

# Recherche et Action Publique | R&AP 2024 – Matière à penser

Près de 70% des Européens pensent que des preuves scientifiques doivent alimenter les débats pour étayer les décisions politiques et consolider ainsi la confiance entre les citoyens et les gouvernements. Et près de 40% s'estiment confrontés à des *fake news* chaque jour ou presque. C'est notamment à partir de ce constat du Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC) que les journées Recherche & Action Publique ont été lancées les 10 et 11 octobre 2024. Plus de 150 participants, scientifiques et porteurs de politiques publiques, se sont réunis sur le campus de l'Université Gustave Eiffel à Marne-la-Vallée pour aborder le lien et les interactions entre la recherche et l'action publique.

Comment encourager le dialogue et les coopérations entre la recherche et les acteurs publics sur l'aide à la conception, l'accompagnement et l'évaluation des politiques publiques ? Quels sont les obstacles qui empêchent certains acteurs de dialoguer ? Dans quelle mesure cette relation nourrit-elle la recherche et alimente-t-elle des politiques publiques adaptées aux enjeux contemporains, en particulier ceux relevant des transitions ?

Autant de questions et de réflexions que ces journées, coorganisées par l'Université Gustave Eiffel, INRAE, le Cerema et la Fédération de recherche « Théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP) du CNRS, en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Paris-Vallée de la Marne, ont permis de partager, à l'aune des grands enjeux contemporains qui orientent les politiques publiques.

## 1. Recherche & action publique : un dialogue indispensable en ce temps de bouleversements climatiques et sociétaux

Renforcer l'interface entre la recherche et la société, notamment en matière de politiques publiques, répond à un besoin de rétablissement de la confiance dans l'action publique d'autant plus criant que les conséquences du réchauffement climatique sont connues et s'opèrent. Les transitions écologiques et sociétales sont au cœur des enjeux d'urbanisme, d'entretien et de renouvellement du bâti, de performances énergétiques, de lutte contre les inégalités sociales, d'agriculture, de gestion de l'eau, de lutte contre l'insécurité routière, de risques sanitaires et environnementaux, de transport et de bien d'autres domaines. Elles vont donc largement déterminer le quotidien des populations dans les années à venir.

Dans un monde complexe, il y a lieu de créer davantage de ponts entre les sciences (de toutes disciplines) et la société. Cependant l'écosystème des acteurs de la science et de la société ne s'organisera pas tout seul, ni facilement car cela demande des efforts de dialoguer.

La mise en place de modalités pratiques d'une écoute et d'une communication/transmission réciproque est donc indispensable. Cependant, il existe des différences de culture et de temporalité fortes entre la recherche et les acteurs publics. Ces différentiels ralentissent la compréhension et l'acceptation de certaines études, ou encore l'identification du moment opportun pour la diffusion des analyses et les résultats. D'un autre côté, les économies d'échelle qui émergent dans les échanges croisés entre recherche et action publique justifient de s'y investir dans la durée. Par ailleurs, certains sujets, stimulés par des « signaux faibles » doivent faire l'objet de travaux de recherche ou d'étude, sans expression de besoin par des acteurs publics (on peut alors parler « d'auto-saisine »).

Enfin, l'environnement juridique de la relation science-action publique ne doit pas être ignoré. Les catastrophes naturelles peuvent faire l'objet de recherches en responsabilité sur des présomptions de corruption, d'incompétence, d'ignorance volontaire... Des sismologues et des représentants de la sécurité civile ont ainsi été poursuivis après le séisme de l'Aquila en Italie (avril 2009). Après la tempête Xynthia (février 2010), l'Etat et la collectivité locale ont été poursuivis.

Des chercheurs ont proposé une méthode pour caractériser le « degré d'implication » dans la prévention des risques, et un modèle de la probabilité d'engagement de la responsabilité administrative.

### 1.1. *Les systèmes de valeur auxquels se réfèrent implicitement les scientifiques et les gouvernements devraient être explicités*

Intégrer la science dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques est un choix... politique ! Or depuis peu les sciences bouleversent les systèmes de valeurs de nos sociétés. Depuis les années 1990, notamment avec la première publication du rapport du GIEC en 1990, et avec l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) par l'ONU, en 2015, les sciences de la Vie et de la Terre (mais pas qu'elles) influencent fortement le système de valeurs des gouvernements occidentaux.

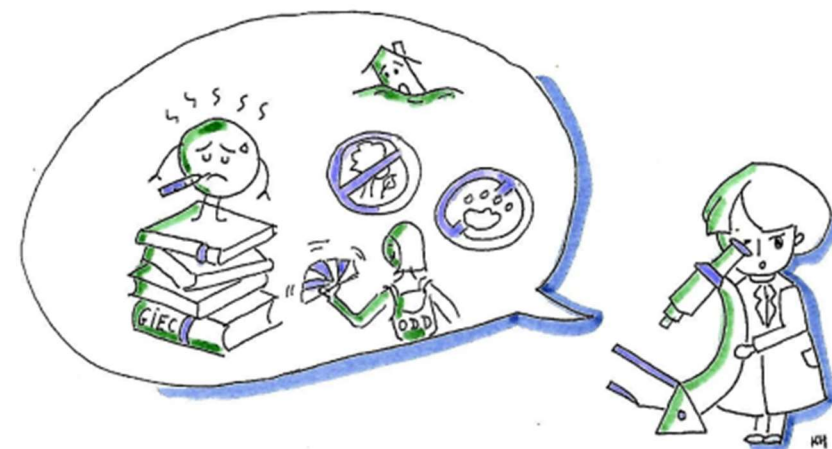
Les sciences de la Vie et de la Terre, lorsqu'elles sont écoutées et comprises, ont cette faculté propre de pouvoir conduire chacun à se remettre en cause, chercheurs, acteurs publics et acteurs de la société. Les sciences sociales ont elles aussi un rôle éminent à jouer, surtout s'il s'agit d'accompagner les changements de comportements dans la perspective des transitions sociales et environnementales.

Dans le même temps, le rôle des scientifiques reste très attendu dans un contexte de controverses environnementales. Cependant, ils ne perçoivent pas toujours l'importance des valeurs, des identités et des différentes conceptions du monde, pénalisant ainsi les perspectives de dialogue. Car les attentes et les exigences des acteurs de la recherche et des acteurs publics sont confrontées à une double contrainte : d'une part les enjeux scientifiques autour de la transition sont de plus en plus complexes à comprendre en raison de leur caractère systémique ; d'autre part, la demande d'action publique se fait de plus en plus forte.

### 1.2. *Démarche scientifique et approche politique : l'ouverture réciproque est féconde*

Si l'une des fonctions de la recherche est de définir des questions de recherche, alors les politiques publiques représentent un terreau particulièrement fertile. Il y a des « externalités positives » à la fois pour les chercheurs qui côtoient l'action publique, et pour les acteurs qui côtoient les chercheurs : cela augmente la pertinence et l'intérêt social de la recherche. La recherche alimente, anticipe, améliore l'action publique, qui permet quant à elle d'offrir un terrain d'observation et d'expérimentation pour faire avancer la recherche.

Quelques exemples parmi tant d'autres illustrés lors de ces journées : le sujet très pratique des glissements de terrains de montagne qui interpelle la recherche fondamentale sur la rhéologie et la mécanique des fluides ; l'expérimentation parasismique menée en 2024 sur la ville de Grenoble par le Pôle alpin sur les risques naturels (PARN), qui constitue un bel exemple d'interface entre science et territoire. Certes, il y a des éléments dans les productions de recherche qui ne sont pas transférables ni utilisables directement dans l'action publique. Mais, ce qui a été co-construit, à l'image de la collaboration entre la Direction de la sécurité routière et les chercheurs qui travaillent conjointement sur les facteurs d'accidents, les spécificités territoriales, et les usagers de la route, se transfère le plus aisément.



## 2. Recherche & action publique : un dialogue à toutes les échelles territoriales pour le bien commun

La recherche et l'action publique forment une « galaxie » avec un ensemble considérable d'objets. Ce colloque a été rythmé par des sessions sur la mobilité, les transports, l'emploi, l'aménagement, la sécurité routière, l'agriculture, l'intelligence artificielle, l'eau, les politiques d'inclusion ou encore la sécurité et durabilité des infrastructures. Ces domaines d'application ont permis de questionner la relation aux territoires, de présenter les projets qui fonctionnent et de tirer des retours d'expérience, de définir les axes à renforcer et les points d'achoppement à dépasser.

## *2.1. De très nombreux exemples pour explorer le vaste terrain de jeu des politiques publiques*

L'importance de la recherche-action et de la recherche participative qui cherchent à mobiliser les acteurs territoriaux dans les transformations a été illustrée de nombreuses fois. Sur un sujet de glissement de terrain dans les Alpes françaises, dans le cadre d'une recherche-action menée par le Cerema, et de ses impacts sur les infrastructures de transport, comment comprendre la remise en cause par la population des expertises techniques ? Quand le territoire se sent dépossédé de la gestion des risques, ses élus ont du mal à faire le lien entre les experts et la population. L'enjeu est alors d'élargir le débat, de passer de l'examen des solutions techniques à un dialogue sur la manière dont le territoire s'organise dans la durée pour gérer le risque.

Le consortium Aquaref est un autre exemple d'application très concrète de ce dialogue recherche-action publique. A travers ce consortium, INRAE, BRGM, Ifremer, Ineris et LNE font synergie pour assurer la surveillance de la contamination chimique des eaux et de l'état écologique des masses d'eau en lien très étroit avec le Ministère en charge de l'écologie, l'OFB et les agences de l'eau. Derrière cette recherche très appliquée s'illustre une utilité publique et un transfert de connaissance important auprès des décideurs, des agents de terrain, par des formations et des guides techniques.

La recherche en concertation avec les territoires s'inscrit aussi dans l'ambition des deux Programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) portés par l'université Gustave Eiffel, intégrés aux stratégies nationales d'accélération, portant respectivement sur la mobilité décarbonée (MOBIDEC) et sur la ville durable et les bâtiments innovants (VDBI). Ils impliquent chacun un Collège des parties prenantes et sont en étroite collaboration avec des agglomérations, la Banque des territoires et un groupe-miroir Villes. Cette méthode de travail en réseau, avec une forte inscription locale, font de ces deux PEPR des projets ancrés dans les territoires pour répondre aux enjeux de transition.

Les scientifiques à l'aval de leurs opérations de recherche peuvent aussi être invités à participer à la rédaction de normes volontaires, des référentiels ou de labels, travaux dont la valeur peut être significative, comparable à celle d'une publication scientifique.

## *2.2. Vers un continuum recherche – expertise – normalisation volontaire au service de l'action publique*

Le champ de l'action publique se déploie à toutes les échelles, représentées lors de ces deux journées de réflexion : villes, collectivités, ministères mais aussi institutions européennes. A l'échelle européenne, au sein du Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC), ce sont près de 2 000 scientifiques qui mettent leurs connaissances et expertises au service des politiques publiques européennes. L'OCDE, ainsi que France Stratégie, réfléchissent aussi à la manière de mieux connecter recherche et action publique.

Selon le JRC, le secteur de la normalisation volontaire, domaine encore mal connu, s'inscrit parfaitement dans l'action publique européenne : pour favoriser la circulation des biens et services dans le marché unique européen, les directives européennes fixent des « exigences essentielles » et c'est aux normes européennes de décrire les solutions techniques qui apporteront la « présomption de conformité » aux directives.

Les normes volontaires sont élaborées avec le principe de recherche du consensus. L'expertise quant à elle requiert la transparence et la contradiction. Ces différences méthodologiques peuvent constituer des obstacles à la fluidité des échanges entre chercheurs et acteurs publics et une difficulté pour la prise de

décision, que ce soit pour finaliser une norme harmonisée ou pour conclure une expertise scientifique collective. Il est nécessaire de travailler dans le contradictoire : cela ne doit pas empêcher de poser des conclusions à l'expertise, mais il s'agit alors de conserver la trace des contradictions.

### 2.3. *Actions dans les territoires et appui aux politiques publiques: une « 3<sup>e</sup> mission » des universités et organismes (avec l'enseignement et la recherche)*

Les territoires et l'action locale s'inscrivent dans l'ADN de plusieurs centres de recherche, au sein des universités ou d'organismes qui se déploient sur tout le territoire, comme INRAE, le Cerema, l'IGN, Météo-France, Inria, MNHN, Brgm... Mais des efforts restent encore à faire pour concrétiser pour rendre complètement naturelle cette 3<sup>e</sup> mission. Par exemple, les universitaires ne pensent pas assez à aller chercher du soutien du côté des collectivités territoriales de leurs sites universitaires pour mener leurs projets, et inversement les collectivités n'ont pas toujours le réflexe de solliciter les savoirs présents dans leurs territoires. Dépasser l'impatience politique et briser les frontières, que personne ne se pose en donneur de leçon, sont des conditions *sine qua non* d'un dialogue fructueux et enrichi pour traduire les ambitions et volontés de chacun.

Cette 3<sup>ème</sup> mission peut également être un vecteur efficace, car perçue comme moins soumise aux conflits d'intérêt, pour aider à articuler des politiques publiques antagonistes (modes actifs décarbonés mais vulnérables aux accidents, densification urbaine efficace sur le plan énergétique mais favorisant les îlots de chaleur).

## 3. Recherche & action publique : comprendre et assumer les différences de culture et de temporalité

L'interaction entre les deux cultures et les différentes temporalités ne va pas de soi. Les obstacles existent, ils sont bien identifiés, ils sont réels. Comment les surmonter ? Où sont les stéréotypes à casser ? Quels outils et accompagnements juridiques, administratifs, culturels déployer ? Comment dépasser la fracture culturelle et la différence de langage ? Est-il possible d'acquiescer une double culture ?

Pour un politique, la production de la recherche n'est jamais assez rapide. L'impatience politique peut faire que l'on n'attendra pas la fin de l'expérimentation d'une mesure ou de l'exploitation des résultats pour généraliser la mesure. Au risque d'une démotivation du scientifique et de la remise en cause de la sincérité du politique : quand la mesure a été décidée antérieurement, l'expérimentation peut s'avérer n'être qu'un faux-semblant et une instrumentalisation du scientifique. D'un autre côté, le politique ne peut pas se reposer uniquement sur les travaux académiques, et à un moment donné, à la croisée de plusieurs considérations, il interroge son intime conviction.

Extrêmement attachée à la valeur de l'autonomie, la recherche risque-t-elle de perdre son âme si elle accepte d'étudier un sujet proposé par une administration publique ? Aussi, la recherche est dans la culture du doute, ce qui peut être décevant pour une administration qui attendrait une orientation si possible avec certitude. Certains détails peuvent apparaître comme insignifiants pour le chercheur, quand ils sont une occasion de blocage pour le politique (comme l'acceptabilité d'une mesure par une partie du territoire, même modeste, ou de la population), et réciproquement (comme un décalage par rapport à un optimum économique théorique). Finalement, en exploitant les productions de la recherche une administration peut inévitablement réduire la richesse du travail réalisé. Or il n'est pas facile pour un chercheur d'accepter que sa pensée soit simplifiée, même lorsqu'il comprend l'utilité pour l'action publique, à partir du moment où sa pensée n'est ni dévoyée ni instrumentalisée. Mais comment le garantir ?

Chercheurs et acteurs ont chacun leur propre vocabulaire, sans toujours se comprendre. Qui va assurer la traduction ? Qui va transformer les résultats de recherche en « méthodes » plus accessibles aux acteurs publics ? Les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche mettent en place des



structures *ad hoc* à cette fin. D'autres organismes comme France Stratégie ou le Centre commun de recherche de la Commission européenne sont structurellement organisés à cette fin. Pour créer une interface propice au dialogue, agile, adaptative, il s'agit enfin de rester ouvert, avec un petit pas de côté, dans le cadre de démarches et dispositifs innovants, et développer des moyens dédiés et des compétences idoines.

#### 4. Recherche & action publique : par quels moyens aller plus loin ?

Les journées Recherche & Action Publique ont permis de mettre en débat plusieurs recommandations pour développer des relations de confiance entre les deux univers. Apprendre à vulgariser les résultats scientifiques, développer des outils et des méthodes pour encourager les échanges et les rendre plus ouverts à d'autres publics, permettre aux chercheurs de mieux connaître les démarches et arbitrages qui aboutissent aux décisions, de s'impliquer dans les processus de production de l'action publique et de débat avec des acteurs socio-économiques, avec ses étapes et ses codes, et réciproquement permettre aux acteurs publics de comprendre la temporalité et les

exigences de la recherche...

##### 4.1. Structurer les lieux d'échanges entre la science et le politique

L'appareil juridique et administratif peut être un outil au service de cette collaboration pour structurer le dialogue et l'instaurer dans la durée, sans considération des rythmes électoraux.

Par exemple, sur le territoire national, la forte proximité entre la direction de la sécurité routière (DSR) et l'alliance de laboratoires MoSar illustre les bénéfices mutuels que tirent chaque partie de cette collaboration. La DSR a besoin d'une restitution de travaux scientifiques dans un langage clair, incitant les chercheurs à vulgariser et à synthétiser pour transmettre l'information. La recherche permet ainsi à la DSR d'avoir une vision plus fine des évolutions sociétales de la conduite et de la sécurité sur les routes. Dans le même temps, la DSR intègre des chercheurs dans la commission du Conseil national de la sécurité routière. La voix d'experts est essentielle et cela leur donne des clés de compréhension sur les besoins et impératifs des décideurs publics. La DSR, qui base ses orientations sur des données scientifiques, participe aux instances de la recherche et apporte un soutien financier, par des appels à projets.

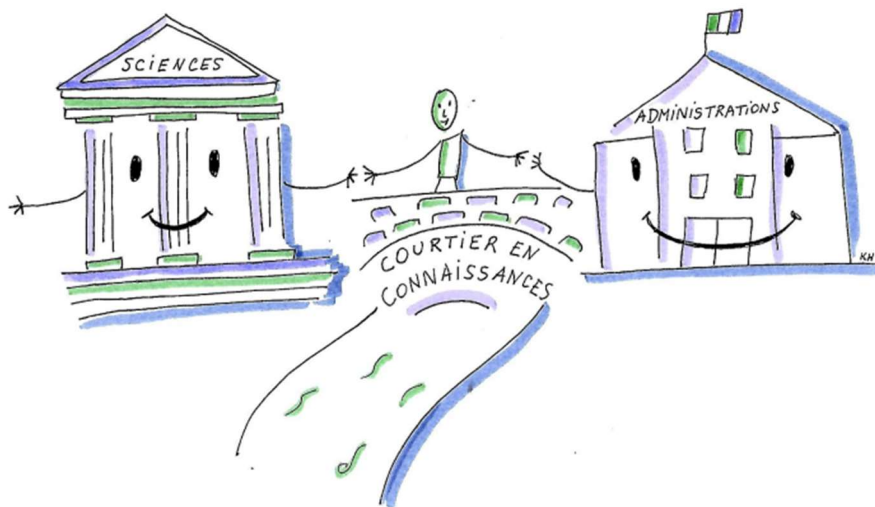
A l'échelle locale, la Ville de Paris expérimente une cellule d'interface Ville-Recherche sur la transition socio-écologique. Cette cellule a produit les carnets Ville-GREC franciliens à l'issue d'un travail collaboratif entre les chercheurs et les services de la Ville. Au-delà d'une publication commune, cette collaboration se décline aussi par l'encadrement de thèses CIFRE.

De son côté la métropole de Nantes met en avant la collaboration recherche-collectivité qu'elle développe sur les enjeux de la fabrique de la ville. Elle souhaite continuer à structurer une recherche participante et territorialisée, comme la création d'un observatoire nantais des environnements urbains depuis 2006. Un autre exemple est donné par l'évaluation des programmes nantais d'accompagnement à la sobriété énergétique.

##### 4.2. Former chercheurs et acteurs publics au dialogue « science et politique »

L'acculturation peut se faire par l'expérience du terrain en proposant des immersions de scientifiques dans des administrations et des formations de décideurs aux codes de la recherche pour leur permettre de parler le même langage. Les appels à projets « Marie Skłodowska-Curie », qui permettent à des chercheurs de passer un séjour dans une administration publique, pourraient être développés davantage et sur différentes échelles.

Les Etats-Unis ont formalisé ces échanges depuis déjà 20 ou 30 ans : les scientifiques travaillent en administrations fédérales, puis deviennent des fonctionnaires publics. Ils deviennent des ressources essentielles, permettant de faire le pont entre les rapports scientifiques, qu'ils savent lire et comprendre, et l'administration publique dont ils ont pu appréhender les codes et fonctionnement. Ils deviennent des *knowledge brokers*, ou courtiers (passeurs) des connaissances.



Une offre de formation de chercheurs volontaires au dialogue avec les porteurs de politique publique et à la présentation problématisée de leurs résultats est en train de se constituer peu à peu.

Le *Technical Support Instrument Project on Science for Policy* du Centre commun de recherche (JRC) vise à améliorer les compétences professionnelles de la communauté scientifique et des décideurs politiques en vue de l'élaboration de politiques « fondées sur des données probantes ». L'outil *Training for Scientists on Science for Policy* forme à la compréhension des processus d'élaboration des politiques et la compréhension de l'interaction entre les différents paradigmes dans lesquels opèrent les scientifiques, les décideurs et les personnels politiques.

#### 4.3. Mieux valoriser l'expertise et l'appui aux politiques publiques dans les carrières scientifiques

Une recommandation a été faite aux administrations publiques d'élargir leur vivier de recrutement, et en particulier de faire venir des docteurs et des chercheurs. Car

l'entre-soi règne ici aussi avec une confiance plus facilement tournée vers les « experts maison ». Et quand tous ont généralement été formés de la même façon, cela laisse peu de chance aux idées nouvelles. Des universités sont sensibles à cette piste d'amélioration.

Dans les organismes scientifiques, la politique de maintien de l'expertise dans la durée est un vrai enjeu. L'expertise est ressentie comme un maillon-clé pour passer aux acteurs publics des connaissances issues des travaux de recherche.

S'agissant des progressions de carrière, il conviendrait de mieux reconnaître les contributions à la culture scientifique et à l'action publique.

Autant de réflexions qui donnent de la *matière à penser* pour les prochaines journées Recherche & Action Publique et qui pourront alimenter un dialogue en mouvement continu. Il sera nécessaire de le maintenir et de l'enrichir pour accompagner nos sociétés dans les mutations environnementales, sociales et économiques contemporaines. Une suggestion est d'explorer davantage la perception qu'ont les acteurs publics de la recherche, d'évaluer la place qu'occupe la connaissance scientifique par rapport aux intérêts économiques dans les politiques publiques, et de définir les points de blocage à lever pour alimenter le dialogue science et société.

*Ce document a été établi à partir des présentations et éléments oraux recueillis lors du colloque puis sélectionnés et organisés par les membres du comité de pilotage de R&AP2024. Il n'engage pas la responsabilité des intervenants au colloque. Illustrations : Kristel Hermel.*