



HAL
open science

Expertise en réseau et légitimation de l'action publique

Jean-Pierre Le Bourhis

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Bourhis. Expertise en réseau et légitimation de l'action publique. in Vion A. et al. Action publique et légitimité professionnelle, Paris, LGDJ, p. 209-222, 2008. halshs-00416001

HAL Id: halshs-00416001

<https://shs.hal.science/halshs-00416001>

Submitted on 24 Feb 2011

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.

Expertise en réseau et légitimation de l'action publique
Les alliances entre acteurs publics et détenteurs de connaissances spécialisées en matière environnementale

Jean-Pierre Le Bourhis
CURAPP-CNRS

Publié dans : Le Bihanic Thomas, Vion Antoine, Action publique et légitimité professionnelle, Paris, LGDJ, 2008, pages 209-222

Définir et conduire une politique publique suppose, de façon croissante, de mobiliser des savoirs spécialisés, que ce soit lors de la définition et de la sélection des problèmes à traiter, au moment de la décision proprement dite ou lors de l'évaluation de ses effets. La recomposition des réseaux d'expertise engendrant des savoirs à fin de régulation est de ce fait une des composantes centrales, quoique peu étudiée, du processus de changement dans l'action publique.

Ce texte propose d'éclairer l'impact de cette recomposition en s'interrogeant sur l'évolution d'une politique publique et la transformation parallèle du réseau d'acteurs produisant les savoirs spécialisés nécessaires à celle-ci. Bien que cette réflexion s'inscrive dans le courant de l'analyse des politiques publiques, elle vise également à mettre en lumière certains cadres généraux organisant les rapports entre État et acteurs professionnels, et l'apport de ces derniers à la légitimation de l'action publique.

Le cas des politiques environnementales est instructif à cet égard, dans la mesure où celles-ci sont caractérisées par une évolution continue, depuis trente ans, et par le rôle moteur qu'ont joué les détenteurs d'expertises spécialisées dans ce champ. La contribution des scientifiques mais aussi des bureaucrates intervenant en tant qu'experts a été bien mise en lumière dans la genèse de ces politiques en France¹. Ces études se sont pour la plupart d'entre elles focalisées sur la définition des politiques à l'échelon national, en privilégiant les interactions entre experts et acteurs étatiques, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou, plus rarement, de leurs relais déconcentrés. Les analyses produites ont de ce fait porté peu d'attention à la phase postérieure de mise en œuvre. En particulier, elles ont peu pris en compte le fait que, progressivement, l'action publique environnementale a pris une dimension territoriale en s'articulant avec le système politico-administratif local. Ce

¹Jean-Louis FABIANI, "La nature, l'action publique et la régulation sociale", dans Nicole MATHIEU et Marcel JOLLIVET, *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 1989 ; Pierre LASCOURMES, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994 ; Florian CHARVOLIN, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, La Découverte, Paris, 2003.

processus a accompagné l'extension corrélative des bureaucraties spécialisées durant les trois dernières décennies².

Il apparaît donc pertinent de poser la question de la reconfiguration des appuis de l'action publique à ce niveau d'exécution des politiques : comment se redessinent les contours de la coopération entre l'État, les autorités locales et les acteurs experts ? Comment les producteurs de savoirs contribuent-ils à la définition, à la mise en œuvre locale et/ou à la légitimation de nouvelles politiques ?

Cette question n'est pas entièrement neuve. On a souvent mis en avant le rôle des experts associatifs en tant que promoteurs de changements dans les politiques environnementales. Dans le cadre de processus de mobilisations collectives, ceux-ci recourent en effet souvent à l'arme du savoir pour remettre en cause les décisions publiques qu'ils contestent et avancer des options alternatives³. Cependant, si cette analyse est fondée empiriquement, elle ne capture qu'une partie des réalités visées. Elle ignore en particulier cette autre forme de mobilisation d'expertise, *interne* à la sphère administrative, qui aboutit à la remise en question d'une politique. L'émergence d'une expertise professionnelle et/ou d'un objet de savoir dans l'administration peut déboucher sur des dissensions cognitives entre secteurs de l'État, engendrer des controverses sur la nature des problèmes publics et leur traitement, et à terme, conduire à une évolution de l'action publique.

Il y a un double danger à ne penser les mobilisations d'experts et les formes de contestation associées que sous leur forme associative, ou plus largement comme un produit de la société civile. D'une part, on court le risque de réactiver l'opposition entre société et État, par ailleurs largement dénoncée et combattue. L'essentiel des dynamiques est alors supposé provenir d'acteurs associatifs *émergents*, venant remettre en cause *de l'extérieur* les politiques instituées ; ce qui efface de fait les échanges de ressources, les jeux d'influence réciproque et la formation de coalitions entre acteurs associatifs et publics, éléments pourtant déterminants dans la naissance et le succès de ces entreprises. D'autre part, la focalisation sur les seules controverses impulsées par des acteurs associatifs empêche de comprendre leur caractère et leurs apports propres, dans le processus plus général de renouvellement de l'expertise au fondement de l'action publique.

On suppose ici, à l'inverse, qu'il y a un avantage heuristique à comparer entre elles les différentes formes de recomposition de l'expertise, entraînant une réorganisation de la relation État - producteurs de savoirs spécialisés et conduisant à l'évolution des politiques : d'une part les remises en cause majoritairement "*internes*" (de nature bureaucratique), d'autre part celles "*externes*" (issues des milieux associatifs et des mouvements sociaux)

Nous proposons donc d'analyser ici en parallèle ces deux formes de recomposition, dans le souci de mieux saisir ce qui caractérise la contestation de l'expertise dominante d'origine associative (ou plus généralement issue de la société civile organisée) par rapport à un

² Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement.*, L'Harmattan, Paris, 1997

³ De nombreux travaux ont décrit ces situations, en mettant selon les cas l'accent sur les logiques de développement de ces controverses (Jacques LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, Paris, 1999) sur les dispositifs destinés à les encadrer (Cécile BLATRIX, "Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective", dans *Politix*, n°57, 2002) ; ou sur les acteurs sociaux intervenants (Sylvie OLLITRAULT, "Les écologistes français, des experts en action", in *Revue Française de Science Politique*, 51(1-2), février-avril 2001

renouvellement purement bureaucratique des modes de connaissance et d'action. Au travers de deux cas où des processus de ce type sont observables, il s'agit de mieux faire apparaître dans quels contextes l'action experte des associations a effectivement un impact, par le biais de quelles médiations, et avec quelles conséquences.

1. Présentation des cas

La base empirique de l'analyse est offerte par deux processus de changement de l'action publique à base territoriale, où peuvent se lire des modifications importantes dans les réseaux d'expertise et dans l'articulation entre pouvoirs publics et professions. La sélection des cas ne vise pas la représentativité mais répond aux exigences de leur usage dans l'analyse, c'est-à-dire la mise en lumière des spécificités de chaque processus. En particulier, là où le premier type de cas est marqué par la prédominance d'acteurs publics étatiques dans la dynamique de changement, le second fait intervenir des coalitions où les acteurs associatifs jouent un rôle de premier plan.

1.1. La contestation interne : la lutte contre les inondations dans les Bouches-du-Rhône

Le premier cas porte sur un changement d'action publique dans les Bouches-du-Rhône, concernant le domaine de la politique réglementaire de prévention des inondations (période 1994-2002)⁴

L'évolution des interventions publiques s'accompagne ici d'une modification importante du système des relations entre État et secteur professionnel, sous la pression d'une critique *interne* des politiques menées, formulée par certains segments de la bureaucratie centrale. Elle résulte en effet du travail de réflexion et de promotion de nouvelles normes en matière d'inondation que conduit le Ministère de l'Environnement. En rupture avec les pratiques prévalant alors dans la mise en œuvre des politiques, privilégiant les travaux publics, l'approche promue vise à identifier réglementairement l'emplacement théorique d'une crue dite centennale, calculée statistiquement. Des règles spécifiques s'appliquent dans cette "zone inondable" officielle, de l'interdiction de construire à des mesures de protection des habitations existantes. Cette entreprise de rénovation administrative est traduite dans une circulaire diffusée nationalement, texte dont se saisissent le préfet et le chef de service de la Direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône (ci-après "DDE-13") dès 1994, dans un contexte de menace de crues catastrophiques.

L'objectif visé localement est de redéfinir les champs d'inondation indiqués dans les documents d'urbanisme communaux. Ceci ne va pas de soi puisque la redéfinition en question signifie un accroissement notable des espaces "gelés" pour l'urbanisation, dans un département où la pression foncière est traditionnellement forte. Cette démarche remet également en cause un système de relations établies entre régulateurs publics (État et collectivités locales) et intérêts privés (acteurs locaux du développement économique ou urbain, comme les promoteurs immobiliers). Dans ce système, la définition du caractère inondable d'un territoire résulte des échanges entre l'administration locale de l'Équipement

⁴ Voir pour une description complète : Jean-Pierre LE BOURHIS, J.-P., Cyril BAYET, *Ecrire le risque. Etude des mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local*, CNRS – Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Paris, 2002.

(la "subdivision" de la DDE) et le maire, défendant généralement les intérêts liés au développement de sa commune.

Dans leurs efforts pour faire changer cette politique, le directeur de la DDE-13 est soutenu explicitement par le Préfet, qui s'engage personnellement en faveur de la réforme. Cette collaboration conduit à l'introduction de nouvelles formes d'expertise sur les inondations. Elles prennent en particulier la forme d'un atlas des zones inondables, élaboré selon la méthodologie édictée au niveau national et publié en 1996. L'imposition de cette nouvelle vision du danger d'inondation s'appuie donc à la fois sur un type d'expertise alternative et sur l'autorité préfectorale qui l'établit comme une référence officielle. La mobilisation de ces différentes ressources fait aboutir la tentative de réforme, au moins partiellement. Tout d'abord combattue, la définition étatique de la zone inondable est progressivement prise en compte par les communes. À la fin des années quatre-vingt-dix, celles-ci ne contestent plus la véracité de l'Atlas, renonçant dans leur grande majorité à critiquer le document ou la méthodologie. De façon négociée, plus rarement conflictuelle, la nouvelle zone inondable est inscrite dans les documents d'urbanisme communaux, ce qui lui donne une valeur réglementaire et opérationnelle.

L'usage d'un savoir nouveau conduit ici à une transformation profonde de l'action publique, accompagnée par une reconfiguration des relations entre régulateurs et producteurs de connaissances spécialisés.

1.2. La contestation externe des modes de gestion de l'eau dans l'Audomarois

Le second cas est localisé dans la région du Nord-Pas-de-Calais et concerne la gestion d'un marais, dit l'Audomarois, situé à proximité de Saint-Omer, à 60 kilomètres au sud-ouest de Dunkerque. Zone humide très anciennement habitée et exploitée, le Marais se présente comme un territoire de dimension réduite (quelques dizaines de km²) où se juxtaposent des activités mobilisant de façon variée la ressource aquatique (industries, agriculture, tourisme, navigation, captages d'eau potable). La régulation de ces activités par les différents services de l'État concernés est remise en cause dès les années soixante-dix, puis de nouveau au milieu des années quatre-vingt. La mobilisation d'associations de protection de la nature joue ici un rôle central d'impulsion (la Fédération Nord-Nature Environnement, via sa branche locale de Saint-Omer principalement). Celles-ci, fédérant une partie de la population, protestent contre les pollutions à répétition des industries, provoquant des dégâts écologiques majeurs dans le Marais. Ces mobilisations sont relayées et soutenues par une coalition d'acteurs politiques et administratifs : certains élus de la zone avoisinante (notamment le maire d'Arques, vice-président du Conseil Général) ; l'équipe technique du Parc Naturel Régional (PNR) émanation depuis 1979 de la Région Nord-Pas-de-Calais, dont une des antennes est localisée dans le Marais ; l'Agence de l'eau Artois-Picardie, organisme spécialisé dans le financement des politiques de l'eau et plus généralement dans le suivi et l'orientation de ces politiques. L'objectif qui soude cette coalition est la protection du Marais en tant qu'espace naturel – moins dans le sens d'une "nature préservée", du fait de son exploitation pluriséculaire, que comme un patrimoine commun permettant la cohabitation de différents usages. Cette visée partagée conduit ce groupement d'intérêts à remettre en question en particulier les formes de gestion antérieures de la pollution industrielle⁵,

⁵ On ne traitera pas ici pour des raisons de place les autres conflits, nombreux, propres à ce territoire. Sur ce point et pour plus de détail, voir Jean-Pierre LE BOURHIS, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique*

caractérisées par la faible prise en compte du milieu et de ses exigences par les administrations d'État.

La coalition protestant contre cette entente s'appuie sur des savoirs spécifiques sur les milieux et les usages, qui sont progressivement développés entre 1980 et 1992 : connaissances naturalistes produites par la fédération Nord Nature, données sur les milieux et la qualité des eaux, connaissances sur la société locale et les pratiques sociales liées à l'eau. Aux expertises technico-scientifiques des ingénieurs du Ministère de l'industrie, axées sur les rejets polluants, s'opposent des descriptions fondées sur les sciences naturelles et humaines, qui dessinent les différentes dimensions (écosystémique, sociale, culturelle) du "*milieu aquatique*", placé au centre de leurs revendications.

Dès 1988, puis de nouveau en 1992, le PNR obtient la mise en place de structures de concertation réunissant industriels, associations, élus et institutions gestionnaires ; d'abord temporaires et *ad hoc*, ces cénacles de débat prendront par la suite la forme unique d'une "*Commission locale de l'eau*", dispositif issu de loi sur l'eau du 3 janvier 1992. La contestation initiale, issue d'une critique associative fustigeant les accords entre État et industriels (c'est-à-dire entre régulateur et régulés), débouche ainsi sur une intégration des formes nouvelles d'expertise à la décision publique. Celle-ci prend en compte, dans une certaine mesure, les demandes associatives visant la préservation de l'environnement. Il y a à ce moment une transformation du jeu d'acteur local et l'intégration dans celui-ci des intervenants associatifs et des formes de savoir qu'ils portent.

Ces éléments de cadrage des cas empiriques présentés, la question de la caractérisation de ces processus peut être à nouveau posée et conduit à explorer deux séries d'aspects : le contexte administratif et institutionnel dans lequel ils se développent ; les formes d'usage de cette expertise dans la définition, la mise en œuvre et la légitimation des politiques.

2. Les contextes des recompositions État / réseaux d'expertise

La première mise en parallèle de ces deux cas porte sur le contexte dans lequel survient le recours à une forme d'expertise alternative et vise à éclairer les conditions qui lui permettent d'aboutir. Plus concrètement, il s'agit de mieux identifier les grands types de situations où apparaissent et se développent favorablement une critique des savoirs bureaucratiques préexistants. De ce point de vue, la comparaison entre les deux cas fait apparaître un clivage dans les configurations institutionnelles. Alors que dans le premier cas, le système de mise en œuvre est déjà fortement intégré à un dispositif de mesure et d'expertise, fondé sur des savoir-faire établis, la structure institutionnelle apparaît dans le second cas dispersée, peu cohérente et devant traiter d'objets d'intervention mal définis.

On peut analyser ce point plus en détail en étudiant successivement les deux situations.

2.1. Le cas des Bouches-du-Rhône

Les politiques de lutte contre les inondations sont caractérisées dans les Bouches-du-Rhône par l'existence d'une structure de mise en œuvre cohérente, associant État et collectivités locales autour d'objectifs consensuels. Mise en place à partir des années soixante-dix, celle-ci repose sur une alliance forte, à base personnelle, entre les ingénieurs des services de l'État (issus des ministères de l'Équipement ou de l'agriculture selon les cas), les élus locaux (maires des communes, souvent représentés par un Président d'un syndicat intercommunal) et les membres de bureaux d'étude privés ou semi-publics (Société du Canal de Provence, par exemple). Ces intervenants s'associent pour mener à bien des programmes d'investissement, utilisant les fonds publics (crédits ministériels et budgets communaux) afin de réguler les crues et les débordements. Les agents de l'État appliquent par là un modèle de politique de niveau national – et international – (dit "équipementier" ou "aménagiste") qui donne la primeur aux solutions infrastructurelles (chenalisation, digues, projets de barrages) dans le traitement des problèmes d'inondation. On est donc en présence d'une forme d'institutionnalisation avancée de la politique, ancrée dans des réseaux liant administrations centrales, déconcentrées et pouvoir local.

Cette forte structuration du secteur d'intervention publique résulte également de l'expertise mobilisée, qui repose sur des savoirs techniquement avancés et un réseau professionnel local très intégré.

En premier lieu, les connaissances utilisées dans le calcul des crues et le calibrage des ouvrages de protection relèvent de champs disciplinaires anciens et bien constitués autour de références centrales ; que ce soit l'hydraulique ou le calcul statistique et les techniques cartographiques, qui apparaissent comme des outils technico-scientifiques rigoureux. Il y a de ce fait une formalisation déjà très avancée des modes de connaissance, fondés sur un appareillage complexe, incorporant des outils de mesure et de quantification, ainsi que des méthodes de traitement de ces données. Cet ensemble de techniques rend par ailleurs très difficile pour les non spécialistes la compréhension des appuis ainsi fournis à la décision publique. En second lieu, les producteurs de ces savoirs forment une communauté intégrée au plan départemental et régional, ce qui favorise l'harmonisation des points de vue et l'expression d'opinions techniques univoques.

Cette intégration résulte de plusieurs facteurs : les experts des bureaux d'études, des services de l'État ou des institutions de recherche appliquée en hydraulique partagent souvent des formations communes, délivrées dans les quelques écoles spécialisées dans ce domaine ; des lieux de socialisation plus ou moins informels contribuent également à cette intégration : instances de coordination entre agents d'État (*Comité technique régional de l'eau*) ; lieux de rencontre entre professionnels et fonctionnaires ("*Club de l'eau*", piloté par le Centre d'Études techniques de l'équipement d'Aix-en-Provence). Certains de ces agents ont par ailleurs des contacts directs avec les services de l'administration centrale énonçant les doctrines techniques, ce qui favorise l'intégration verticale de cette communauté technique. Un autre facteur d'intégration du milieu des producteurs d'expertise réside dans le quasi-monopole que détiennent les services de l'État sur la production d'informations autorisées au niveau départemental par le contrôle des réseaux de mesure. Enfin, les bureaux d'études privés ajoutent une certaine stabilité à ce jeu d'acteur, du fait des relations pérennes qu'ils entretiennent avec les collectivités locales, conservant leur clientèle parfois sur plusieurs décennies (phénomène de "*chasses gardées*")

2.2. Le cas de l'Audomarois

On ne peut que constater l'écart entre ce modèle propre aux politiques de lutte contre les inondations et celui qui prévaut dans la formation des politiques territoriales de l'eau, dont le cas de l'Audomarois offre une illustration exemplaire.

En premier lieu, la structure de mise en œuvre des politiques se signale ici par son caractère dispersé et par des effets de concurrence entre les agences et services intervenant dans ce domaine. La politique territoriale de l'eau constitue un champ neuf qui naît au cours des années quatre-vingt, suivant en cela une tendance nationale. La gestion de l'eau n'est pas alors constituée comme un secteur d'intervention public en soi, ni soumis au contrôle prédominant d'un acteur institutionnel. Il devient un lieu de tensions entre intervenants publics, s'opposant sur son existence, sa légitimité et sur le sens à donner à cette action publique

Dans l'Audomarois, la mise en place de cette politique se fait sur fond de contestations associatives et locales, qui croissent dans les années quatre-vingt à cause des pollutions industrielles répétées (agroalimentaire, papeteries-cartonneries, vaissellerie). Ces mouvements s'opposent dans un premier temps aux services locaux du Ministère de l'Industrie, qui défend le mode de gestion de la pollution négocié avec le monde industriel. Les critiques peuvent cependant s'appuyer et être relayées par une coalition d'acteurs institutionnels et politiques, pour lesquels la mobilisation citoyenne et associative offre un tremplin. On voit ainsi se mettre en place des alliances entre le Parc Naturel, le Conseil Régional, l'Agence de l'eau et le Conseil général autour d'un projet de gestion modernisée de l'eau. Dans le même temps, certains acteurs politiques locaux prennent position sur des enjeux environnementaux plus larges, qui deviennent politiquement saillants à la fin des années quatre-vingt, à proximité d'une série d'élections (régionales, européennes, cantonales). À partir de l'impulsion associative initiale, le thème de la protection de l'eau offre à cette coalition un support pour tenter une restructuration politico-administrative de la gestion de l'eau et de la politique d'aménagement du territoire (projet de développement sur la base d'un "*tourisme vert*")

En second lieu, l'extension des mobilisations associatives et leur institutionnalisation réussie se fondent sur leur capacité à produire des expertises sur des objets nouveaux de savoir, dans un secteur d'intervention public qui en était jusque-là dépourvu. À l'inverse de la situation précédemment analysée, il n'y a pas ici de corps de savoirs construits, autour d'objets vus comme légitimes et officiellement certifiés par des institutions publiques.

Dans le domaine de la qualité de l'eau, par exemple, les premières campagnes de mesure et les inventaires de l'état du Marais audomarois, lancés à partir de 1971, offrent une image assez lacunaire et peu précise des milieux. Les données produites sont par ailleurs fortement dépendantes des objectifs sectoriels des administrations qui en organisent la collecte : quantité d'eau potable prélevée (Agence de l'eau), types de rejets industriels (DRIRE), niveaux d'eaux (Services de la navigation). Le portrait qui s'en dégage est donc composite et laisse subsister des manques évidents, offrant autant de niches à une expertise naissante visant à qualifier l'eau et les milieux aquatiques de façon plus globale. Celle-ci peut par ailleurs se développer en l'absence de toute parole autorisée et concurrente sur ces thèmes, l'administration territoriale de l'environnement étant encore inexistante (les Directions régionales de l'Environnement sont créées en 1992). Ce rôle de porte-parole expert des

milieux aquatiques est investi par l'équipe du Parc Naturel Régional, qui commence à produire des informations sur l'écologie du territoire dès le début des années quatre-vingt.

3. L'usage de l'expertise

Un autre élément de comparaison entre processus de recomposition porte sur la façon dont les réseaux d'expertise sont reconfigurés et sur les différentes visées poursuivies par les promoteurs de ce changement, en termes d'usage de l'expertise à des fins publiques. De ce point de vue, des différences notables sont également identifiables et permettent de tracer un portrait plus affiné des innovations introduites par les contestations associatives.

3.1. Le cas des Bouches-du-Rhône

Dans le premier cas, la réforme de la politique qui a lieu en 1994 s'appuie exclusivement sur l'imposition d'une nouvelle référence décisionnelle, prenant la forme d'une *carte des zones inondables*. Relayant une formule lancée au plan national, selon laquelle la fonction de l'État est d'abord de "*dire le risque*", les services départementaux placent d'autorité la cartographie des risques au centre de la politique de lutte contre les inondations. Ce type de document et le savoir qu'il véhicule doivent montrer objectivement le danger d'inondation et déterminer de façon légitime les décisions à prendre.

Ceci se traduit par la publication d'un "*Atlas des zones inondables*" couvrant l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône, et établissant, cours d'eau par cours d'eau, l'emplacement des inondations dites "*centennales*". Le document signale également les différents niveaux de danger, les zones destinées à l'expansion volontaire des crues, les événements catastrophiques survenus et les morts liés à des inondations antérieures. L'Atlas est présenté comme la référence officielle pour toute décision réglementaire prise par l'administration étatique, en particulier l'attribution de permis de construire.

Par ailleurs, l'élaboration de ce document, pivot de la nouvelle politique répond au souci de constituer une référence objective pour la décision, ajoutant sa propre légitimité scientifique à l'acte d'autorité des services. Ce caractère objectif doit être garanti par la procédure de production des cartographies, qui rompt avec les usages prévalant antérieurement. La réalisation de la carte est en effet confiée à un bureau d'étude qui reçoit pour consigne de travailler de façon indépendante, sans prendre l'avis des collectivités locales sur la base d'avant-projets. Malgré les protestations, le document est qualifié de "*non-négociable*" par les services de l'État, arguant de son statut scientifique. Ce caractère est renforcé par le fait que la technique utilisée, la géomorphologie ne repose pas sur le calcul (avec le choix nécessaire de différents paramètres pour fonder celui-ci) mais sur l'observation et l'interprétation des lieux, à partir de photographies aériennes.

Une réorientation similaire des pratiques est également suscitée par les services de l'État pour s'assurer que les cartes communales (1/5000 ou 1/2000^{ème}, à la base des actes du droit des sols) respectent les nouvelles exigences d'objectivité qu'ils ont édictées. À cet échelon, les transformations dans la description du danger sont impulsées de façon volontariste par le préfet et les services du siège de la DDE-13. Dans l'ensemble, il s'agit de marquer une plus grande séparation entre phase "*technique*", établissant une représentation officielle des phénomènes et, phase "*politique*", où certaines formes de négociations sont acceptées, sans remise en cause du cadre objectif prévalant désormais dans la perception bureaucratique du

risque. Plusieurs moyens sont employés pour instaurer cette séparation : transfert de la validation des cartes des subdivisions - DDE, considérées comme trop proches du pouvoir local, au siège départemental ; développement d'un discours de l'objectivité scientifique des cartes, comme simple descripteur d'un phénomène naturel ; action d'incitation en direction des bureaux d'étude et des services techniques des collectivités locales pour adopter cette nouvelle conception et les nouvelles méthodes de travail associées. Ces efforts conduisent à la mise en place très progressive, mais effective, de nouvelles pratiques professionnelles.

De façon globale, l'ensemble du système de production des cartes à visée réglementaire est ainsi réorganisé dans le sens d'une plus grande autonomie assurée aux activités d'expertise, et une plus grande exclusion des acteurs non-techniciens de la prise de décision (élus locaux), désormais sous le contrôle des professionnels. Cette coupure peut alors être mobilisée comme source de légitimation de l'action publique, désormais fondée sur des constats d'évidence (scientifiques), disposant d'une autorité propre (leur objectivité).

3.2. Le cas de l'Audomarois

Le contraste avec le cas précédent est particulièrement frappant : l'usage de l'expertise à des fins de transformation de l'action publique passe précisément ici, au contraire, par une *critique de l'objectivité* des savoirs établis (notamment administratifs) et par la quête de sources de légitimité alternatives, en puisant en particulier dans les savoirs profanes, locaux. Cette tentative d'ouverture du champ de l'expertise se fait sinon au détriment, du moins en contournant les bureaucraties d'État intervenant dans l'aménagement du territoire.

Au moment de définir les grandes orientations de la nouvelle politique locale de l'eau, l'équipe du Parc naturel régional du Nord-Pas-de-Calais s'engage ainsi dans une remise en cause des savoirs officiels sur le Marais, ses agents tentant de faire prévaloir d'autres points de vue que ceux des services techniques de l'État. La critique de l'expertise officielle passe alors par un dévoilement des marges d'incertitude propres à ces savoirs et par le refus de dissimuler le flou inhérent aux "études techniques" qui les rassemblent. *A contrario* du cas précédent, les promoteurs de la démarche prévoient que les diagnostics des situations problématiques soient réalisés au sein de processus participatifs, en amont ou du moins en parallèle des études technico-scientifiques. Cette conception se traduit par la mise en place de formes originales de collaboration entre experts et techniciens, pouvoirs publics et population, dans un cadre méthodologique qu'ils tentent de stabiliser.

La tentative n'aboutit cependant pas complètement dans ce cas, du fait de l'opposition des services de l'État, qui parviennent à maintenir, puis à faire prévaloir leur propre conception de "l'objectivité". Ceux-ci produisent un diagnostic de la situation aquatique, présenté comme le véritable "*état des lieux*", fondé sur l'observation objective, et complémentaire, selon eux, du "*recueil d'opinion*" auquel a abouti le Parc naturel régional.

4. Discussion des résultats et remarques conclusives

L'étude croisée tend à montrer que la transformation de l'action publique et des réseaux d'expertise, associant État et professionnels, prend des formes différentes, selon que cette recomposition soit d'origine externe ou interne à la bureaucratie d'État. Lorsque celle-ci résulte d'une contestation externe, à base associative et/ou soutenue par les pouvoirs locaux, on observe des traits spécifiques, donnant un profil particulier à ces démarches. Elles

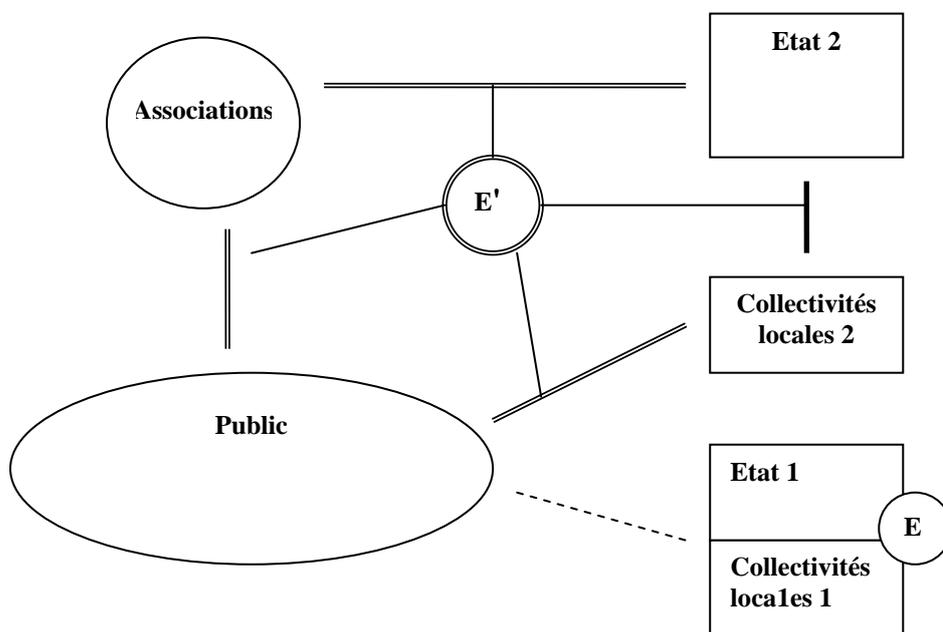
se différencient des processus où la dynamique est impulsée par un sous-secteur de l'État, à partir d'une remise en cause interne des modes de fonctionnement de la bureaucratie.

Deux voies se distinguent donc dans le processus de transformation de l'action publique qui se différencient selon :

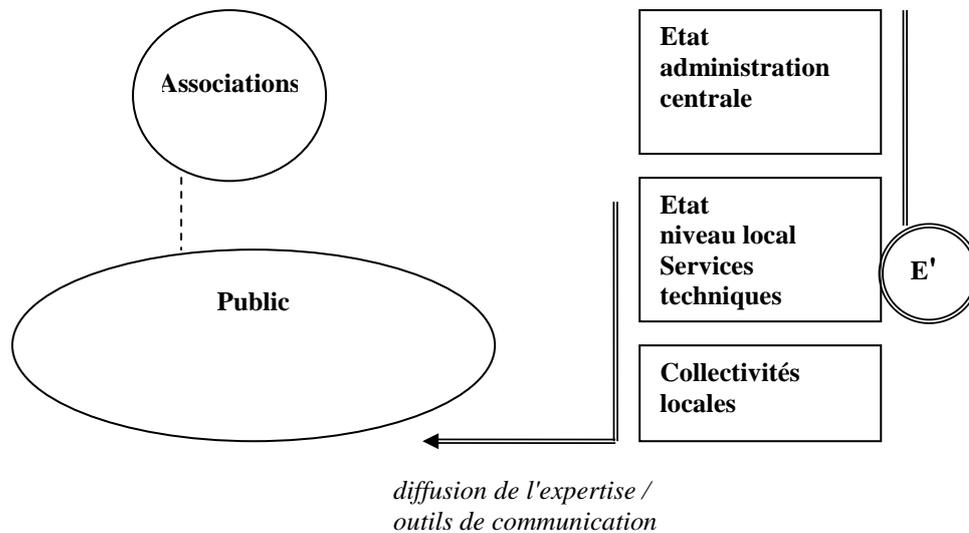
1. le contexte d'apparition et de développement de la recomposition opérée : existence d'une structure de mise en œuvre plutôt divisée et conflictuelle, dans le cas de la contestation associative ; dans le second cas, prévalence d'une structure davantage cohérente et intégrée, en particulier dans le domaine de l'expertise, au travers de laquelle l'État peut imposer un monopole sur l'interprétation des phénomènes.

2. la forme de légitimation de l'action publique instaurée : appuyée sur l'ouverture de l'expertise et son articulation avec des savoirs non-scientifiques, d'un côté ; sur une expertise dont l'objectivité et la scientificité affichées constituent les principales sources de légitimité, de l'autre côté.

Les schémas suivants résument de façon synthétique les deux formes d'alliances que l'on a identifiées entre acteurs publics et détenteurs de connaissances spécialisées.



[schéma 1 : l'expertise alternative (E') sert de liant pour former un nouveau réseau d'acteurs publics et non-publics, opposés à une politique préexistante (coalition Etat1-collectivités locales 1), et détenteurs d'une expertise officielle (E). Cette forme d'expertise doit être suffisamment ouverte pour être partagée par les différents membres du réseau]



[schéma 2 : l'expertise alternative (E') engendrée dans l'administration centrale s'insère et s'impose dans la structure de mise en œuvre préexistante ; elle peut s'appuyer sur des réseaux d'action publics établis et affirme son objectivité (savoirs indiscutables) sans avoir recours à des appuis extérieurs ; la nouvelle expertise officielle est diffusée auprès du public]

L'intérêt de ces constats nous semble double. En premier lieu, ils conduisent à mieux éclairer la place et le rôle que joue la remise en cause associative de l'action publique. Le rôle réformateur de ces processus apparaît en définitive plus limité qu'il n'y paraît, dans la mesure où l'émergence et le succès de ces entreprises sont conditionnés par l'existence de situations spécifiques, qui ne se retrouvent pas dans tous les lieux, ni pour toutes les politiques. Les actions réglementaires relevant traditionnellement du pouvoir régalién de l'État apparaissent, par exemple, difficilement modifiables selon ce mode, du fait de l'importance des infrastructures en place, qui supposent une mobilisation sociale à un niveau très élevé, hors de portée d'une action à base locale⁶. Ces résultats confirment d'ailleurs les conclusions d'autres travaux portant sur la place de l'expertise dans l'action publique. Ceux-ci ont pu montrer que la remise en cause de la régulation publique par le savoir, ou par sa mise en débat, n'intervenait que lorsque les acteurs gouvernementaux centraux étaient peu légitimes ou divisés, et donc incapable d'imposer des orientations incontestables. Comme le souligne M. POLLAK, *"Plus le pouvoir central est faible, et moins sa légitimité est assurée par les traditions politiques d'un pays, plus "l'expertise" peut être saisie comme une arme par tous les protagonistes d'un conflit avec une chance raisonnable de succès"*⁷. Dans le même sens, A. BARKER avance un argument similaire à propos de la

⁶ Dans la politique de lutte contre les inondations, l'échec des petites associations de riverains dans leur tentative de modifier ou d'orienter les choix publics illustre ce point (voir le cas des Bouches-du-Rhône dans Jean-Pierre LE BOURHIS, Cyril BAYET, *op.cit.*).

⁷ Michael POLLAK, "Réglementations technologiques. Expertise et contrôle des politiques publiques en France, aux Etats-Unis et en RFA", dans Jacques THEYS (dir.), *Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels*, Germes. 1, Paris, 1991, pages 411-421

planification territoriale en Angleterre : "*When central government has only very limited control over either the (quasi-judicialized) form of land-use planning decisions or the (technical and professionalized) substance of these issues, then the standing and significance of 'expert advice' is considerably enhanced*"⁸.

Face à ces constats, il conviendrait alors de mesurer plus précisément la contribution réelle de ces actions de contestation externe de l'expertise à la transformation de l'action publique. Le danger est ici l'effet d'amplification que donnent souvent à ces controverses leur grande visibilité publique et leur forte médiatisation, qui participent de la stratégie des acteurs associatifs concernés. La multiplication des observations sur plusieurs cas, comme on l'a tenté ici, pourrait permettre de répondre à cette question.

En second lieu, cette mise en perspective conduit aussi à s'interroger sur la pérennité des changements introduits par ces processus externes, notamment le maintien d'un mode d'expertise ouverte promu à cette occasion. À la lumière de ces résultats, on doit s'interroger sur la pérennité des formes de démocratie participative instaurées en réponse aux mobilisations associatives de la fin des années quatre-vingt et au-delà. Si le succès et le développement de ces expériences sont liés à la légitimité encore en voie d'affirmation des politiques environnementales et le caractère ouvert de la structure de mise en œuvre⁹, tout laisse à penser que l'institutionnalisation de ces dernières conduira à la formation de contextes moins favorables. Il y aurait alors un retour vers des modes de légitimation plus classiques, fondés sur une autonomisation des savoirs, similaire à celle que l'on observe dans le cas des politiques réglementaires. L'évolution actuelle de certains processus "*participatifs*" et "*concertatifs*" vers des formes plus structurées de décision, et leur moins grande ouverture à des groupes émergents, semble apporter des éléments dans ce sens. L'étude longitudinale de ces processus (sur plus d'une décennie) montre dans certains cas la fermeture progressive du cercle de l'expertise et l'intégration des acteurs et des formes alternatives de savoir au réseau d'action publique¹⁰. Ces résultats soulignent l'intérêt de recherches qui n'opposent pas savoirs profanes et savoirs bureaucratiques, mais explorent leurs articulations et leurs rôles dans le quadrillage de nouveaux domaines d'intervention publique.

⁸ Antony BARKER, "Expert Advice and Formal Public Involvement on Public Policies Involving Risk", dans James F. SHORT, Lee CLARKE, *Organizations, Uncertainties and Risk*, Westview Press, . Boulder- Colorado, 1992, page 180.

⁹ Les remarques faites par FABIANI (*op.cit.*), il y a plus d'une décennie, sont encore valides aujourd'hui : lieu de la "*constitution d'un nouveau domaine de légitimité*" par un "*partenariat étroit entre mouvements et pouvoirs publics*", l'environnement reste encore à "*quadriller*", à "*codifier*", même si ces processus sont en cours.

¹⁰ C'est le cas dans certaines formes de planification territoriale de l'eau mis en place dans les années quatre-vingt-dix. voir Jean-Pierre LE BOURHIS, *Publicisation des eaux, op.cit.* (notamment le cas de la rivière Drôme).