



ESO, Axe 3 - Journée du 4 mars 2019 (Le Mans)

Appel à communication

Quelles expertises pour guider et/ou évaluer les nouvelles modalités de l'action publique, articulant logiques institutionnelles et non institutionnelles

Les recherches relatives à l'axe 3 de l'UMR ESO (Espaces et Société) visent à discuter la relation entre deux approches de l'action publique. Il s'agit d'une part de leur caractère institutionnel, centré sur les politiques publiques et l'action directe des acteurs publics locaux, régionaux ou nationaux ; d'autre part des pratiques ordinaires, de populations, de groupes sociaux organisés ou non, ayant, que cela soit l'objectif ou pas, un impact sur la vie collective, sur le territoire et sur l'action publique. Les précédents séminaires ont eu pour visée d'identifier ces deux pôles dans les recherches proposées par les auteurs et d'analyser les passages de l'un à l'autre. Les discussions ont permis d'identifier le caractère plus complexe de la lecture des études de cas, avec des situations intermédiaires multiples entre ces deux pôles d'analyse, pouvant donner lieu à des typologies les combinant de façons variées (séminaire du 10 décembre).

Ce nouveau séminaire prolonge la réflexion en questionnant plus spécifiquement l'expertise qui, placée en amont pour guider l'action publique, ou placée en aval pour l'évaluer, doit composer avec ces situations complexes combinant logiques institutionnelles « descendantes » et initiatives ordinaires « remontantes ». Certains acteurs passent également d'une expertise d'usage à une implication opérationnelle dans un projet de territoire, introduisant des rôles différenciés selon les contextes. L'expertise, elle-même, produit des rapports de force qui peuvent être négociés, instrumentalisés et controversés.

Comment ces nouvelles modalités de l'action publique renouvellent-elles les démarches de l'expertise ? Comment font-elles évoluer le statut même de l'expert, son rôle d'accompagnement de l'action publique ? Les communications pourraient également interroger des interfaces nouvelles entre expert et médiateur / légitimité et expertise / arbitrer et expertiser.

Ce séminaire pourra enfin permettre de développer des analyses réflexives sur les pratiques de l'enseignant-chercheur, si tant est que ses missions puissent être considérées comme relevant d'une « expertise » (par exemple dans le cadre de recherche-action, mais pas exclusivement).

Les communications proposées porteront sur des objets de recherche très différents, reflétant la diversité des études de cas de l'UMR. Il est toutefois demandé aux auteurs d'essayer de structurer leur réflexion autour des démarches de l'expertise et du statut de l'expert, afin d'avoir une réflexion collective favorisant une montée en généralité.

Compte-rendu des interventions

➤ 9h45 : Marion Florez (Université de Rennes 2, UMR ESO)

Habitants-Opposants, « experts-attachés » ? Des nouvelles modalités d'expertise à leurs effets sur l'action publique.

Marion Florez, doctorante à l'Université de Rennes 2, en 1ère année de thèse sur un financement de la DREAL.

Marion Florez commence sa présentation par un cadrage théorique important, qui se construit autour des concepts d'« **expertise par délégation** » (Sintomer, 2005), d'« **expertocratie** » (Gorz, 1992) et d'« **experts attachés** » (Centemri, 2015). Elle observe une transition de l'expertise scientifique à l'expertise par délégation. Les associations sont ainsi sollicitées pour produire une expertise sociale. A l'opposé, la division expert / profane est créée par les acteurs institutionnels, car lorsque ces derniers font appel aux savoirs habitants, de façon individuelle, c'est parfois pour marginaliser les associations.

Par ailleurs, il existe différents types de savoirs par les habitants, liés à leurs expertises : raison ordinaire, expertise citoyenne, et savoir politique. L'expertise scientifique se veut rationnelle alors que **l'expertise habitante remet au cœur l'espace vécu et les sentiments**. L'attachement au territoire joue dès lors un rôle prépondérant et la connaissance de l'objet croise la connaissance du territoire. On peut parler de dualité entre expertise habitante et expert attaché.

Le deuxième axe que Marion Florez aborde concerne la **productivité du conflit et l'émergence de nouvelles formes d'expertise**. Il est important pour les habitants de se soustraire du syndrome NIMBY (Not In My Backyard), en acquérant une valeur d'expert et des connaissances scientifiques lors des conflits. En cela, le cadre proposé par Patrice Melé de « Caractérisation des conflits » est très utile. Les savoirs sont co-construits entre les habitants, ce qui permet de devenir expert dans le cadre de conflits. En outre, il existe un positionnement différent des habitants devenus experts selon si on les considère individuellement ou collectivement.

Pour que la contre-expertise fonctionne, il faut deux formes de contre-expertise : environnementale d'une part, combattant l'adversaire d'autre part. Par exemple, les opposants à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ont développé une cartographie sensible de leur territoire et ont également construit un contreprojet sur l'aéroport actuel de Nantes. Les effets des conflits peuvent permettre de revoir les modalités de l'action publique. Les exemples de l'aéroport de Milan et de Notre-Dame-des-Landes l'illustrent parfaitement. L'outil d'inventaire précis de la faune et de la flore est dans ce cas à la fois **une expertise environnementale et une nouvelle modalité du répertoire d'action collective**.

En conclusion, il faut repenser les principes qui guident la démocratie technique pour enrichir l'action publique. S'interroger sur le rôle des habitants et leur rôle d'expert est dès lors indispensable. Quels sont **les effets de l'enrichissement des nouvelles modalités de l'action publique** ? Il faudrait pouvoir réinterroger les principes guidant l'intérêt général et la prise de conscience des acteurs de demandes sociales ignorées. Questionner le rôle de l'habitant qui remet

en cause l'expertise est une excellente piste de recherche, de même que valoriser les dynamiques conflictuelles, plutôt que de les appréhender comme une seule contrainte pour l'action publique.

Discussion avec le public

- Montrer les **limites de l'expertise scientifique** pourrait permettre de faire émerger une expertise habitante. Par ailleurs, les NTIC ont fait émerger une expertise habitante.
- La thèse est financée par la DREAL de Bretagne qui y voit donc l'intérêt de prendre en compte les **conflits d'acteurs dans les dynamiques d'aménagement littoral**, et pas seulement comme une contrainte à « gérer ». En général, les services de l'Etat voient toujours les conflits de façon assez lointaine. Ils sont ouverts aux regards positifs des conflits, mais sans pour autant y porter beaucoup d'attention, ce qui fait que le paradigme est peut-être en train de changer.
- Quelle **différence entre expertise et savoir** ? L'expertise est la mise en application du savoir. L'expertise reste un mot valise et polysémique. Cela mériterait de réfléchir à qui donne la légitimité de l'expert à un acteur donné ? Par exemple les habitants tirent leur légitimité du fait d'habiter sur le territoire, sans pour autant revendiquer d'expertise scientifique. Certains acteurs deviennent experts pour aller chercher de l'expertise
- La dimension « **émotion** » peut également discréditer l'expertise habitante. Pour aller vers l'expertise, il faut se détacher de l'émotion, pour rentrer dans un savoir savant. Est-ce que le fait de qualifier les citoyens d'experts ne pose pas un problème d'essentialisation des citoyens, car en réalité tous les citoyens ne s'impliquent pas dans ces conflits, seuls certains habitants spécifiques ?
- Il y a aussi le sujet de **la montée en expertise dans un temps long**, qui est rarement analysée.

➤ 10h45 : Patrice Melé, Claudia Cirelli (Université de Tours, UMR CITERES)

Expertise associative et territorialisation de l'action publique dans le domaine des déchets

Patrice Melé s'intéresse depuis récemment à ce que les conflits produisent, parfois de manière positive, parfois négativement. A l'UMR CITERES, le projet a évolué vers un nouvel axe sur « **les formes d'engagement dans l'action publique** ». La communication est issue des premiers résultats d'un projet en cours (2018-2020) d'un APR de la Région Centre, s'intitulant « Actions collectives, engagement de proximité et gestion des déchets ». Il s'agit d'étudier **le rôle des actions collectives dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale de gestion des déchets ménagers**. L'hypothèse sous-jacente est qu'une meilleure connaissance des collectifs existants et que les effets des mesures dépendent des capacités de construire des interfaces avec les acteurs. La région s'intéressait plutôt aux freins collectifs des changements de comportement par rapport aux déchets, autour de la psychologie environnementale, mais l'équipe de CITERES a su les convaincre de s'intéresser au rôle des actions collectives. Ainsi, les apports attendus du projet sont de plusieurs ordres :

- Quels ressorts de l'engagement ?

- Quelles relations entre conflits, participation, et formes d'engagements (du conflit contre incinérateur aux propositions d'alternatives) ? Est-ce que ceux qui se mobilisent initialement pour un conflit, s'impliquent *in fine* plus largement ?
- Comment s'intéresser également aux questions de droit, car le cadre réglementaire est très ambitieux ?
- Quels sont les **facteurs qui conditionnent la réussite et la pérennité d'expérimentations locales** ?
- Quelle relation entre évolutions rapides des objectifs des politiques déchets et les objectifs des associations ?

La politique en question est celle du PRPGD (Plan régional de prévention et gestion des déchets), qui est un « morceau » du SRADDET. Il existe une volonté de conduire un plan participatif et ambitieux, notamment en mobilisant un panel habitants. Le rôle de la commission consultative d'évaluation et de suivi est également très important et au cœur du projet de recherche. Il s'agit ainsi de questionner la place des associations dans cette commission. Trois collèges d'acteurs y sont représentés : les entreprises, les associations et les collectivités (or les éco-organismes sont dans le collège des acteurs publics avec les collectivités, région et services de l'état). D'ailleurs, il y a eu une plainte de la part des collectivités contre le plan, arguant que les associations étaient trop nombreuses.

Deux associations très différentes y sont représentées. Une association militante (la SEPANT issue de France Nature Environnement) et une autre association plutôt récente (Zéro déchets Touraine). Leur position est de faire changer les pratiques pour que tout le système actuel de gestion des déchets s'écroule car il n'y a plus suffisamment de déchets. Les associations demandent ainsi des objectifs plus contraignants que les objectifs nationaux et de raccourcir les délais de mise en œuvre.

Par ailleurs, les EPCI y sont très opposés jusqu'à remettre en cause la réglementation nationale et les objectifs de réduction des déchets. En effet, la région Centre est en surcapacité de traitement, ce qui n'est pas anodin. Il y a donc une déconnection entre le plan et les modalités d'application, avec une réflexion difficile sur les effets du passage à l'échelle régionale. Les résultats du plan sont ainsi très inclusifs par rapport à ce qui avait été fait dans les plans départementaux il y a une dizaine d'années.

Le projet a commencé à **décrire les associations** par types d'action à l'échelle régionale : déchets ou environnement, ou éducation à l'environnement... Certaines ont un mode d'action sur la sensibilisation, sur l'éducation, sur le lobbying, plus proche des acteurs publics, ou plus enclin à travailler sur les pratiques des habitants. Beaucoup d'associations intègrent leur action dans le cadre des politiques publiques, notamment car les acteurs publics ont moins de moyens pour travailler sur le terrain.

Les leçons de ce projet pour **la réflexion sur l'expertise associative** implique qu'il faille distinguer expertise, compétences et savoirs, notamment en identifiant les situations d'expertise. Qui est en situation d'expertise et dans quelle situation ? Par exemple, l'ADEME défend souvent les mêmes positions que « Zéro déchets Touraine ». L'action de contre-expertise qui vise à rendre discutable une décision (alors que l'expertise vise justement à rendre indiscutable la décision), est souvent mise en exergue. Par exemple, certains universitaires ne sont pas experts sur les déchets en tant qu'universitaires, par contre ils le sont lorsqu'ils interviennent au nom de l'association « Zéro

déchets ». Ils ont donc réussi à créer l'espace dans lequel ils pouvaient devenir experts. En effet, il y a des compétences sur un domaine scientifique ou des compétences sur un objet donné (avec l'emploi d'acronymes ou de vocabulaire technique par exemple). Cela les amène à formuler des pistes de recherche à venir :

- Quelle est la spécificité de la gestion des déchets ? Ce thème donne l'impression d'une grande technicité, donc des compétences difficiles à acquérir, mais en même temps, il y a une grande **capacité de concernement** (afin que la population se sente concernée).
- Comment analyser le rôle des associations pour faire actualiser localement le droit ?
- Doit-on distinguer **experts et « entrepreneurs de causes »**, ce qui signifie lobbyistes ?

Discussion avec le public

- Il est important de noter que le préfet peut à la fin du processus de consultation faire « son » choix final. Il y a une commission officielle (Commission consultative d'évaluation et de suivi), des groupes de travail et un panel citoyen (citoyens rémunérés pour cela). Le panel citoyen a acquis une vraie compétence d'expert. Pour construire ce panel citoyen, ils ont été chercher un échantillon représentatif.
- Qu'entend-t-on par **engagement** dans le domaine des déchets ? Est-ce de l'ordre institutionnel, associatif, lié aux pratiques individuelles ? il y a finalement assez peu de mobilisation sur ce sujet.
- La planification régionale, balbutiante, a déjà du mal à intégrer les acteurs institutionnels (collectivités, fédérations pro, chambres, universités...), donc il semble qu'on n'en est pas encore au stade d'intégrer les mobilisations citoyennes.

➤ 13h45 : Philip Milburn (Université de Rennes 2, UMR ESO)

Expertise et gouvernementalité : les politiques pénales territoriales

La communication de Philip Milburn ne porte pas sur l'évaluation des politiques pénales, mais sur la mise en œuvre de l'action publique. Pour lui, l'expertise est un **jugement légitime porté sur une situation ou un objet, sur la base d'un savoir constitué ou institué**. Ainsi, le jugement est important et l'expertise n'est pas le fait d'avoir une connaissance, mais de la mettre en œuvre au travers d'une action et sur la base de cette action. Il s'agit ainsi de faire des « micro-choix » en lien avec un jugement de la part de l'expert. Qu'en est-il de l'application de cette expertise à la justice pénale ?

Philip Milburn reprend la **gouvernementalité** au sens de Michel Foucault, c'est-à-dire la manière d'aborder l'action publique. Ce concept d'action publique diffère de celui de politique publique, puisqu'on y inclue l'action des citoyens. La gouvernementalité est donc **l'exercice du pouvoir par la catégorisation des populations et l'imposition de logiques normatives**. La prison est un mode de traitement normatif lié à la conception de la criminalité. La gouvernementalité n'est donc ni le gouvernement (ou les institutions politiques), ni la gouvernance (comme l'organisation de ce pouvoir qui s'applique à l'Etat, aux entreprises, etc.). Elle ne désigne pas les institutions, pas les individus, mais plutôt la façon dont les normes sont incorporées par tous les acteurs et qui font que le pouvoir s'applique à eux. Il s'agit donc de la manière par laquelle les acteurs sociaux incorporent les normes et agissent en conséquence.

Il s'agit dans le travail de Philip Milburn de traiter les acteurs institutionnels (par exemple le procureur) en termes d'expertise. Ce n'est pas simplement considérer les acteurs publics comme des bras « armés » de l'État mais envisager qu'ils ont une marge de manœuvre plus ou moins grande. Les juges, mais aussi les procureurs, les policiers, les personnels pénitentiaires, etc. sont des acteurs institutionnels et chacun a sa propre marge de manœuvre, c'est-à-dire une **capacité d'action discrétionnaire et donc une certaine expertise qu'il met en œuvre à partir de son savoir spécifique**. Le droit semble être l'expertise centrale, mais en réalité cela mobilise également d'autres capacités d'expertise. **La gouvernementalité se base sur une expertise, pas seulement liée à un individu, mais à un construit collectif**.

Les populations ont un statut différent par rapport à ces infractions, de même qu'on retrouve aussi différentes catégories d'espaces (comme la prison, etc.). En effet, **les sanctions diffèrent d'un territoire à l'autre, car il n'y a pas la même expertise partagée sur chaque territoire**. Il est question de créer une expertise en réseau avec tous les acteurs d'un territoire (juge, police, associations, services sociaux, etc.) pour gérer un problème pénal de nature donnée (drogue, violences conjugales ou autres). Ainsi, **l'expertise contextualisée** produit des formes d'organisations différentes. Le droit n'est donc qu'une boîte à outil, alors que dans beaucoup de métiers c'est plutôt la négociation dont il est question, plutôt que l'application du droit « pur ». Il s'agit donc d'un **savoir évaluatif, car l'expert juge de la gradation de l'infraction**, ce qui implique forcément une part d'évaluation subjective.

Depuis les années 1980, l'apparition de nouveaux dispositifs de réponse pénale change la donne, car ils sont assez différents de ce qu'il y avait avant, avec moins de peine de prison mais des dispositifs d'accompagnement plus complexes. Aujourd'hui, on influe par exemple pour que le prévenu soit consentant à sa peine. Cela signifie que le **condamné devient également un peu expert**. 80% des peines sont négociées aux Etats-Unis, contre seulement 5% en France. Et donc on peut parler de gouvernementalité car les détenus s'approprient la norme en acceptant la peine. En conclusion, cela signifie que le condamné devient également expert de lui-même.

Discussion avec le public

- Peut-on **homogénéiser les différentes expertises** et dans quel contexte ? Dans la politique pénale, les procureurs ont toujours une liberté d'action. Les différents services concernés ont l'obligation de se concerter sur chaque point. Il y a une définition de contrats d'objectifs communs. Le procureur rend une évaluation annuelle. Des rapports d'évaluation, mais sans que rien n'en ressorte. Ainsi, l'expertise reste relativement autonome. Tout dépend beaucoup aussi des moyens et de l'implication des acteurs locaux sur chaque thématique.
- Si l'expertise, notamment l'expertise partagée, est très différente d'un contexte à un autre, **quelle méthodologie mettre en œuvre pour identifier et caractériser ces expertises partagées ?**
- Quels outils mis en place dans la formation des professionnels, pour essayer d'encadrer, de limiter, d'homogénéiser ces variantes de l'expertise partagée ?

Atelier collaborativo-réflexif sur l'expertise

Pratiques de l'enseignant-chercheur en sciences sociales et expertise

➤ Introduction Solène Gaudin

Il s'agit dans cet atelier de repositionner cette expertise en fonction du rôle des enseignants-chercheurs. Il existe une **grande diversité des formes de l'expertise et selon le statut de l'expert** :

- Des experts attachés, experts habitants (présentation de Marion). Il y a un nouveau statut de l'expert négocié, voir instrumentalisé.
- Les formes d'analyse d'experts constitués : ils ont un rôle d'expert qui leur est attaché, et donc c'est dans ce sens qu'on leur attribue un rôle et un discours (présentation de Patrice Melé).
- Une forme d'expertise collective dans la construction de catégories.

Le rapport à la norme interroge la position du chercheur en SHS, la question du discours ou de sa compétence. Deux facteurs interviennent sur cette position : il y a **les facteurs internes liés au financement de la recherche, et les facteurs externes en terme de recours aux acteurs**, ce qui dépend de qui les mobilisent et quand. Par ailleurs, on observe deux questions sous-jacentes au fait que les enseignants-chercheurs se mettent en situation d'expert :

- Est-ce que cette situation de mise en expertise nous fait évoluer dans notre qualité de chercheur ?
- Est-ce que cette reconnaissance, ce label Expert, fait évoluer la position qu'on a par rapport aux enjeux de notre domaine ?

La question des temporalités est importante par rapport à cette question. En 1960-70, les premiers débats dans la géographie se situaient entre la géographie dite appliquée et la géographie uniquement académique. A-t-on une alternative entre contester et servir ? **Doit-on s'impliquer ou garder une neutralité axiologique** ? On peut se poser la question également du lien avec la dimension politique de l'expertise. Le recours à l'expertise amène à une dépolitisation de certains sujets. Aujourd'hui, il faudrait aller vers une dépolitisation de l'expertise. Par exemple les agences (ANRU, ADEME, ANSS...) conduisent à un abandon des questions purement techniques (qui restent malgré tout politiques). Lors de l'émergence de la géographie appliquée (1970-80), il y eut des préconisations et recommandations faites par les géographes, avec par exemple la prospective. Comment peut-on affirmer pouvoir se projeter à partir de données géographiques ? Il faut donc réfléchir aux enjeux méthodologiques qu'il peut y avoir derrière ce rapport à l'expertise, en terme de méthodologies situées, de méthodologies participatives, etc.

Des travaux de sociologues et juristes ont proposé des orientations qui révèlent trois modèles de missions d'expertise :

- **Expertise de service**, développée pour l'administration, avec un idéal type. Il faut une expertise, une mission technique, comme préalable à la prise de décision. Et donc cela s'accompagne de professionnels de l'expertise et d'un imaginaire des professionnels du domaine.
- **Expertise de consensus**, réalisée entre plusieurs types d'acteurs de tous types. Parfois, il y a une possibilité de se faire financer des recherches sur ces sujets, au titre de l'ouverture à la société civile. Des expertises qui sont parfois assez critiques. Ou alors on sollicite des

experts mais qui ne sont pas des chercheurs (par exemple des députés, ou alors les acteurs du domaine eux-mêmes).

- **Expertise d'engagement.** C'est celle qui se développe aujourd'hui : un déplacement du centre de gravité de l'expertise vers les débats publics. Elle agit comme une transgression momentanée de son identité professionnelle. Les chercheurs en SHS sont ainsi des êtres hybrides : un mixte de savant, de politique et de citoyen.

En conclusion, quel savoir constitue-t-on et mobilise-t-on par rapport à cette expertise ? Il faut pouvoir s'interroger en termes méthodologiques, en termes d'éthique, en termes de rapport aux politiques publiques.

Discussion avec le public

En tant qu'aménageur, Guy Baudelle se **positionne naturellement sur ce type d'actions pour faire de la prospective.** Cela fait partie du travail d'universitaire selon lui, mais on s'expose beaucoup en faisant de l'expertise. On peut percevoir que la commande n'est pas tout à fait juste, comment faire passer l'idée que cette commande n'est pas tout à fait la bonne ? Et si on accepte de participer, on perd une marge de liberté.

La question des types de savoirs que l'on mobilise dans l'expertise est très intéressante, notamment des **postures que l'on peut avoir en tant que citoyens, car dans ce cas on ne se limite pas au langage académique, mais à un langage plus hybride.** Il est à noter que l'expertise est aussi le résultat d'un jugement. Pour autant, ne peut-on pas parler plutôt de point de vue dans ce cas ? Le point de vue n'a pas d'effet, alors que le jugement est performatif.

Par ailleurs, l'expertise de service doit être différenciée du savoir d'expertise. On peut parler d'expertise instituante. Par exemple, l'objectif de la constitution de l'UMR ESO était initialement militant : identifier les inégalités dans l'espace pour mieux les dénoncer.

La double casquette d'enseignant-chercheur n'est pas facile à tenir lorsqu'on est à la fois militant et à la fois dans un terrain de recherche. Il faut pouvoir acter de la **dissociation de l'identité selon leur statut de chercheur ou de citoyen engagé.** Cette double position peut d'une part permettre d'obtenir des données parfois fines, mais parfois vient fragiliser la position du chercheur. Quelle position avoir : faut-il rentrer dans la mêlée pour essayer de faire bouger les choses mais être un peu discrédité, ou alors produire notre recherche de façon plus distante en espérant avoir également un impact social de plus long terme ? L'expertise d'engagement (rentre dans la mêlée) peut être parfois contraire à l'expertise de service (lorsqu'on fait une étude au profit d'un commanditaire).