



HAL
open science

L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France

Laura Maxim, Kristian Krieger, Lorenzo Melchor

► **To cite this version:**

Laura Maxim, Kristian Krieger, Lorenzo Melchor. L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France. Commission Européenne. 2022. hal-03889475

HAL Id: hal-03889475

<https://hal.science/hal-03889475v1>

Submitted on 8 Dec 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



European
Commission

L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France

Document de discussion final

Maxim, L.

Krieger, K. (éditeur)

Melchor, L. (éditeur)

2022



Cette publication est un rapport d'étude externe préparé pour la Commission européenne et édité par le Centre commun de recherche (CCR), le service de la science et de la connaissance de la Commission européenne. Elle vise à fournir un soutien scientifique fondé sur des preuves au processus d'élaboration des politiques européennes. Les résultats scientifiques exprimés n'impliquent pas une position politique de la Commission européenne. Ni la Commission européenne ni quiconque agissant en son nom n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait de cette publication. Les utilisateurs sont invités à contacter la source indiquée s'ils souhaitent obtenir des informations sur la méthodologie de production et la qualité des données utilisées dans la présente publication et qui ne proviennent ni d'Eurostat ni d'autres services de la Commission. Les désignations employées et la présentation du contenu sur les cartes n'expriment en aucun cas l'avis de l'Union européenne au sujet du statut juridique de pays, de territoires, de villes ou de zones ou de leurs autorités, ni au sujet de la délimitation de leurs frontières ou de leurs limites

Cette publication est une contribution au projet « *Strengthening and connecting ecosystems of science for policy across Europe* » du CCR et a été précédemment mise à disposition sous forme de projet en préparation de l'atelier en ligne « L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France ». Cet atelier s'est tenu le 19 mai 2022 et a été organisé conjointement par le CCR et l'Institut national français pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Information de contact

Nom: Laura Maxim

Adresse: Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés, UMR 1326/9003 Université Gustave Eiffel, ESIEE Paris, CNRS, INRAE, 5, boulevard Descartes, Champs-sur-Marne, F-77454, Marne-la-Vallée, France

Courriel: laura.maxim@cnr.fr

Information des éditeurs

Noms: Kristian Krieger et Lorenzo Melchor

Adresse: Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne, Champ de Mars Building (CDMA), Rue du Champ de Mars 21, 1050 Brussels, Belgique

Courriel: JRC-E4P-ECOSYSTEM@ec.europa.eu

EU Science Hub

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC130684

PDF

ISBN 978-92-76-56797-4

[doi:10.2760/025470](https://doi.org/10.2760/025470)

KJ-05-22-292-FR-N

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2022

© Union européenne, 2022



La politique de réutilisation de la Commission européenne est mise en œuvre par la décision 2011/833/UE de la Commission du 12 décembre 2011 relative à la réutilisation des documents de la Commission (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39). Sauf indication contraire, la réutilisation du présent document est autorisée conformément à la licence «Creative Commons Attribution 4.0 International» (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Cela signifie que la réutilisation est autorisée moyennant citation appropriée et indication de toute modification. Pour toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments qui ne sont pas la propriété de l'UE, l'autorisation doit être obtenue directement auprès des titulaires du droit d'auteur.

Comment citer ce rapport: Maxim, L., *L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France* [Science for policy in France], Krieger, K. et Melchor, L. éditeurs, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2022, doi:10.2760/025470, JRC130684.

Index

Remerciements	1
Abstract	2
Résumé	3
Executive summary	4
Résumé analytique	6
1 Introduction.....	8
1.1 Travaux sur l'écosystème des interfaces sciences – politiques en France	8
1.2 Méthode.....	9
2 La science pour l'éclairage des politiques publiques en France	13
2.1 Les Établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)	13
2.2 Les Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)	16
2.3 Les Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP)	22
2.3.1 Le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN)	22
2.3.2 Les Universités	23
2.3.3 Les Grandes Écoles	24
2.4 Autres établissements publics administratifs de l'État et les autorités indépendantes.....	25
2.5 L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)	31
2.6 Les composantes des Ministères	33
2.7 Les académies	36
2.8 Les Associations loi 1901 ayant des missions d'appui aux autorités publiques	37
2.9 Les Instituts techniques agricoles.....	39
2.10 Les organismes à statut variés	40
2.11 Les comités d'experts actifs auprès du Gouvernement et des Ministères.....	41
2.12 Les organismes qui mobilisent la connaissance scientifique de façon ponctuelle.....	43
3 Défis et opportunités.....	46
Références.....	50
Liste des abréviations et des définitions.....	51
Liste des figures.....	54
Liste des tableaux.....	55

Remerciements

Je souhaite remercier tout particulièrement David Demortain et Patrick Flammarion pour leur soutien et pour nos échanges tout au long de l'écriture de ce rapport. Un grand merci également à Clémentine Lallier, Nicolas de Menthière, Laurence Rouil, Eric Vial, Nirmala Seon-Massin, Nicolas Lambert, Emilie Klander et Jean-Bernard Kovarik.

Auteur

Laura Maxim est chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et membre du Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (LISIS), un laboratoire de recherche interdisciplinaire dirigé par le CNRS et dédié à l'étude de la science et de l'innovation dans les sociétés. Elle s'intéresse à la production, l'utilisation et la communication de la connaissance scientifique dans la gouvernance des risques chimiques, à la fois dans l'activité d'expertise sanitaire réglementaire et dans les pratiques d'innovation en chimie verte. Entre autres, elle a publié de nombreux articles sur l'incertitude et la qualité de la connaissance dans l'activité d'expertise et a contribué au rapport « Leçons tardives des signaux précoces » publié en 2013 par l'Agence européenne pour l'environnement.

Éditeurs

Kristian Krieger, PhD, et Lorenzo Melchor, PhD, travaillent tous deux comme analystes politiques à l'unité "Knowledge for Policy: Concepts and Methods" du Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne. Ils sont chargés de l'analyse et du renforcement des capacités des fondements institutionnels de l'élaboration de politiques publiques éclairage pour la science. Ils dirigent et gèrent conjointement le projet du CCR intitulé « Renforcer et connecter les écosystèmes de la science au service de la politique en Europe », dans le cadre duquel le présent document de travail et l'atelier « L'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France » ont été élaborés.

Abstract

Science is an essential resource for decision-making. The structure of the interface between science and policy and the associated working processes determine if and how scientific knowledge reach decision-makers.

This report provides an overview of the structures that operate at the interface between science and policy in France, for two thematic areas: environment and agriculture-food. It proposes a typology of science-for-policy organisations, established on the basis of their legal status and including eleven classes.

This first descriptive analysis underlines several relevant questions, to further reflect on the ecosystem of science for policy in France. These questions relate to: the autonomy of scientific expert knowledge vis-à-vis political power, and therefore of its ability to alert the latter in the event of a problem; the communication between the various structures responsible for the same field of action for effective coordination; the relationships between the different forms of production and mobilisation of decision-relevant knowledge; the strategy for restructuring the ecosystem; and more globally to the role of scientific knowledge in decision-making.

Résumé

La science est une ressource essentielle pour la prise de décision politique. La structure de l'interface entre la science et les politiques publiques et les processus de travail associés déterminent si et comment les connaissances scientifiques atteignent les décideurs.

Ce rapport fournit un aperçu des structures qui opèrent à l'interface entre la science et les politiques publiques en France, pour deux domaines thématiques : l'environnement et l'agriculture-alimentation. Il propose une typologie des organisations de science pour les politiques publiques, établie sur la base de leur statut juridique et comprenant onze classes.

Cette première analyse descriptive met en évidence plusieurs questions pertinentes pour poursuivre la réflexion sur l'écosystème de l'expertise scientifique et l'éclairage des politiques publiques en France. Ces questions portent sur : l'autonomie de la connaissance scientifique experte vis-à-vis du pouvoir politique, et donc de sa capacité à alerter ce dernier en cas de problème ; la communication entre les différentes structures responsables d'un même champ d'action pour une coordination efficace ; les relations entre les différentes formes de production et de mobilisation de la connaissance scientifique pertinente pour la décision politique ; la stratégie de restructuration de l'écosystème ; et plus globalement le rôle de la connaissance scientifique dans la prise de décision.

Executive summary

The objective of this report is to provide an overview of the structures that operate at the interface between science and policy in France. For reasons of feasibility, two main thematic areas have been selected: the environment, including the risks to public health associated with particular technologies, and agriculture–food. A typology of science for policy organisms is established on the basis of the legal status of the organizations and includes eleven classes: EPSTs (public scientific and technological establishments); EPICs (public industrial and commercial establishments); Public scientific, cultural and professional establishments, Other public administrative establishments of the State and independent authorities; the Parliamentary Office for the Evaluation of Scientific and Technological Choices; Services in Ministries; Academies; Associations under the French 1901 law with support missions for public authorities; Technical agricultural institutes; Organizations with various statutes; Committees of experts active with the Government and Ministries, and organizations that mobilize scientific knowledge on an ad hoc basis.

Each class is approached in a descriptive way resulting from both a desk research and interactions with representatives of some structures included. A “radar” type graph offers a representation of the ten criteria used to characterize the specific relationship between science and public policies: three criteria relating to the role of knowledge producer, synthesizer or broker, two criteria referring to requested or unsolicited input, a criterion concerning the legal resource and four criteria making it possible to characterize the intervention of the organization in the various stages of the life cycle of the public action.

A first in the literature through its reference to the global structure of the ecosystem of science for policy, in its organizational and legal dimensions, this study shows that the French ecosystem is extremely rich, a sign of public recognition of the legitimacy of science for decision making.

Carried out over a short period of time, this work must be considered as preliminary to a more in-depth survey of representatives of all the structures described, which would make it possible to characterize more finely the practice of their relations with decision-makers and draw robust conclusions on these relationships. Above all, further work should be able to complete the structure of the ecosystem by including key components such as militant non-governmental associations, consultancies and private laboratories, think-tanks, non-profit structures representing different industries, and science journalists.

Nevertheless, this work allows us to ask a number of questions that can guide the reflection on the ecosystem of science for policy.

The first is the question of the autonomy of scientific expert knowledge vis-à-vis political power, and therefore of its ability to alert the latter in the event of a problem, a question which can be translated into three others: that of the mechanisms of formulation of the request for expert input (and in particular of the way of constructing the questions to which the expertise must answer), that of the monitoring mechanisms and their effectiveness, and that of the relationship between hierarchical dependencies and expert working procedures.

The second question is that of the link between the legal status of organizations and their relationship with the political power. The question of the legal status may also arise in relation to the prioritization of issues by the public authorities, particularly on environmental issues.

A third question would focus on the factors that determine the audibility of knowledge that does not fall within the sphere of immediate concerns of power but that may be relevant for the governance of issues that concern French society. Overall, we can ask the question of knowledge (voluntarily or involuntarily) “not requested” by the political power, but potentially relevant.

Inside the ecosystem, information flows can be identified between its various components. The issue of communication between the various structures responsible for the same field of action for effective coordination is directly linked.

A central question for the ecosystem of science for policy is that of the relationships between the different forms of production and mobilization of decision-relevant knowledge, and its characterization as “scientific” knowledge or not. Thus, one can reflect on the relationship between academic knowledge and knowledge produced by consulting firms, or between academic knowledge and knowledge produced for regulatory needs by industry or private laboratories, which is often characterized under the name of “regulatory science”.

Finally, faced with the abundance of structures in the French ecosystem, one can ask the question of the strategy for restructuring the ecosystem, which seems to be dictated by successive crises.

A more global question is that of the role of scientific knowledge in decision-making.

For all these questions, it can be asked to what extent these would be specificities of the French ecosystem or traits that more generally characterize the relationship between science and policy in Western European countries.

Résumé analytique

L'objectif de ce rapport est de proposer un aperçu des structures qui opèrent à l'interface entre sciences et politiques publiques en France. Pour des raisons de faisabilité, deux grands domaines thématiques ont été retenus : l'environnement, y compris les risques pour la santé publique associés à des technologies particulières, et l'agriculture-alimentation. La typologie est établie à partir du statut juridique des organismes et inclut onze classes : les EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique), les EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial), les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les autres établissements publics administratifs de l'Etat et les autorités indépendantes, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les composantes des Ministères, les Académies, les Associations loi 1901 ayant des missions d'appui aux autorités publiques, les Instituts techniques agricoles, les organismes à statuts variés, les comités d'experts actifs auprès du Gouvernement et des Ministères, et les organismes qui mobilisent la connaissance scientifique de façon ponctuelle.

Chaque classe est abordée de manière descriptive issue à la fois d'une étude documentaire et d'interactions avec des représentants des quelques structures incluses. Un graphique de type « radar » propose une représentation des dix critères retenus pour caractériser la relation entre science et politiques publiques qui lui est spécifique : trois critères relatifs au rôle de producteur, synthétiseur ou courtier de connaissances, deux critères concernant les modalités de saisine, un critère concernant la ressource juridique et quatre critères permettant de caractériser l'intervention de l'organisme dans les différentes étapes du cycle de vie de l'action publique.

Une première dans la littérature par sa référence à la structure globale de l'écosystème des interfaces sciences – politiques, dans ses dimensions organisationnelles et juridiques, la présente étude montre que celui-ci est extrêmement riche, signe de reconnaissance publique de la légitimité de la science pour la prise de décisions.

Réalisé sur un temps court, le présent travail doit être considéré comme préliminaire à une enquête plus approfondie auprès des représentants de l'ensemble des structures décrites, qui permettrait de caractériser plus finement la pratique de leurs relations avec les décideurs et tirer des conclusions robustes sur ces relations. Surtout, un travail ultérieur devrait pouvoir compléter la structure de l'écosystème en incluant des composantes clés comme les associations non-gouvernementales militantes, les bureaux d'études et les laboratoires privés, les think-tanks, les structures à but non-lucratif représentant des industriels, et les journalistes scientifiques.

Néanmoins, ce travail permet de poser un certain nombre de questions qui peuvent guider la réflexion sur l'écosystème sciences – politiques publiques.

La première est la question de l'autonomie des savoirs experts scientifiques vis-à-vis du pouvoir politique, et donc de leur capacité d'alerter ce dernier en cas de problème, question qui peut se traduire par trois autres : celle des mécanismes de formulation des saisines (et notamment de la manière de construire les questions auxquelles l'expertise doit répondre), celle des mécanismes de veille et de leur efficacité, et celle de la relation entre tutelle et procédures de travail d'expertise.

La deuxième question est celle du lien entre le statut juridique des organismes et les relations avec le pouvoir politique. Peut se poser également la question du statut juridique en rapport avec la priorisation des questions par le pouvoir public, notamment en matière d'environnement.

Une troisième question porterait sur les facteurs qui déterminent l'audibilité des connaissances qui ne s'inscrivent pas dans la sphère de préoccupations immédiates du pouvoir mais qui peuvent être pertinentes pour la gouvernance des questions qui concernent la société française. De manière globale, on peut poser la question de la connaissance (volontairement ou involontairement) « non-demandée » par le pouvoir politique, mais potentiellement pertinente.

À l'intérieur de l'écosystème, les flux d'informations peuvent être repérés entre les diverses structures le composant. La question de la communication entre les diverses structures responsables d'un même champ d'action pour une coordination efficace est directement liée.

Une question centrale pour l'écosystème sciences – politiques publiques est celle des relations entre les différentes formes de production et mobilisation de la connaissance à pertinence décisionnelle, et de sa caractérisation comme étant une connaissance « scientifique » ou pas. Ainsi, on peut réfléchir au rapport entre connaissance académique et connaissance produite par les cabinets de conseils, ou entre connaissance

académique et connaissance produite pour des besoins réglementaires par l'industrie ou des laboratoires privés, qu'on caractérise souvent sous le nom de « science réglementaire ».

Enfin, face à l'abondance de structures de l'écosystème français, on peut se poser la question de la stratégie de restructuration de l'écosystème, qui semble dictée par des crises successives.

Une question plus globale est celle de la place de la connaissance scientifique dans la décision.

Pour l'ensemble des questions, on peut se demander en quelle mesure il s'agirait de spécificités de l'écosystème français ou de traits qui caractérisent plus généralement la relation entre science et politique dans les pays européens occidentaux.

1 Introduction

1.1 Travaux sur l'écosystème des interfaces sciences – politiques en France

Même si elle est très riche, la littérature sur l'expertise n'inclut aucune référence, à ma connaissance, sur la structure globale de l'écosystème⁽¹⁾ des interfaces sciences – politiques publiques, dans ses dimensions organisationnelles et juridiques au niveau national, qui soit similaire à la démarche mobilisée dans le présent rapport.

Ainsi en France, la littérature scientifique sur l'expertise aborde notamment les définitions du terme et les modalités effectives de son expression pour des domaines spécifiques de l'action publique. Demortain (2020) a synthétisé les recherches sur sa place dans les politiques publiques en France en identifiant quatre grandes entrées : par l'étude des corps techniques et des administrations, par les réseaux constitués par les acteurs de l'expertise, par la pluralité des savoirs et des formes de légitimation par les savoirs, et enfin par l'analyse des instruments d'évaluation de l'action publique.

En matière de choix scientifiques et technologiques, un article datant de 1990 (Restier-Melleray, 1990) décrit les modalités de l'expertise scientifique en France à l'époque et les débuts de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST, créé en 1983), dont les premières réalisations sont jugées décevantes en raison de son pouvoir réduit à influencer réellement les politiques et de ses ressources limitées. L'article conclut que « *la décision publique est généralement arrêtée dans des conditions de non-visibilité et dans un contexte qui n'engendre pas des procédures d'expertise parce que, dans le cadre de la stricte tradition technocratique, c'est l'État qui historiquement et fondamentalement détient le monopole de la capacité d'expertise légitime* » (p. 562).

Si j'ai retenu ce « vieil » article c'est d'abord pour marquer l'ancienneté des travaux sur l'expertise en France, mais aussi parce que cette conclusion résonne avec des travaux récents sur l'organisation de l'expertise sanitaire comme le numéro spécial de la Revue française des affaires sociales publié en 2020 autour de l'expertise en matière de politiques sociales et de santé. Dans ce numéro, des contributions pointent dans la même direction, estimant que, en France « *les hauts fonctionnaires cherchent à monopoliser l'expertise dans le domaine social* » (Palier, 2020) ou encore qu'« *il s'agit d'un travers classique des technostructures, dont une tendance récurrente, difficile à contenir, consiste à s'approprier la légitimité de l'expertise* » (Angotti, 2020). Dans ce même numéro, une contribution fait référence, d'une manière plus proche à la nôtre, à la structuration globale de l'expertise dans le domaine de la santé publique. Selon l'auteur, cette structuration de fonctionne pas, notamment le rôle tenu par Santé Publique France, tel que la crise du Covid-19 l'aurait montré. La mise en avant par le Président de la République de comités scientifiques ad-hoc, et l'instrumentalisation des messages scientifiques que ceux-ci auraient permis selon l'auteur, serait la preuve du dysfonctionnement de la relation science – politique dans le domaine (Calvo, 2020).

Reprenant quelques moments historiques déterminants, Céline Granjou proposait en 2003 une description de l'évolution de la notion d'expertise en France depuis les années 1960 (Granjou, 2003).

Un article récent également propose une synthèse des définitions et usages de la notion d'expertise dans la littérature académique française et anglo-américaine, balayant trois domaines disciplinaires : la sociohistoire, les sciences juridiques et politiques, et les *Science and Technology Studies* (Lamy, 2019). Notant l'abondance de références sur le sujet, l'auteur défend l'idée que cette « saturation experte » nuit à la compréhension entre sciences et politiques publiques.

Plusieurs références académiques et grises existent sur l'expertise dans des domaines particuliers. Un exemple est le rapport de Girard et al. (2006) sur la veille sanitaire en France à l'époque, qui constatait la complexité jugée « excessive » du système d'expertise dédié, composé de « *strates successives, sans remise en cause des anciennes* » (p. II). Cette complexité aurait rendu les fonctions des différentes composantes confuses, la coordination de l'ensemble floue et finalement la mobilisation de la connaissance difficile, notamment en situation d'urgence.

(¹) Selon le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne, l'écosystème de la science pour l'éclairage des politiques publiques est : "un complexe de structures et d'entités organisationnelles, de processus et de réseaux qui interagissent pour permettre la mobilisation, l'acquisition, la synthèse, la traduction, la présentation à des fins d'utilisation et l'application des connaissances scientifiques dans les processus d'élaboration des politiques" (URL : https://knowledge4policy.ec.europa.eu/event/jrc-rtd-online-workshop-share-your-views-how-support-connect-policymaking-eu-member-states_en).

1.2 Méthode

Deux grands domaines thématiques ont été retenus : l'environnement, y compris les risques pour la santé publique associés à des technologies particulières, et l'agriculture-alimentation. Il s'agit d'un choix de convenance, associé à la fois à un souci de faisabilité et à la proximité avec les travaux de recherche de l'auteur de ce rapport. Il n'est pourtant pas possible de tirer des conclusions générales sur l'écosystème français sciences – politiques publiques à partir de ces deux domaines uniquement.

Le choix fait dans ce rapport est d'établir une typologie à partir du statut juridique des organismes, qui est la façon la plus rigoureuse de décrire les acteurs de cet écosystème car elle permet à la fois de décrire fidèlement leurs missions, notamment en matière d'interface avec les décideurs, et de discriminer avec précision entre les diverses classes de structures :

1. Les EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique)
2. Les EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) : deux profils, « recherche » et « données »
3. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel : les Universités, les Grandes Écoles et le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN)
4. Les autres établissements publics administratifs de l'État et les autorités indépendantes
5. L'OPECST (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques)
6. Les composantes des Ministères
7. Les Académies
8. Les Associations loi 1901 ayant des missions d'appui aux autorités publiques
9. Les Instituts techniques agricoles
10. Les organismes à statuts variés
11. Les comités d'experts actifs auprès du Gouvernement et des Ministères
12. Organismes qui mobilisent la connaissance scientifique de façon ponctuelle

Pour élaborer cette typologie, j'ai repris la terminologie des statuts juridiques des organismes considérés (les textes de loi, souvent portant sur la création de l'organisme en question).

Le tableau 1 reprend les critères retenus pour caractériser la relation entre science et politique, regroupés en quatre grandes catégories :

1. **Le rôle dans l'interface sciences – politiques, de producteur, synthèse ou courtage des connaissances scientifiques** (typologie adaptée de Gluckman et al. (2021)). En accord avec Gluckman (2018) et Pedersen & Hvidtfeldt (2021) :
 - Les « producteurs de connaissances » sont les structures qui produisent de la connaissance scientifique. Dans cette catégorie de la « connaissance scientifique », nous incluons les publications scientifiques au niveau national et international, mais aussi les données obtenues avec des méthodes scientifiques reconnues (ex. : statistiques nationales, données de suivi/monitoring, données produites par des observatoires, etc.), les rapports d'expérimentation produites par des laboratoires privés ou des rapports techniques⁽²⁾ pour des besoins réglementaires en suivant des protocoles réputés scientifiques⁽³⁾ (ex. : guides standardisés OCDE), ou encore des contributions faites par des scientifiques de métier lorsqu'ils sont auditionnés par des commissions d'enquête parlementaires ou interrogés par des journalistes par exemple⁽⁴⁾.
 - Les « synthétiseurs de connaissances » produisent des revues de la connaissance disponible pour en dégager un message sur ce qu'elle signifie.

⁽²⁾ Par exemple, des rapports d'évaluation des risques produits par des cabinets d'études / des industriels, pour la mise sur le marché de produits phytosanitaires ou autres produits chimiques.

⁽³⁾ On inclut ce type de production dans la catégorie « science réglementaire », à différencier de la « science académique ».

⁽⁴⁾ Lorsque la littérature aborde la question de la « connaissances scientifiques pour les besoins de la décision », la définition du mot « connaissances scientifiques » reste souvent floue. Dans ce rapport, nous n'allons pas jusqu'à proposer une liste exhaustive ou une typologie exhaustive des types de connaissances qu'on peut caractériser comme étant des « connaissances scientifiques ».

Selon Gluckman et al., 2021 :

« Pour être utiles à des fins politiques, les connaissances provenant de sources et épistémologies diverses doivent être intégrées de manière compréhensible, sous une forme qui résume ce qui est connu et ce qui ne l'est pas, qui transmet des niveaux d'incertitude et d'autres mises en garde concernant cette connaissance. La synthèse des preuves peut prendre différentes formes, allant des méta-analyses formelles à la revue de la littérature, ou des modèles mathématiques pour décrire un système. Des compétences particulières sont requises pour assurer des évaluations non-biaisées, et pour faire face aux défis de l'intégration des contributions de toutes les disciplines concernées. »

- Les « courtiers de connaissances » traduisent la connaissance scientifique pour les décideurs et les besoins des décideurs pour les scientifiques.

Définition du courtage, et différence avec la « synthèse de connaissances », selon Gluckman et al., 2021

« Le courtage à l'interface science-politique peut être défini comme une forme de fonction frontière qui a généralement les attributs suivants :

- Il assure l'alignement entre les besoins et/ou la demande de la communauté politique (ou d'un autre public) et la synthèse des preuves fournies.
- Il garantit que toute synthèse de données probantes est solide, transdisciplinaire et qu'elle a bénéficié des apports d'experts appropriés.
- Il garantit que la communauté politique et les autres publics ont une solide compréhension des implications des preuves présentées.
- Le cas échéant, des conseils sont fournis sous la forme de choix/d'options plutôt que de recommandations spécifiques.
- Lorsque des conseils stratégiques sont requis, ils sont fournis de manière à minimiser les préjugés et les valeurs de ceux qui fournissent les conseils, et les conseils sont autoréflexif en ce sens qu'il communique ses propres limites et tout biais inévitable.
- Il n'essaie pas de jouer un rôle dans le processus de choix politique. »

2. **L'origine de la demande d'un travail à cette interface** (saisine ou auto-saisine),
3. **La ressource juridique dont dispose l'organisme qui entreprend le travail d'interface**, autrement dit les missions qui lui sont conférées par la loi, qui lui confèrent une capacité plus ou moins facilement mobilisable d'accéder aux politiques,
4. **L'étape dans le cycle de vie de l'action publique**, selon la caractérisation proposée par David Demortain : identification/définition du problème, formulation/décision, mise en œuvre, évaluation (Tableau 1).

Tableau 1. Les étapes dans le cycle de vie de l'action publique

Phase	Exemple d'implication
Identification/ définition du problème	Signalement, alerte ou sensibilisation sur une situation jugée problématique, pour sa prise en charge pour les pouvoirs publics ; action impliquant souvent une forme de médiatisation du problème et pouvant passer par différents canaux (publication d'un <i>position paper</i> , conférence de presse, tribune...)
Formulation/ décision	Conseil au décideur (politique ou haut fonctionnaire), en qualité de membre d'une direction ministérielle, d'un cabinet, d'une administration (expertise 'embarquée')
	Expertise collective : diagnostic global, état des connaissances sur un problème, cadrage d'une controverse
Mise en œuvre	Technologies applicables/finançables dans le cadre d'une politique publique, et/ou répondant à un problème public identifié
	Développement ou expérimentation de pratiques et outils de gestion appliqués par collectivités/industries, ou imposés par la réglementation, pour remplir des objectifs d'action publique
	Mise au point de normes techniques réglementaires pour produits ; évaluation de produits ou de productions (évaluation des risques)
	Participation à l'activité d'un opérateur public
Évaluation	Mise au point d'indicateurs, analyse statistique ou cartographique, validé/accrédités car renseignant sur l'évolution d'un problème et l'atteinte d'objectifs de politique publique
	Modélisation, anticipation, évaluation quantitative d'un problème (y compris évaluation ex-post de l'efficacité de mesures publiques sur ce problème

Source: développé par David Demortain

Dans le Tableau 2 ci-dessous, les différentes catégories d'organismes considérés sont caractérisées selon les 11 dimensions retenues pour décrire la relation science – politique. Les « + » font référence à la place de la caractéristique respective dans les missions globales de l'organisme telles que définies par son statut juridique et sa pratique et sont issus de l'appréciation subjective de l'auteur du présent rapport, à l'exception de quatre organismes pour lesquels les scores ont été complétés par leurs représentants (le MNHN, l'INRAE, le CIRAD et l'Université Gustave Eiffel). Par exemple, un organisme aura +++ pour « producteur de connaissances » s'il s'agit de sa mission principale, comme pour un organisme de recherche / université, ou un seul + s'il s'agit d'une fonction qui est présente mais n'est pas centrale dans ses missions. Ou encore, un organisme ayant « +++ » pour le critère « identification/définition du problème » s'inscrit dans cette étape du cycle de vie de l'action publique de manière prépondérante par rapport à l'ensemble des étapes de ce cycle (Tableau 1). Un « - » signifie que la fonction respective n'est pas du tout remplie par l'organisme en question.

Les symboles attribués à chaque organisme ne tiennent que très partiellement compte de la diversité à l'intérieur de chaque catégorie, il s'agit essentiellement d'un support pour soumettre à discussion la relation entre chaque catégorie juridique et les décideurs usagers des connaissances scientifiques.

Il est important également de préciser que ces scores caractérisent la relation avec les politiques publiques d'un organisme pour les deux domaines choisis seulement (environnement et agriculture). Certains organismes comme le CNRS produisent des connaissances dans une large gamme de disciplines et de sujets. Pour cette raison, le choix d'un autre domaine pourrait conduire à des scores différents (par exemple, la contribution des organismes à la politique de recherche, ou à la politique industrielle).

L'idée de ce tableau, couplée à une représentation de l'interface sciences – politiques pour chaque catégorie d'organismes sous la forme d'un diagramme radar a été reprise de Pedersen & Hvidtfeldt (2021), dont les critères ont été adaptés au présent rapport.

Tableau 2. Catégories d'organismes et leurs fonctions pour la relation sciences – politiques publiques

Rôles / Organismes	Production connaissances	Synthèse connaissances	Courtage connaissances	Saisine	Auto-saisine	Ressource juridique	Identification du problème	Formulation/décision	Mise en œuvre	Évaluation
EPST	+++	+	+	++	+	++	++	+	+	+
<i>EPST-INRAE</i>	+++	++	++	++	?	?	++	++	++	++
EPIC type « recherche »	+++	+++	++	+++	+	+++	++	++	+++	+
<i>EPIC-CIRAD</i>	+++	++	++	++	+	+	++	++	++	++
EPIC type « données »	+++	+++	++	+++	+	+++	+	+	+++	++
Universités	+++	?	?	?	?	+	++	?	?	?
<i>Université Gustave Eiffel</i>	+++	+++	+	++	+	+++	+	+	++	++
Grandes Ecoles	+++	+	+	-	-	++	++	+	+	+
<i>MNHN</i>	+++	+++	++	+	+	+	++	++	+	++
Établissements publics administratifs	+	+++	+++	+++	+	+++	++	+++	+++	+++
OPECST	+	++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Composantes Ministères	++	++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Académies	-	++	++	+	++	+	++	+	-	-
Autorités indépendantes	-	+++	+++	+++	+	+++	++	+++	+++	-
Associations 1901	++	++	++	+	+++	+	++	+	+	-
Instituts techniques agricoles	++	-	-	+	++	+	+	+	-	-
Organismes à statut particulier	+	+++	+++	+	+++	+	+++	++	+	-
Comités experts temporaires	-	+++	+++	+++	-	+++	-	+++	+	++

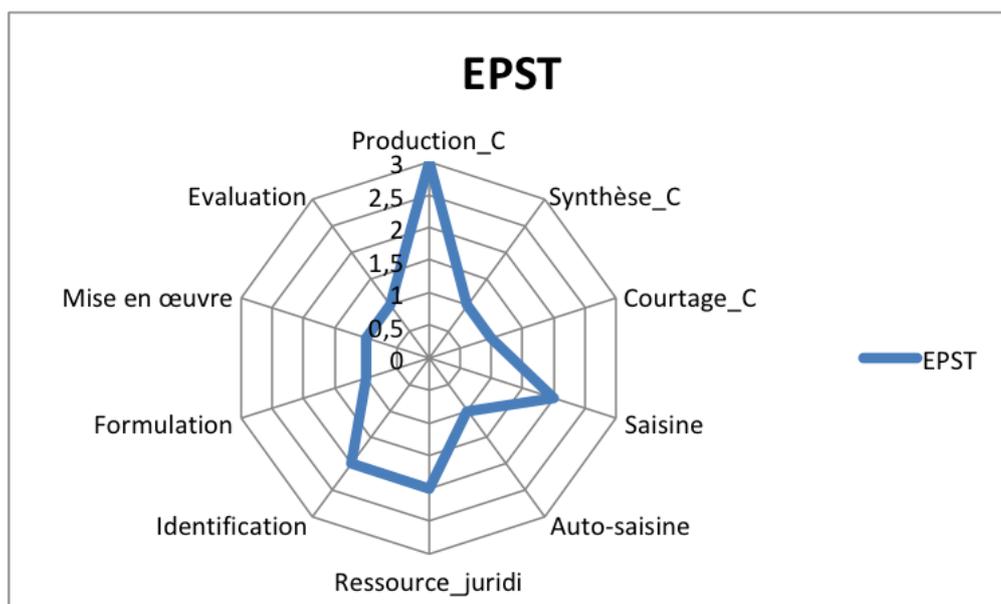
Source: Développé par l'auteur. CIRAD, Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement ; EPST, Établissements publics à caractère scientifique et technologique ; EPIC, Établissements publics à caractère industriel et commercial ; INRAE, L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement ; MNHN, Le Muséum national d'Histoire naturelle ; OPECST, L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

2 La science pour l'éclairage des politiques publiques en France

2.1 Les Établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)

Les établissements publics à caractère scientifique et technologique sont une catégorie d'établissements publics créée en 1982, dont le statut est réglé par le Code de la recherche. Leurs missions incluent le développement et le progrès de la recherche dans tous les domaines de la connaissance ; la valorisation des résultats de la recherche ; le partage et la diffusion des connaissances scientifiques ; le développement d'une capacité d'expertise et la formation à la recherche et par la recherche.

Figure 1. Caractérisation des EPST et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

La mission du **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**, selon le décret no 82-993 du 24 novembre 1982, modifié en dernier lieu par le décret no 2007-195 du 2 février 2007, est d' « identifier, effectuer ou faire effectuer, seul ou avec ses partenaires, toutes les recherches présentant un intérêt pour la science ainsi que pour le progrès technologique, social et culturel du pays ». Cette mission se décline en cinq axes⁽⁵⁾: faire de la recherche scientifique, valoriser les résultats, partager les connaissances, former par la recherche et contribuer à la politique scientifique. L'organisme est placé sous la tutelle administrative du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

La production d'une recherche ayant une pertinence sociétale entre donc dans la mission centrale du CNRS. L'organisme a d'ailleurs créé, début 2022, une structure dédiée à l'expertise. La Mission pour l'expertise scientifique (MPES) vise ainsi à « accompagner les chercheurs lors de commandes publiques d'expertise⁽⁶⁾ ». Alors que les chercheurs du CNRS contribuent de longue date à des expertises pour des organismes demandeurs divers, à titre individuel, la nouvelle direction scientifique a comme objectif d'organiser l'expertise scientifique institutionnelle de l'établissement. Selon la description faite par sa directrice, « son premier rôle est de centraliser les demandes d'expertise, de les instruire pour savoir si le CNRS peut y répondre et d'en préciser le cahier des charges. La MPES s'occupe aussi de coordonner la réalisation des expertises : elle accompagne le pilote scientifique et le groupe d'experts sur le plan méthodologique, assure la liaison avec les services d'appui à la recherche du CNRS et veille au respect des règles de l'expertise. Enfin, la Mission a pour objectif de faire connaître et de valoriser l'activité d'expertise du CNRS. Nous allons mettre en ligne les rapports d'expertise pour que tous y aient accès et l'idée est aussi de communiquer autour de leur publication quand cela s'avère pertinent. Nous réfléchissons également à la possibilité pour le CNRS de s'autosaisir de certains sujets et d'apporter des expertises collectives au débat public indépendamment d'une commande extérieure ».

⁽⁵⁾ <https://www.cnrs.fr/fr/le-cnrs>

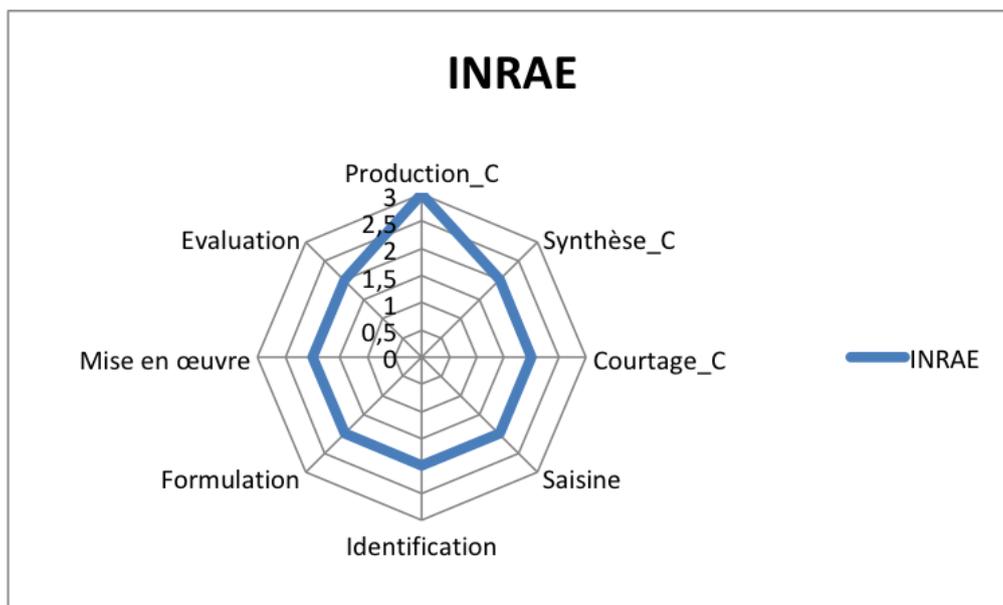
⁽⁶⁾ <https://www.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/une-mission-pour-organiser-accompagner-et-valoriser-les-expertises-du-cnrs>

L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), en accord avec le décret n°2019-1946, a comme mission de « réaliser, d'organiser et de coordonner, à son initiative ou à la demande de l'Etat, tous travaux de recherche scientifique et technologique dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, de l'environnement, de l'eau, de la biodiversité, de la bioéconomie, de l'économie circulaire, de la gestion durable des territoires et des risques ». L'institut a une double vocation⁽⁷⁾ :

- Produire et diffuser des connaissances scientifiques.
- Mobiliser ces connaissances au service de l'innovation, de l'expertise et de l'appui aux politiques publiques.

Placé sous la double tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, INRAE classe ses activités d'expertise et d'appui aux politiques publiques en quatre catégories : 1) l'expertise sous ses différentes formes, dont les expertises scientifiques collectives (ESCo), les prospectives et les études mais aussi d'autres expertises opérationnelles et individuelles, ainsi que des participations à des instances diverses ; 2) la sensibilisation, l'information et la formation, 3) la recherche pour et sur les politiques publiques, 4) la gestion des plateformes, des bases de données, des systèmes d'information, des collections et des observatoires.

Figure 2. Caractérisation de l'INRAE et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

En matière d'expertise scientifique collective, l'organisme a une longue expérience d'une vingtaine d'années⁽⁸⁾. Ces activités sont coordonnées par la Direction de l'expertise scientifique collective, de la prospective et des études (DEPE). Les procédures de recrutement des experts et de mobilisation de la connaissance scientifique sont formalisées et publiées notamment sous la forme d'un guide, qui détaille l'ensemble des principes de fonctionnement des expertises collectives de l'organisme⁽⁹⁾. La saisine, émanant d'un ou plusieurs ministères, agences, organismes publics ou parapublics, intervient généralement en amont de la mise en œuvre d'une politique publique. L'objectif est de fournir un état de lieux mais ne formule pas des recommandations.

À titre individuel, les chercheurs d'INRAE peuvent également participer à des comités d'experts ou effectuer des missions de consultance.

⁽⁷⁾ INRAE, Missions, organisation et chiffres-clés, 2021

⁽⁸⁾ https://www.inrae.fr/sites/default/files/depecheaef-itwgrichard_19112021.pdf

⁽⁹⁾ Principes de conduite des expertises scientifiques collectives et des études à INRAE, p. 9, https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/DEPE_Principes_Conduite_ESCo_Etudes_V2_20211110.pdf

En plus de l'expertise collective, INRAE interagit régulièrement avec ses ministères de tutelle, en particulier avec le Ministère chargé de l'Agriculture, dans une optique d'entretien d'une relation d'échange en continu permettant de s'informer mutuellement des besoins de la recherche / de la décision, et des compétences disponibles à INRAE pour apporter des éléments d'éclairage ou de réponse aux questions des ministères.

Une partie de l'activité d'INRAE est dédiée à une dimension opérationnelle, par exemple sous la forme de dispositifs pérennes d'appui aux politiques publiques dédiés à des sujets spécifiques, encadrés par des conventions avec le Ministère de l'Agriculture ou encore un accord-cadre avec celui de l'Écologie. Un exemple est l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali), qui associe INRAE à l'Anses et aux ministères chargés de l'Alimentation et de la Santé, pour suivre l'évolution des caractéristiques nutritionnelles des aliments disponibles sur le marché (à partir des données d'étiquetage), mesurer les améliorations qualitatives effectuées par les professionnels, et ainsi évaluer les impacts des politiques publiques nutritionnelles.

L'organisme intervient donc à toutes les étapes du cycle de vie de l'action publique⁽¹⁰⁾, du stade de conception (formulation) (par exemple « comment réformer la PAC ») au stade d'évaluation (ex. : la sécurité des ouvrages hydrauliques), en passant par la mise en œuvre (ex. : tester ou proposer différents outils de politiques publiques). La Direction de l'appui aux politiques publiques (DAPP) anime, valorise et accompagne les activités d'EAPP conduites dans les départements de recherche dans un continuum Recherche-Expertise-Appui aux politiques publiques.

Créé en 1964 et placé sous la double tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et du ministère des Solidarités et de la Santé, **l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)** a comme vocation d' « améliorer la santé de tous par le progrès des connaissances sur le vivant et sur les maladies, l'innovation dans les traitements et la recherche en santé publique » ⁽¹¹⁾. Ses missions se déclinent selon plusieurs volets : améliorer la santé humaine, jouer un rôle majeur dans la coordination de la recherche en santé, agir pour et avec la société, expert en santé, avec et pour les malades, et la diffusion des savoirs.

L'expertise collective a une longue histoire à l'INSERM, qui la pratique depuis 1993. Initiées à la suite des saisines des pouvoirs publics ou d'auto-saisines, les expertises collectives de l'INSERM⁽¹²⁾ sont coordonnées par le Pôle Expertises collectives et suivent des procédures formalisées structurées dans des étapes stabilisées : instruction de la demande du commanditaire, constitution d'un fonds documentaire, constitution du groupe multidisciplinaire d'experts, analyse critique de la littérature par les experts, synthèse et recommandations, publication de l'expertise collective⁽¹³⁾.

Selon la description institutionnelle, « les expertises collectives rassemblent, analysent et synthétisent les connaissances scientifiques issues de diverses disciplines sur une question de santé à partir de la littérature scientifique internationale en s'appuyant sur les compétences d'un groupe multidisciplinaire de chercheurs qui se conforment à la charte déontologique de l'expertise Inserm ».

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) est placé sous la double tutelle des ministères de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et de l'Europe et des Affaires étrangères. Les missions de l'institut « s'inscrivent dans la mise en œuvre, associée à une analyse critique, des Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015 par les Nations unies, avec pour ambition d'orienter les politiques de développement et de répondre aux grands enjeux liés aux changements globaux, environnementaux, économiques, sociaux et culturels qui affectent la totalité de la planète. » La recherche de l'organisme est focalisée sur la zone intertropicale et méditerranéenne, et mobilise des partenariats avec les communautés d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) des pays et régions concernés. L'objectif est double, à savoir contribuer aux avancées de la connaissance scientifique en matière de développement durable et aider à mieux fonder les politiques de développement sur la science. Les grandes thématiques incluent : l'amélioration de la santé des populations, la préservation de la biodiversité, la compréhension des changements globaux, quantifier les aléas et réduire les risques, la gestion durable des ressources océaniques et la compréhension des sociétés de l'espace tropical et méditerranéen.

⁽¹⁰⁾ <https://www.inrae.fr/collaborer/expertise-appui-aux-politiques-publiques/science-societe-politiques-publiques>

⁽¹¹⁾ <https://www.inserm.fr/nous-connaître/missions/#:-:text=L'Inserm%20r%C3%A9unit%2015%20000,la%20recherche%20en%20sant%C3%A9%20publique.>

⁽¹²⁾ <https://www.inserm.fr/expertise-collective/>

⁽¹³⁾ Plaquette de présentation de l'expertise collective à l'Inserm, <https://www.inserm.fr/wp-content/uploads/inserm-plaquettepresentation-expertisecollective.pdf>

Comme INRAE et l'INSERM, l'organisme pratique l'expertise scientifique collective qu'elle peut initier suite aux demandes d'institutions nationales ou internationales (ministères, agences de développement, bailleurs de fonds pour le développement, ONG, fondations...). Elle a une double spécificité par rapport aux expertises collectives organisées par d'autres organismes de recherche : au-delà de la synthèse de la connaissance scientifique internationale, l'expertise collective de l'IRD formule des recommandations fondées sur les dernières évidences scientifiques, et est tenue à des délais courts de réalisation (allant de 12 à 18 mois). Résultat de l'expérience passée, dont les débuts remontent à 2001, les procédures de travail sont formalisées et stabilisées. La Mission expertise et consultance de l'IRD coordonne l'ensemble des étapes: animation générale du processus, recrutement des experts, préparation des réunions, organisation des missions, gestion intégrée du cycle de production documentaire, rédaction du rapport final, édition de l'ouvrage.

En plus de l'expertise collective, l'IRD réalise deux autres activités en direction des décideurs : expertise et consultance institutionnelle (EC2I) et une consultance à titre individuel (CTI)⁽¹⁴⁾. La première « *a pour objet de fournir à un client, en réponse à une question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations accompagnées d'une démarche scientifique. Elle engage la responsabilité de l'IRD, qui met à disposition les meilleures compétences scientifiques pour la mener à bien.* »

La principale différence entre expertise institutionnelle et consultance est que la première exige indépendance, neutralité et impartialité et n'est donc pas liée aux intérêts du commanditaire, alors que la consultance se distingue par la primauté des intérêts du commanditaire.

Enfin, la consultance privée est réalisée en son nom par un.e chercheur.e de l'IRD et peut être exercée jusqu'à 20% du temps de travail normalement consacré à la recherche.

De manière globale, les EPST représentent l'essentiel de la production de connaissance scientifique en France, dans le sens académique du terme dont la performance est mesurée en termes de nombre et niveau de publications. Cet indicateur de performance peut d'ailleurs prendre le dessus sur les autres contributions de ces organismes à la société, et notamment en termes d'appui aux politiques publiques. Par exemple, la contribution des chercheurs à l'expertise, au titre individuel, n'est pas systématiquement valorisée dans leur carrière, voire même dans certains cas peut jouer en leur défaveur lorsque leur production en termes de publications scientifiques est affectée.

Le degré d'hétérogénéité à l'intérieur de cette catégorie peut être caractérisé de « modéré » lorsqu'il s'agit de leurs activités d'appui aux politiques publiques. Tous les organismes contribuent ainsi à l'étape d' « identification des problèmes » du cycle de vie de l'action publique, par le fait même que l'activité scientifique peut révéler des problématiques qui nécessitent par la suite une prise de décisions (la très grande majorité des questions relatives à l'environnement par exemple). La contribution aux autres étapes est plus hétérogène, avec certains organismes qui ont une interaction structurée avec les décideurs (cellule expertise) qui leur confèrent un rôle dans les étapes de « formulation / décision » et d' « évaluation », certains contribuant également à la mise en œuvre des politiques publiques par la production de connaissances opérationnelles à la demande du décideur.

Si tous les EPST s'inscrivent bien dans la catégorie « producteur de connaissances », ceux qui organisent notamment des expertises collectives s'inscrivent également dans la catégorie des synthétiseurs de connaissances, et aucun dans la catégorie des courtiers de connaissances par une stratégie institutionnelle. Il est pourtant important de souligner qu'une activité de courtage a certainement lieu par les rencontres entre les représentants des EPST et ceux de leurs ministères de tutelle ou d'autres décideurs.

2.2 Les Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)

Établissement Public Administratif (EPA) et EPIC sont les deux régimes juridiques possibles d'un établissement public (EP). Ils se distinguent par leur activité : service public administratif, pour les EPA, ou service public industriel et commercial, pour les EPIC. Le statut juridique des deux catégories est différent : alors qu'un EPA relève du droit public administratif (son personnel est composé d'agents publics, ses décisions sont des actes administratifs et les conflits relèvent de la justice administrative sauf exception), un EPIC est régi par le droit

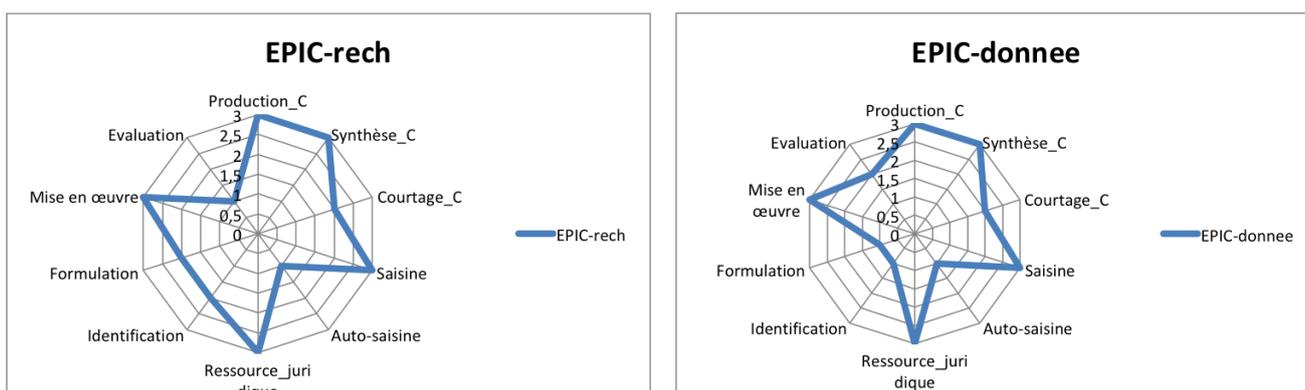
⁽¹⁴⁾ <https://www.ird.fr/expertise>

privé (son personnel est soumis au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, les contrats qu'il passe avec ses usagers relèvent du droit privé)⁽¹⁵⁾.

Les EPIC⁽¹⁶⁾ constituent donc, avec les sociétés commerciales dont plus de la moitié du capital appartient à des entités du secteur public, les deux grandes catégories d'entreprises publiques. Le caractère industriel et commercial caractérise un organisme en vertu de trois caractéristiques : l'objet est assimilable à celui d'une entreprise privée (donc à assurer une activité économique), le financement est principalement tiré de l'activité en cause et si les modalités d'organisation et de fonctionnement se distinguent de celles de l'administration.

Parmi les EPIC listés ci-dessous, la plupart ont des missions ou des activités de recherche (Ifremer, CEA, Andra, IRSN, Cirad, BRGM, Ineris, CSTB), alors que d'autres contribuent au financement de la recherche (Ademe) ou produisent des données dans leur domaine de compétences (ONF).

Figure 3. Caractérisation des EPIC et leurs profils « recherche » (gauche) et « données » (droite)



Source : développé par l'auteur

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) est placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Ses missions se déclinent en trois axes, à savoir : 1) connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et permettre leur exploitation durable, 2) améliorer les méthodes de surveillance, de prévision, d'évolution, de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier et 3) favoriser le développement économique du monde maritime.

L'appui aux politiques publiques est mentionné dans le décret de création de l'organisme datant de 1984 et représente environ un tiers⁽¹⁷⁾ des activités de l'institut. L'expertise est encadrée par une charte dédiée qui « garantit la qualité et l'impartialité de l'expertise menée au nom de l'Ifremer vis-à-vis de tout intérêt, public ou privé. Elle prévoit également que les experts sollicités confirment préalablement à leur mission d'expertise l'absence de liens d'intérêts avec le demandeur et le sujet de la demande ».

La charte de l'expertise de l'IFREMER distingue deux cas de figure pour caractériser sa contribution à l'éclairage des politiques publiques : l'expertise et l'avis. Si l'expertise est effectuée en réponse à une demande spécifique, faite par une autorité administrative ou un tiers sur un sujet donné, l'avis est une opinion technique ou scientifique, exprimée par écrit, fondée sur les conclusions d'une expertise, en réponse à une demande adressée par l'Etat (et seulement par l'État) à l'Ifremer. L'expertise collective reçoit une définition légèrement différente par rapport aux autres organismes comme l'INRAE ou l'INSERM, l'Ifremer la définissant comme une expertise institutionnelle réalisée sous la responsabilité conjointe et partagée de plusieurs organismes par un groupe d'experts désignés par eux.

Placé sous la tutelle des ministres chargés de l'énergie, de la recherche, de l'industrie et de la défense, **le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)** a pour mission de développer les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines scientifique, industriel, et de la défense nationale.

⁽¹⁵⁾ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20247-etablissement-public-administratif-epa-industriel-et-commercial-epic>

⁽¹⁶⁾ Fiche dédiée élaborée par le Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/documents/f14-liens>

⁽¹⁷⁾ <https://www.ifremer.fr/Expertise>

Son fonctionnement est décrit par le décret no. 2016-311 du 17 mars 2016. Les décideurs participent directement au fonctionnement du CEA, ainsi le Premier Ministre préside le comité de l'Energie atomique du CEA, fonction exercée par le ministre de la défense lorsqu'il s'agit de questions militaires. Le même comité réunit plusieurs personnalités représentant les ministères de tutelle.

Comme d'autres opérateurs tels INRAE, Ifremer, CNRS ou INSERM, le CEA a adopté une Charte de l'expertise⁽¹⁸⁾, qui décline la charte nationale de l'expertise tout en les complétant pour répondre à ses besoins propres. L'organisme apporte son expertise au gouvernement dans le domaine du nucléaire mais intervient également sur des questions de sismologie, de climatologie et de sécurité des objets nanométriques.

Créée en 1979 en tant que direction du CEA, **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ANDRA)** est devenue en 1991 une agence placée sous la tutelle des ministres chargés de l'énergie, de la recherche et de l'environnement. Son rôle⁽¹⁹⁾ est de « trouver, mettre en œuvre et garantir des solutions sûres pour protéger les générations présentes et futures des risques que représentent les déchets radioactifs. »

Selon la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 complète la loi de 1991 et qui consacre les travaux de recherche de l'Andra⁽²⁰⁾, l'agence a plusieurs missions dont la production de connaissances sur l'inventaire et la localisation des matières et déchets radioactifs présents en France, ainsi que la réalisation de recherches et d'études sur l'entreposage et sur le stockage réversible en profondeur des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue.

Créé en 2001, **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)** est compétent en matière de risques nucléaires et radiologiques. Ses missions sont définies par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte, l'organisme étant placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'écologie, de la recherche, de l'énergie, de la santé et de la défense. Ses missions⁽²¹⁾ d'expertise et de recherche couvrent la surveillance radiologique de l'environnement et intervention en situation d'urgence radiologique, la radioprotection de l'homme, la prévention des accidents majeurs dans les installations nucléaires, la sûreté des réacteurs, la sûreté des usines, des laboratoires, des transports et des déchets, et l'expertise nucléaire de défense.

Grace à son statut d'EPIC, l'IRSN peut mettre ses compétences à disposition de clients industriels, dans une optique de consultance. La page de présentation de ses prestations⁽²²⁾ indique que l'organisme apporte son appui technique aux pouvoirs publics nationaux et aux services déconcentrés de l'Etat sur le territoire mais aussi à de nombreux industriels. Les prestations sont regroupées en trois catégories, à savoir : dosimétrie et radioprotection, études environnementales et installations nucléaires et industrielles.

Un décret et un article du Code de la Santé publique confient à l'IRSN une mission d'expertise et d'appui auprès des pouvoirs publics, en situation de crise radiologique ou nucléaire⁽²³⁾.

Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) est un organisme de recherche et coopération internationale pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes. Placé sous la double tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, un des rôles de l'organisme consiste à éclairer les politiques publiques locales, nationales ou internationales notamment au travers des études prospectives et d'analyse des politiques publiques (politiques en soutien aux transitions agroécologiques, de politiques alimentaires, forestières, de soutien aux filières, d'incitation à l'économie décarbonée), qu'il mène soit de sa propre initiative soit sur sollicitation⁽²⁴⁾.

À l'échelle globale (courtier de connaissances), les chercheurs du CIRAD participent à des comités d'experts au niveau national (ex. : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, Groupe interministériel français sur sécurité alimentaire, Anses) et international (GIEC, HLPE, IPBES, IPBES Food etc.).

⁽¹⁸⁾ <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-118.htm>

⁽¹⁹⁾ <https://www.andra.fr/nous-connaître/histoire>

⁽²⁰⁾ <https://www.andra.fr/nous-connaître/cadre-legislatif>

⁽²¹⁾ <https://www.irsn.fr/FR/IRSN/presentation/Pages/Presentation.aspx#.YkvE1zdBwb0>

⁽²²⁾ https://www.irsn.fr/FR/prestations_et_formation/Prestations/Pages/Nos-prestations.aspx#.YkvIwDdBwb0

⁽²³⁾ <https://www.inrs.fr/media.html?refINRS=NT%2023>

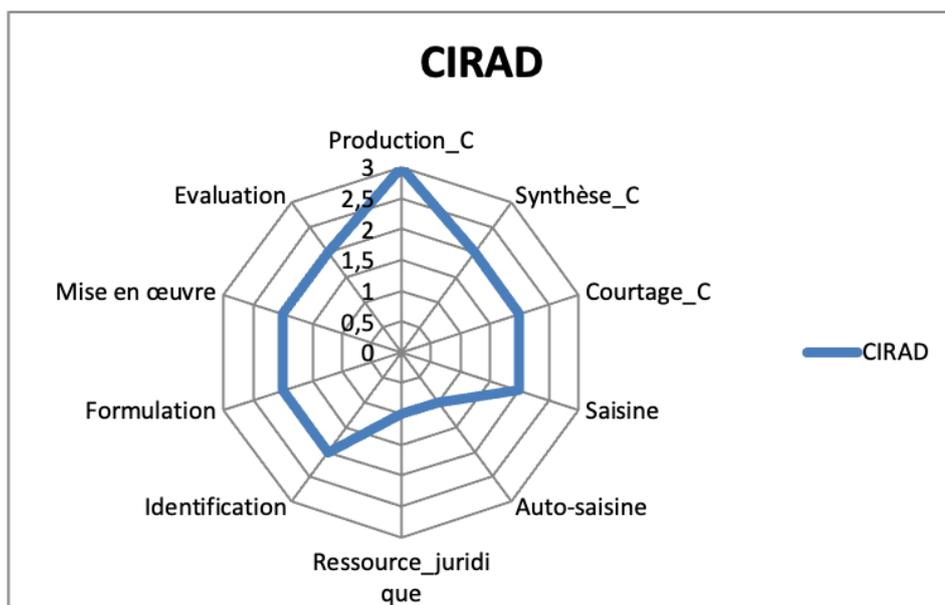
⁽²⁴⁾ <https://www.cirad.fr/nos-activites-notre-impact/eclairer-les-politiques-publiques>

Certains membres du Cirad sont également experts nationaux détachés au niveau européen ou international (Commission européenne, FAO, FIDA).

Le Cirad contribue à de l'expertise scientifique collective, mais ne se positionne pas toujours directement comme organisme délivrant de l'expertise scientifique dans les pays européens. Par son périmètre de recherche et d'action (extra-européen essentiellement) et par la méthode qu'il emploie (coopération scientifique et co-construction avec de organismes de recherche et la société civile de pays africains, asiatiques et sud-américains), le Cirad bénéficie d'un positionnement singulier. En produisant des connaissances et en concevant des solutions innovantes au service des pays du Sud et du Nord, le Cirad est à l'interface (qu'elle soit convergente ou divergente) entre les politiques publiques des territoires du Sud, des outre-mer et des zones européennes

À l'échelle partenariale (synthétiseur de connaissances), les scientifiques du Cirad peuvent avec leurs partenaires mener des études prospectives. Des études selon la méthode des scénarios, comme Agrimonde Terra, coordonnée par le Cirad avec INRAE génèrent de nombreux échanges avec les décideurs politiques. Le Cirad propose également une méthode opérationnelle pour imaginer le futur et construire des stratégies locales de développement à destination, notamment, des décideurs locaux et des acteurs des territoires ruraux. Cette méthode de prospective territoriale combine un diagnostic des dynamiques locales passées, une projection de la population du territoire à 20 ans et un travail de prospective participative. Elle permet de réfléchir collectivement à des trajectoires durables et offre un cadre pour suivre et piloter l'action publique territoriale.

Figure 4. Caractérisation du CIRAD et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Le Cirad coordonne et publie en complément plusieurs types de recommandations et d'analyses, fondées sur des recherches, pour étayer scientifiquement les politiques publiques, comme des atlas, qui ont bénéficié d'un très large écho médiatique et politique, des Policy Briefs proposant des pistes de réflexion et d'action fondées sur des travaux de recherche (la collection des *Perspective conçue et rédigée par des scientifiques sur des sujets de recherche et de politique publique qui sont dans leur champ d'expertise*), des recommandations basées sur une synthèse de nos connaissances sur un domaine : *Horizon Sciences*.

À l'échelle « scientifique et académique » et dans le travail « quotidien » (production de connaissances) les projets de recherche finalisée que mène le Cirad sur le terrain sont aussi bien sûr l'un des instruments principaux pour appuyer les politiques publiques par la science, notamment dans le cadre des champs thématiques stratégiques (CTS) Systèmes alimentaires et Approches territoriales. Les recherches sur les systèmes alimentaires entendent ainsi répondre à la nécessité de transformation des systèmes alimentaires et nutritionnels à différentes échelles et compte donc évaluer et co-construire la traduction territoriale de politiques alimentaires et nutritionnelles nationales ou à plus large échelle. Il s'agit également de coordonner les recherches sur les systèmes de production, de transformation, les marchés, les politiques alimentaires et

la consommation, pour in fine les mettre en œuvre dans des dispositifs opérationnels. Les recherches fondées sur les approches territoriales, elle, souhaitent identifier des besoins en nouvelles régulations, instruments et normes, au regard des cadres de régulation et des politiques publiques en œuvre, de façon à proposer des adaptations (territorialisation de l'action publique). Les objets et processus que le Cirad entend aborder incluent le changement technique et l'innovation dans les systèmes alimentaires, l'action et les politiques publiques, la production de biens communs et publics (tangibles et intangibles), les ressources renouvelables et leur gestion, la gouvernance, entre autres exemples.

Le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) est l'établissement public de référence dans les applications des sciences de la Terre pour gérer les ressources et les risques du sol et du sous-sol. Son action est orientée vers la recherche scientifique, l'appui aux politiques publiques et la coopération internationale.

Le BRGM est placé sous la tutelle des ministères en charge de la Recherche, de l'Écologie et de l'Économie. Il a pour ambition de répondre à des enjeux majeurs pour la société française, plus particulièrement à ceux liés au changement climatique, à la transition énergétique et au développement de l'économie circulaire. L'action du BRGM est organisée autour de 6 enjeux scientifiques et sociétaux :

- Géologie et connaissance du sous-sol.
- Données, services et infrastructures numériques.
- Risques et aménagement du territoire.
- Gestion des eaux souterraines.
- Ressources minérales et économie circulaire.
- Transition énergétique et espace souterrain.

Les missions de service public s'appuient le décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM modifié par le décret n° 2004-991 du 20 septembre 2004. Le programme d'appui aux politiques publiques de l'établissement est, chaque année, établi sur la base d'orientations générales fixées par le Comité national d'orientation (CNO) qui rassemble les ministères assurant la tutelle du BRGM, ainsi que ceux ayant des domaines sur lesquels le BRGM intervient. Ces orientations d'appui aux politiques publiques se fondent à la fois sur la stratégie scientifique de l'établissement et sur son contrat d'objectif et de performance 2018-2022 signé avec l'État.

Ce programme se compose d'environ 700 actions d'expertise, de surveillance et d'études dédiées au développement de produits, procédés ou services à destination de l'État (services centraux et déconcentrés), des collectivités territoriales, des agences d'objectif et d'autres établissements publics. Ce programme peut être mis en œuvre grâce à différentes sources de financement :

- Une subvention pour charges de service public du ministère en charge de la recherche.
- Des subventions relevant soit de décision attributive de subvention ou attribuées par conventionnement du ministère en charge de l'environnement, ainsi que du ministère de l'intérieur ou en charge de la défense.
- Des conventions avec d'autres financeurs comme l'Office français de la biodiversité, les agences de l'eau et les offices de l'eau dans les DORM, l'ADEME, les collectivités territoriales et l'Union européenne (notamment programmes FEDER / FEADER et INTERREG).

La réalisation de ce programme est assurée par les 24 implantations territoriales (métropolitaines et ultramarines) du BRGM et ses directions opérationnelles thématiques situées à Orléans.

Créé en 1990, **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)** est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement et a pour mission de contribuer à la prévention des risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, et sur l'environnement⁽²⁵⁾. L'institut est le référent technique de l'administration chargée de la prévention des risques et de ses services déconcentrés, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du

(25) <https://www.ineris.fr/fr/ineris/institut-bref/ineris-expert-public-maitrise-risques-technologiques>

logement (DREAL). Il appuie l'État dans la gestion de situations accidentelles, l'accompagne dans la préparation et l'application des réglementations techniques, produit et met à disposition des outils et méthodes de référence.

Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), sous tutelle des ministères en charge de la construction et de la recherche, est actif dans le domaine de la construction et de la rénovation durable. Son activité d'expertise s'inscrit dans une approche d'appui aux politiques publiques mais aussi de soutien aux acteurs et usagers du bâtiment et de l'environnement urbain.

L'organisme signe avec l'État un contrat d'objectifs et de performance (le dernier portant sur la période 2019-2022), qui définit la mission du CSTB : « *Outre l'appui à l'État pour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière de construction et d'habitat, il a pour principale mission la conduite de projets de recherche dans le domaine du bâtiment et de la ville, l'évaluation et les essais sur les produits de construction, la diffusion du savoir au travers d'activités de formation et d'édition.* »

Le CSTB est l'opérateur de **l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur**⁽²⁶⁾, créé en 2001, qui a pour mission de produire des données scientifiques sur la qualité de l'air dans les bâtiments afin d'en estimer l'incidence sur la santé de ses occupants et d'orienter les actions de réduction des émissions polluantes. Cet organisme, qui n'a pas de personnalité morale propre, est un instrument qui fonctionne par l'intermédiaire de conventions pluriannuelles entre le CSTB et les ministères en charge du logement, de l'environnement et de la santé, l'ADEME et éventuellement l'Anses. Il est organisé sur la base d'un réseau de partenaires scientifiques : des chercheurs et des professionnels appartenant à une cinquantaine d'organismes français et étrangers sont associés aux travaux dans le cadre de partenariat ou de groupes de travail destinés à planifier les études, les mettre en œuvre puis à en exploiter et valoriser les données⁽²⁷⁾.

Créée en 1990 et placée sous la tutelle des ministères de la Transition écologique et solidaire, et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** se met⁽²⁸⁾ « *au service de tous les acteurs (État, entreprises, collectivités, citoyens) pour accélérer la baisse de notre consommation d'énergie, développer les énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre.* » Son domaine de compétences couvre l'ensemble des champs de la transition écologique (alimentation, mobilité, logement, consommation, etc.), avec l'objectif d'aider les acteurs à repenser ses usages et trouver des solutions alternatives. L'agence publie ses expertises en ligne, rend accessibles les données obtenues dans le cadre de ses missions et organise des conférences favorisant les échanges entre les entreprises et les collectivités dans les domaines de la transition écologique. Avec le service Fabrique de la donnée, l'agence permet d'obtenir gratuitement des data visualisations, des cartographies personnalisées, ou encore des tableaux de bord et des rapports dynamiques.

En parallèle, l'agence finance une cinquantaine de thèses dans ses domaines d'intervention, la majorité en cofinancement avec des entreprises, des collectivités ou des organismes publics.

Enfin, les travaux de prospective alimentent la définition et la mise en œuvre des orientations politiques nationales, telles que la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC), la Stratégie Nationale de la Recherche Énergétique (SNRE) et le Plan de programmation des ressources.

Placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'Environnement, **l'Office National des Forêts (ONF)** est chargé de l'application du cadre juridique du « régime forestier » à la gestion des forêts domaniales et des collectivités. Les missions de l'organisme vont de la valorisation de la ressource en bois à la gestion durable des forêts en intégrant les enjeux environnementaux, l'accueil du public en forêt et la prévention des risques naturels. L'expertise de l'organisme s'organise notamment autour du bureau Arbre Conseil, qui accompagne les collectivités dans la gestion de leur parc arboré en leur proposant des inventaires, des diagnostics et des guides de gestion, mais aussi de 9 autres bureaux d'études répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

L'offre de consultance de l'ONF, notamment en matière d'études dans ses domaines de compétences (cartographie, inventaire, diagnostic, plan de gestion, expérimentation, suivi phytosanitaire, études paysagères, analyse et cartographie des risques naturels) s'adresse aux collectivités territoriales et aux entreprises.

⁽²⁶⁾ <https://www.vie-publique.fr/rapport/38268-observatoire-de-la-qualite-de-lair-interieur>

⁽²⁷⁾ <https://www.oqai.fr/fr/pages/qui-sommes-nous>

⁽²⁸⁾ <https://www.ademe.fr/lagence/>

De manière globale, l'hétérogénéité à l'intérieur de ce groupe est relativement importante, avec deux sous-groupes qui peuvent être identifiés – un incluant des organismes qui ont des missions de recherche et un autre avec des organismes qui produisent plutôt des données (Figure 3). Si l'ensemble des EPIC sont des producteurs de connaissances, certains sont sollicités par l'État systématiquement, dans la gestion courante de leur domaine de compétence (ex. : nucléaire, risques naturels, marchés agricoles), et ont donc un rôle important de synthétiseur de connaissances. Par comparaison avec les EPST, les EPIC sont impliqués de manière plus importante dans l'étape de mise en œuvre des politiques publiques (par exemple, par la coordination d'observatoires, par le développement d'outils et de méthodes de référence pour la mise en place des réglementations, ou par des missions d'accompagnement de l'État en situation de crise). Lorsque les organismes formulent des avis, comme c'est le cas de l'Ifremer par exemple, ils s'inscrivent ainsi dans une fonction de courtage des connaissances également.

Ce qui caractérise les EPIC est notamment leur capacité juridique à répondre contractuellement à la fois aux demandes de l'État et aux demandes des opérateurs privés, ce qui leur permet d'engranger des savoirs relatifs aux deux catégories d'acteurs, qui font ensuite partie de leur bagage de compétences globales. Par ailleurs, les contrats privés constituent une source de financement qui complète le financement public.

2.3 Les Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP)

Un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) est une catégorie particulière d'établissement public dont les règles constitutives sont fixées par le livre VII du code de l'éducation. Ce statut est spécialement adapté pour les établissements d'enseignement supérieur, il comprend donc les universités ainsi qu'une cinquantaine d'autres établissements parmi lesquels des écoles d'ingénieurs.

Le terme administratif EPCSCP a été introduit en 1984 par la Loi Savary⁽²⁹⁾, pour nommer un ensemble d'établissements publics parmi les plus prestigieux dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur.

2.3.1 Le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN)

Le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) a été constitué sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche.

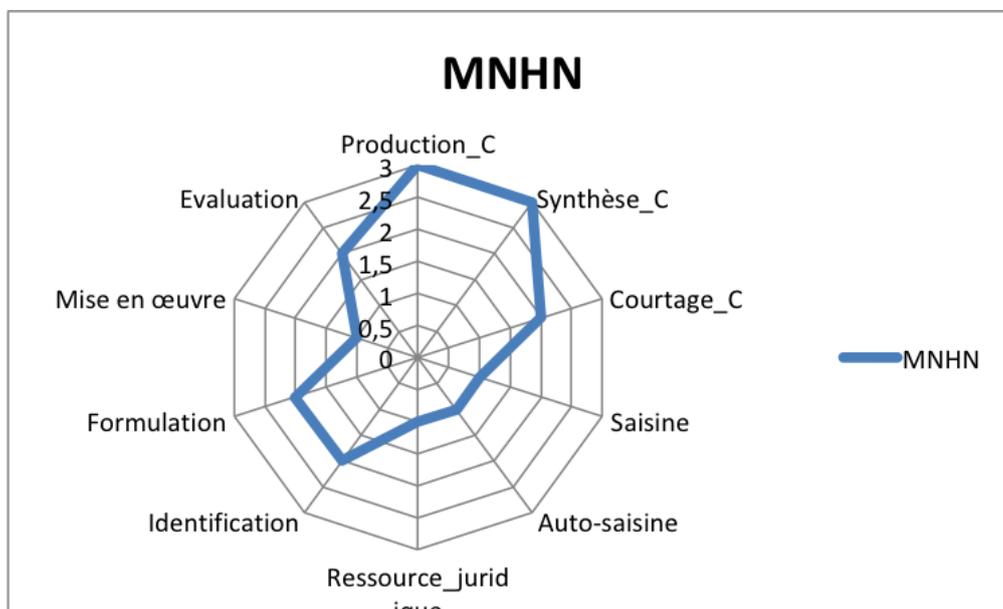
Son objet est la recherche de la Terre et du Vivant depuis les périodes les plus reculées du passé jusqu'à aujourd'hui, en appui à la conservation des diversités biologique, géologique et culturelle. Le Muséum assure également des missions d'expertise et d'appui aux politiques publiques, du niveau local au niveau international. Il répond aux sollicitations de l'État ou des collectivités territoriales, sur l'état de la nature, sa protection ou restauration, sur les territoires qu'ils administrent ou le foncier qu'ils gèrent, y compris par des expertises scientifiques collectives. Il est chargé par le code de l'environnement de certaines missions (inventaire du patrimoine naturel, gestion adaptative des espèces chassées...) et appuie les autorités françaises au sein de certains accords multilatéraux sur l'environnement (autorité scientifique de la CITES, conseil scientifique de la CCAMLR...). Outre la participation des personnels des UMR et des différentes composantes de l'établissement à cette mission d'expertise, trois services y sont plus particulièrement dédiés :

- Le Conservatoire botanique national du bassin parisien (CBNBP), agréé par le ministère en charge de l'environnement pour quatre régions (Centre, Champagne-Ardenne, Bourgogne et Ile de France) pour la connaissance et la conservation de la flore sauvage.
- L'unité mixte OFB-MNHN-CNRS Patrimoine naturel (Patrinat), centre d'expertise et de données sur la géo- et la biodiversité pour la France (métropole et outre-mer, terrestre, marin et aquatique), qui pilote notamment l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) et l'autorité scientifique de la CITES.

⁽²⁹⁾ <https://www.techno-science.net/glossaire-definition/Grand-etablissement.html> ; <https://www.sorbonne.fr/etablissement/les-grands-etablissements/> La liste des grands établissements, par ministère de tutelle : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000027866495/>

- Le Centre thématique européen sur la Diversité biologique, un consortium d'institutions européennes en contrat avec l'Agence européenne de l'environnement qui travaille sur l'état de la nature et des écosystèmes en Europe.

Figure 5. Caractérisation du MNHN et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

2.3.2 Les Universités

Les enseignants-chercheurs et les professeurs peuvent participer à des expertises à titre individuel.

Même s'ils font partie de la même catégorie juridique, les universités et le MNHN sont différemment impliqués dans des activités d'expertise, le dernier étant très actif et engageant un service spécifique dédié. Au niveau des Universités, une politique institutionnalisée de l'expertise semble moins fréquente à une première vue, mais cette impression demanderait une enquête dédiée pour confirmation (ou pas). Des stratégies particulières d'interaction avec les décideurs pourraient être en place à l'échelle du laboratoire. Un grand nombre de laboratoires de recherche en France étant mixtes – réunissant des chercheurs employés par des organismes de recherche et des enseignants-chercheurs ou professeurs employés par les universités – la contribution des universitaires aux activités d'expertise pourrait s'inscrire dans les stratégies institutionnelles des EPST/EPIC.

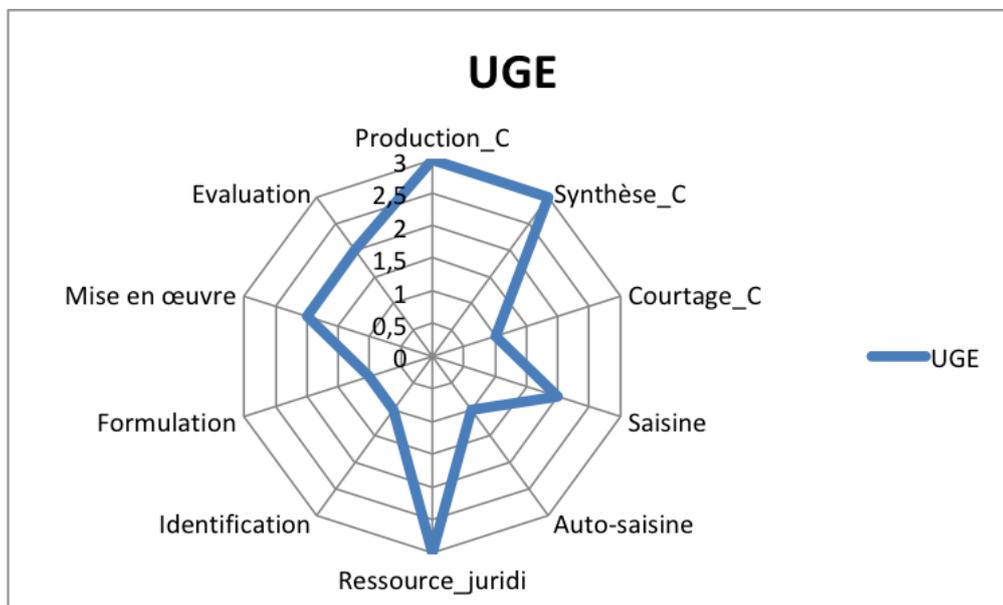
Manquant d'informations sur ce qui se fait dans les universités en appui aux politiques publiques, je ne peux proposer aucune représentation graphique globale pour les universités dans leur ensemble. Une seule université a été contactée et a fourni un retour pour les objectifs de ce rapport, à savoir l'Université Gustave Eiffel.

L'université Gustave-Eiffel est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) expérimental (EPE) régi par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018. Elle a été créée au 1er janvier 2020 par la fusion entre un EPSCP, l'université de Marne-la-Vallée, dite université Paris-Est Marne-la-Vallée (UPEM), et un EPST multisite, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), et par l'intégration de plusieurs établissements-composantes (dotés de la personnalité morale) et d'écoles-membres, que sont :

- L'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Est, dite école d'Architecture de la ville et des territoires, établissement public d'enseignement supérieur et de recherche relevant du ministère de la Culture : établissement-composante.
- L'école des ingénieurs de la Ville de Paris, régie de la Ville de Paris dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière : établissement-composante.

- L'ENSG-Géomatique, école nationale des sciences géographiques, direction de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : école-membre.
- L'ESIEE Paris, école de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France : école-membre.

Figure 6. Caractérisation de l'UGE et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Pluridisciplinaire, l'université Gustave-Eiffel couvre à sa création les trois grands secteurs de formation, ou secteurs disciplinaires, suivants : lettres et sciences humaines et sociales ; disciplines juridiques, économiques et de gestion ; sciences et technologies. Elle comprend également l'architecture et les domaines associés.

Selon les termes de son décret constitutif en date du 13 décembre 2019, l'Université Gustave Eiffel a en particulier vocation à :

- Conduire et développer la mission d'appui aux politiques publiques, notamment au moyen d'activités de recherche, d'expertise et de normalisation.
- Conduire et développer une réflexion sur l'action publique, notamment au moyen d'activités d'études et d'évaluation.

Cette mission d'appui aux politiques publiques vise à éclairer la décision publique et aider à la déployer pour le bien commun, tout en valorisant une approche distanciée et critique. Les principaux destinataires de cet appui sont l'État (ministères, agences et opérateurs, services déconcentrés), les collectivités territoriales, les parlementaires, les associations et les organismes européens et internationaux, à tous niveaux de subsidiarité.

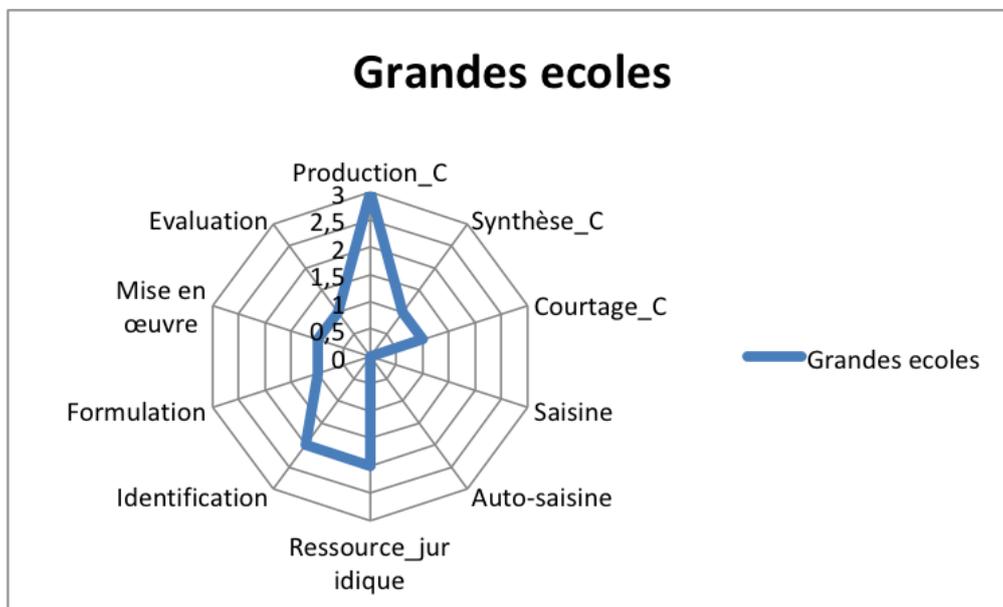
Les personnels (chercheurs, enseignants, enseignants-chercheurs, ingénieurs, techniciens...) peuvent participer à des missions d'expertise contractualisées entre l'université et un commanditaire, ou mener des expertises à titre personnel sur autorisation de cumul et en-dehors de leur temps de travail.

2.3.3 Les Grandes Écoles

Un cas particulier est celui des grandes écoles, qui recrutent leurs élèves par concours et prodiguent des enseignements de haut niveau, formant notamment les ingénieurs de l'État. Il s'agit d'un petit nombre d'organismes de haut niveau destinées à former et à recruter des dirigeants de la fonction publique, qui relèvent des ministères dont relèvent les corps de l'État : Justice, Santé, Armées, etc. On peut citer parmi ces grandes écoles : les Mines ParisTech, l'Engref-AgroParisTech (École nationale du génie rural, des eaux et des forêts), l'École polytechnique, l'EHESP (École des hautes études en santé publique), l'ENS (École Normale Supérieure), etc.

Vu leur objectif, les écoles peuvent être plus proches du milieu décisionnel, à la fois par leur réseau d' alumni mais également au travers les stages que peuvent faire leurs étudiants dans les structures de l'État (ministères...) ou les collectivités territoriales. Les stages peuvent fournir une connaissance utile à la prise de décisions, qui peut être assimilée à une forme d'expertise, d'autant plus lorsqu'ils traitent de questions qui sont négociées avec les structures d'accueil des stagiaires et sont donc potentiellement d'intérêt décisionnel.

Figure 7. Caractérisation des Grandes écoles et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

De manière globale, il s'agit d'une classe de typologie très hétérogène, et sur laquelle on a peu d'informations, à l'exception du MNHN et de l'Université Gustave Eiffel. Pour les Universités et les Grandes Écoles, une enquête dédiée pourrait mieux éclairer leur interaction avec les politiques publiques, au niveau institutionnel.

2.4 Autres établissements publics administratifs de l'État et les autorités indépendantes

La catégorie d'organismes des Établissements Publics Administratifs (EPA), telle que présentée ici, est très large et regroupe des organismes hétérogènes, qui se distinguent essentiellement par les missions que leur confie l'État. Elle inclut notamment des agences, qui n'ont pourtant pas de statut juridique spécifique (cette notion n'ayant pas d'existence juridiquement établie), la formule juridique étant la plus adaptée à la mission de chaque agence.

Créé en 2014, sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, **le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)** accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

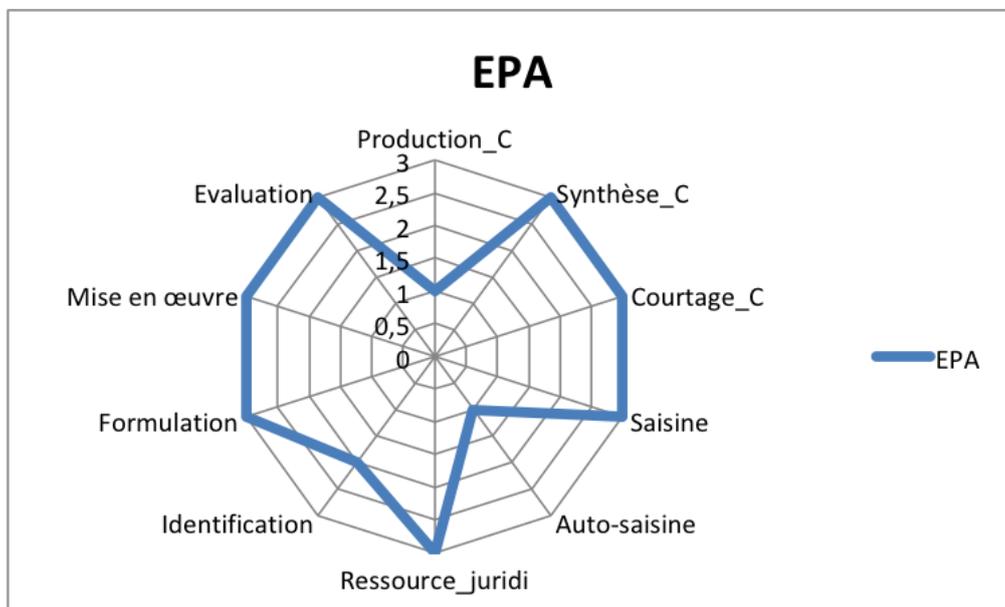
Selon la description institutionnelle, « le Cerema apporte aux acteurs territoriaux un appui en terme d'ingénierie et d'expertise technique dans les 9 domaines qui composent ses activités dans l'optique de favoriser une transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable. »

« Le Cerema est un expert technique dans divers domaines (aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement...) et se positionne comme un intégrateur, mobilisant ses compétences multimétiers au service des territoires et de leurs projets. Etablissement public, il agit en acteur neutre et

impartial en intervenant prioritairement là où les besoins de l'Etat et des collectivités sont les plus importants et les sujets les plus complexes. »⁽³⁰⁾

Flux d'information : CEREMA a des conventions de partenariat avec l'Ineris et l'INRAE, qui formalisent le cadre pour les travaux communs.

Figure 8. Caractérisation des EPA et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Crée en 2020 par la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), **l'Office Français de la Biodiversité (OFB)** est un organisme dédié à la protection et la restauration de la biodiversité en métropole et dans les Outre-mer, sous la tutelle des ministères de la Transition écologique et de l'Agriculture et de l'alimentation. Les missions de l'office incluent 1) la police de l'environnement, 2) la recherche et l'expertise sur les espèces, les milieux et leurs usages, 3) l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques, 4) la gestion et l'appui aux gestionnaires d'espaces naturels et 5) l'appui aux acteurs et la mobilisation de la société.

Notamment, l'OFB recueille, structure, et met à disposition les données issues des partenaires publics et associatifs sur la biodiversité, les milieux marins, l'eau et les milieux aquatiques. Ces données sont diffusées gratuitement dans des formats facilement exploitables par des applications informatiques.

Chaque année, l'Observatoire publie un bilan sur l'état de conservation de la biodiversité, les pressions qui s'exercent sur elle et les réponses apportées. La trajectoire politique de ce rapport annuel n'est pourtant pas formalisée.

Les agences de l'Eau sont sous la tutelle du Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. Au nombre de 6 en France, elles ont comme mission d' « *aider les collectivités, les industriels, les agriculteurs, les associations de pêche et de protection de la nature dans le financement, l'accompagnement et la valorisation de tous projets et initiatives visant à préserver la ressource en eau et la biodiversité dans chaque bassin hydrographique sous climat changeant* »⁽³¹⁾.

Les agences de l'eau peuvent initier des études ou soutenir financièrement des recherches à visée opérationnelle, afin de répondre à leurs missions⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ <https://www.cerema.fr/fr/cerema/missions>

⁽³¹⁾ <https://www.lesagencesdeleau.fr/les-agences-de-leau/les-six-agences-de-leau-francaises/>

⁽³²⁾ <https://www.eau-grandsudouest.fr/surveillance-etudes-donnees/etudes-recherche-innovation>

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a été créée en 2010 et est placée sous la tutelle des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture, de l'Environnement, du Travail et de la Consommation. Ses missions sont très larges et incluent la veille, l'expertise et la recherche et la référence sur un champ couvrant la santé humaine, la santé et le bien-être animal ainsi que la santé végétale. Un grand nombre de risques (chimiques, biologiques, physiques) auxquels un individu peut être exposé, volontairement ou non et dans des situations diverses (travail, loisir, transports, etc.) sont concernés par l'activité d'évaluation de l'agence. Par ailleurs, l'agence assure l'évaluation de l'efficacité et des risques des médicaments vétérinaires, des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes, supports de culture et de leurs adjuvants, ainsi que des biocides, afin de délivrer les autorisations de mise sur le marché. Enfin, elle est en charge de l'expertise des risques associée à la réglementation REACH. Le plus souvent, l'agence est saisie par l'État, mais en principe d'autres acteurs peuvent la saisir, tels que les parties prenantes représentées à son conseil d'administration et les syndicats. L'Agence peut aussi s'autosaisir lorsqu'elle le juge nécessaire.

L'agence mobilise un grand nombre de groupes d'experts pour l'accompagner dans ses activités. Le cadre général des procédures de travail de ces groupes est formalisé, mais chaque groupe construit également en partie ses propres modalités de travail en fonction de la spécificité de la saisine, de sa composition et du temps et des ressources disponibles.

En appui à ses activités d'expertise, l'agence dispose d'un réseau de 9 laboratoires de référence et de recherche.

Flux d'information : Régulièrement, l'Agence⁽³³⁾ organise des réunions d'échanges avec les parties prenantes (pouvoirs publics, professionnels, organisations syndicales, associations de consommateurs, ONG environnementales, associations de victimes d'accidents du travail, élus, personnalités qualifiées). Elle a la possibilité de créer des comités de dialogue spécifiques avec les parties prenantes, afin de mieux appréhender leurs attentes en matière d'évaluation des risques et de recherche.

L'agence signe des conventions-cadre avec des organismes avec lesquels elle a des interactions régulières. Par exemple, en 2015 une convention-cadre était signée avec l'INRS, « pour renforcer les liens établis depuis plusieurs années, au service de l'évaluation et de la prévention des risques professionnels⁽³⁴⁾. » Une convention similaire était signée la même année avec le FREDON (Fédération nationale de lutte contre les organismes nuisibles)⁽³⁵⁾ par exemple. En 2019, elle signait une autre convention cadre avec l'Université de Rennes, les deux organismes ayant « développé de longue date de nombreuses collaborations scientifiques autour de projets de recherche notamment en matière d'écotoxicologie et d'inféctiologie, de biorésistance et des Biofilms ou encore de nématologie végétale⁽³⁶⁾. » La même année une convention similaire était signée avec le Cirad⁽³⁷⁾ et l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne⁽³⁸⁾, en 2018 une autre avec l'INRA⁽³⁹⁾, en 2022 une convention était renouvelée avec l'association fédérant le réseau des instituts techniques agricoles l'ACTA⁽⁴⁰⁾, etc.

Des conventions de recherche-développement lient l'ANSES à des laboratoires de recherche.

Créée en mai 2016 par ordonnance et décret, **Santé Publique France** est un établissement public administratif sous tutelle du ministère chargé de la santé. Sa mission, d'améliorer et de protéger la santé des populations, se décline en trois axes⁽⁴¹⁾ :

— La coordination d'un système de veille afin de détecter et d'anticiper les risques sanitaires et d'apporter les éléments de décision à la puissance publique. L'analyse des données provenant de ce système permet

⁽³³⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/pr%C3%A9sentation-de-lanses>

⁽³⁴⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-et-l%E2%80%99inrs-renforcent-leur-partenariat-en-signant-une-convention-cadre-pour-une-dur%C3%A9e>

⁽³⁵⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-et-fredon-france-signent-un-accord-cadre-de-coop%C3%A9ration>

⁽³⁶⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/signature-convention-cadre-anses-universit%C3%A9-de-rennes-l>

⁽³⁷⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-et-le-cirad-renforcent-leur-collaboration-scientifique-au-service-d%E2%80%99une-seule-0>

⁽³⁸⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-et-l%E2%80%99upec-consolident-leurs-collaborations>

⁽³⁹⁾ https://www.plateforme-esa.fr/sites/default/files/documents/communication/convention%20cadre%203%20plates-formes%20DGAL-ANSES-INRA_001.pdf

⁽⁴⁰⁾ <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-et-l%E2%80%99acta-renouvellent-leur-partenariat>

⁽⁴¹⁾ <https://www.santepubliquefrance.fr/a-propos/sante-publique-france-qui-sommes-nous>

d'émettre dans les meilleurs délais les recommandations nécessaires à la prise de décision des pouvoirs publics pour protéger les populations exposées.

- La surveillance de l'état de santé de la population, pour mieux cibler son action de prévention et de promotion de la santé.
- Le conseil en matière de prévention, d'éducation pour la santé et de promotion de la santé, par la communication, le marketing social et l'aide à distance.

Flux d'information : Santé Publique France peut travailler conjointement avec d'autres structures, comme l'Anses. Une étude conjointe est par exemple en cours visant à mieux connaître l'exposition aux pesticides des personnes vivant près de vignes ou éloignées de toute culture. Cette étude implique un grand nombre d'autres partenaires : l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), Ipsos, l'OQAI (Observatoire de la qualité de l'air intérieur), le CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment), les AASQA (Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air) et leur fédération Atmo France, le LCSQA (Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air) et l'Ineris (Institut national de l'environnement industriel et des risques), Météo France.

Créée en 2019, l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** aide les collectivités à mener à bien leurs projets, en facilitant leur accès aux ressources nécessaires pour concrétiser leurs projets : ingénierie technique et financière, partenariats, subventions. Ses modes d'intervention incluent la mise à disposition d'experts de haut niveau pour faciliter la définition et la réalisation des projets locaux, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique (montage, instruction, financement de projets...), la définition et le pilotage de programmes d'appui nationaux.

L'agence peut être saisie⁽⁴²⁾ par un élu local, en s'adressant au préfet. Trois options sont alors possibles. Lorsque le projet est complexe, le préfet met en place un groupe projet dédié pour trouver des solutions sur mesure avec l'Agence. Lorsque le projet s'inscrit dans un programme national de l'Agence, celle-ci applique la méthodologie du programme. Enfin, si le projet fait l'objet d'un contrat ou d'un pacte territorial, celle-ci mobilise son ingénierie et un appui renforcé pour la réalisation des actions. Les actions décidées sont mises ensuite en place au niveau local.

Flux d'information : L'Agence a noué des partenariats avec des opérateurs désignés par le législateur (Ademe, Anah, Anru, Cerema et Banque des Territoires) afin d'élargir son cadre d'intervention et répondre aux attentes du terrain.

Placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement du développement durable et des forêts, l'**Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)** est un établissement public à caractère administratif qui a comme mission de produire et diffuser des données (open data) et des représentations (cartes en ligne et papier, géovisualisation) de référence relatives à la connaissance du territoire national et des forêts françaises ainsi qu'à leur évolution.

L'IGN accompagne des ministères, opérateurs de l'État, ou collectivités territoriales et locales, en entretenant⁽⁴³⁾ « des bases de données multithématiques de qualité qui décrivent le territoire et les phénomènes qui s'y produisent afin d'appuyer la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques (aménagement du territoire, urbanisme, prévention des risques, défense et sécurité, forêt, climat, agriculture, biodiversité, transition énergétique, transport, santé, tourisme...). »

Dans le domaine de l'agriculture par exemple, depuis 2014, l'IGN participe à la mise à jour de la base de données du registre parcellaire graphique (RPG) pour le ministère chargé de l'agriculture. Le RPG répertorie les parcelles agricoles déclarées chaque année par les agriculteurs français. Ces données géographiques servent, entre autres, de référence au calcul des aides attribuées aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

Ou encore, dans le domaine du climat, les collectivités ont l'obligation d'estimer et de suivre la séquestration du carbone des forêts dans leurs territoires pour concevoir leur plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET).

⁽⁴²⁾ https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-01/ANCTplaquette_exe_janv2022.pdf

⁽⁴³⁾ <https://www.ign.fr/institut/nos-activites>

Afin de les accompagner dans l'élaboration de ce diagnostic, l'ADEME a commandé à l'IGN la production d'un kit de données forestières.

Un autre exemple est l'intervention de l'IGN dans le domaine des risques naturels : la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) a mandaté l'IGN pour réaliser des prises de vue aériennes, de dix départements du bassin méditerranéen. Le but est de produire des données géographiques qualifiées nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques pour la prévention des risques naturels (inondation, incendie, séisme...), mais aussi pour l'aménagement du territoire ou l'agriculture.

Créé en 1993 en tant qu'établissement public de l'État à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, **Météo France** est placé sous la tutelle du ministre chargé des transports. Selon le décret de création, il « a pour mission de surveiller l'atmosphère, l'océan superficiel et le manteau neigeux, d'en prévoir les évolutions et de diffuser les informations correspondantes. Il est aussi chargé de contribuer, au plan international, à la mémoire et à la prévision du changement climatique.

Il exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens. A ce titre, il assure, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur et s'il y a lieu dans le cadre de conventions, la satisfaction des besoins exprimés, notamment par les services chargés en métropole et outre-mer de la sécurité civile, de la prévention des risques majeurs et de la sûreté nucléaire. Il exerce auprès de ces services un rôle d'expertise dans les domaines de sa compétence. Il contribue également, par ses informations et son expertise, à l'élaboration des politiques publiques en matière de changement climatique.

Il assure de même, dans les domaines de sa compétence, la satisfaction des besoins du ministère de la défense⁽⁴⁴⁾. »

En plus de ses responsabilités auprès de l'État, l'organisme offre ses services aux collectivités territoriales, sur le principe d'un abonnement commercial pluri-mensuel, avec des produits de prévision météo, d'observation, d'avertissement et d'accompagnement. Les services incluent la surveillance et l'avertissement, les services de prévisions météo, des commentaires « Phénomènes à surveiller » pour la viabilité hivernale, le suivi du risque d'orage, l'observation avec images satellite ou Radar, des prévisions météo de la température de surface de chaussée, etc.

Placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, **l'Institut national de l'origine et de la qualité (l'INAO)** est un établissement public à caractère administratif qui agit activement dans la mise en place et les procédures de contrôle des signes d'identification de la qualité et de l'origine en France. Il procède notamment à la délimitation des zones de production qui permettent l'attribution de labels (l'Appellation d'Origine Protégée/ Contrôlée ou Indication Géographique Protégée, spécialité traditionnelle garantie, Label Rouge et agriculture biologique), en s'appuyant sur des bases scientifiques dans le domaine de la géologie, pédologie, agronomie, histoire, géographie, sociologie et ethnographie.

Selon la description de l'institut faite dans son rapport d'activité 2020, « les services de l'INAO accompagnent les porteurs de projet dès le début de leur démarche pour les orienter et les conseiller, puis les organismes de défense et de gestion (ODG - associations de producteurs) et les opérateurs tout au long de la vie du produit sous signe officiel. Outre l'instruction des cahiers des charges, l'établissement assure la protection juridique des produits contre les usurpations et les contrefaçons, en France et à l'étranger, et la supervision des contrôles officiels. »

France AgriMer (L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer) est un office agricole, ayant le statut d'établissement public administratif⁽⁴⁵⁾, rattaché au Ministère de l'Agriculture. Parmi les missions de l'organisme figure la production de données sur les marchés et les filières agricoles, notamment à l'aide de plusieurs observatoires : l'observatoire des industries agro-alimentaires, l'observatoire de la biomasse, l'observatoire des abattoirs et surtout l'observatoire de la formation des prix et des marges.

(44) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000544509/#:~:text=Il%20est%20cr%C3%A9%C3%A9%2C%20sous%20le,du%20ministre%20charg%C3%A9%20des%20transports>

(45) https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/37574/document/20220428_PLAQUETTE_PRESENTATION.PDF?version=12

Créé en 1975 et placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, le **Conservatoire du littoral** est un établissement public dont la mission est d'acquérir des parcelles du littoral menacé par l'urbanisation ou dégradées pour en faire des sites restaurés, aménagés, accueillants dans le respect des équilibres naturels.

La politique d'acquisition du Conservatoire repose sur une dotation de l'Etat complétée par des soutiens publics (Europe, collectivités territoriales, établissements publics) et privés (mécénat, dons, legs et donations). Il achète les terrains situés en bord de mer et de lacs, dans un périmètre géographique précis, dont les contours sont définis avec les élus locaux et les services de l'État, votés lors des Conseils d'administration. Le Conservatoire est propriétaire des sites qu'il acquiert mais il les confie ensuite en gestion aux régions, départements, communes et communautés de communes, syndicats mixtes ou associations.

Une fois les sites acquis, le Conservatoire du littoral et ses partenaires territoriaux construisent un projet pour le site et installent une gouvernance, une surveillance et aménagent si nécessaire (sentiers, restaurations...).

Le Conservatoire du littoral dispose également d'un Conseil scientifique qui est saisi des projets et questions qui se posent au Conservatoire dans la constitution et la gestion de son domaine. Consulté par l'établissement, le conseil émet des recommandations et fait des propositions sur les sujets stratégiques comme sur les questions plus concrètes relatives, par exemple, à la qualité de la gestion des sites.

Le rôle des autorités indépendantes est d'assurer la régulation d'un secteur dans lequel le Gouvernement ne veut pas intervenir directement, en raison de son caractère « sensible » sur le plan politique ou économique. Ces autorités doivent à la fois soumettre les acteurs du secteur à des règles et les sanctionner si besoin, et établir un lien de confiance avec elles⁽⁴⁶⁾.

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est une autorité administrative indépendante créée en 2006 mais qui est chargée de contrôler les activités nucléaires civiles en France depuis 1973. Les activités contrôlées par l'ASN sont toutes celles qui comportent un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants, émanant soit d'une source artificielle, soit d'une source naturelle. Elles vont des installations nucléaires aux installations médicales, en passant par le transport de matières radioactives et les installations industrielles et de recherche utilisant des rayonnements ionisants.

Chaque année, l'ASN rend au Parlement un rapport sur la sûreté nucléaire et la radioprotection en France.

Pour certaines de ses décisions, l'ASN s'appuie sur des expertises techniques extérieures, étayées le cas échéant par des travaux de recherche, notamment celles de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). L'ASN sollicite également les avis et les recommandations de groupes d'experts.

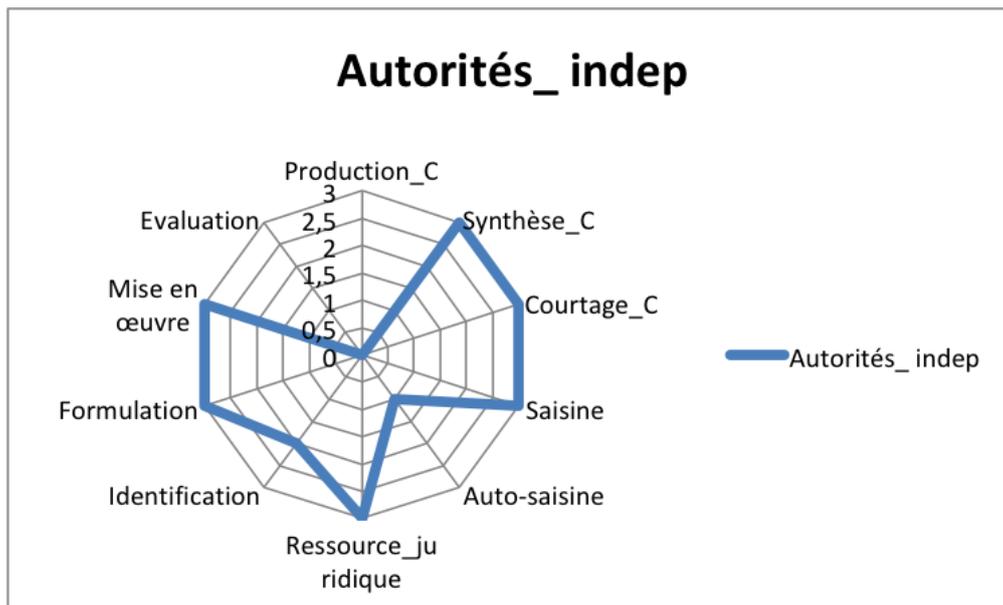
Avec les composantes des Ministères et l'OPECST, les Établissements publics de l'État sont au cœur de l'activité de courtage de connaissances, par leur proximité même avec les décideurs politiques associée à leur statut juridique. Le courtage est leur mission centrale, ces organismes étant proches du pouvoir, et interagissent avec lui régulièrement. Les rôles de producteur de connaissances / synthétiseur / courtage peuvent être réunis au sein d'un même organisme, comme c'est le cas de l'Anses qui produit des connaissances (avec ses laboratoires), réalise des synthèses de connaissances pour certains sujets (ceux traités par des Groupes de Travail par exemple), réalise du courtage des connaissances sur d'autres (par exemple, lorsqu'elle élabore des Options de Gestion du Risque⁽⁴⁷⁾ dans le cadre du règlement européen REACH) et participe directement à la décision sur d'autres (comme la mise sur le marché des pesticides, pour lesquelles elle délivre des autorisations⁽⁴⁸⁾). L'agence est impliquée ainsi sur plusieurs étapes du cycle de vie de l'action publique, allant de l'identification du problème (notamment par ses interactions avec les parties prenantes) à la formulation (par les synthèses qu'elle produit sur des sujets spécifiques) et la mise en œuvre (par exemple, par son activité dans la mise en place du règlement REACH).

⁽⁴⁶⁾ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20240-aa1-et-api-role-de-regulation>

⁽⁴⁷⁾ Risk Management Options

⁽⁴⁸⁾ <https://www.anses.fr/fr/thematique/produits-phytopharmaceutiques-biocides-et-fertilisants>

Figure 9. Caractérisation des Autorités indépendantes et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

2.5 L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)

Les délégations parlementaires sont des organes permanents d'information et de contrôle spécialisés dans des domaines présentant des problématiques transversales. Elles fournissent aux parlementaires une capacité d'expertise autonome par rapport au Gouvernement et, dans la mesure où elles ne participent pas directement au travail législatif, indépendante du processus normatif.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) est une de ces délégations, le Sénat comptant en outre cinq autres délégations. Créée en 1983, l'OPECST « a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions. A cette fin il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations⁽⁴⁹⁾ ».

Ses membres sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, cette délégation étant commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs.

L'Office peut être saisi soit par le bureau de l'une ou l'autre assemblée (à son initiative, à la demande d'un président de groupe politique, ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs), soit par une commission spéciale ou permanente. Jusqu'ici, les problèmes abordés se sont répartis à peu près également entre quatre grands thèmes : l'énergie, l'environnement, les nouvelles technologies et les sciences de la vie.

L'office se définit comme « un intermédiaire entre le monde politique et le monde de la recherche. Il se doit d'être à l'écoute des milieux de la recherche et de solliciter des avis autorisés. Ainsi, pour réaliser ses travaux, l'Office est assisté d'un Conseil scientifique qui reflète dans sa composition la diversité des disciplines scientifiques et technologiques, puisqu'il est constitué de vingt-quatre personnalités de haut niveau choisies en raison de leur compétence ».

La procédure d'élaboration d'un rapport, en réponse à une saisine, est détaillée sur le site internet dédié à l'OPECST (<http://www.senat.fr/opepst/presentation.html>).

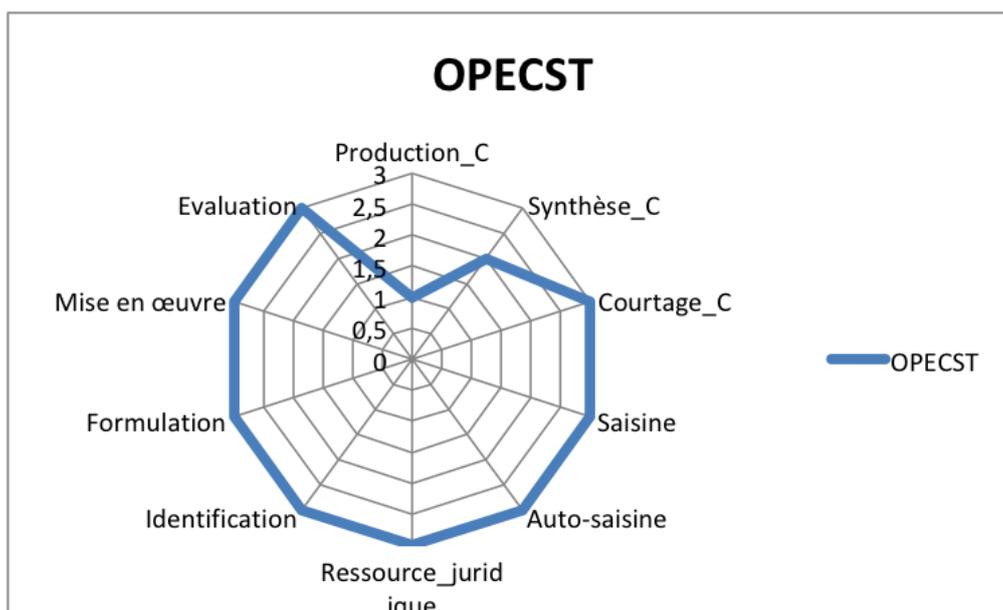
⁽⁴⁹⁾ <http://www.senat.fr/opepst/#:~:text=Cr%C3%A9%C3%A9%20par%20la%20loi%20n.200proc%C3%A8de%20%C3%A0%20des%20%C3%A9valuations>

Une spécificité de l'office concerne le pouvoir donné par la loi aux rapporteurs de l'Office, qui sont identiques à ceux des rapporteurs budgétaires : ils peuvent donc procéder à des contrôles sur pièce et sur place dans tous les organismes dépendant de l'État, et se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux concernant la défense nationale ou la sécurité de l'État. De plus, en cas de difficultés dans l'exercice de leur mission, les rapporteurs de l'Office peuvent demander à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête parlementaire.

Flux d'information : L'OPECST interagit régulièrement avec la communauté scientifique et organise des manifestations conjointes avec l'Académie des sciences, le CEA, la Cité des Sciences et de l'Industrie, le CNRS, etc...

L'activité de l'OPECST a été analysée dans une perspective historique dans un dossier publié en 2019 de la revue Histoire de la recherche contemporaine, intitulé « L'OPECST, trente ans d'évaluations des choix scientifiques et technologiques au Parlement ». L'introduction⁽⁵⁰⁾, qui synthétise les 7 contributions, constate que l'OPECST « *reste encore largement méconnu de la plupart des parlementaires comme du grand public malgré l'intervention des acteurs du monde de la recherche et de l'enseignement supérieur lors de ses auditions publiques* », et que « *son action et ses travaux ne sont que rarement utilisés pour analyser la relation entre la recherche et la politique en France* ». Les auteurs de cette introduction concluent sur la spécificité de l'OPECST dans son activité d'expertise : « *La préférence pour les auditions publiques sur les conférences de citoyens, l'importance de l'engagement individuel des parlementaires dans la conduite des études ou encore sa capacité à peser sur l'action législative dessinent les contours d'un modèle d'intervention inédit qui s'est constitué au gré des orientations successives impulsées par ses principaux acteurs.* »

Figure 10. Caractérisation de l'OPECST et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Les **collaborateurs parlementaires** peuvent également consulter des scientifiques ou s'informer dans la littérature scientifique dans leur mission de collaborateur auprès des députés.

Ces collaborateurs sont liés par un contrat de droit privé au député-employeur et peuvent contribuer à l'activité de leur député de différentes manières, allant de simples tâches matérielles à des contributions plus élaborées (discours, amendements). Les collaborateurs sont payés par une dotation spécifique appelée « crédit collaborateur ». Le député dispose d'un crédit lui permettant de recruter jusqu'à cinq collaborateurs. Depuis le 1er janvier 2018, ce crédit mensuel s'élève à 10 581€⁽⁵¹⁾. Le député recrute librement ses

⁽⁵⁰⁾ Schultz, E., Dubois, M., 2019. L'OPECST, trente ans d'évaluations des choix scientifiques et techniques au Parlement. *Histoire de la recherche contemporaine*, Tome VIII, n°1, URL : <https://journals.openedition.org/hrc/3078>

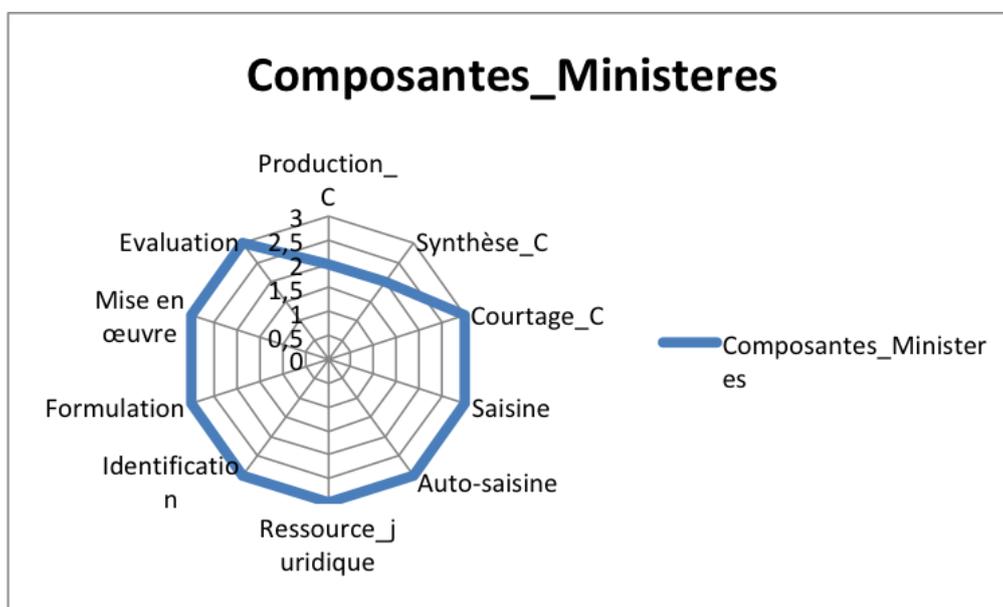
⁽⁵¹⁾ <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-autres-structures-de-soutien-a-l-activite-parlementaire/les-collaborateurs-de-deputes>

collaborateurs et fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel – c’est donc lui qui établit le poids des compétences scientifiques dans l’ensemble des compétences qu’il recherche pour ses collaborateurs.

2.6 Les composantes des Ministères

La **Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR)** est une direction du Ministère de la Transition Écologique qui a pour mission d'identifier et quantifier les risques d'origine technologique ou naturelle, pour mener les politiques de prévention adaptées, mais aussi la gestion des déchets et le développement de l'économie circulaire. Elle élabore et met en œuvre des politiques relatives à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des risques environnementaux pour la santé (pollutions chimiques, biologiques ou radioactives, bruit), des risques naturels (inondations notamment) ou liés la sécurité des ouvrages hydrauliques, aux déchets (prévention, valorisation et traitement, économie circulaire), aux risques que représentent les OGM pour la santé et l'environnement, ainsi que les autres risques « émergents » (air intérieur, ondes électromagnétiques, nanotechnologies, perturbateurs endocriniens⁽⁵²⁾, etc.

Figure 11. Caractérisation des composantes des ministères et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) – direction du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires - a comme mission l'élaboration, l'animation et l'évaluation des « *politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et des substances minérales non énergétiques*⁽⁵³⁾ » .

Cette direction générale s'organise autour de deux directions : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et la direction de l'eau et de la biodiversité. La première est en charge de l'offre de logement en France, dans un contexte d'aménagement durable. La deuxième supervise les politiques de l'eau, de la biodiversité des espaces naturels et des ressources minérales non-énergétiques, mission qu'elle exerce à l'aide des organismes dont elle assure la tutelle, notamment les Agences de l'Eau, les Parcs Nationaux, le Conservatoire du littoral et l'OFB.

⁽⁵²⁾ <https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/403420/la-direction-generale-de-la-prevention-des-risques?lq=fr-FR>

⁽⁵³⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-lamenagement-du-logement-et-nature-dgaln>

Composante du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, **la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)** « a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique⁽⁵⁴⁾ ». Elle contrôle et répartit les produits et matières premières énergétiques, ainsi qu'elle coordonne le programme français de prévention et d'adaptation en matière de changement climatique.

Mis en place en 2008, **le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)** est une direction du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, qui éclaire et alimente - par la production de données et de connaissances - l'action du ministère.

Le CGDD produit l'information statistique. Il est chargé, en lien avec le secrétariat général et en appui aux directions régionales du ministère, de la supervision générale des données sur le logement, l'énergie, les transports, l'environnement ainsi que de l'évaluation et de la mobilisation des moyens nécessaires pour le développement de la mise à disposition de ces données.

Il élabore et diffuse des publications dans deux collections⁽⁵⁵⁾, à savoir Datalab, contenant des données et chiffres-clés pour faire état des connaissances à un instant donné et Théma, pour rendre compte de travaux d'études et d'expertise.

Pour accomplir ses missions, le CGDD s'appuie sur six structures et un « laboratoire d'idées » :

- Le service des données et études statistiques qui produit des données et indicateurs issus de l'observation et des études statistiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, des transports, du logement et de la construction
- Le service de l'économie verte et solidaire produit des études et analyses économiques et de l'évaluation sur les politiques menées par le ministère. Il développe, expertise et diffuse des outils, des méthodes et des instruments d'intervention pour faciliter l'intégration de l'innovation, de l'environnement et des démarches de développement durable par les acteurs socio-économiques dans les politiques publiques. Il assure également la prise en compte du développement durable dans la politique fiscale du ministère
- Le service de la recherche et de l'innovation contribue, en liaison avec les ministères chargés de la recherche et des entreprises, à la définition des orientations de la politique nationale de recherche et d'innovation en matière d'environnement, d'aménagement, de transports et d'énergie. Il anime le réseau scientifique et technique du ministère et exerce la tutelle de quatre établissements majeurs : Météo-France, l'IGN, l'Université Gustave Eiffel et le Cérema.
- La délégation au développement durable coordonne les choix stratégiques du ministère en référence aux Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. Notamment, elle contribue à l'engagement des collectivités dans la transition écologique et solidaire.
- La sous-direction de la stratégie éditoriale et de la diffusion assure l'activité éditoriale ainsi que la réalisation numérique des productions, leur diffusion et leur valorisation.
- La sous-direction des affaires générales est chargée d'assurer une gestion de proximité des ressources humaines
- Laboratoire d'idées, le conseil économique pour le développement durable, composé d'économistes indépendants, appuie le travail de réflexion et de prospective mené par le CGDD en mobilisant les références scientifiques les plus récentes concernant l'évaluation des politiques publiques.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁽⁵⁶⁾ est un service d'inspection chargé de conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique. Il mène les missions d'expertise, d'audit, d'étude, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale que lui confie le Gouvernement. Il est également chargé d'une mission d'inspection générale portant sur l'action des services

⁽⁵⁴⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-lenergie-et-du-climat-dgec>

⁽⁵⁵⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/commissariat-general-au-developpement-durable-cgdd>

⁽⁵⁶⁾ <https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>

de l'État placés sous l'autorité du ministre de la Transition écologique et solidaire, ainsi que des établissements publics placés sous leur tutelle.

Le CGEDD a un rôle d'autorité environnementale pour émettre des avis et rendre des décisions sur la qualité des évaluations environnementales et la prise en compte de l'environnement par les projets et les plans-programmes qui sont soumis à son examen. Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) remplissent les mêmes fonctions sur les plans-programmes, les documents d'urbanisme et certains types de projets spécifiques vis-à-vis desquels la compétence d'autorité environnementale leur a été reconnue.

Ces activités se concrétisent par la production de rapports d'études (expertise, évaluation, aide à la décision), d'avis (sur tout document ou rapport) et de rapports d'inspection.

Flux d'information : Le CGEDD réalise une partie de ses missions conjointement avec d'autres conseils généraux ou inspections générales, notamment le conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux, le conseil général de l'économie, l'inspection générale de l'Administration, l'inspection générale des affaires maritimes, l'inspection générale des Affaires sociales, l'inspection générale des Finances.

Flux d'information : Trente-deux organismes font partie du réseau scientifique et technique du Ministère de la Transition Ecologique : des établissements publics mais aussi des services du ministère de la Transition écologique (MTE) ou du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT).

Ce réseau est conçu comme une ressource d'ingénierie, d'expertise et recherche sur les enjeux de l'aménagement et du développement durables, pour contribuer aux différentes politiques du ministère et au bénéfice des acteurs économiques⁽⁵⁷⁾.

Le ministère entretient avec de nombreux organismes scientifiques et techniques des relations régulières, dans le cadre d'un partenariat qui prend différentes formes : représentation au sein de leur conseil d'administration ou de leur conseil scientifique, co-pilotage de programmes de recherches, conventions bilatérales...

La Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (DGER)⁽⁵⁸⁾ est une direction du Ministère de l'Agriculture qui met en œuvre la politique en matière d'enseignement agricole et de formation continue et participe à la définition et à l'animation de la politique en matière de recherche agronomique, biotechnologique et vétérinaire. Elle définit également et anime la politique de recherche, d'innovation et de développement dans le champ de compétences du ministère. La DGER est également la direction du Ministère qui exerce la tutelle de l'INRAE.

Avec INRAE, la DGER réunit régulièrement les directions générales du Ministère de l'Agriculture pour anticiper et mettre en œuvre les priorités d'expertise scientifique et d'appui de la recherche aux politiques publiques de l'agriculture et de l'alimentation.

La Direction générale de l'alimentation (DGAL) met en place la politique relative à la sécurité et à la qualité des aliments, ainsi qu'à la santé et à la protection des animaux et des végétaux. Pour cela, elle fixe et contrôle les conditions sanitaires dans lesquelles les denrées animales et végétales sont produites et mises sur le marché ou introduites sur le territoire national⁽⁵⁹⁾.

Les Plans de surveillance et de contrôle (PSPC) pilotés par cette direction produisent des données de contamination chimique, physique et biologique des productions primaires animale et végétale, des denrées alimentaires d'origine animale et de l'alimentation animale. Pour la réalisation de ses missions, la DGAL peut également coordonner directement des activités d'expertise, un exemple étant la mise en place en 2021 d'un groupe de réflexion et de suivi autour du concept « Une seule santé », groupe qui réunit, entre autres, des représentants d'organismes de recherche.

⁽⁵⁷⁾ <http://www.rst.developpement-durable.gouv.fr/qu-est-ce-que-le-rst-r1.html>

⁽⁵⁸⁾ <https://agriculture.gouv.fr/administration-centrale>

⁽⁵⁹⁾ <https://agriculture.gouv.fr/la-direction-generale-de-l'alimentation-presente-son-rapport-dactivite-2021>

Créé en 2006, le **Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)**⁽⁶⁰⁾ est présidé par le ministre en charge de l'agriculture. « *Le CGAAER assure des missions de conseil, d'expertise, d'évaluation, d'audit et d'inspection, par exemple sur des questions stratégiques comme l'agro-écologie et la lutte contre le changement climatique, la gestion de crises de marché ou de crises sanitaires, l'appui à l'international. Il peut aussi participer à la conception de lois*⁽⁶¹⁾ » .

Le Conseil peut être saisi par le Ministre de l'agriculture, ou plusieurs ministres s'agissant de missions interministérielles.

Le CGAAER suit une programmation annuelle validée par le ministre, mais peut également accomplir des missions d'urgence (crises de marché, crises sanitaires, politique internationale). Les rapports, environ 250 par an, sont en général publiés sur le site internet du ministère⁽⁶²⁾.

Le Conseil comprend, en plus du président, un bureau composé d'un vice-président, de présidents de sections et d'un secrétaire général. Les autres membres sont choisis en majorité parmi les ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, les inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire et les inspecteurs généraux de l'agriculture, et, dans la limite de 20 %, d'autres fonctionnaires de catégorie A compétents dans le champ d'intervention du conseil⁽⁶³⁾.

Comparativement aux autres classes de la typologie, cette catégorie est plutôt homogène, constituée de services ou directions des Ministères concernés par les domaines thématiques retenus dans le présent rapport. Si leur place dans l'écosystème est centrale, la connaissance sur leurs pratiques de production de connaissances, de synthèse ou de courtage restent limitées et bénéficierait grandement d'une enquête approfondie.

2.7 Les académies

Institution dont l'ancienneté remonte à 1731, l'**Académie nationale de médecine** est une personne morale de droit public à statut particulier placée sous la protection du Président de la République. La loi de 2013 qui définit ses statuts précise que « *l'Académie nationale de médecine est une personne morale de droit public à statut particulier, placée sous la protection du Président de la République (sic). Elle a pour mission de répondre, à titre non lucratif, aux demandes du Gouvernement sur toute question concernant la santé publique et de s'occuper de tous les objets d'étude et de recherche qui peuvent contribuer aux progrès de l'art de guérir.* »

Selon son site internet, « elle peut être saisie d'une demande d'avis par les Pouvoirs publics mais elle peut aussi s'autosaisir dans les domaines de la santé mais plus volontiers sur les questions de Santé publique et d'Éthique médicale. »

Créée en 1666, l'**Académie des sciences** « est une assemblée de scientifiques, choisis parmi les plus éminents spécialistes français et étrangers. Elle conduit des réflexions relatives aux enjeux politiques, éthiques et sociétaux que posent les grandes questions scientifiques, actuelles et futures. Elle réfléchit, anticipe, explique et se prononce, notamment à travers des avis et des recommandations, marquant quand cela est nécessaire des prises de position. Ses travaux visent à fournir un cadre d'expertise, de conseil et d'alerte, sur lequel peuvent s'appuyer les politiques publiques, et plus largement à éclairer les débats et les choix de notre société. » Par exemple, sur la question de la vaccination des enfants de 5 à 11 ans contre la Covid-19, l'Académie s'est prononcé, conjointement avec l'Académie de médecine, en faveur de la vaccination.

Flux d'information : L'Académie des sciences et l'OPECST ont organisé, entre 2005 et 2016, des « jumelages » annuels entre parlementaires et scientifiques. Des « trinômes » associaient un député ou un sénateur, un membre de l'Académie des sciences et un jeune chercheur choisi par l'académicien. Cette initiative visait à permettre aux deux communautés, politique et scientifique, de mieux se connaître à travers des échanges personnalisés.

⁽⁶⁰⁾ Son historique : <https://francearchives.fr/findingaid/71fc19692f713911bb826815e26c6601129a7020>

⁽⁶¹⁾ <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l-alimentation-de-l-agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>

⁽⁶²⁾ <https://agriculture.gouv.fr/organisation-et-publications-du-cgaaer>

⁽⁶³⁾ <https://www.snetap-fsu.fr/+CGAAER-.html>

Les scientifiques étaient reçus au Sénat et à l'Assemblée nationale, où ils se familiarisaient avec les travaux parlementaires, et visitaient les circonscriptions électorales. Les députés ou sénateurs visitaient également les laboratoires de leurs « jumelés ». L'initiative semble s'être arrêtée en 2016⁽⁶⁴⁾.

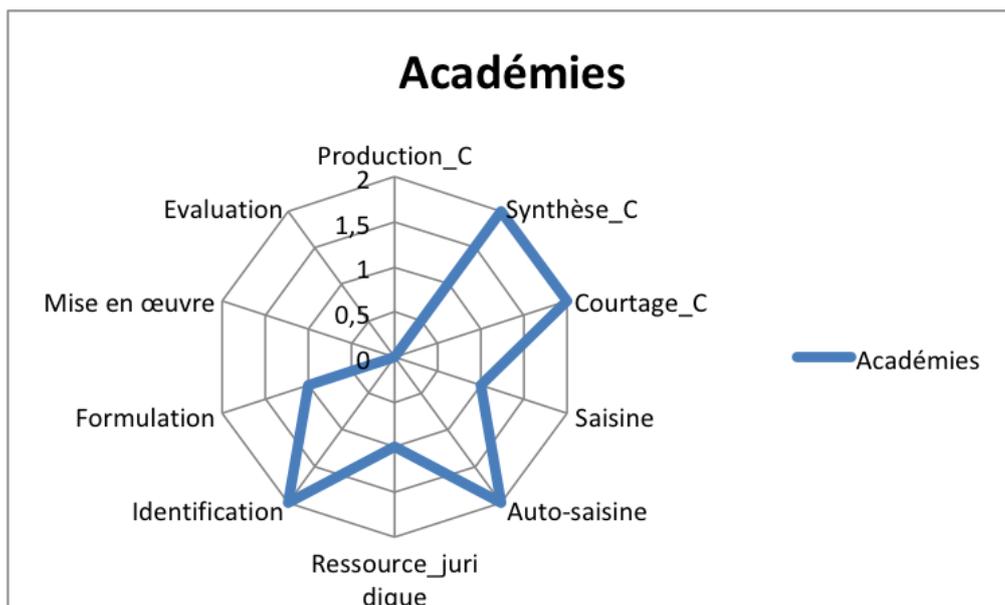
Créée en 1878, l'**Académie d'Agriculture** est un établissement reconnu d'utilité publique, dont la mission est de conduire des réflexions de nature scientifique, technique, économique, sociale et culturelle dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement. L'objectif est d'éclairer la société et les décideurs.

Selon ses statuts, l'Académie répond aux questions dont elle est saisie par le Gouvernement. Elle s'emploie à établir des passerelles entre scientifiques, acteurs opérationnels, décideurs et citoyens.

Flux d'information : Par exemple, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, en 2020 – 2021, l'Académie des Technologies a piloté un Groupe de Travail interacadémique « Repartir avec les ODD de façon soutenable et résiliente », mobilisant des participants issus de l'Académie des Technologies, de l'Académie d'Agriculture et de l'Académie des Sciences.

Une catégorie très homogène, les Académies sont une référence de légitimité scientifique dans l'écosystème des interfaces sciences – politiques. Elles jouent un rôle d'accentuation de certains questionnements sociétaux, qu'elles soumettent à l'attention politique, et ce parfois en situation de controverse.

Figure 12. Caractérisation des académies et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

2.8 Les Associations loi 1901 ayant des missions d'appui aux autorités publiques

L'**Institut Paris Région** est une association loi 1901 dont la première version a été créée en 1960, compétente en matière d'urbanisme, de transports et de mobilité, d'environnement, d'économie et de questions de société. L'Institut Paris Région a pour mission essentielle de réaliser des études et travaux nécessaires à la prise de décision de la Région Île-de-France et de ses partenaires. Il apporte également son soutien aux politiques d'aménagement et de développement des communes, des intercommunalités et des départements.

⁽⁶⁴⁾ <https://www.academie-sciences.fr/fr/Programmes-specifiques/les-jumelages.html>

L'ITSAP - Institut de l'Abeille (l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation) a pour objectif de concourir au développement de l'apiculture à travers l'expérimentation, la recherche appliquée, l'assistance technico-économique, l'animation, la diffusion et la formation. L'Institut a également pour vocation de coordonner au niveau national les travaux de recherche et d'expérimentation menés en apiculture.

Flux d'information : L'ITSAP collabore avec l'Anses et avec le Ministère de l'Agriculture au déploiement d'une enquête épidémiologique sur les pertes hivernales d'abeilles, dont l'objectif est d'informer la politique de protection de cet insecte.

Ou encore, l'institut a participé au projet DEPHY-Abeille (2013-2018), mené par un collectif d'acteurs (INRAE, CNRS, Chambre d'agriculture 79 et ITSAP), dont l'objectif était d'évaluer des changements de pratiques agricoles en vue de concilier productions agricoles, rentabilité économique et conservation des insectes pollinisateurs et notamment des abeilles domestiques.

L'Observatoire des Résidus de Pesticides dans l'environnement de l'abeille domestique est le résultat d'une convention ITSAP/ANSES dans le cadre de la phytopharmacovigilance.

Créé en 1947, **l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS)** intervient dans la prévention des risques professionnels. Son budget provient du fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il est alimenté par les cotisations des entreprises qui cotisent au régime général de la Sécurité sociale.

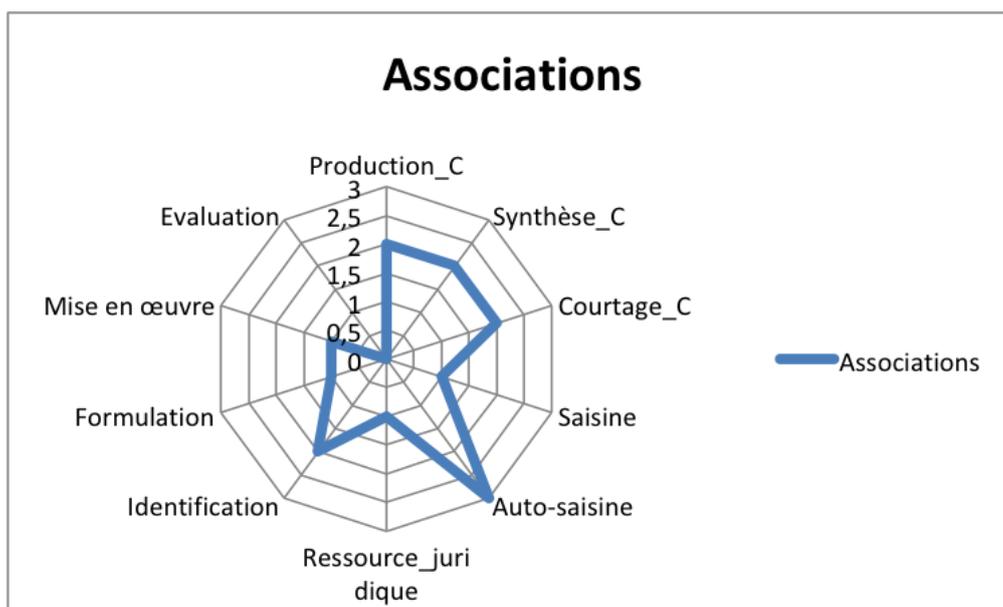
Entre autres, l'institut a comme mission de procéder à des études et des recherches en vue de l'amélioration de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et des conditions de sécurité et d'hygiène du travail. Aucun texte juridique ne précise le rôle de l'INRS en cas de crise.

Ses employés peuvent intervenir dans des comités d'experts, à l'ANSES par exemple.

Flux d'information : L'INRS est au cœur du dispositif de prévention en santé et sécurité au travail, qui comprend l'Assurance maladie, les services de l'État et des agences ou organismes spécialisés.

Ses actions s'intègrent dans le Plan santé travail du gouvernement, qui dresse les grandes lignes de la politique de prévention des risques professionnels en France.

Figure 13. Caractérisation des associations loi 1901 et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

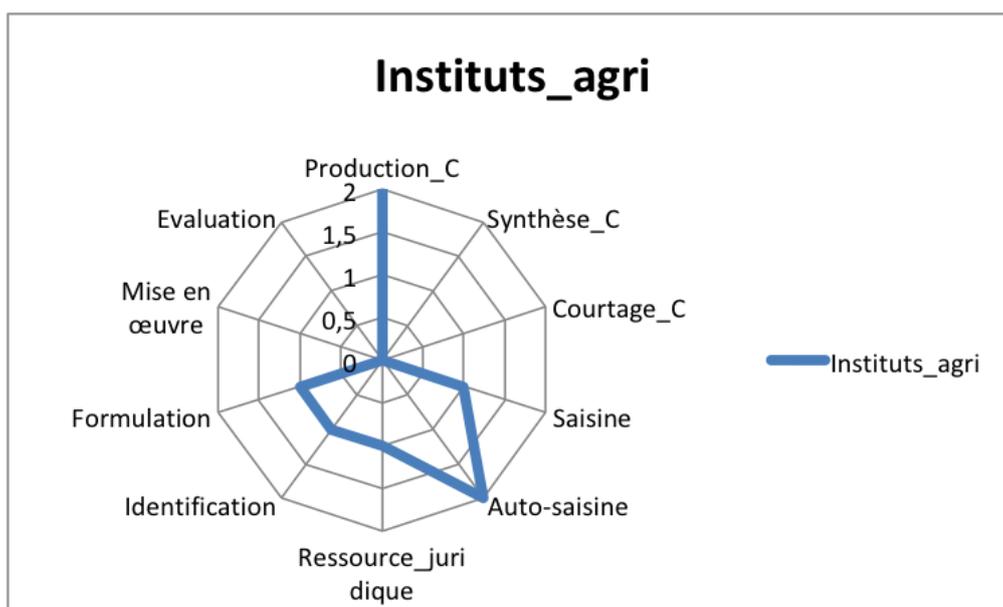
Cette catégorie est hétérogène, certains de ses organismes participant à l'élaboration de normes comme l'INRS alors que d'autres ambitionnant un statut de centre de référence scientifique et technique professionnel, comme l'ITSAP. Le statut d'association 1901 est marqué juridiquement par l'objectif d'activité à but non-lucratif, ce qui rend ces structures dépendantes du mode de financement convenu entre les partenaires associés à leur création. Par différence d'autres structures de l'écosystème, les associations 1901 n'ont pas une tutelle administrative (ministère...), même si dans certains cas l'État ou des collectivités territoriales peuvent faire partie des partenaires engagés. Leur financement peut être donc plus fluctuant dans le temps, et en conséquence leur activité aussi.

2.9 Les Instituts techniques agricoles

Les Instituts Techniques Agricoles sont des organismes de recherche appliquée, d'appui technique, d'expérimentation, d'expertise, de formation et d'information, spécialisés par filières de productions. Ils rassemblent au sein de l'Association de Coordination Technique Agricole (ACTA), et forment ce réseau reconnu par les pouvoirs publics.

Ils ont pour mission de répondre aux besoins des filières par la production et la diffusion de références techniques et scientifiques et d'outils, mais aussi de combiner les compétences scientifiques et l'expertise de terrain pour éclairer les décisions des entreprises et des pouvoirs publics.

Figure 14. Caractérisation des Instituts techniques agricoles et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Par exemple, **l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques (l'ITAB)**, créé en 1982, est un Institut Technique Agricole qui réalise des recherches appliquées, avec l'objectif de produire et partager des connaissances pour améliorer la production et la transformation biologiques.

L'organisme a 3 missions :

- Recherche appliquée sur les systèmes agri-alimentaires biologiques (identifier les besoins, monter et mener des projets, rassembler les acteurs...).
- Expertise auprès d'instances publiques ou d'entreprises.
- Partage des connaissances (guides et cahiers techniques, articles, colloques, conférences, vidéos...).

L'ITAB regroupe aujourd'hui 70 adhérents, représentant de l'ensemble des acteurs de la filière.

Il s'agit d'une catégorie très homogène, d'autant plus que ses membres font partie du réseau ACTA reconnu comme interlocuteur par les pouvoirs publics.

2.10 Les organismes à statut variés

Groupement d'intérêt public réunissant les ministères de l'agriculture et de la transition écologique, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, la fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France et le syndicat national des transformateurs et distributeurs de produits naturels et de culture biologique, **l'Agence BIO (Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique)** formule des avis aux ministres ou instances concernés, en particulier en matière d'orientation, de suivi et d'évaluation des actions menées dans le cadre de son objet.

La Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) est une fondation de coopération scientifique de droit privé. Créée en 2008 à l'initiative des ministères de la recherche et de l'écologie, la fondation réunit des institutions de recherche (BRGM, Cirad, CNRS, Ifremer, INRAE, IRD, MNHN) mais aussi le groupe LVMH, l'Université de Montpellier et l'OFB. Sa mission est de « *soutenir et d'agir avec la recherche pour accroître et transférer les connaissances sur la biodiversité*⁽⁶⁵⁾ », notamment par des actions qui visent à :

- Réunir et analyser la connaissance scientifique disponible.
- Favoriser la coordination entre les acteurs de la recherche.
- Diffuser et accompagner l'utilisation de résultats de la recherche et de l'expertise, notamment auprès des acteurs économiques, des pouvoirs publics et des gestionnaires de la biodiversité.
- Établir un partenariat durable entre organismes publics et entreprises dans le domaine de la recherche sur la biodiversité.

Le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air (LCSQA) est un Groupement d'Intérêt Scientifique chargé d'assurer la coordination technique du dispositif de surveillance de la qualité de l'air en France. Il résulte d'une collaboration forte entre l'INERIS, le Laboratoire National de métrologie et d'Essais et l'École Nationale Supérieure Mines-Telecom Lille Douai. Ses quatre missions⁽⁶⁶⁾ sont définies dans l'arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant :

- Garantir la qualité des données du dispositif et leur adéquation avec les exigences européennes et les besoins de surveillance.
- Assurer la diffusion et la valorisation au niveau national des données produites par le dispositif de surveillance.
- Améliorer les connaissances scientifiques et techniques du dispositif pour accompagner la mise en œuvre des plans d'action et anticiper les enjeux futurs du dispositif.
- Coordonner et animer le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air.

Les Conservatoires Botaniques Nationaux (CBN) sont des établissements qui sont agréés en tant que tel par le Ministère de l'Écologie, pendant une période de 5 ans. Ils ont quatre missions principales⁽⁶⁷⁾, à savoir la connaissance de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels, accompagnée d'une identification et conservation de leur éléments rares et menacés, la fourniture d'expertise à l'État et aux collectivités territoriales et l'information et l'éducation du public.

En fournissant la connaissance nécessaire, les CBN accompagnent la mise en œuvre de la politique de l'État dans le cadre des conventions internationales, des directives européennes et de la législation nationale.

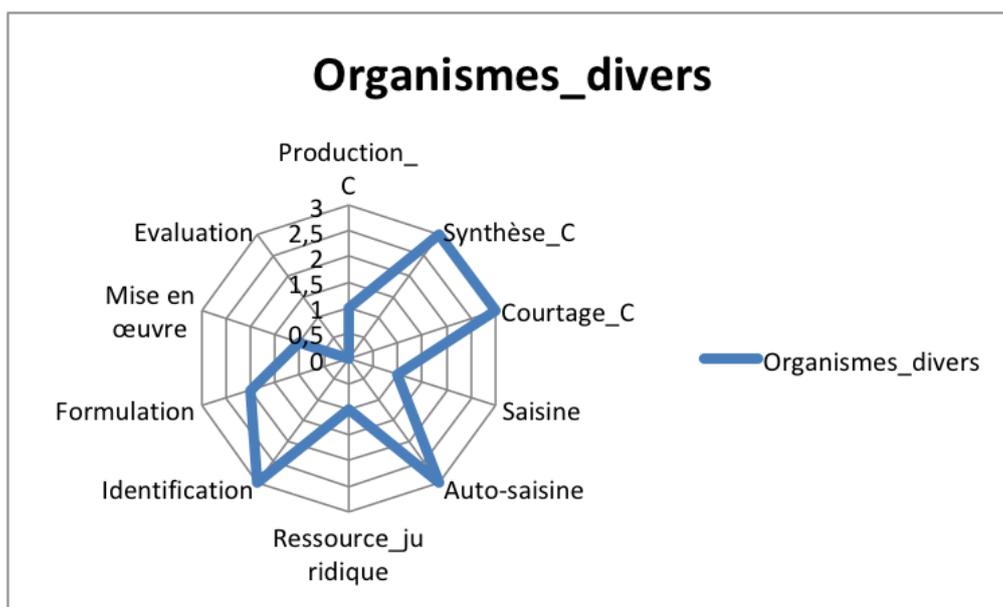
⁽⁶⁵⁾ <https://www.fondationbiodiversite.fr/la-fondation/presentation-frb/>

⁽⁶⁶⁾ <https://www.data.gouv.fr/fr/organizations/laboratoire-central-de-surveillance-de-la-qualite-de-lair/>

⁽⁶⁷⁾ <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006176887/2005-08-05/>

À l'échelle régionale, **les Groupes Régionaux d'Experts Climat (GREC)** travaillent en réseau, en mobilisant des chercheurs et d'acteurs territoriaux, afin de mieux informer la prise de décision et de collecter les besoins des acteurs pour les transposer en projets de recherche⁽⁶⁸⁾. Plusieurs GREC sont actifs actuellement (par exemple, AcclimaTerra en Nouvelle-Aquitaine, RECO en Occitanie, etc.) et d'autres sont en cours de construction. Les GREC assurent une diffusion des derniers résultats de recherche auprès de publics divers, ainsi qu'une veille en matière d'informations à échelle locale.

Figure 15. Caractérisation des Organismes à statut variés et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

2.11 Les comités d'experts actifs auprès du Gouvernement et des Ministères

Créée en 2013, **France Stratégie**⁽⁶⁹⁾ est une institution autonome placée auprès du Premier ministre, qui "formule des recommandations au pouvoir exécutif, organise des débats, pilote des exercices de concertation et contribue à l'évaluation ex post des politiques publiques⁽⁷⁰⁾ ». L'organisme est composé d'une équipe de plus de 40 experts permanents (économistes, juristes, ingénieurs, sociologues, politistes...), 15 conseillers scientifiques qui travaillent au sein de quatre départements sectoriels et 20 agents affectés aux fonctions support (RH, finances, affaires intérieures et archives).

En rapport avec les trois domaines retenus pour le présent rapport, France Stratégie anime un réseau de 8 organismes à compétences sectorielles, dont **le Haut Conseil pour le Climat (HCC)**. Installé en 2018 par le Président de la République, cette structure est composée d'experts de la science du climat, de l'économie, de l'agronomie et de la transition énergétique, il est chargé d'apporter un éclairage indépendant sur la politique du Gouvernement en matière de climat. Plus particulièrement, le HCC est chargé de publier des rapports annuels sur les émissions de gaz à effet de serre de la France et sur le respect de la trajectoire de réduction d'émissions qu'elle a pour objectif de suivre. Ces rapports évalueront également les politiques et mesures en place et prévues et formuleront des recommandations.

Un autre exemple de travail lié aux domaines retenus ici est celui sur la politique visant à une alimentation saine et durable, que France Stratégie entreprend à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Ou encore, le travail de Prospective des systèmes alimentaires à horizon 2040, qui a un double objectif : 1) proposer des « photographies » d'un système alimentaire français

⁽⁶⁸⁾ https://action-climat-3.sciencesconf.org/data/pages/C_Bonine.pdf

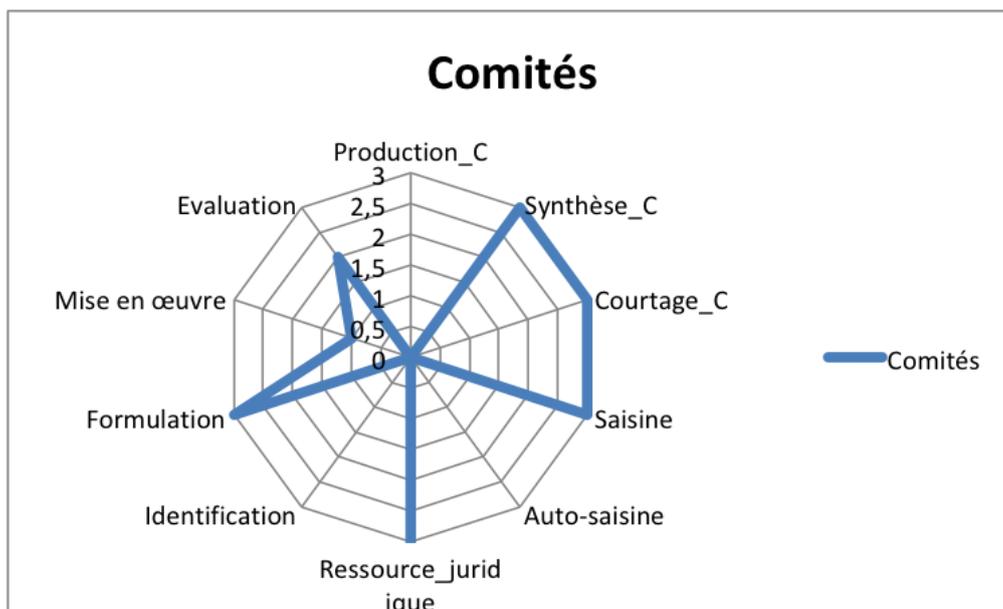
⁽⁶⁹⁾ <https://www.strategie.gouv.fr/>

⁽⁷⁰⁾ <https://www.strategie.gouv.fr/propos-de-france-strategie>

en 2040 qui soit adapté aux défis économiques, sanitaires et environnementaux prévisibles et au cadre défini par les politiques publiques (souveraineté économique, changement climatique, réduction d'usage des pesticides, préservation de la biodiversité, limitation de l'artificialisation des terres) et 2) proposer des trajectoires permettant d'atteindre ces scénarios, ce qui implique notamment de déterminer les bons leviers de politiques publiques.

Enfin, France Stratégie annonçait une réflexion sur les inégalités environnementales en France, dans son programme de travail de 2021⁽⁷¹⁾.

Figure 16. Caractérisation des Comités et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques



Source : développé par l'auteur

Créée par décret en 2020, la **Commission de l'économie du développement durable (CEDD)** a pour mission d'éclairer l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du climat, des transports et du logement, notamment par l'analyse des données statistiques et la confrontation des analyses économiques. Des chercheurs employés par des organismes de recherche y participent, mais les neuf membres de droit de la commission sont des spécialistes appartenant à des structures ministérielles : le Commissariat général au développement durable, la Direction générale du Trésor, le Conseil d'analyse économique, le Haut Conseil pour le climat, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Quinze autres membres sont nommés au titre de leur rôle économique et social dans les domaines concernés et dix sont des personnalités qualifiées nommées au titre de leur compétence en matière d'économie dans les domaines concernés (c'est dans cette catégorie que les chercheurs peuvent se retrouver).

Elle est assistée de quatre formations permanentes qui examinent les comptes et les indicateurs économiques dans ces domaines. La CEDD contribue à l'harmonisation des méthodes de description, d'estimation et d'analyse coûts-bénéfices, et remet chaque année un rapport d'ensemble sur l'économie de l'environnement. Le secrétariat de la Commission et des formations permanentes est assuré par le Commissariat général au développement durable⁽⁷²⁾.

Le Conseil national de la protection de la nature (CPCN), créé en 2016, est une instance d'expertise scientifique et technique, compétente en matière de protection de la biodiversité et plus particulièrement de protection des espèces, des habitats, de la géodiversité et des écosystèmes. Il donne son avis sur les projets

⁽⁷¹⁾ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-programme-travail-fevrier.pdf>

⁽⁷²⁾ [https://www.ecologie.gouv.fr/commission-leconomie-du-developpement-durable#:~:text=La%20Commission%20de%20l'%C3%A9conomie%20du%20d%C3%A9veloppement%20durable%20\(CEDD\),des%20transports%20et%20du%20logement](https://www.ecologie.gouv.fr/commission-leconomie-du-developpement-durable#:~:text=La%20Commission%20de%20l'%C3%A9conomie%20du%20d%C3%A9veloppement%20durable%20(CEDD),des%20transports%20et%20du%20logement)

de textes législatifs ou réglementaires concernant ses domaines de compétences (création d'espaces naturels protégés ou encore réglementation relative aux espèces protégées, ou aux espèces invasives, etc.)⁽⁷³⁾. Les membres examinent au sein de plusieurs instances les textes qui leur sont soumis par l'administration, et peuvent s'autosaisir.

Le CNPN plénier assure l'examen de dossiers à son niveau, comme le prévoient plusieurs réglementations et délègue certaines de ses missions à deux commissions, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs ou de groupes de travail : la commission espaces protégés et la commission espèces et communautés biologiques. Le CNPN s'est également doté de deux groupes de travail en 2019 : le groupe de travail "Géodiversité" et le groupe de travail "Flore-Conservatoires botaniques nationaux".

2.12 Les organismes qui mobilisent la connaissance scientifique de façon ponctuelle

Les commissions du Sénat sont des organismes de travail spécialisés dans l'étude de problèmes généraux ou ponctuels - notamment d'ordre législatif - avant leur examen en séance publique. Leurs modalités de travail sont fixées par le chapitre III du Règlement du Sénat.

Il existe 7 commissions permanentes du Sénat⁽⁷⁴⁾ : la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des affaires sociales, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, la commission des finances, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, leurs missions d'information.

En plus des commissions permanentes, plusieurs structures temporaires sont actives auprès du Sénat :

- Des commissions d'enquête, qui permettent aux Sénateurs qui la composent de recueillir par eux-mêmes des informations et de les porter à la connaissance du Sénat - et de l'opinion publique - soit sur la gestion d'un service public, soit sur des faits déterminés particulièrement graves. La mission des commissions d'enquête prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées.
- Des commissions spéciales : à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.
- Des commissions mixtes paritaires, qui sont composées à égalité de députés et de sénateurs, sont constituées pour concilier le point de vue de l'Assemblée nationale et du Sénat sur un texte de loi en cours de "navette".
- Des missions d'information, qui peuvent être constituées pour assurer leur rôle d'informer les sénateurs et de les assister dans leur mission de contrôle du gouvernement. Une délégation est alors chargée d'étudier le problème concerné, soit en France, soit à l'étranger, et de publier un rapport. Les missions d'information sont constituées de membres de différentes commissions, équitablement représentées. Les missions d'information étudient les problèmes de manière transversale, en dépassant les frontières des commissions permanentes du Sénat.

Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale⁽⁷⁵⁾ sont en nombre de huit. Sauf lorsqu'une commission spéciale est constituée, tout projet ou proposition de loi est envoyé pour examen devant une commission permanente, qui en débat. Leur deuxième rôle est d'informer l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Le Gouvernement, le président d'une commission permanente, un président de groupe ou quinze députés au moins peuvent demander la constitution d'une commission spéciale pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi.

⁽⁷³⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-national-protection-nature>

⁽⁷⁴⁾ <https://www.senat.fr/commission/>

⁽⁷⁵⁾ <https://www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/commissions-index.asp>

Enfin, les commissions d'enquête sont formées à l'initiative d'un ou plusieurs députés pour recueillir, sur un sujet précis, des éléments d'information en vue de les soumettre à l'Assemblée. Elles disposent de larges pouvoirs tels que le droit de citation ou l'habilitation à se faire remettre tout document de service.

Dans leurs travaux, les commissions peuvent être amenées à auditionner des scientifiques et/ou à consulter des documents de nature scientifique. Par exemple, dans son rapport d'information qui fait le bilan des négociations climatiques de Glasgow (COP26), les sénateurs rapporteurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (commission permanente) ont auditionné plusieurs experts du GIEC⁽⁷⁶⁾.

Ou encore, la mission d'information « *Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française* », a auditionné des représentants décisionnels du monde de la recherche, des universités comme des organismes de recherche⁽⁷⁷⁾. Un troisième exemple est celui de la mission d'information « *Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle* » qui a auditionné entre autres une enseignante-chercheuse à l'EHESP⁽⁷⁸⁾.

Des scientifiques peuvent également se retrouver, en nombre limité, **dans des instances de concertation avec les parties prenantes** qui fonctionnent auprès des ministères, tels que le Comité National pour la Biodiversité (CNB), le Comité national de l'eau (CNE), le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, le Conseil National de l'Air, le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques (CSPRT), le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). Au près du Ministère de l'Agriculture, fonctionnent notamment le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et le Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV).

Par exemple, créé par la même loi que le CPCN, **le Comité National pour la Biodiversité (CNB)** a un rôle d'échanges et de consultation en matière de biodiversité. Il peut être consulté par le gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité, ou peut s'autosaisir. Le CNB organise des concertations avec d'autres instances dont les missions sont relatives à la biodiversité, et donne son avis sur les orientations stratégiques de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Il est composé de maximum 150 membres, représentant les collectivités territoriales, les établissements publics nationaux concernés par la biodiversité, des organismes socio-professionnels concernés, les propriétaires fonciers, des usagers de la nature, des associations du domaine, les gestionnaires des espaces naturels, des scientifiques et des personnalités compétentes.

Un autre exemple est **le comité d'experts apicoles rattaché au Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV)**, organisme placé auprès du ministère de l'agriculture et est consulté sur des questions relatives à la politique sanitaire animale et végétale. Le comité est composé d'environ 25 organisations : organisations sanitaires apicoles, syndicats, organisations vétérinaires, organismes de recherches, administration. Il entreprend des consultations sur des questions de politique sanitaire apicole et de santé des abeilles domestiques.

Le conseil national de la transition écologique (CNTE) est une instance de dialogue social environnemental. Il est consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et à la responsabilité sociale des entreprises.

Le Conseil peut être saisi par le Premier ministre ou le ministre chargé de l'écologie, ou s'autosaisir. Il doit également contribuer à la préparation des négociations internationales sur l'environnement. Le conseil est composé de 50 membres, il est présidé par le Ministre de l'écologie et inclut 6 collègues : élus, syndicats, organisations d'employeurs, associations dans le domaine de l'environnement, associations représentant la société civile, parlementaires.

⁽⁷⁶⁾ <http://www.senat.fr/rap/r21-279/r21-2791.pdf>

⁽⁷⁷⁾ http://www.senat.fr/commission/missions/2021_recherche_innovation_industrie.html

⁽⁷⁸⁾ http://www.senat.fr/commission/missions/2021_securite_sociale_ecologique_du_xxieme_siecle.html

Ou encore, instauré en 1964, **le Comité national de l'eau (CNE)** est consulté sur les grandes orientations de la politique de l'eau. Il comprend 166 membres dont des représentants des usagers, des collectivités territoriales, des établissements publics de l'Etat, des parlementaires, des représentants du CESE, des présidents des comités de bassin et des comités de l'eau et de la biodiversité, et des personnalités qualifiées.

3 Défis et opportunités

Dans leur comparaison internationale des réponses à l'épidémie de Covid-19, Giraud et Warin (2020) posent la question de l'autonomie des savoirs experts scientifiques vis-à-vis du pouvoir politique, et donc de leur capacité d'alerter ce dernier en cas de problème. Cette question peut se traduire par trois autres : celle des mécanismes de formulation des saisines, celle des mécanismes de veille et celle de la tutelle.

Au centre de la première préoccupation est la manière de construire les questions auxquelles l'expertise doit répondre. Lorsque les comités d'experts sont amenés à répondre à une question, celle-ci a souvent été déjà travaillée en amont par les instances demandeuses d'expertise (ministères, agences...). La saisine s'impose aux experts et le degré de discussion de ses termes par les experts eux-mêmes est variable, mais peut être nul dans certains cas. Que la question soit considérée adaptée au problème à résoudre ou pas par les experts, ils doivent y répondre sans nécessairement pouvoir la reformuler ou l'amender.

Le savoir scientifique s'inscrit sur une échelle d'audibilité qui va de l'inaudible - en raison de l'éloignement entre certains scientifiques et les sphères du pouvoir, à la grande proximité (agences dédiées, services et directions des ministères) qui répondent essentiellement aux interrogations des politiques publiques que portent les ministères. La question qui peut se poser c'est en quelle mesure ces dernières éclairent le pouvoir sur des considérations que lui-même ne formule pas. Les mécanismes de l'expertise sont construits en France pour répondre aux besoins exprimés par les pouvoirs politiques, qui peut décider ou pas d'ouvrir l'éventail des possibles à des questionnements alternatifs, ou de construire une capacité de s'informer sur des questions qu'ils ne se posent pas. L'écosystème est construit à la manière d'un portefeuille d'organismes mobilisables en fonction des questions à répondre et du contexte spécifique de ces questions, qui peut être caractérisé en termes de ressource de compétence et de légitimité que le pouvoir veut mobiliser (plutôt technique, plutôt institutionnelle ou plutôt académique).

La deuxième question est celle des mécanismes de veille scientifique, dont l'objectif serait de faire remonter des alertes scientifiques sur des problèmes existants ou nouveaux jusqu'aux décideurs, qui incluent par exemple la participation de scientifiques aux instances actives auprès des ministères ou d'agences, les interactions régulières entre les représentants des organismes de recherche et leurs tutelles, les conseils scientifiques placés auprès des ministères ou d'agences nationales, ou encore les collaborations formalisées par des contrats de coopération entre ces dernières et les laboratoires de recherche. La question de l'efficacité des mécanismes de veille scientifique existants pourrait faire l'objet d'une analyse.

La question de l'autonomie des organismes peut aussi être analysée à la lumière de la question de la tutelle. L'exercice d'une tutelle permet aux ministères concernés de donner une orientation stratégique dans le champ de production de connaissances ou d'expertise concernés au travers de la mise en œuvre et du renouvellement des contrats d'objectifs signés entre ces organismes et l'État. La tutelle « *est une fonction d'encadrement de l'exercice de l'autonomie de gestion d'un organisme, constitué sous la forme d'une personne morale distincte de celle qui en exerce la tutelle (l'État, une collectivité territoriale, etc.). La tutelle est la contrepartie du financement public ou de la capacité à facturer des services auprès des usagers que la puissance publique accorde pour la mise en œuvre d'une mission de service public ou de tout ou partie d'une politique publique. Elle se traduit notamment par le fait qu'un certain nombre d'actes de ces personnes morales ne peuvent être mis en œuvre que s'ils ont été approuvés par l'autorité de tutelle⁽⁷⁹⁾* ». N'ayant pas fait l'objet d'analyse ici, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur la relation entre tutelle et contribution de l'activité scientifique à l'éclairage des politiques publiques, mais certaines pratiques concrètes de liens entre organismes de recherche (EPST et EPIC) et les ministères ont été présentées dans les chapitres précédents.

On peut poser la question du lien entre le statut juridique des organismes et les formes de légitimité, ainsi que la capacité d'influence sur la décision de la connaissance produite, que le pouvoir politique entend accorder mais également attendre d'eux. Dans le cas d'une agence le savoir s'inscrit juridiquement dans une logique de pertinence réglementaire immédiate, alors que dans le cas de la recherche la logique peut être vue comme s'inscrivant dans une optique d'éclairage global qui peut influencer ou pas le cours décisionnel « business as usual ». La question qui mérite discussion est : plus l'organisme est juridiquement conçu pour être proche du pouvoir, plus sa voix est sollicitée mais aussi entendue ? Mais également la question jumelle : plus l'organisme est proche du pouvoir, moins a-t-il d'autonomie dans les réponses qu'il peut lui fournir, et de

(79) <https://www.budget.gouv.fr/reperes/operateurs-et-organismes-publics/articles/les-acteurs-de-la-tutelle-et-du-contrôle-des#:~:text=La%20tutelle%20est%20la%20contrepartie,partie%20d'une%20politique%20publique>

capacité d'auto-saisine ? Plus il est juridiquement proche du pouvoir, plus ses procédures de travail peuvent être influencées par ce dernier également, et par conséquent la construction du savoir en réponse à la question posée ?

Aborder l'écosystème par le statut juridique permet de poser la question des facteurs qui déterminent l'audibilité des connaissances qui ne s'inscrivent pas dans la sphère de préoccupations immédiates du pouvoir mais qui peuvent être pertinentes pour la gouvernance des questions qui concernent la société française. Si les mécanismes de demande (politique) – réponse (d'un fournisseur de connaissances scientifiques) semblent fonctionnels à première vue, et répondant aux priorités du pouvoir, les mécanismes d'interaction inverse, initiés par les producteurs de savoir qui s'autosaisissent, semblent beaucoup plus flous et à statut juridique incertain.

Peut-on considérer que, pour se faire entendre, des connaissances ainsi ignorées peuvent prendre des voies alternatives pour porter le message aux oreilles du décideur (contestation associative ou syndicale, presse, réseaux sociaux...) ? Quelle est la part des échanges informels et réguliers, au sein des organismes à l'interface science – politique et entre ces organismes et le pouvoir politique, dans la remontée d'informations utiles pour la décision ? De manière globale, la question de la connaissance (volontairement ou involontairement) « non-demandée » (mais potentiellement pertinente) est un des enjeux centraux de l'organisation de l'écosystème de la science pour la décision.

Par ailleurs, la question du statut juridique peut se poser en rapport avec la priorisation des questions par le pouvoir public : peut-on voir dans des statuts juridiques parfois temporaires et relativement fragiles comme association loi 1901, fondation, groupement d'intérêt scientifique, groupement d'intérêt public – un signe d'un moindre intérêt pour les problématiques traitées par ces organismes (pollution de l'air, biodiversité, agriculture biologique, santé au travail...)?

Une deuxième question majeure qui se pose pour l'écosystème français est celle de la place de la connaissance scientifique dans la décision, de manière plus générale. La décision politique inclut-elle sérieusement la connaissance scientifique dans l'équation de la décision, ou cette dernière se fonde-t-elle essentiellement sur d'autres critères à l'exclusion volontaire et consciente de la connaissance scientifique ? Cette question va de pair avec une autre : le savoir scientifique est-il volontaire pour s'ouvrir à des questionnements venant de l'extérieur de la communauté académique, y compris de la sphère décisionnelle ?

Un élément me paraît important pour caractériser la relation sciences – politiques publiques mais n'a pas été inclus dans le tableau 1 faute de temps disponible pour le traiter, à savoir les procédures de travail spécifiques, mobilisées dans le travail d'interface. Ces procédures incluent :

- Le niveau de formalisation de l'interaction avec les décideurs : d'opportuniste à régulier et très formalisé.
- Les conditions de travail (formelles ou informelles) (conflits d'intérêts, expertise ouverte à la société civile / professionnels ou pas, statut du consensus et des opinions minoritaires, rémunération des experts, rapports hiérarchiques, procédures institutionnelles à respecter, relations avec les intermédiaires...).
- Les ressources humaines et financières allouées pour répondre à la question et qui fournit ces ressources : origine, niveau (faible à significatif).
- Les ressources de connaissances considérées (recherche propre, recherche académique, connaissances produites par des cabinets d'études, science réglementaire...).
- Les formes de sélection et de "validation de la qualité" des connaissances pour définir ce qui constitue une "preuve" : processus d'établissement de normes de qualité des connaissances de qualité, modèles d'interaction avec des acteurs non scientifiques autres que les décideurs politiques et d'inclusion d'acteurs non scientifiques, connaissances telles que les consultations publiques ou l'interaction en amont avec les industries réglementées, les modes de gestion de la science contestée.
- Les formes et les canaux de communication des résultats (communiqués de presse, rapports...).
- La destination des résultats (communication publique, confidentielle aux demandeurs...).

- Les formes de courtage (formulation de recommandations ou pas, formulation d'options alternatives élaborées pour les décideurs, priorisation des options pour mettre en avant « le meilleur » ou pas, décision prise comme pour la mise sur le marché des produits en agences...).

Pour la même raison, la caractérisation de l'écosystème français n'a pas pu inclure des composantes pourtant essentielles, à savoir les associations non-gouvernementales militantes, les bureaux d'études et les laboratoires privés, les think-tanks et d'autres structures à but non-lucratif représentant des industriels, et les journalistes scientifiques. Ces acteurs de l'écosystème jouent des rôles majeurs dans l'interface sciences – politiques, qu'il conviendrait de caractériser, et ce d'autant plus que des formes de discordance entre connaissances produites par ces différentes composantes de l'écosystème et les connaissances académiques se manifestent régulièrement et alimentent des controverses (on peut évoquer par exemple les tensions entre connaissances académiques et science réglementaire – en particulier toxicologie – produite par des laboratoires privés ou cabinets d'études pour le compte des industriels, dans des procédures réglementaires).

Le rapport entre connaissance académique et connaissance produite par les cabinets de conseils et les laboratoires privés est particulièrement important, vu la place de ces structures dans la production de connaissances pour la décision. Si on prend l'exemple de la science réglementaire mobilisée pour mettre, maintenir ou retirer du marché des substances chimiques, la quasi-totalité des dossiers soumis par les industriels au niveau européen pour demander l'autorisation de certains usages de leurs substances dans le cadre du règlement européen REACH sont élaborés par des bureaux d'études, tout comme des dossiers d'enregistrement. De même, les études de toxicité déposées par les industriels dans le cadre de procédures réglementaires de mise sur le marché sont extensivement produites par des laboratoires privés. S'il ne relève pas directement de la demande du pouvoir public, ce type de connaissance joue toutefois un rôle central dans la prise de décisions. Et même s'ils sont produits pour les besoins réglementaires européens, les autorités françaises les utilisent pour accomplir leur rôle dans ce paysage réglementaire européen.

Plus particulièrement en France, le rapport récent de la Commission d'enquête dédiée à l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques (2022) caractérise cette influence de « tentaculaire » et questionne les raisons pour lesquelles les décideurs peuvent préférer ces structures privées à la place des compétences déjà disponibles en son sein, y compris dans la recherche. Le rapport montre qu'un des principaux critères de priorisation des consultants est la rapidité de leur réponse, notamment dans des contextes de crise qui appellent des réactions politiques fortes et immédiates. Un autre de leurs avantages est la forme de présentation des résultats qui est adaptée aux besoins de la décision voire même l'orientent : souvent sous forme de scénarios, avec leurs avantages et désavantages et même priorisés pour mettre en avant la « meilleure » option.

Un autre enjeu majeur pour le fonctionnement optimal des interfaces sciences – politiques est lié à la communication entre les diverses structures responsables d'un même champ d'action (ex. : les risques pour la santé publique), ce que nous avons identifié dans le présent rapport comme étant des « flux d'informations ». Cette question peut se poser par exemple pour des évaluations du risque auxquelles doivent participer plusieurs agences, en raison notamment des sources d'exposition multiples à un agent (ex. : une substance chimique). Alors que différentes agences peuvent être responsables de la mise en place de réglementations sectorielles différentes (ex. : médicament pour l'Agence du Médicament, et substances chimiques pour l'ANSES), une évaluation complète du risque peut nécessiter de dépasser l'approche sectorielle.

Des flux d'informations réguliers peuvent permettre non seulement une meilleure qualité de la connaissance fournie en appui aux politiques publiques, mais aussi une meilleure cohérence entre les apports de connaissances provenant de sources différentes.

La dimension épistémique de l'écosystème a été peu abordée dans ce rapport, essentiellement sous l'angle de la fonction des organismes et de la contribution de leur expertise aux différentes étapes du cycle de vie de l'action publique. Les connaissances qui circulent dans cet écosystème pourraient être caractérisées en termes de nature (quantitative, qualitative), de contribution des acteurs non-scientifiques à leur production, de normalisation des méthodes, de mécanismes de validation de la « qualité » de la connaissance, de statut juridique sur la propriété intellectuelle ou la confidentialité par exemple, etc.

Les composantes des Ministères (directions, services) sont des structures-clés du courtage des connaissances scientifiques, dont les procédures de travail mériterait une meilleure compréhension et donc une plus grande place dans les travaux en sciences sociales qui analysent les interfaces sciences-société, mais qui représentent un terrain de recherche plutôt difficile d'accès (comme les cabinets de conseil d'ailleurs).

L'écosystème français est caractérisé par une abondance de structures, dont certaines missions peuvent paraître similaires (par exemple sur la question de la biodiversité, ou de la performance énergétique des bâtiments). L'existence des comités d'experts ad-hoc en plus de ces structures, pose la question des raisons de l'existence de ces comités et de la performance globale des structures déjà existantes en réaction aux attentes politiques, notamment en cas de crise. La tendance à rajouter de nouvelles structures (des agences par exemple) à chaque crise, souvent englobant des structures déjà existantes, a déjà été notée (Commission des Affaires Sociales, 2011 ; Giraud et Warin, 2020). Quelles sont les raisons des redondances, et d'où vient le besoin du pouvoir publique de renouveler la structure de l'écosystème ? Il semble que, à l'épreuve d'un dysfonctionnement relevé par une crise et les débats sociaux associés, l'écosystème se modifie par la création d'une nouvelle structure qui reprend souvent une ou plusieurs structures déjà existantes – qui ainsi disparaissent – pour renouveler leur mission sous un nouveau nom, mieux adapté à la terminologie et à la problématique de la dernière controverse.

Références

- Angotti, M., 2020, 'Un phénomène inhérent à notre modèle social : la guerre des expertises', *Revue française des affaires sociales*, 2020/4, pp. 73-77, doi : [10.3917/rfas.204.0073](https://doi.org/10.3917/rfas.204.0073).
- Calvo, F., 2020, 'L'indépendance de l'expertise, gage de confiance', *Revue française des affaires sociales*, 2020/4, pp. 217-223, doi : [10.3917/rfas.204.0217](https://doi.org/10.3917/rfas.204.0217).
- Commission des Affaires Sociales, 2011, *Rapport d'Information, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Sociales en conclusion des travaux de la mission sur les agences sanitaires et présenté par M. Yves Bur, député*, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3627.asp>
- Commission d'enquête dédiée à l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, 2022, *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*. Sénat, 16 mars 2022, URL : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-578-1-notice.html>.
- Demortain, D., 2021, 'Sociologia da ciência e da expertise', édité par Porto de Oliveira, O., Hassenteufel, P., *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos : teorias, abordagens e conceitos*, pp. 153-173, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, URL : <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>.
- Girard, J-F., Lalande, F., Salmi, L-R, Le Bouler, S., Delannoy, L., 2006, *Rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France*, Ministère de la Santé et des Solidarités, Paris, URL : <https://www.vie-publique.fr/rapport/28590-rapport-de-la-mission-devaluation-et-dexpertise-de-la-veille-sanitaire>.
- Giraud, O., Warin, P., 2020, 'Avant-propos. L'expertise dans les domaines d'action publique du sanitaire et du social : de crise en crise', *Revue française des affaires sociales*, 2020/4, pp. 7-33, doi : [10.3917/rfas.204.0007](https://doi.org/10.3917/rfas.204.0007).
- Gluckman, 2018, 'The role of evidence and expertise in policy-making: the politics and practice of science advice', *Journal & Proceedings of the Royal Society of New South Wales*, Vol. 151, No. 1, pp. 91-101, ISSN 0035-9173/18/010091-11, URL : <https://www.biodiversitylibrary.org/page/59205666>.
- Granjou, C., 2003, 'L'expertise scientifique à destination politique', *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1, No. 114, pp. 175-183, doi : [10.3917/cis.114.0175](https://doi.org/10.3917/cis.114.0175).
- Lamy, J., 2019, 'Gouverner par l'expertise scientifique et technique – note critique', *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 8/2019, pp. 149-165, doi : [10.4000/cdst.789](https://doi.org/10.4000/cdst.789).
- Palier, B., 2020, 'En France les hauts fonctionnaires cherchent à monopoliser l'expertise dans le domaine social', *Revue française des affaires sociales*, 2020/4, pp. 225-233, doi : [10.3917/rfas.204.0225](https://doi.org/10.3917/rfas.204.0225).
- Pedersen, D.B., Hvidtfeldt, R., 2021, *The Danish Eco-System of Science for Policy*. Danish Council for Research and Innovation Policy, Ministry of Higher Education and Science, Denmark, URL : <https://vbn.aau.dk/en/publications/the-danish-eco-system-of-science-for-policy>.
- Restier-Melleray, C., 1990, 'Experts et expertise scientifique. Le cas de la France', *Revue Française de science politique*, 40^e année, No. 4, pp. 564-585, URL : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1990_num_40_4_394498.

Liste des abréviations et des définitions

AASQA	Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air
ACTA	Association de Coordination Technique Agricole
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDRA	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CBN	Conservatoires Botaniques Nationaux
CBNP	Conservatoire botanique national du bassin parisien
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEDD	Commission de l'économie du développement durable
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNB	Comité National pour la Biodiversité
CNE	Comité national de l'eau
CNO	Comité national d'orientation
CNOPSAV	Comité d'experts apicoles rattaché au Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNTE	Conseil national de la transition écologique
CPCN	Conseil national de la protection de la nature
CSPRT	Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CTI	Consultance à titre individuel
DAPP	Direction de l'appui aux politiques publiques
DEPE	Direction de l'expertise scientifique collective, de la prospective et des études
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
EC2I	Expertise et consultance institutionnelle
EHESP	École des hautes études en santé publique

ENGREF	École nationale du génie rural, des eaux et des forêts
ENS	École Normale Supérieure
EP	Établissement public
EPA	Établissements Publics Administratifs
EPCSCP	Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPIC	Établissements publics à caractère industriel et commercial
EPST	Établissements publics à caractère scientifique et technologique
ESCO	Expertises scientifiques collectives
ESR	Enseignement supérieur et de recherche
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
FREDON	Fédération nationale de lutte contre les organismes nuisibles
GREC	Groupes Régionaux d'Experts Climat
HCC	Haut Conseil pour le Climat
HCTISN	Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INRS	Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ITAB	Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques
ITSAP	Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation
LCSQA	Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air
MCTRCT	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
MNHN	Muséum national d'Histoire naturelle
MPES	Mission pour l'expertise scientifique
MTE	Ministère de la Transition écologique
ODD	Objectifs de développement durable
OFB	Office Français de la Biodiversité
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OQAI	Observatoire de la qualité de l'air intérieur
OQALI	Observatoire de la qualité de l'alimentation
PAC	Politique agricole commune

PCAET	Plan Climat-Air-Énergie Territorial
PSPC	Les Plans de surveillance et de contrôle
SNBC	Stratégie Nationale Bas-Carbone
SNRE	Stratégie Nationale de la Recherche Énergétique
UPEM	Université Paris-Est Marne-la-Vallée
UGE	Université Gustave-Eiffel

Liste des figures

Figure 1. Caractérisation des EPST et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques ..	13
Figure 2. Caractérisation de l'INRAE et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques .	14
Figure 3. Caractérisation des EPIC et leurs profils « recherche » (gauche) et « données » (droite)	17
Figure 4. Caractérisation du CIRAD et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques ..	19
Figure 5. Caractérisation du MNHN et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques ..	23
Figure 6. Caractérisation de l'UGE et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques ...	24
Figure 7. Caractérisation des Grandes écoles et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	25
Figure 8. Caractérisation des EPA et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques ...	26
Figure 9. Caractérisation des Autorités indépendants et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	31
Figure 10. Caractérisation de l'OPECST et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	32
Figure 11. Caractérisation des composantes des ministères et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	33
Figure 12. Caractérisation des académies et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	37
Figure 13. Caractérisation des associations loi 1901 et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	38
Figure 14. Caractérisation des Instituts techniques agricoles et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	39
Figure 15. Caractérisation des Organismes à statut variés et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	41
Figure 16. Caractérisation des Comités et leurs actions scientifiques pour l'éclairage des politiques publiques	42

Liste des tableaux

Tableau 1. Les étapes dans le cycle de vie de l'action publique11

Tableau 2. Catégories d'organismes et leurs fonctions pour la relation sciences – politiques publiques12

COMMENT PRENDRE CONTACT AVEC L'UNION EUROPÉENNE?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_fr

Par téléphone ou par écrit

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:
 - via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),
 - au numéro de standard suivant: +32 22999696;
- en utilisant le formulaire suivant: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_fr

COMMENT TROUVER DES INFORMATIONS SUR L'UNION EUROPÉENNE?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa (european-union.europa.eu).

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez consulter ou commander ces publications à l'adresse op.europa.eu/fr/publications. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre de documentation local (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1951 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail data.europa.eu donne accès à des jeux de données ouvertes provenant des institutions, organes et agences de l'UE. Ces données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non. Le portail donne également accès à une multitude de jeux de données des pays européens.

Le service de la Commission européenne pour la science et le savoir

Centre commun de recherche

La mission du JRC

En tant que service de la Commission européenne pour la science et le savoir, le Centre commun de recherche (Joint Research Centre – JRC) apporte son aide à l'élaboration des politiques de l'Union européenne en fournissant des informations probantes en toute indépendance.



EU Science Hub

ec.europa.eu/jrc



@EU_ScienceHub



EU Science Hub - Joint Research Centre



EU Science, Research and Innovation



EU Science Hub



Office des publications
de l'Union européenne