui s'inscrit dans deux dates (celle de la création du « ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement » sous la forme d'une délégation ministérielle, en 1972, et celle de sa promotion en ministère de plein exercice, en 1973), son inscription

dans les structures gouvernementales et administratives – le nerf de la guerre ! – connaît une instabilité extrême. En 1990 encore, si l'on en juge par la place qu'il occupe dans la hiérarchie gouvernementale, et en dépit d'un passé marqué par quelques grandes heures (le ministère Crépeau, en 1981, notamment), l'environnement ne fait pas figure de réelle priorité politique. De 1988 à 1990, Brice Lalonde n'est que Secrétaire d'État (chargé de l'environnement) dans les deux gouvernements Rocard. En outre, dans un premier temps, son périmètre d'action est extrêmement limité : énergie, équipement et logement, aménagement du territoire, transports, mer, lui échappent ; ce n'est que dans le second gouvernement Rocard que son autorité s'élargira aux « risques technologiques et naturels majeurs ». Il est intéressant de noter que la décennie des années 1990 (période sur laquelle portent les analyses qui suivent) est une année charnière sur le plan politique : dans tous les gouvernements postérieurs au second ministère de Rocard, l'environnement occupe une place majeure dans les organigrammes gouvernementaux : non seulement, les ministres qui l'ont en charge ont rang de ministre de plein exercice (voire de ministre d'État), mais leurs prérogatives ne cessent de s'élargir, comme en témoignent leurs sigles de plus en plus longs. C'est qu'entre-temps, conscience a été progressivement prise que tous les milieux naturels étaient concernés et que donc l'étaient aussi toutes les activités humaines, et même plus largement, tous les aspects de la vie en société. En outre, les tentatives de donner au ministère en charge de l'environnement un rôle de coordination entre les ministères techniques en vue de faire converger leurs politiques autour de cette prise de conscience se sont avérées vaines. Cet échec a imposé l'idée que seul un ministère « fédéral » était en mesure de donner une impulsion unitaire à l'action publique.

Dans le même temps, en se développant, cette prise de conscience induisait une interrogation de plus en plus aiguë sur les rapports entre une « science » qui fournit les

* Auteur correspondant :
marcel.jollivet@parisnanterre.fr

connaissances de base pour des innovations de plus en plus radicales et intrusives, et une « société » qui, totalement assujettie à celles-ci, est déstabilisée dans ses fondements mêmes. Initialement conçue à des fins très instrumentales, la programmation scientifique du ministère évolue en profondeur au fur et à mesure qu'elle élargit son champ d'investigation à l'instar des compétences du ministère : elle commence par découvrir la nécessaire ouverture entre les disciplines dont elle a besoin pour une connaissance fine des multiples objets naturels qui sont au cœur des problèmes d'environnement ; puis, étant en prise – par destination – sur la société, elle est progressivement amenée à prendre en considération tout ce qui, dans le fonctionnement de celle-ci, conditionne l'action publique. Dans un premier temps, elle le fait en s'ouvrant aux Sciences de la société. Puis elle en vient, progressivement, à prendre en charge les questions montantes que soulève l'évolution des conceptions de l'action publique (du règne de l'expert au processus d'action concertée) et les interrogations sur les démarches de recherche dites « participatives » qui apparaissent comme la voie susceptible de la traduire en actes. Il s'agit de rien de moins que de rompre avec l'ordre d'un scientisme technocratique et de réintégrer la production de connaissances dans une « démocratie technique ».

C'est cette histoire qui est à l'arrière-plan des textes qui suivent ; et qu'ils racontent, à la fois chacun à sa manière et pris ensemble. Deux de leurs caractéristiques font que ces textes forment un tout. La première est que, à l'exception des deux d'entre eux qui sont le produit de travaux préparatoires au colloque¹ dont ils sont issus, ils font état d'autant de regards croisés de témoins ayant chacun leur point de vue. La seconde est que leurs apports complémentaires permettent de restituer la richesse de l'expérience. Ils ne le font certes que très partiellement², mais d'une façon à tout le moins suffisante pour se faire une idée d'ensemble de la

¹ Le ministère avait commandité deux analyses (confiées respectivement à l'association Natures Sciences Sociétés - Dialogues (NSS-D) et au bureau d'études AScA) de son expérience de programmation de la recherche. Il attendait d'elles qu'elles mettent en évidence ses caractéristiques propres : les objectifs de recherche particuliers que cette programmation visait, l'organisation du dispositif de recherche qu'elle instaurait et les démarches de recherche qu'elle inventait pour y répondre. Les textes ci-après de Marcel Jollivet (pour NSS-D) et d'Agathe Dufour *et al.* (pour AScA) sont une synthèse de ces travaux.

² Les textes ici réunis renvoient à des interventions au colloque « Transition écologique : pour une interaction entre politiques publiques et recherches finalisées » qui s'est tenu les 5 et 6 juillet 2016 au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer à La Défense (<http://www2.developpement-durable.gouv.fr/Transition-ecologique-pour-une.html>). N'en ont été retenues que douze sur les vingt et une qui ont eu lieu (en dehors des quatre tables rondes).

démarche de recherche³ qui s'est peu à peu construite durant ces trois décennies⁴. Donner cette vue d'ensemble est le souci qui a présidé au choix des textes. Il répond à l'objectif de cette publication, qui est de contribuer à faire valoir la démarche, à permettre de juger de l'opportunité de la prolonger et à fournir une base de réflexion sur ses fondements scientifiques.

Les textes retenus valent moins par leurs thématiques (encore qu'elles aient, bien sûr, leur intérêt en elles-mêmes) que par ce qu'ils apportent à ce travail de restitution et à cette réflexion. Ce qui était demandé à leurs auteurs était non pas de centrer leur propos sur les résultats, au sens classique du terme, de leurs travaux, mais de dire en quoi les contraintes particulières qui leur étaient imposées en raison de la finalité attendue de leur recherche les avaient conduits à modifier non seulement leurs démarches, mais aussi leurs objectifs de recherche, habituels. Les textes rendent compte de cet exercice de réflexivité des auteurs. Il faut souligner le caractère peu conventionnel de cet effort de distanciation et remercier celles et ceux qui ont accepté de s'y livrer.

Pour commencer, prolongeant l'éditorial, deux textes rappellent que la recherche finalisée dans le champ de l'environnement commence à prendre corps dans les années 1980. Le premier part des attentes d'un haut responsable des politiques publiques environnementales (M. Badré). Le second est celui d'une chercheuse qui a vécu en professionnelle l'expérience d'une recherche en quête de ses repères et qui en témoigne (C. Larrue). Chacun d'eux introduit à sa manière d'emblée au cœur du dossier auquel cette publication est consacrée. Le premier illustre le poids dont pèsent les problèmes auxquels les pouvoirs publics sont confrontés (en l'occurrence en particulier l'épisode des « pluies acides »⁵) dans tout rapprochement entre la recherche et les « praticiens » ; il esquisse aussi la façon d'ajuster les deux démarches, *a priori* désaccordées. Le second rappelle que les apports de la recherche en « Sciences

³ Fournir cette vue d'ensemble est l'objectif même de l'expertise de l'association NSS-D et de l'étude d'AScA (*cf.* note 1).

⁴ Le lancement de grands programmes débute en 1990 (*cf.* la liste des programmes à la fin de ce numéro). Mais les premières recherches dont le ministère prend l'initiative datent des années 1980 avec la création en 1984 du Service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement (SRETIE). Cette expérience de programmation scientifique dure jusqu'en 2016.

⁵ Cette expression désigne les retombées, *via* la pluie, de la pollution de l'atmosphère due aux utilisations des combustibles fossiles, sur l'ensemble de la flore. L'auteur fait référence à la période 1980-1989 où l'attention s'est focalisée sur l'effet de ces pluies sur les forêts et où elles ont été considérées comme une cause majeure de leur dépérissement.

naturelles » (selon la terminologie aujourd'hui surannée héritée du XVIII^e siècle) aux politiques publiques sont bien antérieurs à la découverte, dans le courant des années 1970, de la question de l'environnement. Mais il montre aussi comment cette nouvelle façon de concevoir politiquement les rapports de nos sociétés contemporaines aux ressources et aux milieux naturels oblige à envisager une autre façon de faire de la recherche ; il illustre les deux formes de réponses que, chacun de leur côté, la recherche publique (en l'occurrence, le CNRS) et les ministères (en l'occurrence, ceux en charge de l'environnement et de l'équipement – appelés à fusionner en 2007) apportent à cette exigence. Ces deux mises en situation à la fois temporelle et contextuelle – et, en particulier, le bilan critique du programme⁶ qui est donné en exemple dans le second texte pour illustrer la réponse ministérielle – introduisent directement aux analyses du corpus des programmes du MEDDE⁷ qui suivent.

Cette analyse procède de trois sources : 1) les deux travaux préliminaires au colloque (*cf.* notes 1 et 3) ; 2) les témoignages de chercheurs qui ont participé aux travaux des programmes examinés et 3) des réflexions globales sur l'expérience de programmation scientifique du ministère.

1) Les deux études préparatoires au colloque sont complémentaires. L'expertise de l'association NSS-D (M. Jollivet) a plus particulièrement porté sur les structures des programmes lancés par le ministère et les stratégies de programmation qui y ont été développées. L'étude d'AScA (A. Dufour *et al.*) s'est davantage située au niveau des équipes : de leurs vécus et des pratiques de recherche que ces stratégies induisaient pour elles. Réunies, elles donnent donc, sans prétendre bien sûr l'épuiser compte tenu des limites des sources sur lesquelles elles reposent, la vue d'ensemble introductive qui est indispensable pour situer les témoignages dans leur contexte.

2) Le choix des témoignages a été fondé sur trois principes⁸ :

- donner la parole à des chercheurs qui ont joué des rôles différents dans la mise en œuvre des pro-

- grammes et qui de ce fait la voient sous des angles complémentaires (outre celui de la chargée de mission, trois points de vue d'acteurs directs des programmes sont illustrés : un d'un président de conseil scientifique (en l'occurrence une présidente), cinq de chefs de projets et un d'un bureau d'études chargé de l'animation d'un programme) ;
- tenir compte de la diversité des programmes (les textes portent sur huit des vingt-deux programmes répertoriés) ;
- mettre en évidence les particularités du travail scientifique attendu. Ce dernier critère, qui renvoie bien évidemment aux cadrages généraux fournis par les deux études préparatoires au colloque, est le plus important.

Chacun des textes illustre une face de l'entreprise, de la plus précise et limitée jusqu'aux plus générales. Cela va de la description bien cadrée d'un programme considéré comme « un cas de figure modèle » (P. Bolo), qui donne une image ramassée de ce qu'était plus ou moins chacun des programmes, à une vision d'ensemble de la « coévolution des pratiques [de recherche] et des concepts » au sein d'un programme au cours des 20 années de son existence (N. Baron). Certains des textes sont ciblés sur des points clés généraux d'une démarche de recherche finalisée en appui à l'action publique (en l'occurrence en matière d'environnement et de développement durable menée dans un contexte contraire) : la possibilité d'y faire prévaloir des recherches porteuses d'« innovations de rupture » (É. Demeunelaere et I. Goldringer) ; la problématique de la « confrontation à l'action » (A. Brun) ; la « représentation de la complexité » et le recours à l'« interdisciplinarité » qu'elle exige (J. Baudry *et al.*) ; la nécessité et le sens du passage à la « transdisciplinarité »⁹ (R. Raymond) ; la naissance de disciplines hybrides « aux confins de la science et du politique » (X. Rebout et É. Hainzelin) ; la mesure de la « qualité de l'évaluation des risques » (L. Maxim *et al.*). Mais, ces approches très ciblées sont convergentes autour des trois questions clés qui se retrouvent sous des formes différentes dans chacun des textes, que sont : la mise en pratique de l'ouverture entre les disciplines,

⁶ Il s'agit du programme « Politiques territoriales et développement durable » (2003-2008) répertorié sous le sigle D2RT (Développement durable recherche territoire).

⁷ Appellation du ministère en 2016 : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

⁸ Ce choix a aussi beaucoup dépendu de l'accord des intervenants. La proposition de transformer leur intervention orale en un texte destiné à cette publication a été faite à tous. Des contraintes matérielles ont pu expliquer certains refus ou abandons. Il n'en demeure pas moins qu'accepter de consacrer du temps à la mise au point de textes écrits publiables a témoigné d'une réelle adhésion de leurs auteurs à l'esprit du projet scientifique porté par la programmation du ministère.

⁹ Dans le texte qui se réfère explicitement à cette notion (R. Raymond), elle désigne des recherches associant des acteurs et des chercheurs (en l'occurrence, des agents d'un organisme et des publics auxquels ils s'adressent), dites pour cela « participatives » ; on pourrait parler de « transdisciplinarité pragmatique ». Cette même notion est également utilisée dans le premier des deux textes de synthèse (M. Jollivet), mais dans un sens différent : elle désigne alors le recours à des concepts fédérateurs permettant de dépasser les découpages disciplinaires ; on pourrait parler de « transdisciplinarité théorique ».

notamment dans une perspective d'«interdisciplinarité élargie»¹⁰; la façon de prendre en compte le rapport de la recherche à l'action (publique) dans le dispositif de recherche¹¹; la façon de concilier une démarche de recherche cohérente et rigoureuse, et les nécessaires tribulations auxquelles elle est confrontée du fait de la fluidité du contexte dans lequel elle doit, par destination, s'inscrire. Un des traits à souligner de cet ensemble de textes est la diversité des profils scientifiques des auteurs.

3) Les deux derniers textes reviennent à des généralités. Tous deux prennent acte de la démarche de recherche construite pas à pas par les deux instances des programmes (le conseil d'orientation et le conseil scientifique) auxquelles le ministère a confié la mise en œuvre de sa programmation scientifique. Mais ils le font dans des perspectives très différentes.

Le premier (B. Ancori) se présente comme une contribution à une réflexion visant à lui donner des fondements théoriques. L'analyse qu'il propose est centrée sur ce qui en est le cœur et l'enjeu, l'action publique. Il s'attache à montrer la complexité du social à laquelle celle-ci se heurte; et il propose d'avoir recours à une notion élaborée pour en rendre compte et permettre d'agir en en tenant compte: celle de «système complexe adaptatif». Il offre donc des pistes pour construire les bases d'une recherche répondant aux caractéristiques de son objet (l'action publique), clarifier le statut épistémologique de ses apports et éclairer la façon d'en tirer profit pour concevoir les modalités de l'action.

Le second (J. Theys) fait en quelque sorte office de conclusion en bouclant la boucle. S'appuyant sur ce qu'apportent les textes réunis, il situe les initiatives dont ils découlent (et les résultats qu'elles ont produits – dont ces textes témoignent) dans l'histoire de la

découverte progressive par le politique de la véritable nature de la transition écologique. Ce retour sur cet ancrage passé de la recherche dans l'action publique permet à l'auteur (qui est d'autant mieux qualifié pour l'analyser qu'il en a été un acteur éminent) de situer dans le long terme (qui est celui de la question de la transition écologique) les besoins qu'auront les pouvoirs publics de s'appuyer sur la démarche de recherche dont il est rendu compte ici. La nécessité à laquelle elle répond fait que la question, pour lui, n'est donc pas de savoir si elle doit être pérennisée, mais celle des modalités du soutien dont elle devra bénéficier et de la structure d'accueil qui assurera son avenir. Cette réponse mérite tout particulièrement d'être méditée à un moment où il apparaît plus que jamais que la question de la transition écologique est aussi affaire de solidarité sociale.

On aura compris que cette présentation veut être une incitation à une lecture considérant les textes qui suivent comme un tout. C'est le même terrain que piochent tous les auteurs. Ce sont les mêmes questions qu'ils retournent dans tous les sens, chacun d'eux les enrichissant, à la fois dans les façons de les poser et dans les réponses qu'il leur apporte, à partir de son expérience propre. Ils les partagent et se comprennent lorsqu'ils les évoquent. À travers leurs pratiques, ils ont d'ores et déjà ouvert de multiples pistes pour y répondre.

Ces convergences témoignent de ce que les programmes du ministère ont construit une communauté scientifique qui est en mesure de formaliser la démarche qui lui est commune. L'ambition de ce volume¹² peut être de contribuer à donner à celle-ci plus de visibilité, tant en interne, vis-à-vis d'elle-même, qu'en externe, par rapport aux instances qui ont en charge le pilotage du dispositif de recherche national.

Citation de l'article : Jollivet M., 2017. Introduction. Recherche et action publique: les linéaments d'une communauté scientifique. *Nat. Sci. Soc.* 25, S3-S6.

¹⁰ La plupart des recherches sont amenées à plus ou moins mêler des apports de disciplines proches. On peut parler d'«interdisciplinarité de proximité». La conception de la recherche finalisée programmée par le ministère oblige à couvrir l'ensemble des grands domaines de recherche, Sciences de l'homme et de la société comprises, et donc à faire travailler ensemble des disciplines qui s'ignorent.

¹¹ Il s'agit de confronter pour les mettre en tension les unes par rapport aux autres les exigences d'une recherche de qualité et celles de l'action. Les façons d'y parvenir vont de l'association d'acteurs institutionnels à la programmation de la recherche dont

les résultats leur sont destinés, à la participation directe aux opérations mêmes de recherche des gens de terrain (y compris d'associations) qui ont en charge l'action ou, même, qui en sont destinataires.

¹² Cette publication a été coordonnée par Marcel Jollivet, assisté d'Yves Le Bars, Claude Millier et François Papy (Association Natures Sciences Sociétés - Dialogues) pour la mise au point des textes, et de Sylvie Zasser, secrétaire de rédaction de la revue *Natures Sciences Sociétés* pour leur mise en forme. Elle n'aurait pas pu avoir lieu sans l'appui du ministère, grâce au concours attentif de Marie-Christine Bagnati.