

Les métiers de la recherche en interface avec les politiques publiques

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat général

Observatoire des missions et des métiers

Les métiers de la recherche en interface avec les politiques publiques

Etude réalisée par :

Dominique Coste
DRAF / SFRD Lorraine

Jérôme Coppalle
ENSV Lyon

Octobre 2007

*« Il est des hommes n'ayant pour mission que de servir
d'intermédiaires, on les franchit comme des ponts et l'on va plus loin »
Gustave Flaubert*

*« La connaissance n'est pas un miroir, mais une interaction entre deux
réalités de ce bas monde, l'individu et son milieu; c'est un processus
empirique et non une lumière céleste. »
Michel Foucault*

SOMMAIRE

Avant propos	9
Remerciements	11
Introduction	13
Résumé	17
<i>Chapitre 1</i> : La commande et le contexte de l'étude	21
<i>Chapitre 2</i> : Le champ de l'étude et les définitions	29
<i>Chapitre 3</i> : Trois grammaires pour mieux comprendre l'apport d'une expérience dans la recherche pour conduire les politiques publiques	39
<i>Chapitre 4</i> : Un essai de constat : Positionnement des personnes qui ont pratiqué la recherche puis sont passées au service des politiques des ministères ayant en charge l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, quel apport pour les politiques publiques ?	59
<i>Chapitre 5</i> : Essai d'une martingale des ressources humaines entre savoir et pouvoir.....	71
Recommandations	83
Glossaire des abréviations utilisées.....	89
Annexes	91
Liste des personnes sollicitées	
Le cahier des charges de l'OMM	
Grille d'entretien	
Les différentes phases du chantier	
Exemple de note stratégique sur les FCPR	
Bibliographie et documents consultés.....	111

Avant propos

« Les politiques publiques ne savent pas utiliser les chercheurs et les chercheurs sont extrêmement mal à l'aise devant les politiques publiques »

Ce constat a suscité cette étude de l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM) du ministère de l'agriculture et de la pêche. Certes l'encadrement supérieur de la fonction publique, en France, est principalement issu des grandes écoles, la contribution du monde de la recherche et la contribution de l'université à l'encadrement supérieur de l'Etat restant exceptionnelle. Pourtant, le parcours réussi de chercheurs et d'anciens chercheurs aux plus hauts postes de l'appareil de l'Etat (en l'occurrence le ministère chargé de l'agriculture) met en évidence la pertinence de la question.

Cette étude est fort différente des études sur les filières emplois, habituellement conduites par l'OMM. En effet, l'interface entre la recherche et les politiques publiques est l'objet de nombreux discours, mais de peu de pratiques observables et tangibles, à la différence du travail de nombreux agents publics, jusqu'alors examiné par l'OMM.

L'interface entre recherche et politiques publiques se déroband à toute observation de type scientifique, avec l'accord du président de l'étude M. Alain Berger, les deux missionnaires ont donc été amenés à interroger les structures non toujours officielles qui président au lien entre recherche et politiques publiques pour répondre à la problématique.

Sans vouloir tomber dans les excès du structuralisme¹, l'archéologie des grammaires de la relation entre savoir et pouvoir, montre que le constat d'une séparation grandissante des parcours professionnels entre la recherche et les

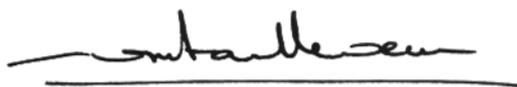
¹ Le structuralisme vise à mettre en évidence ces structures inconscientes par la compréhension et l'explication de leurs réalisations sensibles.

décideurs publics obéit à des déterminants qui dépassent les politiques de gestion des ressources humaines. En contre partie, la compréhension profonde des mécanismes à l'œuvre pourrait permettre la construction de quelques carrières autorisant une hybridation entre les deux secteurs.

« N'importe quel objet, si vous l'étudiez correctement toute la société vient avec »

Georges Haudricourt

Le Président de l'Observatoire des
Missions et des Métiers

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Constant Lecœur', is written over a solid horizontal line.

Constant LECŒUR

Remerciements

Nous tenons à assurer de notre gratitude, toutes les personnes qui nous ont permis de mener à bien ce travail.

Qu'il nous soit permis de remercier plus particulièrement les membres du GEFE et Alain Berger qui en a assuré la présidence et a pris le temps de nous aider à recentrer et clarifier la problématique de cette très intéressante mission.

Introduction

Le contexte économique, technologique, politique, culturel et social de l'action publique dans le domaine de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'environnement subit de profondes mutations, ce qui implique un recours permanent au progrès, donc à la recherche :

Ces politiques publiques s'inscrivent dans un contexte économique : « le virage post alimentaire »

Au niveau mondial

Si cette étude n'est pas le lieu où refaire l'histoire des politiques d'échanges internationaux des produits agroalimentaires, il faut rappeler le contexte pesant de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui régent le commerce des produits agroalimentaires français depuis sa création avec l'Uruguay Round en 1995. Cet accord encourage l'harmonisation internationale des normes alimentaires. Il exige que les mesures prises soient déterminées de « manière transparente, cohérente et **fondées scientifiquement** ». Dans le domaine alimentaire : le Codex alimentarius, l'Office International des Epizooties (OIE) ou la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV) pour ne citer que ces exemples sont la toile de fonds des politiques nationales.

Dans ce contexte, la France doit s'adapter et faire évoluer sa propre législation en conformité avec ces nouvelles normes.

A ces contraintes internationales, s'ajoutent les réglementations propres à l'Union Européenne qui à travers les différentes directives imprègnent notre corpus législatif.

Au niveau communautaire

La stratégie de l'Union Européenne est d'exercer son influence le plus en amont possible dans les différentes instances mondiales que nous avons citées.

Par exemple depuis 1993 la réforme de la Politique Agricole Commune a encouragé le développement de cultures non alimentaires, par ailleurs une task-force UE/Etats-Unis pour les biotechnologies a vu le jour.

Ces politiques publiques s'inscrivent dans un contexte où la dimension politique de l'agroalimentaire est très forte

L'usage de l'«arme alimentaire» remonte à la nuit des temps, avec la globalisation de l'économie, il n'existe plus de territoire autonome pour son alimentation. A l'heure où la problématique de la faim dans le monde reste dramatiquement présente, les produits alimentaires, pour autant, ne sont pas les seuls produits de l'agriculture qui constituent un enjeu politique. Pour rester dans l'actualité, on peut rappeler les négociations récentes pour les accords sur le coton qui ont suscitées nombre d'analyses politiques et qui démontrent qu'aujourd'hui encore, « les produits agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres ». Les enjeux du développement des bios carburants dans le contexte plus général de pénurie annoncée en ressources énergétiques, la montée des préoccupations pour un développement durable s'inscrivent dans les stratégies politiques au niveau mondial. La dernière campagne électorale française a montré qu'ils ne laissaient aucun politique indifférent, car ils s'inscrivent dans un contexte socioculturel en évolution.

Ces politiques publiques s'inscrivent dans un contexte socioculturel en pleine mutation

La France reste un pays où l'agriculture et l'agroalimentaire jouent un rôle qui dépasse largement leur simple importance économique. Inutile d'insister sur l'importance des valeurs qui touchent à l'alimentation dans notre pays. L'image « traditionnelle » du monde rural, avec ses représentations, se modifie lentement, mais profondément face aux préoccupations environnementales.

Apparemment notre société française est moins marquée par les préoccupations écologiques que ses voisins, allemands ou hollandais par exemple. Dans le domaine alimentaire : le nombre d'exploitations biologiques (11 640) n'occupe que 2% de la S.A.U. alors que ce pourcentage atteint 16% dans des pays de l'Europe du Nord, mais le nombre d'exploitations biologiques labellisées augmente de 2,5% l'an depuis 2000, en France, dans un contexte général de diminution du nombre des exploitations traditionnelles. L'exemple de nos voisins doit nous rendre attentif à cette formidable évolution de la demande sociale.

Le manque de confiance du citoyen consommateur au moment des crises concernant les risques sur l'environnement et l'alimentation a propulsé dans les systèmes décisionnels des rationalités dans les systèmes de décision, parfois éloignées de celles enseignées dans les écoles vétérinaires et les écoles d'ingénieurs, mais dont le politique ne peut négliger l'importante influence.

L'évolution technologique est permanente

L'agriculture est en évolution technologique permanente et les nouvelles applications se diffusent rapidement.

En ce qui concerne les débouchés industriels les marges de développement sont importantes en Suède par exemple déjà 20 % des automobiles peuvent utiliser le bio gaz (à partir de déchets ménagers) ou l'éthanol.

Nous voyons que les évolutions profondes économiques, technologiques, politiques et sociétales, interrogent la recherche à quatre niveaux :

- Les grandes orientations politiques économiques, sociales et sécuritaires,
- Les décisions concernant l'application des lois (avec le principe de précaution),
- Les décisions de gestion (y compris la gestion des crises au jour le jour),
- Les missions de « médiation » entre la recherche et différentes instances et le grand public.

A chaque niveau correspond des pratiques de « saisine » de la recherche. De nombreux travaux existent sur le sujet, comme on peut le constater en annexe. Dans cette étude, afin de présenter les apports des experts rencontrés, trois grilles d'analyse sont proposées, trois « grammaires » qui seront utiles pour envisager les apports des personnes qui sont passées par la recherche, dans les instances les plus hautes, comme à de moindres niveaux décisionnels des politiques publiques au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le Président du GEFE
« Recherche et politiques publiques »

Alain BERGER
Inspecteur Général de l'Agriculture



Résumé

« La science est faite suivant les données fournies par un coin de l'étendue. Peut-être qu'elle ne convient pas à tout le reste qu'on ignore, qui est beaucoup plus grand et qu'on ne peut découvrir »

Flaubert

Bouvard et Pécuchet - 1881

La recherche et les politiques publiques dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement entretiennent des liens multiples et souvent méconnus. Chacune des parties affirme la légitimité de ses attentes et appréhende avec difficultés celle de ses interlocuteurs. La perception de l'horizon temporel pertinent divise. A une exigence de réactivité souvent formulée par les décideurs, l'univers de la recherche répond par la nécessité d'un temps inscrit dans le moyen terme. Ce rapport envisage d'étudier l'apport des personnes qui sont passées par la recherche à l'élaboration des politiques dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement

I / Trois grammaires

La compréhension des mécanismes à l'œuvre entre savoir et pouvoir peut permettre la construction de politiques de gestion des ressources humaines innovantes

C'est l'hypothèse centrale du rapport. L'analyse de trois logiques d'action ou « *grammaires* » montre que l'économie traditionnelle de ces relations est en cours d'épuisement. Ce constat partagé met en évidence que les parcours professionnels des décideurs publics et des chercheurs sont de moins en moins articulés ce qui nuit à l'intercompréhension de ces deux groupes d'acteurs.

A – La « Grammaire 1 » : Le prince éclairé

La « Grammaire 1 » alimente les discours de la plupart des décideurs interviewés. Elle obéit au modèle classique de relation « Savoir – Pouvoir » du Prince éclairé. Il semble cependant que les croisements entre recherche et politiques publiques soient peu opérationnels au ministère de l'agriculture. La réponse à des commandes de recherches ponctuelles ne suffit plus à entretenir ce lien. Les autres secteurs (alimentation, sécurité sanitaire et environnementale...) ne semblent pas obéir à cette Grammaire.

Il faut se demander si ses effets ne sont pas en voie de tarissement, du fait de la concurrence de deux autres « *Grammaires* » plus récentes.

B – La « Grammaire 2 » L’empire des normes

« S’il est vrai que le juridique a pu servir à représenter de façon sans doute non exhaustive, un pouvoir essentiellement centré sur le prélèvement et la mort, il est absolument hétérogène aux nouveaux procédés de pouvoir qui fonctionnent non pas au droit mais à la technique, non pas à la loi mais à la normalisation, non pas au châtement mais au contrôle, et qui s’exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l’Etat et ses appareils. Nous sommes entrés, depuis des siècles maintenant, dans un type de société où le juridique peut de moins en moins coder le pouvoir ou lui servir de système de représentation. »

Michel Foucault

La volonté de savoir – 1976

La « Grammaire 2 » repose essentiellement sur l’idée que seul le savoir scientifique est légitime. La souveraineté du chercheur met alors à l’épreuve la souveraineté nationale d’essence démocratique. L’Etat, qui a perdu le primat de sa relation au savoir, doit négocier en permanence sa légitimité et son influence. La « Grammaire 2 » qui a insidieusement colonisé les politiques publiques du Ministère de l’agriculture, nécessite de réinventer une relation entre savoir et pouvoir. Comment concilier ce qui fait l’efficacité de l’administration française, son organisation républicaine et ces nouvelles formes de gouvernance, où le savoir occupe une place prépondérante, non plus comme allié fidèle du souverain, mais comme un bouillonnement périphérique permanent ?

Combien d’équipes de recherches au ministère de l’agriculture et de la pêche (MAP) ou au ministère de l’écologie du développement et de l’aménagement durables (MEDAD), sont capables de peser au niveau international sur la constitution des normes et standards ?

L’Etat n’est plus au centre du jeu, mais c’est un acteur parmi d’autres. Il est dès lors obligé d’identifier ses marges de manœuvre et s’avère contraint de rénover ses paradigmes fondateurs bien au-delà des discours managériaux convenus sur le pilotage des politiques publiques et la gestion des ressources humaines.

C – La « Grammaire 3 » : La démocratie technique

La modération de la primauté et de toute la puissance supposée de l'expert s'impose. Un certain nombre de travaux étayés par des réalisations concrètes expérimentent une démocratie basée sur la mise en débat de la relation « *Savoir – Pouvoir* ». Les conférences de citoyens, les expertises pluralistes aident à construire la décision publique. C'est toute l'écologie de la « *Grammaire 3* » qui n'a pratiquement pas été mise en œuvre et rarement envisagée au MAP. Le rapport étudie les causes de cette faiblesse comparée aux exemples étrangers ou aux initiatives du MEDAD.

2/ Essai d'une martingale des ressources humaines entre savoir et pouvoir

« La techno-bureaucratisation de la science pose au citoyen, comme au scientifique, le problème de la science comme phénomène social »

*Edgar Morin
Introduction à la pensée complexe -1990*

La mission s'est interrogée sur les formations initiales et continues des cadres supérieurs du MAP envisageables à moyen terme en étudiant plus particulièrement le cas des Formations Complémentaires par la Recherche (FCPR), sans oublier des formations complémentaires plus courtes de type *Master of business administration* (MBA).

Avec d'innombrables précautions et l'appui du groupe d'étude de la filière emploi (GEFE) le rapport arrive à un certain nombre de propositions.

- La puissance heuristique des trois « *Grammaires* », justifie la diffusion de lectures analysant les liens innovants entre savoir et pouvoir. Sans vouloir tomber dans l'instrumentalisation, les trois « *Grammaires* » peuvent être un outil d'études permettant, au cas par cas, de bâtir une stratégie pour retrouver une capacité d'action sur le champ scientifique.
- La Formation Complémentaire Par la Recherche n'est pas une panacée, mais il y a une place pour la FCPR. Le rapport propose un meilleur suivi longitudinal des carrières des fonctionnaires passés par ce système. Il

suggère d'ouvrir la FCPR à d'autres champs scientifiques, d'autres publics et d'autres moments dans les carrières.

- Le repérage des personnes qui présentent des potentialités pour assumer successivement des fonctions à la fois dans la recherche et dans la décision publique n'est pas inutile mais il est apparu comme une réponse d'ampleur limitée.
- De même, la mobilité des chercheurs entre des postes opérationnels et des postes de réflexion stratégique diverses ne doit pas être surévaluée.
- Enfin, le rapport ose présenter quelques pistes de formation initiale des cadres supérieurs du MAP pour l'horizon 2020.

En conclusion

L'incantation pour une intelligence collective de la recherche et de l'innovation peut donner lieu à nombre de développements, qui se heurteront toujours à la réalité des contingences des rationalités administratives et comptables. Néanmoins, une analyse lucide de la situation impose le constat que de nouveaux paradigmes président à la relation entre savoir et pouvoir : il s'agit très clairement des « *Grammaires 2 et 3* ». Cependant, la gestion des ressources humaines d'un ministère technique, tel le MAP, reste encore sous l'emprise de la « *Grammaire 1* », sa matrice fondatrice.

Chapitre 1

La commande et le contexte de l'étude

1.1 Une commande originale dans le cadre de l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM)

1.1.1 Les missions de l'observatoire des missions et des métiers

L'observatoire des missions et des métiers a été créé par un arrêté du 24 janvier 2000. Il s'appuie sur un conseil d'orientation qui valide les programmes et les travaux. Depuis l'arrêté du 25 avril 2005 l'OMM assiste le secrétaire général dans ses fonctions.

Les études portent un regard prospectif sur la gestion des ressources humaines du ministère de l'agriculture et de la pêche dont les enjeux sont importants dans le cadre d'une démarche active de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les travaux de l'OMM s'inscrivent dans le dispositif d'appui à la modernisation de l'administration à travers la gestion des ressources humaines.

Traditionnellement les études obéissent à une démarche classique :

- Un état des lieux portant sur des situations réelles de travail de personnels bien définis qui permet d'identifier et de décrire des emplois types.
- Un travail prospectif sur l'évolution des missions exercées par les personnels qui sont l'objet de l'étude et les nouveaux besoins en compétence qui se font jour.
- Des propositions qui découlent de l'écoute de nombreux responsables et de l'analyse des « matériaux » rassemblés par les chargés d'études.

Nous allons voir que cette démarche habituelle ne peut s'appliquer à notre étude.

1.1.2 L'étude sur « l'apport des personnes qui sont passées par la recherche dans l'élaboration des politiques publiques des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie », est une commande originale.

Le travail qui va être proposé ne part pas des personnes en situation de travail, mais se propose d'observer les effets d'un type de formation : la formation par la recherche, sur des personnes qui sont dans des postes et des situations de travail extrêmement différenciées.

C'est là toute la difficulté, l'intérêt et l'originalité de cet opuscle.

En dehors des Formations Complémentaires Par la Recherche (FCPR) dont l'effectif est beaucoup trop réduit pour justifier une étude (autour d'une vingtaine par an), il est impossible de définir le nombre de personnes concernées ou de déterminer a priori le public ciblé.

Ce flou attaché à l'objet de l'étude, loin de le discréditer, en constitue au contraire toute la légitimité. Si l'observatoire des missions et des métiers veut réellement apporter sa pierre à la formidable entreprise que constitue pour notre pays la réforme de l'Etat, il se doit d'explorer des zones d'ombre qui pour n'être pas bien connues n'en sont pas moins prometteuses en terme de modernisation et d'innovation.

Contrairement aux autres études de l'OMM, il est donc proposé une démarche originale, basée sur une grille de lecture composée de trois grammaires qui seront présentées plus loin.

Au lieu de partir des situations de travail, mission rendue impossible par l'hétérogénéité des positionnements, des grades, des fonctions et des missions, nous avons choisi de nous focaliser sur le processus de transmission des acquis liés au travail de recherche des individus, dans les processus de construction des politiques publiques à des niveaux très différents : depuis les services d'un ministère, au cabinet du ministre, en passant par la représentation de la France dans une instance internationale.

La démarche de travail sera présentée plus loin, il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'une modeste étude, qui ouvre des perspectives qui ont déjà donné lieu à de véritables travaux de recherche.

1.2 Le contexte, la première formulation de la demande et le recadrage de l'étude

Le projet d'étude primitif intitulé : « Recherche et politique publique » est une entreprise jugée beaucoup trop vaste et hors du mandat de l'OMM. A la demande des chargés d'étude un recadrage et une reformulation se sont avérés nécessaires en faveur de l'intitulé : « l'apport des personnes qui sont passées par la recherche dans l'élaboration des politiques publiques des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie » que l'on peut résumer en « Apport des chercheurs à l'appareil de l'Etat ».

La fabrication des cadres supérieurs en France est essentiellement basée sur les grandes écoles. Dans les écoles d'ingénieurs, à l'ENA ou dans les écoles d'application, le monde de la recherche est peu impliqué. Nos interlocuteurs décrivent bien « un système de reproduction avec apprentissage par les pairs »

La contribution du monde de la recherche à l'encadrement supérieur de l'Etat reste exceptionnelle. Même à l'agriculture : ministère qualifié de technique les chercheurs sont rares : au cabinet du ministre Michel Barnier, sur quinze conseillers un seul est issu de la recherche, il est chargé du développement durable et de la recherche, alors que la moitié de ces postes d'influence est occupée par des titulaires d'un diplôme en sciences politiques.

Pourtant, le parcours réussi de chercheurs ou d'anciens chercheurs aux plus hauts postes de l'appareil d'Etat (en l'occurrence le ministère chargé de l'agriculture) amène l'OMM à s'interroger sur ces expériences. Question d'autant plus pertinente que la plupart des systèmes étrangers puisent leurs élites dans des viviers issus de la recherche et/ou de l'université. Cette particularité est parfois jugée responsable d'une partie du malaise français, incapable de faire face à des problèmes nouveaux avec des solutions nouvelles.

Afin de bien recadrer le travail, il a fallu resserrer le champ des investigations :

→ Ce que l'étude n'est pas :

- Une étude générale sur le lien entre recherche et politique publique, sujet à la bibliographie déjà volumineuse, même si ce lien apparaîtra en filigrane de toute l'étude.
- Une étude sur la diversification des carrières de chercheurs, puisque le point de vue adopté est volontairement le bénéfice pour l'appareil de l'Etat d'accueillir des chercheurs, même si le bénéfice tiré par le chercheur ou la recherche d'un passage dans l'administration apparaîtra en filigrane.
- Une étude sur les politiques d'évaluation de la recherche.

- Une discussion sur la spécificité française confiant aux grandes-écoles la formation des décideurs et aux universités la formation des chercheurs. Même si elle fait l'objet de débats, cette répartition est considérée comme stable par les chargés d'études, qui ont été conduits à se focaliser sur les parcours exceptionnels de quelques individus qui sont passés du monde de la recherche à l'appareil de l'Etat.

→ Les limites géographiques de l'étude :

Pour ce travail nous nous sommes limités, de façon arbitraire, mais en tenant compte des recommandations du Groupe d'Etudes sur la Filière d'Emplois (GEFE) éponyme de l'OMM aux quatre directions opérationnelles du ministère de l'agriculture : Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales, Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), Direction Générale des Politiques Economiques Européennes et Internationales (DGPEI) et à la D4E (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) ainsi qu'au Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) et aux cabinets ministériels de ces deux ministères.

1.3 Les acteurs de l'étude

1.3.1 Le comité de pilotage ou GEFE

Baptisé GEFE "Recherche et Politiques publiques", ce comité est proposé par le Président de l'observatoire des missions et des métiers, Constant Lecoer, qui participe aux travaux avec François Granier, responsable des études de l'OMM.

Notre étude a rassemblé un comité de pilotage présidé par Monsieur Alain Berger, Inspecteur Général de l'Agriculture, directeur d'INTERFEL, ancien directeur du cabinet de M. Jean Glavany (ministre de l'agriculture et de la pêche de 1998 à 2002) qui nous a bien accompagné dans la conduite et le recadrage des travaux.

Outre les membres permanents de l'OMM et le Président du GEFE, le comité de pilotage est composé des personnalités suivantes :

- Du ministère de l'agriculture et de la pêche :
 - Mme Claire Hubert de la DGER,
 - M. Pascal Bergeret de la DGER,
 - Mme Pascale Margot-Rougerie, SG,
 - Mme Michèle Phelep, DGER,
 - Mme Lucie Rambaud, DGER,

- M. Laurent Rosso, ENGREF,
- M. Joël Mathurin DGAI,
- M. Yves Le Bars CGAAER,
- M. Yves Leforban, CGAAER,
- Du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) :
 - M. Eric Vindimian de la D4E,
 - Mme Laurence Colinet de la D4E,
- D'autres organismes :
 - M. Joël Chové, CEMAGREF,
 - M. Marc Guérin CEMAGREF,
 - M. Patrick Caron CIRAD,
 - M. Pierre-Marie Bosc, CIRAD,
 - M. Laurent Hemidy, INRA.

Le comité de pilotage est constitué de personnes qui ont été choisies pour leurs compétences sur le sujet. Les rencontres avec le groupe d'études sur la filière d'emplois ont eu un rôle déterminant dans l'orientation et la conduite des travaux. Certains membres avaient rédigé des rapports très intéressants concernant la recherche et les politiques publiques, ces documents ont étayé nos travaux et nous leur en sommes très reconnaissants. Nous avons cependant essayé d'éviter les écueils de la compilation. Nous espérons que notre souci d'apporter un éclairage original à ce problème souvent traité, ne choquera pas. Même si les références aux documents sus cités ne sont pas toujours explicites, il faut reconnaître que ces travaux ont alimenté de façon déterminante notre réflexion.

1.3.2 Les experts consultés

Le choix des personnes sollicitées pour des entretiens a été réalisé par les chargés d'études, suivant les conseils du comité de pilotage et de son Président. La diversité des positionnements des personnes rencontrées a permis d'ouvrir de nombreuses pistes de réflexion et de recueillir des points de vue complémentaires et même parfois contradictoires.

Il faut noter que compte tenu des emplois du temps très chargés des personnes sollicitées d'une part et de l'étroitesse des créneaux disponibles des deux chargés d'études, la prise de rendez vous a souvent posé problème. Les chargés d'études n'en sont que plus reconnaissants aux personnes qui ont bien voulu consacrer du temps à les recevoir et réfléchir avec eux.

1.3.3 Les chargés d'études

- Jérôme Coppalle, docteur vétérinaire, Inspecteur de la Santé Publique Vétérinaire, titulaire d'une licence en sociologie et anthropologie, Ecole Nationale des Services Vétérinaires de Lyon.
- Dominique Coste, ingénieur agronome, Déléguée Régionale à l'Ingénierie de Formation (DRIF) de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) de Lorraine.

1.4 Méthodologie et calendrier

1.4.1 Méthodologie

→ Recherche documentaire :

La traditionnelle recherche bibliographique et documentaire, préliminaire obligé à toute étude, s'est montrée très fructueuse lorsque le sujet est abordé de manière générale et/ou théorique, comme la bibliographie en fait état.

La lecture de documents d'origine institutionnelle, très éclairante, a généralement été confortée par le discours de nos interlocuteurs.

Par contre la documentation se raréfie lorsque l'on focalise sur notre champ d'étude et que l'on tente une approche plus quantitative des sujets traités. **En dehors de la Formation Complémentaire Par la Recherche, il n'y a pas au MAP de véritables orientations ni de formalisation de l'interface « recherche/Politiques publiques » à travers des mobilités professionnelles organisées.**

→ Entretiens :

Suivant les orientations du comité de pilotage et de monsieur Alain Berger, nous avons sollicité des entretiens auprès d'un certain nombre de personnes, acteurs à leur niveau, des politiques des ministères de l'agriculture et de la pêche et de l'environnement. Ces personnes avaient eu, de par leur parcours individuel ou leurs fonctions, des contacts avec la recherche. Nos interlocuteurs ont tenu des discours très intéressants et complémentaires sur l'objet de nos interrogations. La relation recherche/politiques publiques, correspond à un sujet de réflexion important pour les personnes rencontrées. Le discours général est cohérent et les opinions se complètent souvent dans une sorte de consensus qui idéalise même pour certains le chercheur et la recherche. Le plus difficile pour nous a été de rencontrer des personnes positionnées réellement à l'interface entre science et pouvoir.

Nous avons tenté d'organiser logiquement ces discours et de les étayer par des travaux reconnus issus du champ des sciences sociales et humaines.

La restructuration de la recherche, la réforme de l'évaluation des chercheurs ont fait l'objet de nombreuses études des inspections générales et autres commissions ad hoc. Nous ne nous hasarderons donc pas dans ce domaine trop vaste. Il en est de même pour les processus de recherche. Les processus de recherche n'entrent pas dans le cadre de ce travail, les lecteurs pourront se reporter là encore, entre autre aux importants travaux du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER).

→ Mise en forme des « matériaux » recueillis :

Comme cela a déjà été dit, nous nous focaliserons sur les ressources humaines, c'est bien là le domaine de l'OMM. Nous tenterons d'aborder le sujet, déjà traité par d'autres, dans une perspective originale de trois grammaires présentées plus loin.

→ Validation par le comité de pilotage ou GEFE

Comme pour toutes les études de l'OMM, un temps de validation des travaux est prévu à chaque grande étape du travail des chargés d'études. Le GEFE du 24 avril 2007 a notamment validé le recadrage de l'étude et sa déclinaison à travers les trois grammaires proposées. La présentation finale des résultats des travaux au GEFE est prévue le 18 septembre 2007.

→ Grille d'entretien

La méthode utilisée par les deux chargés d'études est l'entretien semi-directif. Pour cela nous avons écouté nos interlocuteurs informés, par courrier, du thème de l'étude.

Afin d'avoir l'opinion de chacune des personnes interrogées sur les points qui paraissent incontournables, nous avons élaboré une « grille-mémoire » des sujets à traiter (voir en annexe). Les entretiens n'ont pu être conduits de façon exhaustive, ce qui n'était pas le but, chaque interlocuteur a développé les points qui lui semblaient les plus importants, dans l'ordre correspondant à sa logique personnelle. Afin de ne pas éluder les problèmes que nos interlocuteurs n'auraient pas spontanément traités, nous avons été amenés à réorienter certains dans leurs discours.

Un petit nombre seulement de personnes interrogées avaient lu une première version des « trois grammaires » proposées, document envoyé à toutes les personnes qui l'avait sollicité. Pour les autres une présentation orale du cadre de travail a toujours été faite. Il a été très important et rassurant pour les chargés d'études, d'entendre les experts conforter et développer cette grille d'analyse qui leur était présentée.

1.4.2 Calendrier contraint

C'est à l'automne 2006 que le travail a commencé marqué par un temps fort : le premier comité de pilotage du 24 octobre 2006. Un premier recadrage a été demandé par les chargés d'études, un travail approfondi sur la commande avec Alain Berger, Constant Lecoœur et François Granier a eu lieu le 23 novembre 2006. Un nouveau recadrage en aval des premiers entretiens a été validé le 24 avril 2007 lors du second GEFE.

Les entretiens se sont déroulés entre janvier et août 2007. Il faut noter que les prises de rendez vous se sont avérées très difficiles à cause des emplois du temps très remplis des personnes que nous souhaitions rencontrer et de nos propres contraintes. La plupart des personnes sollicitées ont tenu à nous recevoir et à faciliter nos recherches, nous leur en sommes très reconnaissants.

1.5 Le recueil des données

1.5.1 Les personnalités rencontrées

Liste en annexe 1.

1.5.2 Les d'entretiens

Bien évidemment chaque interlocuteur a disserté à partir de sa pratique sur les sujets qui lui tenaient à cœur et sur lesquels son expertise était reconnue.

Les chargés d'études constatent avec regrets qu'ils ont rencontré beaucoup de discours et très peu de personnes à l'interface entre science et pouvoir, même celles que nous avons rencontrées théorisaient rapidement leurs pratiques, sans décrire leur savoir-faire. C'est à une véritable « clinique », au sens observation, comme l'ethnographe ou le géographe savent le faire, qu'il faudrait procéder. La haute administration et les cabinets ministériels n'ont pas encore été beaucoup étudiés par les sciences du travail².

Nous avons simplement tenté d'organiser logiquement ces discours et de les étayer par des travaux reconnus issus du champ des sciences sociales et humaines.

² A l'exception notable des travaux de Bruno Latour au Conseil d'Etat « *La fabrique du droit – une ethnographie du Conseil d'Etat* » Editions la Découverte - 2004

Chapitre 2

Le champ de l'étude et les définitions

2.1 Polysémie du mot « recherche »

Une première approche du terme recherche peut se faire à travers la définition du chercheur. Nous pouvons partir de la définition très large, du manuel de Frascati, édité par l'OCDE :

« Spécialiste travaillant à la conception ou à la création de connaissances, de produits, de procédés, de méthodes et de systèmes nouveaux et à la gestion des projets concernés. »

C'est une définition moderne, par le passé, les inventions et les connaissances se construisaient à partir d'observations et d'essais d'acteurs très divers. Si l'on remonte dans l'histoire on trouve des agriculteurs qui sélectionnent les semences ou perfectionnent les techniques culturales, leur nom est resté souvent inconnu. C'est au XVII^{ème} siècle que l'occident prend conscience de l'intérêt économique et politique d'une recherche organisée. Le chercheur remplace les hommes d'église, comme conseillers du pouvoir, ne parle-t-on pas des « oracles de la science ». La fondation de l'Académie des sciences prouve l'intérêt de l'Etat pour les travaux des chercheurs et leur offre une reconnaissance et un cadre de débat. La « recherche scientifique » est encore une activité annexe à un métier principal d'enseignant, de médecin, de chefs d'entreprises ou d'ingénieur.

Les connaissances du chercheur couvrent un large spectre et l'on associe généralement à cette connaissance une sorte de sagesse qui fait du savant « l'éminence grise » proche du pouvoir. Aujourd'hui encore ce positionnement laisse des traces. La mort de Pierre Gilles de Gennes, par exemple a été l'occasion de nombreux discours le présentant comme un savant détenant d'une sagesse et « conseiller du prince » (voir plus loin en grammaire 1).

L'évolution du positionnement du chercheur dans la société accompagne les changements qui se dessinent dans la nature du travail de recherche lui-même. L'élaboration progressive des éléments de ce qui deviendra la méthode scientifique s'organisent progressivement à partir de la « révolution copernicienne ». Les emplois spécifiques de chercheurs scientifiques salariés afin de mener à bien leurs travaux n'apparaîtront que vers le XIX^{ème} siècle, ils sont financés par l'Etat ou des entreprises privées, ils ne se développent véritablement qu'à partir du XX^{ème} siècle.

L'exercice du métier de chercheur repose sur des exigences d'innovation, d'imagination mais aussi de réflexion, de savoir-faire, de connaissances, et de capacités techniques. La charte européenne du chercheur définit des principes de base d'exercice de ce métier.

Pour communiquer et archiver les résultats obtenus, le chercheur les publie. Avant publication, les articles sont soumis à un comité de lecture. Ce comité est lui-même constitué de chercheurs travaillant sur des questions connexes.

L'obtention d'un diplôme de haut niveau n'est pas absolument nécessaire à la poursuite d'une carrière de chercheur. Un employé peut devenir chercheur au sein de son entreprise. Une telle trajectoire est rarissime dans un centre de recherche. En France, l'accession même au statut de chercheur de la fonction publique reste conditionnée à l'obtention d'un doctorat, mais l'article L612-7 du Code de l'éducation prévoit que ce diplôme peut être délivré sur « *présentation d'un ensemble de travaux scientifiques originaux* ». Cependant dans tous nos entretiens le terme de chercheur a été clairement associé à la soutenance d'une thèse doctorale.

Le chercheur contemporain ne ressemble pas à ses prédécesseurs : dans un monde complexe où la connaissance avance et s'élargit, son domaine se rétrécit, il devient « collecteur » de données, souvent avec des outils de plus en plus sophistiqués, il en assure le traitement, en utilisant des modèles mathématiques complexes et produit souvent des normes (grammaire 2).

Afin d'assurer une vision plus globale des sujets de recherche la pluridisciplinarité se développe dans ou entre les labos de recherche. On passe de la notion individuelle du savant à la notion de « compétence collective » beaucoup plus difficile à cerner. A côté des thèses traditionnelles très pointues, certains chercheurs s'essayent dans des travaux qui intègrent des modes de pensée issus de disciplines différentes.

2.2 Polysémie du mot « politiques »

Avec les termes « *policy* » et « *politics* » les anglo-saxons distinguent bien deux notions différentes qui se confondent dans la sémantique du français. *Policy* correspond aux règles, aux façons d'agir, aux principes politiques, alors que *politics* correspond à ce que nous qualifions plus généralement de politique politicienne. Selon que l'on sous-entend l'une ou l'autre de ces acceptions, le rapport de la politique à la recherche sera bien différent. Dans le premier cas le décideur a besoin essentiellement de sciences « dures » pour établir des normes qui soient « dans l'état de l'art » de l'époque. Dans le deuxième cas le politique va éclairer ce que l'on a souvent nommé son « sens politique » par les sciences sociales. Trop souvent guidés par leur seul instinct, partiellement informés par des experts « techniques » bien des hommes politiques ont échoué dans la mise en place de politiques dont ils n'avaient pas mesuré l'impact et le retentissement social. La gestion de la question des OGM ou de la réintroduction d'animaux appartenant à des espèces en voie de disparition en France illustre bien ce manque d'éclairage des politiques.

2.3 Distinction entre recherche et expertise

« L'expertise c'est l'art de se tromper dans les règles »

Jacques Prévert

Pourquoi l'expert ne bénéficie-t-il pas du même préjugé favorable que le chercheur ?

L'expert est un spécialiste dans un domaine précis nous disent les définitions les plus généralement admises. Par-là il ne se distingue pas du chercheur. La différence se trouve ailleurs à trois niveaux :

- Au niveau du positionnement de celui qui interroge la science. Le politique recherche une connaissance destinée à être intégrée à un processus de décision : Lorsque l'on attend des réponses simples, l'on se tourne vers un expert. Par exemple : dans quelles conditions le virus de la grippe aviaire va-t-il provoquer une pandémie ? A ces questions la science ne peut pas répondre de façon directe et simple tant les connaissances sont parcellisées et diffuses, la tentation est grande de demander à un scientifique de dépasser son champ de compétence pour donner un avis.
- Au niveau de l'objet lui-même de la connaissance, la connaissance de l'expert n'a pas le statut de la connaissance scientifique, elle s'apparente à la conviction. Elle donne lieu à des interprétations contradictoires, les innombrables débats d'experts qui renvoient les politiques à leurs responsabilités.

- Au niveau du positionnement de l'expert lui-même « *fournisseur de connaissance ...l'expert transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir* » et il reste toujours une marge d'incertitude au décideur.

2.3.1 Le passage de la recherche à l'expertise scientifique

Quand un politique doit prendre une décision, il s'entoure de multiples avis de personnes ou d'institutions jugées compétentes dans le monde de la recherche.

Le passage de la recherche à l'expertise scientifique est au cœur de notre problématique. La question est complexe, comment le chercheur qui cultive le doute pourra-t-il répondre aux questions précises qui se posent dans le processus de la décision politique ?

Comment le chercheur spécialiste incontesté dans un domaine très bien défini va-t-il répondre aux sollicitations pour donner un avis décisif sur des questions débordant largement, le plus souvent, son champ d'investigation ?

Il convient de rappeler quelques différences entre Recherche et expertise : tout d'abord le contexte institutionnel n'est pas le même : Le cadre de la recherche est généralement très bien défini, les travaux de recherche font l'objet d'une évaluation par les pairs. Les différents lieux institutionnels d'expertise sont plus ou moins normalisés. Le mode d'administration de la preuve n'est pas le même : les travaux de recherche intègrent des méthodes reconnues dans chaque discipline.

Les exigences de l'administration sont bien différentes. Il y a certainement une part d'incertitude plus grande dans la définition de l'expertise. Pour certains scientifiques, l'expertise est source de rejet, la mission agrobiosciences a même publié qu'il y avait de quoi « *faire sourire un scientifique* » dans la manière dont s'exerce cet art.

Pourtant la nature des responsabilités du chercheur, du scientifique et de l'expert diverge. Il y a une éthique de la recherche, mais la responsabilité de l'expert va plus loin, elle dépasse la responsabilité « professionnelle ». L'expert exprime ses convictions qui transgressent les limites de la science. Il est difficile de croire que sur les sujets brûlants, comme les OGM, les biocarburants ou le nucléaire il existerait une neutralité de l'expert. On peut se demander où passe la limite entre responsabilité individuelle et responsabilité liée au dispositif institutionnel.

Loin de vouloir trouver une réponse à ces interrogations fondamentales contentons-nous dans ce chapitre de reprendre les réflexions que nous avons pu collecter et d'ouvrir quelques pistes. Elles sont présentées sous forme de

question à se poser ou d'écueils à éviter dans les différentes situations que nous avons identifiées.

2.3.2 Différentes situations d'expertise

▪ **Le chercheur occupant un poste de responsabilité dans un ministère**

Les personnes qui sont passées par la recherche dans un ministère technique sont bien placées pour dialoguer avec leurs pairs, pour mobiliser leurs réseaux et s'adresser directement aux meilleurs spécialistes de la question. Elles seront certainement mieux à même de garder à l'esprit la distinction entre connaissance scientifique et expertise. Ces responsables conserveront l'esprit de doute et ne vont pas demander à l'expert un oracle, comme cela est tentant pour les profanes.

Il est cependant un écueil à éviter c'est que pour asseoir sa décision l'ancien chercheur ne soit tenté de s'appuyer essentiellement sur ses propres savoirs et ne restreigne son champ de vision à travers le prisme de ses propres connaissances.

« Cette collusion du savoir et du pouvoir dans une seule et même personne ou un seul et même corps-doit semble-t-il à Philippe Roqueplo être évitée. Le rôle de l'ingénieur ou du scientifique membre de l'administration en charge d'élaborer une décision n'est ni de fournir une expertise ni de décider, mais d'utiliser sa double compétence politique et scientifique pour choisir des experts scientifiques susceptibles d'ouvrir un espace collectif d'expertise correspondant le mieux possible d'une part à la géographie des connaissances et d'autre part à celle des options politiquement envisageables »

Position bien difficile à tenir surtout dans les situations d'urgence si fréquentes.

▪ **Le chercheur ou le laboratoire sollicité afin de résoudre un problème**

Le chercheur ou le laboratoire sollicité afin de résoudre un problème, va apporter une réponse bien délimitée par son champ de connaissance scientifique. Mais à la demande des politiques il est encouragé à dépasser ces connaissances et à exprimer ses convictions concernant la question posée. Les experts scientifiques qui interviennent dans l'environnement sont souvent obligés d'effectuer cette transgression. Dans une perspective démocratique (grammaire 3) l'expert doit être capable de présenter ses conclusions aux citoyens, tâche de « passeur » à laquelle il n'est généralement pas préparé et pour laquelle il n'existe pas souvent de dispositifs fonctionnels.

- **Le chercheur qui représente une institution dans une instance internationale**

Le chercheur qui représente un Etat ou un ministère dans une instance internationale est un cas de figure souvent évoqué. En effet nombre de décideurs français, qui ne sont pas chercheurs sont confrontés à Bruxelles, à l'OMC ou au *Codex alimentarius* à des représentants de pays étrangers qui sont des chercheurs, docteurs.

De nombreux interlocuteurs déplorent cet état de fait, un chercheur qui bénéficie d'une reconnaissance internationale aura beaucoup plus de « poids » qu'un haut fonctionnaire fût-il un brillant énarque ou polytechnicien. Un scientifique développera certainement un argumentaire plus fourni. Ces représentants bénéficient d'un statut, d'une reconnaissance internationale qui leur est très favorable, dans les débats, ils peuvent apporter des éclairages scientifiques tout à fait intéressants. Il y a cependant une sorte de mystification, les experts sont là, en tant que scientifiques, afin de donner les avis les plus pertinents sur un sujet, mais ils sont aussi représentants des intérêts du pays qui les missionne !

Situation paradoxale qui peut conduire à des attitudes discutables. Un témoin nous a rapporté une anecdote significative de cet état de fait : à l'OMC des « experts » de différents pays échangent leurs connaissances et leurs doutes sur les OGM. Les positions et les interrogations des scientifiques de tous les pays sont à l'unisson. Après une interruption de séance, pendant laquelle les experts rendent compte de l'avancement des débats auprès de responsables dans leurs pays respectifs, il y a un renversement radical de l'attitude des anglo-saxons dont les avis « scientifiques » coïncident alors fort opportunément avec les intérêts économiques de leurs pays.

L'expert qui représente les intérêts d'une nation ou de tel ou tel groupe socioéconomique risque d'être « instrumentalisé » ou de servir de simple « faire valoir » et nous sommes à l'opposé de l'éthique de la recherche. Néanmoins ce type de représentant est très efficace, car il dispose de tout un arsenal argumentaire à habillage « scientifique » pour convaincre.

Le nombre d'individus ayant ce profil de chercheurs, si possible de renom, devenus experts, puis représentant la position de la France, dans les institutions internationales serait à augmenter dans un souci légitime de défense de nos intérêts face aux effets de la mondialisation d'après certains de nos interlocuteurs.

▪ Les chercheurs « engagés »

Différentes institutions représentant des intérêts particuliers n'hésitent pas à rechercher des experts prêts à utiliser leur notoriété et des résultats de recherche auxquels ils ont accès pour défendre leurs causes. Dans les pétitions citoyennes les signataires chercheurs sont souvent mis en avant, même si leur champ d'expertise est très éloigné de l'objet de débat.

Des lobbies financent des laboratoires de recherche dont l'indépendance peut devenir alors sujette à caution.

Pour illustrer ce grave problème déontologique on peut rappeler la mobilisation de 400 scientifiques dont 59 prix Nobel avant l'ouverture du sommet de Rio dans « *l'appel d'Heidelberg* » qui veulent donner à la science une place prééminente dans le débat politique :

*« Nous adhérons totalement aux objectifs d'une écologie scientifique axée sur la prise en compte, le contrôle et la préservation des ressources naturelles. Toutefois nous demandons formellement par le présent appel que cette prise en compte, ce contrôle et cette préservation soient **fondées sur des critères scientifiques** et non pas sur des préjugés irrationnels... Notre intention est d'affirmer la responsabilité et les devoirs de la science envers la société dans son ensemble. Cependant, nous mettons en garde les autorités responsables au destin de notre planète contre toute décision qui s'appuierait sur des arguments pseudo –scientifiques ou sur des données fausses ou inappropriées»*

Cette déclaration est importante dans un contexte où l'utilisation abusive d'arguments prétendument scientifiques provoque un manque de confiance tant des citoyens que des politiques face aux expertises scientifiques.

▪ L'expertise collective

Afin d'accroître la fiabilité de l'expertise le professeur Dormont propose une démarche qui pour paraître évidente est bien difficile à mettre en œuvre :

« Se réunir pour réfléchir »

Philippe Roqueplo va plus loin, il propose l'institution de « collectifs d'experts » permanents « *capables de se saisir des problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent, si possible avant même qu'il devienne politiquement urgent d'intervenir* »

Evidemment cette pratique générera nombre de débats et il faudra éviter la radicalisation de positions contradictoires ; mais c'est à ce prix que la décision politique pourra s'appuyer sur une véritable expertise scientifique. Quand le politique aura besoin d'une expertise rapide, il pourra se tourner vers un groupe de scientifiques ayant déjà construit ou sachant construire un corpus de savoirs et d'avis partagés et argumentés, utile pour prendre des décisions en connaissance de cause.

Cette pratique doit assurer au chercheur devenu expert sa parfaite autonomie et sa liberté d'expression, ce qui peut être perçu comme un danger par les faiseurs de politiques publiques.

Pour conclure sur l'expertise collective, laissons à Philippe Roqueplo, chercheur à l'INRA, le soin de formuler une proposition intéressante :

« Il revient aux organismes de recherche d'entrer plus avant dans l'expertise proprement-dite en prenant pour point de départ non pas le problème lui-même mais les options politiques envisageables à son sujet...Ceci paraît exiger que sous la tutelle des ministères dont ils dépendent ...des procédures d'expertise...destinées non point à converger sur un processus mais, au contraire à ouvrir autant qu'il est possible l'espace de la critique scientifique des options envisageables : c'est cet espace qui contient l'expertise nécessaire à la décision.... ces expertises...devraient donner lieu à des publications dans les grandes revues internationales... »

Ce qui nous conduit à nous poser la question suivante :

▪ **L'expertise au service des politiques doit-elle rester confidentielle ?**

L'expertise scientifique s'exerce le plus souvent en France dans un cadre confidentiel. Par exemple les hauts fonctionnaires du ministère de l'environnement utilisent « leurs experts » pour alimenter le débat avec le ministère de l'agriculture qui dispose lui-même de ses propres experts. Il n'y a d'ailleurs pas dans ce cas confrontation directe entre les experts qui ont fourni des rapports dont nombre d'entre eux sont à diffusion restreinte, le chercheur étant tenu au secret.

Dans le cas de sujets très complexes, quand les conclusions des experts ne sont pas nettement tranchées, cette discrétion est peut être compréhensible, ce qui ne veut pas dire acceptable. En France, nombre de rapports sur les questions qui touchent particulièrement les citoyens ont une diffusion très limitée. Les « fuites » qui ne manquent pas d'être largement diffusées ne font qu'accroître la

défiante face aux travaux des experts et aux décisions « technocratiques » qui en découlent. Le manque de diffusion de travaux de groupes d'experts scientifiques présente aussi le grave inconvénient de laisser le champ libre à toute sorte d'opinions basées sur des considérations sans fondement scientifique. Il serait intéressant d'établir des ponts entre les experts et les citoyens.

En effet les citoyens, mieux formés et échaudés par quelques incidents fâcheux sont de plus en plus demandeurs d'expertises scientifiques. Soit qu'ils souhaitent simplement être éclairés dans leurs choix (de consommation par exemple) soit qu'ils veulent participer aux processus de décision politique. Le sujet est vaste et les exemples de tentative d'exercice d'un droit de regard des citoyens ou plutôt de leurs représentants dans la société civile, en amont de la décision politique, sont multiples, mais aucune n'est un véritable exemple de lieu de dialogue constructif.

Quelle que soit la manière dont les chercheurs sont mobilisés pour exercer leur expertise, il convient d'établir des règles simples et transparentes qui définissent clairement le rôle de chacun : chercheur, expert, décideur, citoyen, représentant de la société civile... en particulier lorsque la même personne incarne successivement certains de ces rôles bien distincts.

Chapitre 3

Trois grammaires pour mieux comprendre l'apport d'une expérience dans la recherche pour conduire les politiques publiques

3.1 Un constat partagé : une direction scientifique organisée au MEDAD, une direction scientifique diffuse au MAP

« *Le ministère de l'agriculture n'a pas de politique scientifique* »

Ce constat sans appel a été souvent énoncé au détour des entretiens par nombre de personnes rencontrées. Discours forçant le trait pour emporter la conviction ? Ou réel constat étayé d'arguments ?

L'avis de la mission est clairement en faveur de la première hypothèse car le constat est beaucoup plus nuancé. Certes, le ministère de l'agriculture et de la pêche, que certains nomment non sans amusement « *le ministère de l'éducation nationale et de la recherche-bis* », a une politique scientifique, mais elle est diffuse. La Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche a pour mission de définir et de porter la politique scientifique pour l'ensemble des services du MAP, mais les processus internes entre les directions opérationnelles, les organismes de recherches (INRA, AFSSA, CEMAGREF, CIRAD...), les agences de moyens et d'évaluation (ANR, AERES), les établissements d'enseignement supérieur, font que l'interface n'est pas unique et rarement lisible. A l'intérieur du MAP, nombreuses sont les micro-interfaces, les cellules, les « poches » (selon un interviewé) pilotant des efforts de recherche sur des thèmes intéressant les politiques publiques.

Pourtant, la plupart de nos interlocuteurs cite pour modèle le : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), ministère jeune, dont la D4E (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale), direction scientifique organisant une politique

de Recherche et Développement, serait le parangon à imiter. La mission constate, en effet, qu'au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, la recherche sur les politiques publiques est un véritable objet administratif, clairement identifié, autorisant une gouvernance, un entretien et un affichage d'une réelle ambition scientifique au service des politiques publiques.

Ce rapport ne concerne pas le pilotage des processus de recherche, si bien que la dissection fine des processus internes au MAP d'appels à la recherche pour servir les politiques publiques ne sera pas l'objet d'un long développement. Néanmoins, nul ne peut s'exonérer de constater que les demandes récurrentes pour un pilotage lisible de la recherche au MAP rejoignent celles d'une meilleure articulation des parcours de carrière entre la recherche et les affaires publiques. Comme si, après avoir connu un « âge d'or » où le lien entre savoir et pouvoir allait de soi, le MAP serait rentré dans un « âge de la complexité » qui brouillerait le rapport entre savoir et pouvoir ? Et compliquerait de fait l'articulation des parcours de carrière...

Ainsi, les constats teintés de regrets « *Les expériences en matière de recherche ne sont pas assez valorisées* » ne seraient pas le résultat d'un défaut de gouvernance de la recherche ou d'une gestion managériale des carrières déficiente, mais avant tout les conséquences d'évolutions structurelles de l'articulation entre la recherche et les politiques publiques.

3.2 Au-delà du constat, des causes structurelles ?

La quête d'une meilleure articulation entre recherche et politique a déjà fait l'objet de nombreux travaux d'universitaires, rapports de hauts fonctionnaires (De Silguy 2003, parmi les plus récents). C'est apparemment un sujet bien balisé, pourtant le problème taraude toujours le MAP.

La commande de l'OMM succède donc à de précédentes contributions qui seront elles-mêmes certainement suivies par d'autres. Pourtant, le positionnement original de l'OMM, organisme détaché à la fois du champ universitaire et du champ de l'évaluation des politiques publiques, mais aussi autonome par rapport aux directions opérationnelles, doit lui permettre de proposer une grille de lecture, jusqu'alors inédite au ministère de l'agriculture. L'audace de cette mission est d'essayer de proposer une grille de lecture du lien entre recherche et politiques publiques, éloignée des modes de pensée conventionnellement partagés, mais pouvant fournir des repères aux décideurs confrontés à cet « âge de la complexité ».

En effet, au cours de leurs entretiens, les deux chargés d'études ont identifié trois « grammaires » qui permettent de comprendre les rapports actuels entre la recherche (au sens de production de connaissances) et la conduite des politiques agricoles et environnementales. Loin d'être anecdotiques, ces trois grammaires ont des effets sur la conduite des affaires publiques et les parcours des acteurs, objets du présent rapport.

Pour satisfaire les objectifs didactiques, la présentation qui suit de ces trois grammaires correspond à trois « *idéal-type* »³. Sur le terrain, au laboratoire, dans les cabinets ministériels, dans les directions opérationnelles, les deux chargés d'études sont bien conscients que c'est plus un régime de métissage, de sédimentation et de pragmatisme entre les grammaires qui est en œuvre, ce qui n'enlève rien néanmoins à leur puissance heuristique.

3.3 La grammaire 1 : Le modèle du Prince éclairé, entre un mythe et une réalité éprouvée dans un ministère technique

3.3.1 La grammaire 1, élément fondateur du Ministère de l'agriculture

« Le Pouvoir seul est juge des dangers de la science ; répandue trop largement elle inspire au peuple des ambitions funestes. Il était plus heureux, ce pauvre peuple, quand les seigneurs et les évêques tempéraient l'absolutisme du roi. »

Flaubert

Bouvard et Pécuchet-1881

Certains philosophes⁴ ont pour ambition de devenir conseillers des princes, persuadés qu'ils sont du pouvoir sans limite de la raison et de la force irrésistible de la vérité qu'ils détiennent. Voltaire entretient une correspondance régulière avec plusieurs d'entre eux. D'Alembert, philosophe préféré de Frédéric II de Prusse, et Diderot, courtoisé par Catherine II de Russie, poussent le plus loin la relation avec les despotes (Badinter 2007). Popularisé par l'image de Frédéric II dialoguant avec les érudits de son époque, le pouvoir politique, depuis les Lumières, s'est toujours attaché des avis d'experts sur les questions qui relèvent des sciences et techniques.

³ Au sens où l'entend Max Weber, « *l'idéal-type* » est une production idéalisée, qui n'a qu'une simple valeur logique : il est le support de comparaisons et de classements et constitue une utopie qui doit aider à la réflexion.

⁴ Autrefois, les savants, Platon et autres, étaient à la fois des philosophes et des scientifiques.

Le Ministère de l'agriculture, ministère technique, qui plus est « *Ministère de l'enseignement supérieur-bis* » a toujours prôné ce mode de fonctionnement collaboratif entre savoir/pouvoir.

Ce mode de fonctionnement collaboratif entre scientifiques et politiques a été éprouvé à maintes reprises, par exemple :

- des situations de court terme, comme le maintien de l'embargo sur la viande anglaise, en 2001, où face aux menaces de sanctions communautaires lourdes, l'éclairage scientifique et technique fut précieux ;
- des situations de moyen terme, comme la gestion forestière après la tempête de l'an 2000 ;
- des situations de long terme, comme les *scenarii* de la PAC à l'horizon 2013 ou la politique de limitation des pesticides ;

A l'étranger, ce fonctionnement collaboratif entre savoir et pouvoir prend des formes différentes mais qui répondent aux mêmes nécessités. C'est le modèle britannique du *chief scientist* attaché à chaque ministre⁵, chargé :

- de la coordination de la démarche de recherche,
- de la fonction de conseiller scientifique du ministre,
- en cas de crise, d'un rôle chef d'orchestre.

L'administration américaine⁶ préfère intégrer de nombreux chercheurs, conseillers des politiques publiques, dans les cabinets des ministres et secrétaires d'Etat, pratique peu fréquente dans les gouvernements successifs français⁷, à l'exception notable du Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Le cabinet de Michel Barnier, actuel ministre de l'agriculture et de la pêche, ne compte qu'un seul détenteur de PhD, mais on trouve six diplômés en études politiques, dont deux énarques.

Dernier exemple étranger, l'instrumentation de l'influence des chercheurs à travers les « *think tank* » anglo-saxons, véritables « boîtes à idées », productrices de coups d'œil anticipateurs.

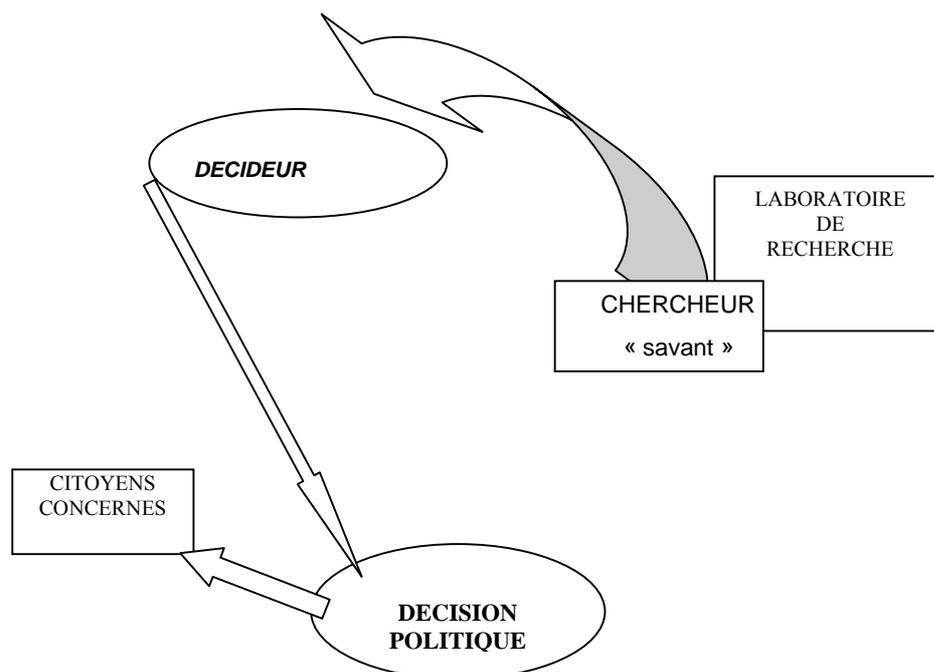
Le travail collaboratif français prend d'autres formes de spécialisation, qui par ordre croissant vont de :

⁵ Modèle repris d'ailleurs par la *corporate governance*, puisqu'un *chief scientist* a été nommé auprès du PDG de yahoo.

⁶ Pris au sens français de gouvernement.

⁷ La domination du CNRS et de l'université et l'importance des critères académiques dans l'évaluation de la recherche en France ne sont certainement pas étrangers à cette absence.

- La culture de l'expertise (de long et de court terme) présente dans les organismes de recherche dépendant du MAP, alliée à la présence de nombreux « praticiens sachants » dans les rouages du ministère ;
- L'organisation d'expertises collectives *ad hoc* comme à l'INRA ;
- L'institutionnalisation d'une expertise réputée indépendante, à travers la création d'autorités administratives indépendantes. La création de l'AFSSA, AFSSAPS peut être vue comme l'avatar républicain moderne du conseiller du prince⁸.



Ce schéma représente le fonctionnement de la grammaire 1. Le décideur est en relation directe avec un ou des chercheurs qui éclairent ses décisions.

3.3.2 Les limites de la grammaire 1 ou les mythes du fonctionnement collaboratif entre recherche et politique

Force est de constater que la plupart des discours convenus sur ce mode de fonctionnement collaboratif hésitent entre scientisme éclairé et fonctionnalisme rationalisé de la décision politique. Le simplisme de l'articulation entre l'éclairage scientifique et la décision scientifique, bien installé, dans les esprits, ne résiste pas à l'analyse détaillée de ce travail de collaboration, qui révèle une réalité de fonctionnement éloignée des mythes et du sens commun :

⁸ La loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle

→ Le mythe de la recherche et du chercheur :

Le mythe de « *La recherche et les arts sont libres* »⁹, comme accès à une vérité révélée, mériterait une discussion au profit d'une conception plus flexible, où certes le réel importe, mais aussi le social, comme le montre les *sciences studies*. Les travaux de Céline Granjoux, à l'intérieur d'un comité d'experts de l'AFSSA, déconstruisent le mythe du chercheur, encore véhiculé dans les discours (Granjoux, 2004).

La figure métaphorique du chercheur, sage intelligent et critique, est en voie de disparition. La division et la spécialisation du travail de recherche (normalisation des profils de chercheur, exigences académiques de production de données, publimétrie...) font que le management de la recherche produit une autre figure, que les anglo-saxons qualifient de « *knowledge workers* »¹⁰ (Dortier, 2005 & Louvel, 2005), d'où la crise autour de la banalisation du métier de chercheur.

Certes, le chercheur apparaît encore comme le garant de l'objectivité dans une société dubitative, mais les discours généraux véhiculés au MAP restent néanmoins inspirés de ce discours d'essence mythique, parfois teintés de la nostalgie d'une époque révolue, discours d'incantation dont la valeur prospective en termes de RH est modérée.

→ Le mythe de la décision :

La décision, en tant qu'acte singulier et héroïque, prise, de manière éclairée, par le responsable (homme politique ou haut fonctionnaire) est une idée commune, d'essence paternaliste et jacobine, qui mériterait une révision au profit d'une représentation de la décision plus progressive, collégiale, enchâssée dans le monde social, comme le concept anglo-saxon de *decision maker* nous y invite.

Il n'y a pas de lien mécanique entre information pertinente et décision. On croit toujours que, parce qu'il y aurait une bonne information ou une information transparente, la décision serait satisfaisante. Au quotidien, pressés par la multiplicité des crises et contraints par les relations aux médias, nous choisissons toujours en situation de connaissance incomplète de cause. Une part de pari dans la décision publique reste incompressible (Matheu, 2001).

⁹ Charte des droits fondamentaux (source : UE)

¹⁰ Que l'on peut traduire en français par « ouvriers ou travailleurs du savoir »...

« La complexité a toujours affaire avec le hasard. Ainsi la complexité coïncide avec une part d'incertitude, soit tenant aux limites de notre entendement, soit inscrite dans les phénomènes. Mais la complexité ne se réduit pas à l'incertitude, c'est l'incertitude au sein de systèmes richement organisés »

Edgar Morin

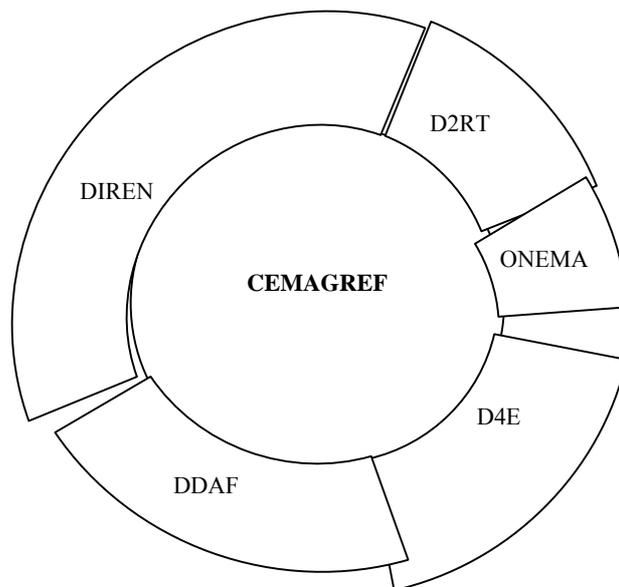
Introduction à la pensée complexe – 1990

Pourtant, des discours assez simples sur les décisions politiques face à la complexité de la recherche continuent à prospérer, notamment chez les jeunes cadres du MAP, qui seront confrontés dans leur carrière à l'irréremédiable insuffisance de la science.

3.3.3 Le CEMAGREF « îlot » privilégié de la grammaire 1

Le bon fonctionnement de cette grammaire réside dans une formalisation et un entretien des liens entre directions opérationnelles et équipes de recherche, liens basés sur le dialogue permanent et l'imprégnation réciproque. Au-delà des dispositifs institutionnels, il s'agit donc plus d'injecter de l'expertise dans les collectifs de décision et de la décision dans les équipes de recherche pour améliorer la commande publique (formelle ou informelle) de recherche.

Tous les interviewés reconnaissent que le CEMAGREF réussit cette osmose entre deux communautés de pensées qui se complètent (chercheurs et décideurs). Force est de reconnaître que la politique d'évaluation de la recherche du CEMAGREF est originale. Le CEMAGREF (comme l'INRETS semble-t-il) a un système d'évaluation robuste pour maintenir le lien avec les politiques publiques car « *il y a toujours tension entre l'excellence scientifique et la politique publique* ». Au CEMAGREF, le chercheur doit faire des expertises, des études, produire des méthodes, des services, participer à des travaux de normalisation, contribuer à des missions d'évaluation des politiques publiques.



Cette politique d'évaluation est combinée à une gestion raisonnée des Ressources Humaines ; le CEMAGREF compte 180 Ingénieurs sur 450 cadres. Le CEMAGREF joue un rôle d'incubateur pour les jeunes IGREF et entretient un lien avec l'enseignement supérieur via Agro-Paris-Tech. Le CEMAGREF bénéficie d'un « écosystème » particulier avec de nombreux services servant de « zone tampon » permettant à ces ingénieurs (et chercheurs) des passerelles vers les politiques publiques.

Les différents itinéraires professionnels des ingénieurs du MAP au CEMAGREF sont parfaitement identifiés et décrits dans des documents largement diffusés par le service de Gestion des Ressources Humaines.

3.3.4 Au-delà du CEMAGREF, la grammaire 1 en voie de dépassement ?

Dans les domaines de la politique forestière, de l'aménagement des territoires et de la gestion forestière, le CEMAGREF reste un « îlot » privilégié de métissage entre la recherche et les politiques publiques. Dans un ministère technique, de création ancienne¹¹, doté d'une forte ossature technique (plusieurs corps d'encadrement techniques et de nombreux organismes de recherches et d'appui techniques associés), la grammaire 1 fait figure de modèle, alimentant encore les discours sur le modèle classique de relation savoir/pouvoir, conforme à l'idée du Prince éclairé.

¹¹ Pour mémoire, le Ministère de l'agriculture a été créé en 1881 par Gambetta, année de la parution de Bouvard et Pécuchet de Gustave Flaubert.

Bien que la plupart des interviewés adoptent ces discours, il semble que des croisements entre recherche et politiques publiques se soient taris. La réponse à des commandes de recherches ponctuelles n'est par ailleurs pas suffisante pour entretenir ce lien.

Les autres secteurs (alimentation, sécurité sanitaire, sécurité environnementale...) ne semblent pas obéir à la grammaire 1. Sans remettre en cause la vitalité persistante de la grammaire 1, il convient de s'interroger si ses effets ne sont pas en voie de tarissement, du fait de la concurrence de deux autres « grammaires » plus récentes.

L'échec des philosophes des Lumières tient à la confusion entre engagement politique et conseils aux princes. Si les intellectuels veulent exercer un pouvoir tout en conservant indépendance et dignité, ils doivent agir sur les princes par l'intermédiaire de l'opinion publique. C'est ce que Voltaire explique dans une lettre à d'Alembert :

« C'est l'opinion qui gouverne le monde, et c'est à vous de gouverner l'opinion »

Badinter, 2007

« La science est faite suivant les données fournies par un coin de l'étendue. Peut-être qu'elle ne convient pas à tout le reste qu'on ignore, qui est beaucoup plus grand et qu'on ne peut découvrir »

Flaubert

Bouvard et Pécuchet - 1881

3.4 La grammaire 2 : Le foisonnement des normes, moteur clandestin de la relation savoir/pouvoir, mais déjà bien installé dans les ministères du vivant

Pourtant, malgré des moyens intellectuels et techniques de plus en plus performants permettant une souplesse dans l'adaptation aux circonstances particulières, force est de constater que l'articulation entre savoir/pouvoir fonctionne de plus en plus fréquemment sur un régime où la normalisation domine.

3.4.1 Une nouvelle gouvernance mondiale...

Désormais, il faut penser la globalisation comme une dynamique politique puissante qui transforme la nature du système international. Ce dernier s'apparente aujourd'hui à un système mondial où interagissent non seulement les États, mais surtout les forces du marché et les acteurs transnationaux.

Par exemple, quand les Européens expriment de fortes réticences face à l'introduction du veau aux hormones ou des OGM, ils expriment avant tout une volonté de préserver une séparation entre la dimension culturelle de l'alimentation et son aspect purement nutritif. Le même raisonnement s'applique à certains enjeux liés à la protection de l'environnement. Nous sommes là confrontés à un processus social et culturel d'appropriation de la mondialisation qui fait glisser l'action publique d'une logique classique de souveraineté d'un Etat-nation, sur un territoire donné, à un moment donné, à une logique d'influence globale plus diffuse (*soft power*).

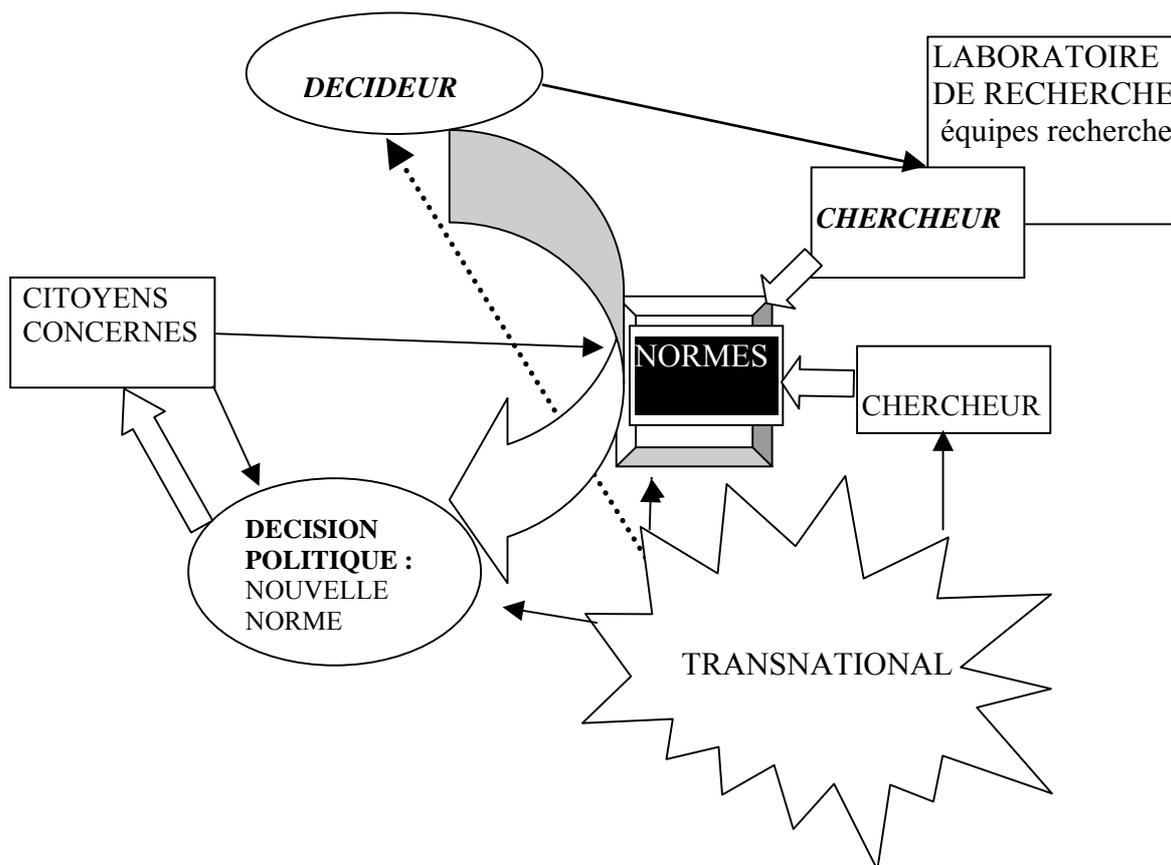
L'Etat a donc de moins en moins l'autorité et les moyens suffisants pour dégager une position politique représentant le point de vue, l'opinion ou l'intérêt d'une collectivité politique ou nationale. Sa position de surplomb sur la société est partout remise en question. Cette nouvelle gouvernance exprime un nouveau paradigme du savoir/pouvoir qui passe moins par une hiérarchie fixe et statique que par des réseaux souples, modulables et fluctuants. Cette gouvernance renvoie de moins en moins à l'idée d'un gouvernement par la souveraineté de l'Etat mais par des contrôles, des techniques et des normes (Laïdi, 2002). Le développement dans toute une série de domaines d'une régulation par la norme (d'origine publique ou privée) dont l'informalité des structures d'élaboration contraste avec le caractère extraordinairement prescriptif des recommandations qu'elles peuvent faire aux pouvoirs publics, est la preuve de cette transition. Citons les normes produites par les organismes internationaux (OMC, Codex alimentarius, FAO, OMS, OIE...), les organisations régionales (UE, OTAN...), les réseaux transnationaux de normalisation (ISO), les associations et clubs privés (ICANN pour les noms de domaines sur l'Internet, IASB pour les normes comptables internationales, *European Colleges* pour la certification des spécialisations médicales...).

Ce changement de paradigme n'est pas sans présenter une analogie avec ce que Michel Foucault appelait, dans *la volonté de savoir* dès 1976, le biopouvoir :

« S'il est vrai que le juridique a pu servir à représenter de façon sans doute non exhaustive, un pouvoir essentiellement centré sur le prélèvement et la mort, il est absolument hétérogène aux nouveaux procédés de pouvoir qui fonctionnent non pas au droit mais à la technique, non pas à la loi mais à la normalisation, non pas au châtement mais au contrôle, et qui s'exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l'Etat et ses appareils. Nous sommes entrés, depuis des siècles maintenant, dans un type de société où le juridique peut de moins en moins coder le pouvoir ou lui servir de système de représentation. »

Ainsi, pour la santé publique moderne, apparue avec l'émergence au XVIII^{ème} siècle d'un grand projet hygiéniste, il ne s'agit plus seulement de guérir le corps malade mais de produire de la santé, de la mesurer et de prévenir les pratiques qui pourraient lui être néfastes, que nous nommons « les conduites à risques », qu'elles concernent l'alimentation, les pratiques addictives ou la sexualité. L'ambition de la santé publique fut dès sa naissance de normaliser les populations en vue de la réalisation d'un bien commun – « la santé pour tous » - selon le mot d'ordre de l'OMS à la fin des années 1970. La gestion de la vie par l'Etat repose ainsi, comme le pouvoir disciplinaire, sur une alliance stratégique, caractéristique du bio-pouvoir, entre la connaissance spécialisée et le pouvoir institutionnalisé. La promotion de la liberté individuelle ou « privée » y est subordonnée à des formes de soumission de plus en plus intériorisées, et intrinsèquement liées au fonctionnement normalisateur et disciplinaire des discours scientifiques.

Ce schéma représente la « grammaire 2 » la gouvernance par des normes dont l'élaboration emprunte des chemins très variés, diffus, peu visibles au niveau international.



3.4.2...qui favorise des pratiques scientifiques marquées par la normalisation, la modélisation et l'individualisme méthodologique...

La grammaire 2 repose essentiellement sur l'idée que le seul le savoir scientifique est légitime. Les savoir-faire, les savoir-être, la fragilité des affaires humaines et politiques sont marginalisés, renvoyés à la diversité de la pratique. Ce mode de production des savoirs est lié à la domination des sciences expérimentales. Elle correspond également à l'idée, selon laquelle il serait possible de décomposer le savoir, les processus industriels comme les propriétés des choses, à l'infini. Pour les économistes, d'ailleurs la qualité d'un produit est décomposable en une série de différents attributs. Aujourd'hui, avec le passage des sciences expérimentales aux sciences intégratives, les modèles jouent un rôle plus direct dans le pilotage de l'activité de production. L'expérience est donc mise de côté, la normalisation préside aux évolutions techniques de nombre d'industries basées sur le savoir, du spatial à l'agriculture. Globalement, on peut dire que cette tendance dans un recours général à la science est fortement présente aux USA et, plus généralement, dans le monde de la gouvernance anglo-saxonne. L'économie savante s'engage dans une mathématisation poussée. Les modèles, y compris économiques, joueront un rôle grandissant pour la conduite des politiques publiques.

En parallèle, tout au long du XXème siècle, la division du travail scientifique s'est accentuée. L'apparition, dans les dernières décennies, de la figure du chercheur scientifique (*knowledge worker*), qui n'est plus nécessairement un enseignant, favorise la taylorisation de la recherche de plus en plus marquée par « *l'individualisme méthodologique* »¹².

La recherche n'est plus ce processus générique, tolérant les croisements, les métissages avec le monde social, elle peut se transformer en un processus de gestion individuelle des carrières. L'organisation de la recherche, tend à privilégier actuellement la spécialisation des travaux au détriment des autres tâches.

3.4.3 La souveraineté du chercheur met à l'épreuve la souveraineté nationale

« En santé végétale à l'INRA, il y a 1000 personnes dont la moitié à BAC+8 et dans les SRPV 450 personnes. Ces deux mondes s'ignorent l'un qui cultive la connaissance pointue, l'autre les savoir-faire de la gestion de crise, ces 2 tuyaux qui ne percolent pas »

¹² L'individualisme méthodologique est une règle de méthode applicable en sciences sociales selon laquelle les phénomènes collectifs doivent être décrits et expliqués à partir des propriétés et des actions des individus et de leurs interactions mutuelles (approche ascendante).

« *La tutelle des établissements publics de recherche ne fonctionne pas. La contractualisation est avant tout produite par l'établissement.* »

Ces constats teintés de regrets, entendus dans des formes variables, à maintes reprises, par les deux chargés de mission, semblent incriminer un défaut de pilotage, une gestion des Ressources Humaines déficiente. Si finalement cette séparation n'était que le produit de la montée en puissance de l'empire des normes (grammaire 2) ?

Dans le domaine des risques sanitaires, surtout au niveau international, la science est la référence ultime derrière laquelle s'abritent les décideurs, devant les considérations démocratiques, culturelles, économiques et éthiques. Les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie sont pleinement confrontés dans leur politique de gestion des risques à la grammaire 2. Les Accords sur les mesures Sanitaires et PhytoSanitaires des membres de l'OMC (SPS) illustrent clairement cet état de fait.

3.4.4 La stratégie d'influence nouvelle clef de voûte de la souveraineté ?

Dans cet archipel de réseaux techniques, d'institutions représentatives ou scientifiques, devant le foisonnement des normes, l'Etat doit négocier en permanence sa légitimité et son influence, l'Etat a perdu le primat de sa relation au savoir. La grammaire 2 qui a insidieusement colonisé les politiques publiques du Ministère de l'agriculture depuis une trentaine d'années, nécessite de réinventer une relation entre savoir et pouvoir. Comment concilier ce qui fait l'efficacité de l'administration française, à savoir son organisation républicaine centralisée et ces nouvelles formes de gouvernance, où le savoir occupe une place prépondérante, mais non plus au cœur, comme allié fidèle du souverain, mais comme un bouillonnement périphérique permanent ?

Combien d'équipes de recherches au MAP ou au MEDAD sont capables de peser au niveau international sur la constitution des normes ? En France, les chercheurs sont attachés à une forte revendication d'autonomie. Comment concilier stratégie d'influence sans dévoyer la connaissance ? La FCPR permet-elle de disposer d'experts reconnus dans les groupes de travail européens ou internationaux, y compris à un niveau élevé ? La FCPR permet-elle au cadre en responsabilité de mieux appréhender ce foisonnement permanent ?

Issue d'une tradition d'organisation basée sur le droit positif romain, l'administration française a du mal à se positionner face à ces réseaux mouvants, ces « *think tanks* » émergents, ces lobbies actifs (*soft power*) basés sur les travaux scientifiques.

Combien de directions d'administration centrale exercent une veille sur les courants de pensée émergents au niveau international ? Quelle politique de veille internationale sur la production scientifique ?

De quelles formations en sciences politiques bénéficient les cadres supérieurs du MAP ou du MEDAD ? Certes, les aspects internationaux des politiques sont abondamment abordés mais souvent sous le prisme d'Etats souverains qui négocient sur la scène internationale. Quelles formations au « *soft power* » pour les cadres du MAP ? Quelles formations aux « *sciences studies* » pour les cadres du MAP ?

Une réflexion sur ce savoir en « rhizome », pour reprendre le mot de Gilles Deleuze, peut effrayer un ministère bien installé dans ses pratiques administratives conformes à un certain idéal Républicain. C'est certainement d'ailleurs pourquoi, ce mode de pensée affleure rarement à la conscience des responsables publics interrogés.

Cela souligne l'impérieux besoin de cette grammaire 2, qui certes ne place plus le Ministère de l'agriculture au centre du jeu, mais comme un acteur parmi d'autres qui doit identifier ses marges de manœuvre et potentialités d'influence, au-delà des discours parfois éculés sur le pilotage des politiques publiques et la gestion des ressources humaines.

L'audace de cette « grammaire 2 » pourra être féconde pour les politiques publiques, à condition d'éviter les deux écueils que sont l'annonce gratuite de la fin prochaine des organisations bureaucratiques et le recyclage de cette pensée sous la forme d'un simple discours managérial.

3.5 Grammaire 3 : Emergence de la démocratie technique dans un ministère encore marqué par le Colbertisme

« La techno-bureaucratization de la science pose au citoyen, comme au scientifique, le problème de la science comme phénomène social »

*Edgar Morin
Introduction à la pensée complexe -1990*

La communauté scientifique ne fonctionne pas sur un mode démocratique. Le processus de connaissance scientifique n'est pas un processus de la vie démocratique.

La mise en cause de la légitimité démocratique de l'expert du fait de la circonspection de la société face aux recherches sur les progrès techniques est croissante. Les accusations grandissantes d'un « gouvernement par la peur »

sont en partie dues à un partage insuffisant de la construction des problématiques de recherche. Quel est le soubassement commun à sciences et politiques ?

Et s'il fallait tirer les enseignements des crises à répétition que nos sociétés traversent lorsqu'elles sont confrontées aux débordements attendus des sciences et techniques ? La multiplication des controverses sociotechniques montre que la traditionnelle opposition entre spécialistes et profanes, professionnels de la politique et citoyens ordinaires s'épuise. La relation savoir/pouvoir ne peut pas rester l'apanage du souverain et de ses intendants.

A côté ou face à l'intelligence rationnelle pointue de l'« expertisation », on trouve donc une intelligence émotionnelle empathique, intuitive, capable de gérer harmonieusement ses rapports aux autres etc... Une intelligence qui s'inscrirait dans une perspective qui recadre l'intelligence rationnelle (de l'expert) comme étant simplement qu'une des formes d'intelligence :

« Que les scientifiques expliquent mais pas forcément qu'ils disent savoir »

Un recadrage de la primauté et de toute la puissance supposée de l'expert s'impose.

3.5.1 De l'intelligence diffuse à l'idée de démocratie technique...

Nous oublions souvent que la société de la connaissance n'est pas une question d'institutionnalisation, de dispositifs d'expertise, de modélisation des processus ou des dispositifs industriels. La hausse des niveaux de vie et de formation, le développement du travail abstrait, des fonctions réflexives s'opposent à la division et la spécialisation du travail. Il y a, derrière cette évolution, l'idée d'intellectualité diffuse¹³. Le développement de la société de la connaissance relève autant de développement d'opinions scientifiques rationnelles que de la diffusion de cultures différentes. Dans une société de la connaissance, toutes les connaissances importent : ce sont autant les opinions que la science qui sont aux commandes.

Michel Callon¹⁴ distingue le modèle de la démocratie technique (grammaire 3) de la démocratie délégative (grammaire 1) où seul le savoir scientifique est légitime. Dans la démocratie technique le savoir profane, diffus est reconnu. Il faut souligner que ce modèle dépasse la simple association des savoirs profanes dans la prise de décision ; il s'agit d'une vraie reconnaissance, d'une légitimité.

¹³ « Intelligence diffuse » terme emprunté au philosophe italien Tony Negri. Le scientifique Jacques Testard préfère parler « d'intelligence en partage ».

¹⁴ Sociologue au Centre de sociologie de l'innovation de l'Ecole des Mines de Paris.

La convention sur la biodiversité¹⁵ introduit d'ailleurs au sein de la conservation de la biodiversité, celle des savoirs locaux.

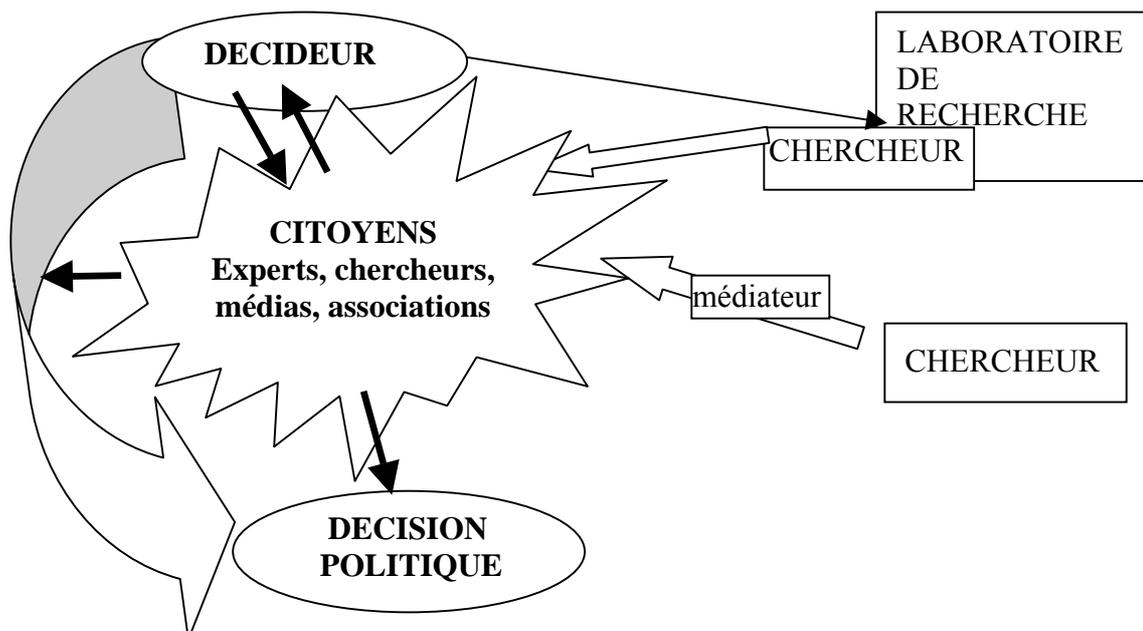
3.5.2 ... à une nouvelle gouvernance du savoir et des politiques ?

Un certain nombre de travaux, étayés par des réalisations concrètes, expérimentent une démocratie technique (ou procédurale) basée sur la mise en débat du savoir/pouvoir (enquêtes et débats publics, panels de citoyens, conférences citoyennes). Les conférences de citoyens, les expertises pluralistes aident à construire la décision publique, par exemple dans le Nord Cotentin.

Depuis le SIDA, on est dans un jeu d'acteurs autonomes, c'est la compréhension de la cohérence qui fait l'enjeu de la politique savoir/pouvoir. L'administration a perdu cette position d'être au centre des décisions, sa responsabilité va de plus en plus se limiter à organiser le dialogue entre chercheurs, pilotes des politiques de recherche avec tous les secteurs de la société.

« *La France a peur du débat public* » rappellent certains interviewés.

Cette mise en question des applications de la science à travers des procédures de démocratie technique se concrétise aux USA, à travers le développement des procédures publiques d'évaluation (*accountability*), qui correspondent au développement institutionnalisé de l'évaluation des politiques publiques avec le recours croissant à l'expertise en sciences humaines et sociales. Aux USA par exemple, l'évaluation des valeurs non marchandes s'opère selon les normes définies par la méthode dite d'évaluation contingente.



¹⁵ Article 8 paragraphe J

Ce schéma illustre la « grammaire 3 » de « démocratie technique » où le chercheur n'éclaire plus seulement les décideurs politiques ou les instances diffuses d'élaboration des normes, mais augmente la connaissance des citoyens et de leurs représentants qui sont en mesure de participer au travail d'instance, de conseil d'influence ou d'élaboration des politiques publiques.

3.5.3 Au-delà des concepts, la grammaire 3 est encore embryonnaire...

Ces procédures de démocratie technique n'ont pratiquement jamais été mises en œuvre au MAP mais aussi très peu envisagées. Pourquoi cette faiblesse comparée aux exemples étrangers ou aux initiatives du MEDAD ? Le MAP et le MEDAD travaillent sur de nombreuses problématiques territoriales (sécheresse, politique de l'eau..) qui peuvent se prêter à ce type d'initiatives. En est-il de même des problématiques de santé publique et de risques sanitaires ? Les travaux du Conseil National de l'Alimentation tendraient à abonder dans ce sens. Néanmoins, la modestie des résultats des Etats généraux de l'alimentation, organisés en 2000, semble prouver le contraire. Un certain nombre d'observateurs sont très critiques à propos de la tentative de débat public engagé par le MAP sur les OGM.

Chacun des interlocuteurs rencontrés affirme que l'on ne fera pas de politiques publiques ambitieuses sans confiance sociale. L'état embryonnaire des outils de démocratie technique vient-il de la culture et de la formation des cadres supérieurs, de leur rapport à la science, de leur rapport au droit ? La sélection des IGRF, des ISPV et des IAE selon des critères scolaires, leur formation dans les écoles d'application selon un modèle jacobin entretiennent-elles une reproduction des cadres de pensée existants ? La FCPR peut-elle contribuer à alimenter la réflexion sur ces outils de démocratie technique ?

La recherche est-elle prête à cette intrusion de la démocratie technique ? Y a-t-il des équipes de recherches dédiées à ces sujets dans les organismes de scientifiques de la sphère agricole, environnementale et alimentaire, à l'instar du Centre de Sociologie de l'Innovation de l'Ecole des Mines de Paris pour le ministère de l'industrie ?¹⁶

¹⁶ Guy Paillotin secrétaire perpétuel à l'Académie d'Agriculture à l'occasion des 60 ans de l'INRA évoque le chemin parcouru par la recherche agronomique il tient des propos très éclairants sur la disponibilité du chercheur pour entrer dans un processus démocratique : « *Puis est venue la conviction -en 1992- que l'INRA devait participer à la réflexion politique.. Il apparaissait évident que l'INRA avait sa part dans la construction de la politique agricole, quitte à ce que son président ose dire dans les assemblées professionnelles que l'agriculture n'avait pas d'avenir dans le productivisme sans fin, qu'elle devait tenir compte de l'environnement, que les producteurs étaient aussi des citoyens... Ce positionnement ouvrait un nouvel espace de discussion entre l'INRA et la société* ». Déclaration où l'on voit bien revendiquer l'autonomie des chercheurs au service des citoyens.

Sans présenter la démocratie technique comme la panacée d'un nouvel ordre apaisé entre savoir et pouvoir, l'identification des résistances à la mise en œuvre de ces outils semble incontournable : la démocratie technique risque-t-elle de remettre en cause l'idéologie du progrès qui a façonné le ministère ? L'autorité politique n'a-t-elle pas encore saisi l'opportunité de ces outils pour tenter de renouveler la gouvernance ?

En guise de conclusion, nous nous sommes situés dans la configuration traditionnelle qui est celle d'une instance décisionnelle politique qui conforte ses décisions en s'entourant d'avis d'experts en interne ou extérieurs à la structure (grammaire 1) ou qui envoie un expert négociateur dans des instances extérieures, souvent internationales qui créent les normes qui souvent « gouvernent » (grammaire 2).

N'y a-t-il pas un risque pour la démocratie ? Si les dangers d'une trop grande symbiose savoir/pouvoir sont maintes fois dénoncés il est beaucoup plus difficile de conduire une réflexion sur la manière de développer une véritable expertise scientifique dans un cadre démocratique (grammaire 3).

De nombreux experts jugent la France bien frileuse dans l'expérimentation de structures de rencontres entre la société civile, les scientifiques et l'Etat.

Les pays anglo-saxons semblent plus ouverts à ce type de pratiques. C'est ce qui se passe en particulier aux Etats Unis, aux Pays Bas et au Royaume Uni à travers les « *conférences de consensus* » qui mettent les citoyens au centre d'un processus d'évaluation publique et contradictoire pour préparer les débats parlementaires sur les choix technologiques. Le dialogue entre les représentants des experts et des citoyens est public et dure plusieurs jours. Nous verrons que ces dispositifs sont des réalisations embryonnaires qui manifestent une volonté démocratique qui pourrait s'inscrire dans la grammaire 3.

La littérature française se fait peu l'écho de ces pratiques innovantes. Aucun des hauts responsables administratifs du MAP ou du MEDAD que nous avons rencontrés n'a évoqué le sujet, pourtant central, dans un pays assez fier de sa démocratie, comme si l'expertise scientifique au service des décideurs, exerçait dans nos ministères techniques une transcendance absolue.

Le grenelle de l'environnement est un bon exemple de la difficulté dans notre pays d'organiser un vrai débat démocratique : apportons au débat les propos du sociologue Alain CAILLE "Le grenelle de l'environnement nous offre le spectacle d'un débat entre experts sans proposer de mode d'emploi sur la façon d'arbitrer ces positions divergentes. Le citoyen est absent alors qu'il devrait être au centre du processus. Plutôt que d'institutionnaliser les associations

écologistes en leur donnant des sièges au Conseil économique et social, il me semblerait plus important d'instaurer le principe de conférences citoyennes comme cela se pratique dans les pays scandinaves... La France a tenté une seule fois l'expérience, en 1998, sur les organismes génétiquement modifiés, mais sans la mener à terme"¹⁷.

¹⁷ CAILLE Alain (sociologue, professeur à Paris - X - Nanterre), "Mettre le citoyen au coeur du processus" Grenelle de l'environnement, Le Monde 07/10/2007

3.6 Tentative de synthèse

	Grammaire 1 : le prince éclairé		Grammaire 2 : L'empire des normes		Grammaire 3 : Démocratie technique	
volet	recherche	politique	recherche	politique	recherche	politique
Temps	Identique		Antériorité Très long	Elaboration moyen	Très long	Dialogue social Moyen à long
Terrain	identique		autonomie	Résolution de problèmes nécessitée	Rencontre sous forme de réponse à une demande sociale	
Acteurs	Différents chercheurs ou prétendus tels	Petit nombre de décideurs	Chercheurs lobbies	Décideurs lobbies	Hybridation entre chercheur, donneurs d'avis et véritables décideurs	
Type de relations	Osmose		Contrats de recherche par objectif		Dialogue, explication, recherche de consensus	
Productions	Définition d'objectifs Programmes d'action		Normes publiques internationales, nationales, privées		Consensus social Politiques partagées	
Figures types	Savant = sage respecté Savant- « gourou » attaché au pouvoir	Homme politique Haut fonctionnaire	travailleurs savoir indépenda nts «travailleurs du savoir dépendant s de groupes partisans	Rédacteurs de normes Inspecteurs	Chercheurs reconnus Travailleurs du savoir indépendants travailleurs du savoir dépendants de groupes partisans	Groupes sociaux Lobbies Elus locaux
Organisation	FCPR «Omniscient dans son domaine», jeune		FCPR de haut niveau M2 master		FCPR confirmé en Sciences sociales, comme médiateur	
Avantage et limite de chaque grammaire	Décision rapide basée sur des données objectivées. Difficultés pour emporter l'adhésion des citoyens		Système à vocation universelle, pouvoir rendu moins visible. Développement du lobbying, Limitation du contrôle démocratique		Correspond à un idéal partagé Réalisation difficile, exige une diffusion de la connaissance et la mise en place de structures nouvelles.	

Chapitre 4

Un essai de constat : positionnement des personnes qui ont pratiqué la recherche puis sont passées au service des politiques des ministères ayant en charge l’agriculture, l’alimentation et l’environnement, quel apport pour les politiques publiques ?

4.1 Essai de typologie des expériences de recherche utiles pour la conduite des politiques

Comme l’a clairement exprimé un haut fonctionnaire que nous avons rencontré, à l’exception des FCPR, la présence de personnes qui ont pratiqué la recherche puis sont passées au service des politiques des ministères ayant en charge l’agriculture, l’alimentation et l’environnement est essentiellement une affaire d’intermédiation et d’opportunités personnelles. Comme toutes les personnes que nous avons écoutées ont fait allusion à des parcours comprenant une immersion dans la recherche, nous nous sommes aventurés à essayer d’établir des typologies afin de mieux identifier ces personnes à travers leur carrière.

Nous présentons les deux typologies qui paraissent les plus opérationnelles en terme de gestion des ressources humaines : missions et métiers qui sont la raison d’être de cette publication, basée sur la chronologie pour la première, et sur la posture du chercheur pour la suivante :

4.1.1 Typologie basée sur la chronologie

Il est possible d’utiliser une typologie simple et classique, basée sur le déroulement traditionnel d’une carrière dans la recherche. Les termes de chercheur junior, confirmé et senior sont généralement admis et correspondent à des « métiers et missions » bien définies. Nous allons les reprendre en les resituant dans notre problématique d’apport à la réalisation des politiques publiques.

Le cas du chercheur qui mène de front sa carrière à la tête d’un laboratoire de recherche, tout en ayant une responsabilité ministérielle est rarissime, mais

existe au sein du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Peu de chercheurs peuvent accepter la direction d'un service opérationnel en dehors des structures de recherche, tout en gardant la responsabilité de leur laboratoire d'origine. Les deux positionnements sont tellement différents et prenants que cette situation n'est pas à encourager, même si certains cas individuels exceptionnels démontrent que cela n'est pas totalement impossible.

Par contre nous verrons qu'il serait intéressant de préparer et de former les chercheurs à exercer leur expertise en particulier dans des instances qui confrontent des scientifiques de toutes disciplines : sciences « dures », mais aussi sciences humaines.

▪ **Chercheurs juniors :**

Cette appellation correspond à des activités dans la recherche d'une durée de plus de trois à quatre ans pour des personnes de moins de 30 ans, avec comme exemple le plus courant les FCPR.

Ce sont des Docteurs ou des post doctorants qui maîtrisent les méthodes expérimentales. Ils produisent des connaissances nouvelles sur des thématiques établies. Ils publient régulièrement dans des revues scientifiques de rang A en particulier. Une expérience à l'étranger est recommandée. Leur capacité à travailler en équipe est un atout. Ils ne sont pas préparés à entrer dans un service de ministère. Le passage d'après nos enquêtes n'est pas toujours facile et génère des frustrations.

Le cursus le plus fréquent est de se consacrer à la recherche avant la trentaine, puis d'acquérir le statut d'expert et/ou de responsable dans une direction de ministère à caractère politique à un âge plus avancé. Cette solution semble assez satisfaisante. Après avoir mené à bien une thèse dans un domaine particulier, le chercheur devenu expert élargit son champ de responsabilité et peut envisager une carrière où il pourra exercer des capacités à décider, tout en gardant une certaine modestie, l'esprit de doute et une déontologie, hérités de sa pratique de chercheur.

Les raisons invoquées pour la pertinence de ce type de cursus sont les suivantes : La recherche demande du temps et de l'énergie, Il faudra ensuite du recul pour passer endosser l'habit d'expert et/ou envisager une carrière dans un poste plus politique. Dans ce poste les capacités à dialoguer avec ses pairs et leur reconnaissance sont des aspects positifs souvent soulignés.

Ce type de considérations ne doit pas cacher l'intérêt pour certaines personnes d'envisager un passage par la recherche après trente ans.

Dans certains pays on signale la possibilité de faire des recherches « en alternance » en conservant un poste de responsable administratif. Ces deux activités semblent difficilement conciliables sauf en sciences sociales d'après certains interlocuteurs français.

- **Chercheurs confirmés**

Ils préparent leur Habilitation à Diriger des Recherches, participent à l'encadrement de thèses. Ils publient dans des revues scientifiques de haut niveau, participent à des comités de lecture, font parties de jurys, ce qui leur permet à la fois d'orienter la recherche et de détecter des « valeurs sûres », de même à travers leurs activités professorales dans l'enseignement supérieur.

Cette pratique de l'expression didactique pourrait en faire les acteurs du système qui a été présenté comme grammaire 3. Ils peuvent établir des synthèses sur des thématiques établies et produire de nouveaux concepts, ce qui en fait des experts recherchés (grammaire 1).

Leur appartenance à des instances internationales, leur reconnaissance par delà nos frontières constituera un atout dans la représentation de la France dans les instances de décision internationales. Il serait souhaitable de rencontrer plus souvent ce type de profils dans les organismes qui établissent les normes que nous appliquons (grammaire 2).

- **Chercheurs seniors :**

Ils encadrent des équipes scientifiques de thèses. Assurent la conception et l'animation de programmes inter-laboratoires ou inter-organismes. Ils participent à des comités de lectures de revues scientifiques et sont membres de conseils scientifiques externes, La fonction de veille ainsi assurée est très utile au moment des crises par exemple.

Ils évaluent la recherche ce qui représente une responsabilité politique évidente. Ils organisent des colloques scientifiques, dûment formés, ils pourraient être les acteurs clés dans un système de démocratie scientifique envisagé dans la grammaire 3. Des personnalités hors du commun pourront concilier ces tâches avec des fonctions managériales dans un ministère et/ou dans la recherche. Nous avons vu plus haut que l'appartenance à des instances internationales qui caractérise évidemment ce profil est indispensable (grammaire 2).

Dans ces trois cas, il faut signaler que le passage dans un ministère ne va pas de soi. Il demande un travail de préparation et d'adaptation qui mérite réflexion.

Pour certaines recherches pluridisciplinaires ou en sciences sociales, la pratique de terrain peut constituer un atout indéniable, avant d'aborder des travaux de recherche qui enrichiront la connaissance déjà avancée d'un sujet.

Le chercheur devra cependant se remettre complètement en question dans sa nouvelle posture, alors que tout le pousse à valider et à justifier ses pratiques antérieures. Il pourra ensuite rester dans la recherche ou retrouver un poste de décideurs. Là encore les exemples sont rares.

4.1.2 Typologie basée sur la posture

Nous avons jugé tout aussi opérationnel de proposer une autre typologie qui recoupe la première et la complète, à partir de la posture du chercheur,

- Cas n°1 : Recherche qui a été un bon incubateur d'un décideur public
- Cas n°2 : Recherche qui a une bonne source de connaissances pour les décideurs publics
- Cas n°3 : Recherche qui est un bon vivier où puiser des décideurs publics

Cas n°1 : Recherche qui a été un bon incubateur pour un décideur public

Ces cas s'inscrivent généralement dans le cadre de la FCPR.

Néanmoins, quelques parcours singuliers de jeunes chercheurs ayant abandonné la recherche pour l'administration nous ont été signalés. Ces parcours sont toujours le fruit de circonstances individuelles non reproductibles.

Les administrations qui choisissent d'embaucher ces cadres venus de la recherche avouent prendre un risque en acceptant de dépasser l'opposition souvent perçue dans les discours entre la culture du résultat, la rationalité administrative et la discipline qui sont la base de toute action publique efficace et la culture du doute attribuée au chercheur.

De fait, si le chercheur a pu parfois jouer le rôle de « poil à gratter » ; c'est une sorte de « *compétence collective qui se construit dans les services, avec des personnes issues de milieux différents* ».

Il est notable que dans ce cas le domaine de recherche initial importe peu. Le sujet de recherche est souvent pointu et sans le moindre lien avec les domaines abordés dans la poursuite de carrière. Néanmoins, la recherche a été une école de formation de l'esprit. Ce profil de fonctionnaire correspond alors au profil souvent recruté dans les pays anglosaxons, où l'administration civile recrute des diplômés en sortie d'université, sans passage organisé par une école d'application.

Cas n°2 : Recherche qui a une bonne source d'administrateurs experts pour les politiques publiques

Très généralement, les pouvoirs publics peuvent passer commande à un laboratoire de recherche afin d'acquérir des informations dans un domaine précis. Dans le cas qui nous intéresse, et qui se présente plus rarement, c'est le chercheur qui est appelé à occuper un poste de décideur dans un domaine de sa spécialité. Apparemment logique, cette posture présente certains aspects négatifs non négligeables.

Les savoirs scientifiques du chercheur sont limités à un domaine bien défini, le passage à une connaissance plus globale, mais approximative, d'une situation indispensable à une prise de décision est parfois mal vécu. Les chercheurs en sciences « dures » très à l'aise dans un organisme de recherche technique ont parfois du mal à appréhender la fragilité et la fugacité des affaires humaines et sociales. Combien de décisions pertinentes techniquement se sont avérées socialement parfaitement inapplicables ?

Afin d'éviter ces impasses, beaucoup insistent sur la nécessité d'avoir dans les équipes des chercheurs issus de disciplines très différentes.

A noter, les statuts¹⁸ des IGREF et des ISPV prévoient une voie statutaire de recrutement exceptionnel de chercheurs titulaires d'un doctorat pour répondre à ces besoins précis de connaissance aux plus hauts niveaux de l'administration.

Le CEMAGREF constitue un « îlot » de métissage pour les politiques de l'eau, de la forêt et du génie rural et dans ces secteurs les allers et retours sont nombreux. Cette situation particulière est historique et perdure car la plupart des secteurs d'activité historique du CEMAGREF sont plutôt sous un régime proche de la grammaire 1, même si le CEMAGREF a développé des secteurs de recherche dépendant d'autres grammaires.

Cas n°3 : Recherche qui est un bon vivier où puiser des décideurs publics

Situation semble-t-il courante à l'étranger, les cas de chercheurs qui abandonnent leur laboratoire pour se consacrer à l'administration des fragilités et des passions du monde social, au plus haut niveau, sont exceptionnels en France, du moins au Ministère de l'agriculture. La coupure entre grandes écoles et université, le régime d'une fonction publique de carrière et de statuts et des standards académiques exigeants sont les freins évoqués par les interviewés. La

¹⁸ Décret n° 2002-261 du 22 février 2002 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs du génie rural des eaux et forêts et Décret n° 2002-262 du 22 février 2002 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire.

situation est un peu différente au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR).

On peut s'interroger sur les motivations du chercheur : Le désir de changement, une opportunité de carrière à saisir ou un défi à relever sont les principales raisons avancées. Ces croisements ne sont pas organisés en cours de carrière et sont toujours le fruit d'opportunités personnelles et de circonstances non reproductibles.

La fonction de « repérage » des chercheurs qui présenteraient des aptitudes qui seraient un atout dans les fonctions administratives, n'est pas développée dans la fonction publique. Cette fonction est organisée dans le secteur privé où certaines grandes entreprises n'hésitent pas à débaucher des chercheurs, au profil particulier, de leur laboratoire, pour leur confier des directions opérationnelles.

Au niveau senior (niveau directeur de recherches), les anciens chercheurs, qui ont franchit le Rubicon, sont souvent issus plutôt des sciences économiques, humaines et sociales. La reconnaissance de leurs pairs, dont ils bénéficiaient alors, facilite grandement le dialogue recherche-pouvoir politique, la plasticité acquise des cadres conceptuels et des discours leur permet de s'adapter rapidement aux pratiques administratives.

4.2 Un incubateur organisé : les Formations Complémentaires Par la Recherche

L'Union Européenne se considère comme une société de la connaissance, cette idée est fortement institutionnalisée. En témoigne la stratégie de Lisbonne, élaborée en 2000 et dont l'objectif est d'accroître la compétitivité en Europe sur la base du développement de la société de la connaissance. La FCPR s'inscrit dans cette dynamique. Même si les premiers balbutiements de la FCPR datent de 1977, cette politique s'inscrit pleinement désormais dans les objectifs définis à Lisbonne.

Contrairement aux parcours évoqués plus haut, la Formation Complémentaire Par la Recherche (FCPR) apparaît comme un système bien organisé. Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche l'a adopté depuis plusieurs décennies.

La FCPR prend actuellement différentes formes :

- thèse (PhD) en fin de formation initiale après obtention d'un master de recherche
- thèse (PhD) après un premier parcours professionnel
- spécialisation en deux ans de niveau « master of science » dans certains cas particuliers.

Le délai normal pour la conduite du travail de recherche est de trois ou quatre ans. Ce sont les gestionnaires du corps (secrétariat général), associé au CGAAER, à la DGER en tant que responsable du programme de l'enseignement supérieur et de la recherche), aux directions opérationnelles, aux écoles, qui sont habilités à prendre les décisions d'attribution des FCPR. Les laboratoires d'accueil sont nombreux : INRA, CNRS, IRD....

Ce dispositif initié par les IGREF, sur le modèle d'autres corps techniques (ponts et chaussée, mines), qui cherchaient ainsi à valoriser leur spécificité technique face aux corps issus de l'ENA, a été ouvert aux vétérinaires inspecteurs (ISPV) et IAE à la fin des années 1990.

La politique de FCPR est avant tout un pari que la formation par la culture du doute et de la controverse n'est pas inutile pour l'élaboration et l'application des politiques. C'est aussi une tentative de pallier à la fois la séparation française entre université/grandes écoles et la spécificité française en matière de recrutement des fonctionnaires civils.

Quelques-uns sont en services déconcentrés sur des emplois banalisés de chefs de service et un cas nous a été signalé un départ de la fonction publique vers le secteur de la finance.

Il est important de souligner qu'il n'existe pas de suivi systématique des agents ayant fait une FCPR. La commission des spécialistes effectue un suivi des thésards pour les corps issus de l'ENGREF.

4.2.1 La FCPR : une stratégie de distinction ?

Force est de constater que les premiers ingénieurs titulaires d'une thèse apparaissent désormais au sommet des pyramides professionnelles et que le choix de s'orienter en FCPR même s'il révèle un appétit intellectuel particulier, est aussi une stratégie de positionnement ambitieuse pour la carrière.

Pour les personnes qui choisissent cette voie, cela semble évident : la FCPR est une sorte « d'hélicoptère social », à ne pas confondre avec « l'ascenseur social » (métaphores utilisées par un interviewé).

Cette « politique des docteurs » manifeste clairement une stratégie de distinction entre les corps techniques (Bourdieu 1989, Bourdieu 1992). Le métier d'ingénieur est de moins en moins spécifique, les postes offerts peuvent être tenus par d'autres que des ingénieurs, d'où l'idée de FCPR pour quelques-uns, qui fait honneur au corps tout entier.

L'encouragement à la réalisation de thèse est ainsi associé à une véritable politique de corps. Par exemple, les thèses d'économie agricole ont permis de positionner le corps du GREF sur ce secteur où leurs compétences pouvaient rivaliser avec celles des administrateurs civils.

La politique de FCPR est aussi un moyen d'attirer les éléments les plus prometteurs vers les corps techniques du ministère de l'agriculture en sortie de l'X, de l'école normale supérieure ou des écoles vétérinaires.

Il ne faut pas oublier la dimension internationale, développée lors du deuxième GEFE, une expérience dans la recherche développe une culture du référencement international et qui plus est, le titre de docteur (PhD), est un sésame précieux pour quantités d'organisations internationales, où le titre français d'ingénieur est peu lisible. Ce constat doit être modéré pour les docteurs vétérinaires, du fait de la lisibilité internationale du diplôme de docteur vétérinaire¹⁹, mais il n'en est pas moins vrai, que le titre de PhD assure une distinction et une légitimité dans les organisations internationales aux Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire (ISPV) qui le détiennent.

A ce titre, la politique de FCPR reste un outil de Gestion des Ressources Humaines utile pour développer une stratégie d'influence dans le cadre de la grammaire 2 (la gouvernance par les normes). Néanmoins, il est actuellement impossible de mesurer dans quelles proportions elle permet à l'expertise française d'exister dans les structures internationales (FAO, ISO, OIE, *Codex alimentarius*...).

4.2.2 Essai de typologies des sujets de Formation Complémentaire Par la Recherche

Le choix d'un sujet de thèse pour une FCPR est le fruit de la rencontre entre un candidat, un laboratoire et une problématique qui se pose à une administration opérationnelle. Certes, l'employabilité n'est pas le critère premier d'un choix de thème de FCPR, elle est néanmoins importante (l'échéance des besoins d'expertise pour les administrations opérationnelles est généralement de six mois, ce qui n'est pas compatible avec une thèse dont l'horizon temporel est de trois ans).

L'établissement d'une liste de sujets de thèse « à pourvoir » est donc exclu, les membres du groupe de travail FCPR ne sont pas habilités à le faire. Les sujets pertinents et les laboratoires d'accueil sont tellement nombreux que l'exercice n'est pas envisageable. Les candidats doivent construire leur choix. Il existe des

¹⁹ Le diplôme de « docteur vétérinaire » est obtenu à l'issue de la soutenance devant une faculté de médecine d'une thèse dite « d'exercice » différente d'une thèse d'Etat. La durée de préparation avoisine une année.

orientations qui servent de guide, inscrites dans les documents des groupes de travail : « Formation Complémentaire Par la Recherche » du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER). Permettons-nous d'en citer la dernière phrase qui se passe de tout commentaire :

« Dans l'esprit des auteurs de cette note, il est exclu de faire de son application un passage obligé. La capacité créatrice des candidats doctorants et leur crédibilité scientifique demeurent des atouts réels pour le succès de leur démarche. »

Les thèses défendues peuvent être regroupées en quatre catégories :

- **Les thèses classiques scientifiques et techniques (type n°1) :** Si elles sont intéressantes dans le cadre étroit du sujet traité, elles ont montré leurs limites. On retrouve cependant ce type d'approches très « pointues » dans les thèses les plus récentes. Nous trouvons par exemple une « *Etude des bactéries viables non cultivables par microfluidiques...* ». Parmi les thèses de ses 5 dernières années, un quart peut s'inscrire dans les disciplines scientifiques de base.
- **Les thèses intégratives sont souvent interdisciplinaires car elles concernent des sciences systémiques (type n°2) :** Elles abordent souvent des problèmes de sécurité : Les sujets ne correspondent pas toujours à un laboratoire donné et un champ disciplinaire déterminé. Un tiers des thèses de ces cinq dernières années peuvent entrer dans cette catégorie, elles concernent l'écologie et l'environnement. On peut citer : « *Les futurs possibles des écosystèmes méditerranéens. Quelles pistes de recherches en écologie ?* »
- **Les thèses en sciences sociales, sociologie, géographie, économie... (type n°3) :** Elles sont majoritaires chez les IGREF : plus de 40% des thèses récentes s'inscrivent dans cette catégorie. Par exemple « *Politiques agro-environnementales efficacité et perspectives. Une analyse d'économie publique* ». Pour les Inspecteurs des Services Vétérinaires (ISPV), elles sont encore très minoritaires, bien qu'une évolution récente vers ce type de thèse se dessine. Beaucoup d'interviewés ont souligné l'intérêt pour des ingénieurs ou des vétérinaires, nourris par les sciences « dures » de se confronter aux sciences sociales.
- **Les thèses sur des problématiques étrangères (type n°4) :** Il est à noter que près de 10 % des thèses se penchent sur des problèmes dans un cadre qui concerne un ou plusieurs pays à l'étranger. Par exemple : « *Analyse*

économique et institutionnelle de systèmes de gestion de la ressource en eau en ex URSS ».

4.2.3 Que deviennent les personnes qui ont une FCPR ?

Il est intéressant de noter que personne n'a pu nous fournir des données précises.

Il semble cependant que ces personnes se répartissent en quatre types d'emplois d'égale importance :

Un quart serait voué à des parcours longs dans la recherche en intégrant l'enseignement supérieur pouvant aller jusqu'à la HDR. Ce type de carrières pose le problème du changement éventuel de statut et des écarts de rémunération que nous ne traiterons pas.

Un quart occupe des fonctions à l'interface entre la gestion de systèmes et de programmes, on trouve ces métiers dans les agences et l'encadrement de la recherche.

Un quart est en administration centrale sur des emplois non ciblés sauf à la DGPEI et la D4E où les fonctions de prospectives sont développées.

Un quart fait une carrière à l'international, où nous l'avons vu le titre de docteur renforce la crédibilité.

4.2.4 Comment évaluer la politique de FCPR ?

Il est possible d'envisager les effets attendus sur le sujet, d'une formation par la recherche. Les FCPR ne sont pas *a priori* des spécialisations, même si elles aboutissent parfois à des engagements sur des périodes de dix ans (jusqu'à l'HDR). La formation dans la FCPR n'est pas accessoire, les sous-produits en termes de compétences attendues sont les suivants :

Savoirs :

- connaissance approfondie du sujet traité
- connaissance de l'élasticité de la recherche
- connaissance de la pensée autonome du chercheur
- connaissance de la gouvernance des établissements publics de recherche
- savoir mobiliser la recherche : expertise collective en articulation avec l'expertise individuelle
- connaissance de méthodes scientifiques
- présenter des savoirs (rapports, publications, conférences...)

Savoirs-être

- culture du doute, de la remise en cause et de la controverse ;
- position de neutralité (sciences sociales), position d'objectivité (sciences dures) ;
- culture de la curiosité et de l'innovation.
- conduire un travail individuel dans le cadre d'une équipe, d'un laboratoire

La FCPR est un moment de création, qui requière de l'enthousiasme. C'est certainement une école pour le caractère, à condition de ne pas tomber dans l'individualisme méthodologique.

4.2.5 Comment mesurer la culture de l'innovation apportée par les anciens bénéficiaires de FCPR dans un service ?

Ce domaine est encore incommensurable et la FCPR relève encore du pari. Certains responsables souhaitent l'affectation d'un FCPR par sous-direction, preuve que le « produit » est recherché.

Force est néanmoins de constater que les anciens de la FCPR n'ont pas révolutionné les pratiques de l'administration même si leurs outils intellectuels de conceptualisation sont différents. Un de nos interlocuteurs faisait une comparaison judicieuse avec l'ENA, l'ouverture du deuxième concours a offert des possibilités de carrière à certains, mais « n'a pas révolutionné la haute administration ».

Quelques indicateurs de classification des thèses, de durée de séjour dans les établissements de recherche, de trajectoires dans les différents services... mériteraient néanmoins un suivi.

4.3 Un métier décrit mais peu rencontré : médiateur

Notre monde complexe où les spécialités sont de plus en plus diverses et pointues génère une fonction d'interface, confiée à des spécialistes au rôle de « passeurs » souvent appelés médiateurs. La fonction est clairement attribuée lorsqu'il s'agit de vulgariser un savoir culturel ou juridique par exemple.

Cette fonction est assumée dans l'enseignement supérieur ou dans l'enseignement technique agricole, car elle correspond à un besoin, reconnu de transmission et est devenue un objet administratif.

Dans un système « démocratique », le rôle de médiateur semble indispensable pour éclairer le plus grand nombre possible d'acteurs, ce rôle peut être dévolu à

des experts, chercheurs capables de faire l'inventaire de « l'état de l'art » sur une question.

Dans l'interface entre décision et politique, nous n'avons pas trouvé d'incarnation de cette fonction. Il semble que ce rôle auprès des décideurs, dans des ministères techniques, soit tenu de manière diffuse par les chercheurs eux-mêmes, quand les interlocuteurs ont des bases scientifiques suffisantes, ce qui est généralement le cas pour des ingénieurs ou des vétérinaires. Un de nos interlocuteurs plus sceptique est allé jusqu'à dire que certains ingénieurs semble faire preuve « d'autosuffisance intellectuelle ».

Il en est tout autrement si l'on envisage les sciences sociales dont les concepts sont étrangers à bien des responsables. Pour pallier ces lacunes, le recours à des médiateurs semble tout indiqué. Ce n'est vraisemblablement pas le cas actuellement.

Loin d'être un métier médiateur serait, dans ce cas, un positionnement adopté temporairement par un chercheur élargissant son champ de compétence, en devenant expert sur un sujet de débat public. Cet état présente des risques évidents d'instrumentalisation du chercheur pour défendre différentes causes.

Chapitre 5

Essai d'une martingale des ressources humaines entre savoir et pouvoir

« On ne peut pas connaître un pays par la simple science géographique... On ne peut, je crois, rien connaître par la simple science. C'est un instrument trop exact et trop dur. Le monde a mille tendresses dans lesquelles il faut se plier pour les comprendre avant de savoir ce que représente leur somme. »

Jean Giono, L'Eau vive.

- Quelle politique de RH peut favoriser la créativité, la culture du doute tout en préservant la discipline vertu cardinale d'un service public efficace ?
- Quelle formation initiale et/ou continue adaptée peut favoriser la créativité, la culture du doute tout en préservant la discipline vertu cardinale d'un service public efficace ?

Cette rhétorique en faveur d'une plus grande perméabilité entre la recherche et les politiques publiques est toujours étayée sur l'ambition de mettre fin « à la reproduction des idées » au « mal français » et aux divers « blocages de la société française ». Ces ambitions sont certes légitimes, mais il est frappant de constater qu'elles sont la plupart du temps évoquées, soit par des jeunes fonctionnaires, encore plein d'espoir sur la plasticité de la société et sur l'efficacité des discours de dénonciation ou par des hauts-fonctionnaires, plutôt proches de la fin de carrière, dont la position sociale leur permet, d'adopter une position tribunitienne.

Ces constats et ces ambitions sont partagés par la mission, mais au risque de paraître résignés, nous préférons le parti du réalisme : vouloir réformer les politiques publiques à partir de la recherche est un mythe du point de vue de l'individu, car cela est pratiquement sans effet sur les collectifs et les déterminants culturels.

En effet, de puissants ressorts culturels président à la production des savoirs et à la sélection et au recrutement des fonctionnaires. Ils ont été étudiés par quantités

de travaux qui font référence. Nous contenterons de citer, pour mémoire, les figures emblématiques de ceux qui se sont intéressés au fonctionnement de l'Etat français, aux invariants de la bureaucratie et la reproduction des élites en France (De Tocqueville 1856, Weber 1919, Bourdieu 1989). Ces déterminants culturels sont les fondations :

- de la séparation française entre grandes écoles, chargées essentiellement de la formation des cadres, et l'université, qui a le monopole de la collation des grades ;
- de l'organisation de la recherche française, entre université et organismes spécialisés, et les méthodes d'évaluation des chercheurs ;
- de la fonction publique de carrière, mode de recrutement quasi exclusif, des fonctionnaires français.

Volontairement, dans ce rapport nous avons évité de discuter trop longuement des « mécanos » structurels, interrogations capitales qui à notre avis relèvent plus de la compétence des Inspections Générales ou des Conseils Généraux, point de vue partagé par les participants aux réunions du GEFE. Nous avons préféré proposer cette matrice originale avec les axes suivants :

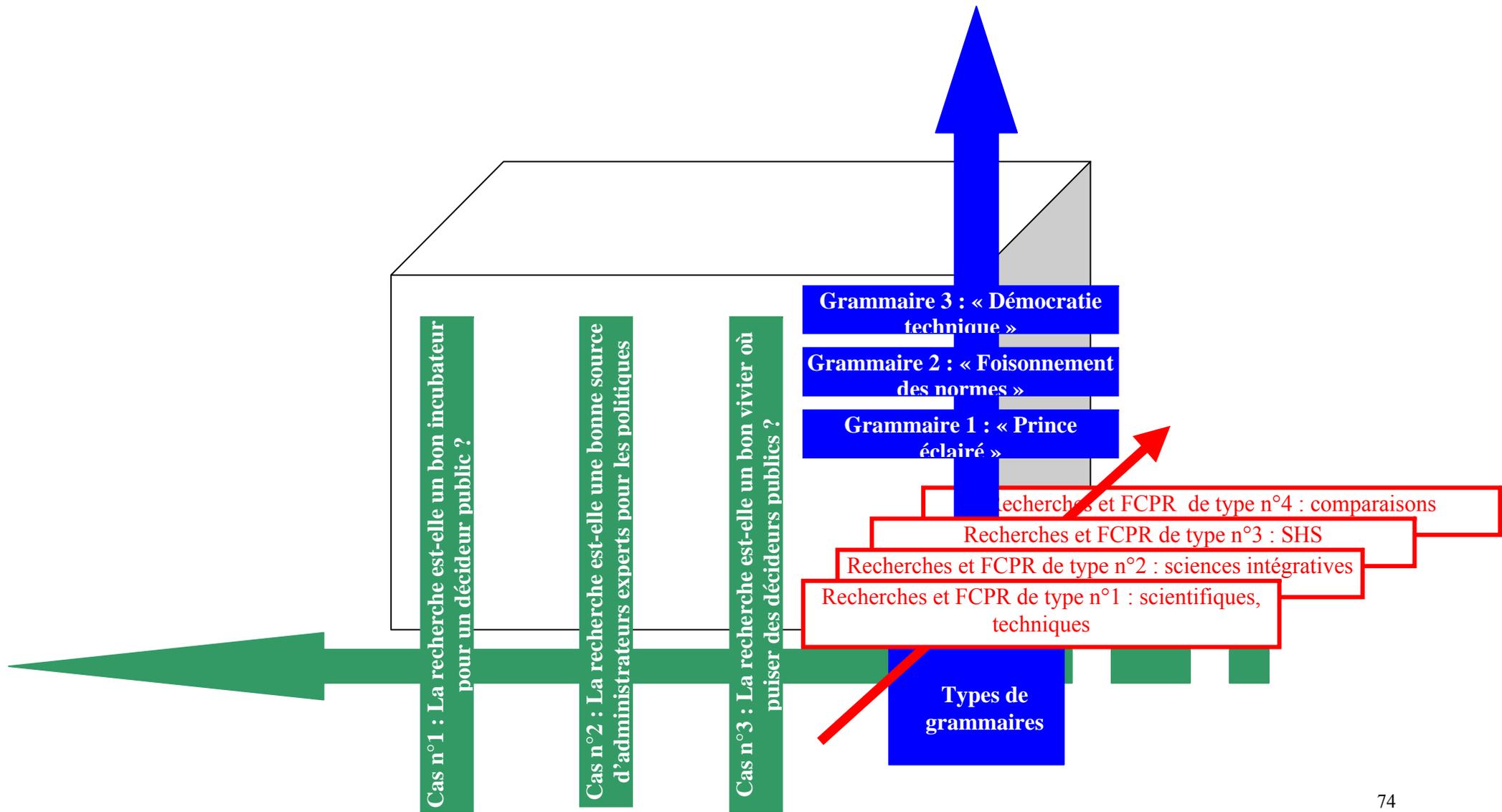
- comme 1^{ère} dimension :
 - La grammaire 1 (« Le prince éclairé »)
 - La grammaire 2 (« Le foisonnement des normes »)
 - La grammaire 3 (« La démocratie technique »)
- comme 2^{nde} dimension :
 - La recherche ou les FCPR de type n°1 scientifiques et techniques
 - La recherche ou les FCPR de type n°2 en sciences intégratives
 - La recherche ou les FCPR de type n°3 en Sciences Humaines et Sociales
 - La recherche ou les FCPR de type n°4 de comparaisons internationales, éventuellement conduites à l'étranger
- comme 3^{ème} dimension :
 - Le cas n°1 : La recherche est-elle un bon incubateur pour un décideur public ?
 - Le cas n°2 : La recherche est-elle une bonne source d'administrateurs experts pour les politiques publiques ?
 - Le cas n°3 : La recherche est-elle un bon vivier où puiser des décideurs publics ?

Ce faisant, nous éviterons de tomber dans le piège de formuler des recommandations, qui à coup sûr, ne pourraient être suivies d'effets. A partir des

discours recueillis lors de GEFE ou auprès des personnes interrogées et de nos lectures, nous contenterons d'esquisser une martingale des ressources humaines entre savoir et pouvoir, en localisant sur cette matrice :

- les vertus de parcours individualisés,
- les vertus de l'investissement dans la recherche en début de carrière,
- quelques pistes de rationalisation des trajectoires professionnelles en fonction du rapport à la recherche.

Proposition de matrice de lecture de la relation savoir/pouvoir et des tentatives de rationalisation en RH



5.1 Des trajectoires individuelles échappant à une direction des ressources humaines

On peut faire facilement l'hypothèse que les quelques éléments brillants, dotés de compétences systémiques, seront autant à l'aise dans les postes de recherche, dans des postes de direction de la recherche et dans des postes de direction d'administration.

Comment traduire en politique de Ressources Humaines ? Est-il pertinent de systématiser ?

Toute tentative de rationalisation dans ce domaine relève en partie de l'illusion, d'autant que ces quelques éléments brillants sauront la plupart du temps saisir les occasions et opportunités de carrières qui s'offrent à eux. Néanmoins, ces personnes ont souvent un *curriculum vitae* basé sur une solide formation initiale en sciences exactes, complétée généralement par une expérience de recherche, assortie d'une sorte d'intuition pour les questions sociales, économiques et politiques, intuition que les grecs qualifiaient de *mètis*²⁰.

Un repérage discret de ces profils socio techniques, « *capter la dynamique des individus sans s'en remettre à cela* », permettrait de les placer sur des postes d'acteurs d'interface et d'éviter qu'en cours de carrière, ils sombrent dans l'amertume de ne jamais avoir été reconnus.

5.2 FCPR, vers une systématisation du contact avec la recherche des futurs décideurs ?

L'amélioration du dialogue entre décision politique et recherche, et par-là du processus d'élaboration de la décision, se fera par une meilleure implication de la recherche dans la formation et une meilleure intégration des résultats de la recherche dans cette formation. La mission souscrit à l'idée d'un investissement en début de formation via la FCPR.

L'expertise nécessaire à la prise de décision politique doit s'appuyer nous l'avons vu sur une multitude de connaissances éparses. Seuls les groupes pluridisciplinaires peuvent élaborer les « cocktails » de savoirs utiles à la prise de décisions. La production de scientifiques qui dépassent leurs propres

²⁰ La *mètis* – sagesse, prudence – est une forme d'intelligence et de pensée, un mode du connaître ; elle implique un ensemble complexe, mais très cohérent, d'attitudes mentales, de comportements intellectuels qui combinent le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité, des habiletés diverses, une expérience longuement acquise ; elle s'applique à des réalités fugaces, mouvantes, déconcertantes et ambiguës, qui ne se prêtent ni à la mesure précise, ni au calcul exact, ni au raisonnement rigoureux (Vernant, Detienne, 1978)

chapelles pour créer un savoir partagé, ne s'improvise pas. Il faut créer ou conforter des lieux de travail réunissant des biologistes, des sociologues, des économistes, des juristes spécialistes en droit international, des architectes... C'est une véritable « mue » pour les scientifiques qui doivent se dépouiller de leurs certitudes pour présenter leurs connaissances d'une manière compréhensible par leurs pairs d'autres disciplines et donc s'exposer à l'incompréhension et même à des critiques, qui doivent aboutir à des pensées hétérodoxes d'où pourront naître des politiques dont certaines seront sources de changement et de progrès.

« Dans un système complexe la somme est supérieure à la simple addition des parties »

*Ilya Prigogyne
cité par Roqueplo, 1997*

5.2.1 Quelles FCPR ? Quelle employabilité ?

La mission a recueilli la parole d'anciens FCPR qui ont l'impression d'être déçus de leur affectation et leur utilité au sein de l'appareil de l'Etat après la FCPR. Le point commun de ces « désenchantés de la FCPR » est le type de thèse, une thèse de type n°1 (approfondissement des connaissances sur un sujet scientifique et technique particulier), entamée juste en sortie d'école d'application, combinée ensuite à une première affectation sur un poste de rédacteur en administration centrale, dans un régime présidé par le foisonnement des normes (grammaire 2).

Même si la FCPR ne saurait être conçue comme un outil pour apporter de la connaissance aux administrations opérationnelles, du fait de pas de temps incompatibles (La demande d'une administration opérationnelle relève du court terme, la FCPR se mesure en années), nul ne saurait s'exonérer d'une réflexion sur l'employabilité après la FCPR.

Sans tomber dans une prescription autoritaire, la matrice peut fournir des guides de compréhension entre les types de thèse et l'insertion professionnelle ultérieure.

→ La thèse de type n°1

La mission a constaté que la thèse de type n°1 (approfondissement en sciences et techniques) est féconde dans un organisme de recherche à vocation opérationnelle (CEMAGREF par exemple) à condition que les premiers postes qui suivent, soit confirment cette démarche de recherche par la prolongation des travaux engagés ou poursuivent cette démarche collaborative entre savoir et

pouvoir, c'est-à-dire, une affectation dans des secteurs, où les politiques publiques sont dominées par la grammaire 1 (prince éclairé).

→ La thèse de type n°2 en sciences intégratives

Une thèse de type n°2 (sciences intégratives, avec des modélisations poussées, par exemple en épidémiologie, économie) est susceptible de fournir des outils de normalisation de la connaissance au futur cadre appelé à travailler dans un régime de grammaire 2 (foisonnement des normes). S'il souhaite, et si la possibilité de poursuivre vers la HDR, lui est offerte, il pourra alors participer pleinement à la stratégie d'influence de la culture française dans ces cénacles de normalisation transnationaux.

→ La thèse de type n°3 en SHS

L'ensemble des interviewés abonde dans le sens de l'intérêt pour les futurs IGREF, ISPV ou IAE, d'un nombre croissant de thèses en Sciences Humaines et Sociales.

La thèse de type n°3, en SHS, ne doit pas être cantonnée à la grammaire 3 (démocratie technique). Cependant, un effort de multiplication des FCPR dans des équipes travaillant sur ces outils de délibérations et de débat public, pourrait doter le MAP ou le MEDAD de sa propre expertise sur ces sujets, sans qu'ils ne soient obligés de recourir à des compétences extérieures.

La thèse en SHS, notamment en sciences politiques ou en sociologie est particulièrement adaptée aux secteurs gouvernés par une grammaire de type n°2. En effet, face à l'autonomisation entre le monde social et le monde scientifique, l'enjeu pour le MAP est de permettre à ses futurs cadres chargés de l'application des normes de comprendre les catégories d'entendement de la société (« les savoirs profanes »). Par exemple, il est frappant que le corps des ISPV, bien reconnu comme légitime par la population pour garantir la sécurité sanitaire des aliments, n'ait entamé aucun travail de FCPR sur les peurs alimentaires, qui elles relèvent de rationalités sur lesquelles la science enseignée dans les ENV est muette.

De même, des FCPR dans des laboratoires de «*sciences studies*»²¹ pourraient préparer le futur cadre de la fonction publique à un travail «d'assemblier» de savoirs disparates, de connaître l'épistémologie et l'anthropologie des connaissances, gage peut être d'une autonomie retrouvée de la sphère administrative face foisonnement des normes (grammaire 2). Une approche trop positiviste de la connaissance dans le contexte de foisonnement des normes risque de cantonner l'administration dans un scientisme peu fécond.

²¹ Par exemple le Centre de Sociologie de l'Innovation de l'Ecole des Mines de Paris.

« Le rêve positiviste d'une parfaite innocence épistémologique masque en effet que la différence n'est pas entre la science qui opère une construction et celle qui ne le fait pas, mais entre celle qui le fait sans le savoir et celle qui, le sachant, s'efforce de connaître et de maîtriser aussi complètement que possible ses actes, inévitables, de construction et les effets qu'ils produisent tout aussi inévitablement. »

Pierre Bourdieu – « La misère du monde »

Des FCPR en droit de l'alimentation, droit de l'environnement, éviteraient un abord trop procédural du droit, qui reste encore de mise dans le temps imparti à l'étude du droit public dans les écoles d'application, préparerait utilement les futurs fonctionnaires à un poste d'administration centrale.

La logique « Formation » de la FCPR pourrait plaider même en faveur de thèse d'histoire voire de lettres, notamment dans le cadre de la grammaire 3, idée à laquelle l'administration n'est certainement pas prête...

« La science essaie d'éliminer ce qui est individuel et singulier, pour ne retenir que des lois générales et des identités simples et closes, alors qu'elle expulser même le temps de sa vision du monde. Le roman, au contraire (Balzac en France, Dickens en Angleterre) nous montre des êtres singuliers dans leurs contextes et dans leurs temps. Il montre que la vie quotidienne est, en fait, une vie où chacun joue plusieurs rôles sociaux, selon qu'il est chez lui, à son travail, avec des amis ou des inconnus. On y voit que chaque être a une multiplicité d'identités, une multiplicité de personnalités en lui-même, un monde de fantasmes et de rêves qui accompagnent sa vie. »

Edgar Morin

Introduction à la pensée complexe-1990

Enfin, l'ensemble des personnes interviewées souscrit à l'idée de « FCPR tardives », FCPR entamées après une première ou seconde affectation. Les jeunes IGREF ou les ISPV seront probablement des ressources rares dans les années qui viennent, élargir le champ des potentiels bénéficiaires permettra de poursuivre la politique FCPR.

De plus, ces individus, plus âgés, qui ont acquis une épaisseur suite aux premières épreuves professionnelles, sont souvent mieux armés pour des FCPR en Sciences Humaines et Sociales et bénéficient ainsi plus facilement de la dispense de 1^{er} ou de 2nd cycle universitaire en SHS.

5.2.2 Du rôle d'accompagnement de l'école d'application dans la trajectoire des FCPR...

Les entretiens avec les anciens FCPR ont montré que ce parcours est difficile et exigeant²². Le sentiment de marginalisation par rapport au corps pendant la durée de la thèse est parfois mal vécu. Le parcours pour élaborer un dossier solide réunissant les exigences parfois contradictoires du laboratoire, de l'école doctorale, de l'école d'application, du CGAAER et de l'administration opérationnelle a été rapporté comme un véritable parcours du combattant. Enfin, pendant la FCPR, les soucis administratifs (rémunération, déménagements, congés de maternité) sont sources d'agacements et de perte de temps pour ce fonctionnaire, souvent isolé de toute structure de gestion.

Le rôle d'accompagnement de l'école d'application (ENGREF, ENSV...) en amont du projet FCPR a été souligné et mériterait d'être officialisé. L'école d'application a vocation également à être le « guichet FCPR » des ingénieurs et des vétérinaires, qui, en cours de carrière, souhaitent s'engager dans cette démarche. Elle peut également avoir un rôle de conseil au moment de leur insertion professionnelle.

L'école d'application a non seulement un rôle d'accompagnement, mais aussi un rôle d'orientation. Par exemple, l'orientation vers un sujet de FCPR en SHS ne doit pas être une échappatoire pour une jeune vétérinaire ou ingénieur rebuté par les pratiques administratives.

Le statut administratif et la prise en charge financière mériteraient une clarification de la part du SG. Tout comme les frais de fonctionnement pendant la thèse devrait faire éventuellement l'objet d'une convention, si une prise en charge est envisagée par une administration opérationnelle.

L'idée de l'entretien de collectifs plus informels mériterait aussi d'être creusée. Certains ont même évoqué l'idée d'un parrainage des FCPR par d'anciens FCPR.

²² Même si cette exigence n'est pas formalisée, le nombre de publications demandées à un FCPR avoisine 6, en premier auteur dans des revues de rang A, alors qu'il est couramment de 3 pour un thésard d'université.

5.2.3...Quelle formation initiale pour les cadres supérieurs du MAP à l'horizon 2020 ?

Un haut responsable ministériel a fait part de son souhait d'atteindre 50% de FCPR en sortie d'école d'application avec des FCPR notamment en sciences humaines et sociales (économie, droit, sociologie...) ²³.

L'ENGREF dans le cadre d'Agro-Paris-Tech a vocation à devenir une école post-master pour le grand établissement parisien : une sorte de pépinière de doctorants et un carrefour de réseaux menant vers des MBA (Master of Business Administration) et des MPA (Master of Public Affair).

Une réflexion sur la formation aux *sciences studies* dans les écoles d'application du ministère mériteraient d'être engagée, afin d'éviter par la suite une approche trop positiviste de la science pour les cadres du ministère formés par les sciences exactes dans les écoles d'ingénieurs et les écoles vétérinaires, cadres qui ensuite auront en charge l'administration des affaires humaines et sociales.

A terme, la formation initiale des cadres supérieurs du MAP, abandonnera-t-elle le schéma école d'application hérité de l'après guerre avec la création de l'ENA, pour une formation individualisée, basée sur l'acquisition d'un PhD dans une école doctorale ?

Mais le PhD, est-il la panacée ? La pureté de la pensée est-elle une bonne école pour affronter les réalités départementales, parfois très prosaïques, dans un service d'économie agricole d'une Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt ou le service santé et protection animales d'une Direction Départementale des Services Vétérinaires ? La thèse en alternance, comme cela peut se pratiquer dans certains pays, permettrait-elle de prendre en compte les résultats professionnels dans la délivrance d'une thèse, comme c'était le cas pour les thèses d'ingénieurs docteurs ?

Des MBA, des MPA bénéficient d'une reconnaissance internationale et délivrent des enseignements parfois plus opérationnels que l'acquisition d'un PhD.

Par ailleurs, des systèmes de thèse en alternance, des masters-recherche reconnus dans des écoles prestigieuses (Institut d'Etudes Politiques de Paris, EHESS....) sont peut-être un moyen de briser les cadres d'entendement habituels, favoriser une ouverture culturelle, sans pour autant immobiliser trois

²³ Une systématisation du contact avec la recherche des futurs décideurs ? Paul VIALLE chef du corps des GREF par son discours à la séance de clôture du SNIGREF : « Prenons l'exemple des agences de sécurité sanitaire. On a des chercheurs en exercice qui travaillent dans des comités mais n'ont pas beaucoup de temps : d'où l'existence d'équipes à composante scientifique qui étudient les dossiers, suivent les publications. Pour cela on a besoin de personnes ayant des capacités d'ensemblier : il y a des places pour des ingénieurs, à condition qu'ils soient capables de comprendre le langage de la science et soient donc formés par la recherche. »

ou quatre ans un fonctionnaire en formation ? Un effet systémique peut-il être escompté d'une généralisation de ces formations alternatives au contact de la recherche et de l'université ?

Enfin, en systématisant on pourrait perdre en qualité, certains plaident donc en faveur d'une fonction de discernement et de repérage des potentiels, une sorte « d'école de guerre » qui accueillerait des cadres à mi-carrière choisis pour leurs potentiels managériaux (Club de la décision publique, les Echos, 25 mai 2007).

5.3 Quelques pistes de rationalisation des trajectoires professionnelles en fonction du rapport à la recherche

- Quelle gouvernance pour les administrations ?
- Faut-il mieux injecter des chercheurs dans le processus ? Quels chercheurs ? Les chercheurs sont-ils formatés de la même manière ? Le chercheur doit-il être injecté à un niveau minimal de sous-directeur ?
- Le « scientocrate » est-il préférable au « technocrate » ?
- Ou bien faut-il mieux mettre ces chercheurs à l'extérieur et continue à diviser le travail entre recherche et administration ?
- Le chercheur dans l'administration doit-il continuer à chercher ?

Ces questions surgies des entretiens que nous avons conduits au plus haut niveau montrent bien que ces problèmes sont loin de faire consensus. Fort imprudents seraient ceux qui pourraient se risquer sur le terrain de la prescription dans ces domaines. Néanmoins, la réflexion stratégique concernant un des seuls instruments à la disposition des services de ressources humaines de l'Etat, la FCPR, doit être étayée. En effet, l'Etat se trouve au carrefour des stratégies des laboratoires, des individus, des corps techniques et des écoles d'application. La note stratégique relative à la FCPR dans le corps des ISPV, illustre le positionnement des acteurs.

Nous avons essayé de montrer le caractère opératoire de la proposition de matrice de lecture pour les FCPR et une meilleure rationalisation de leur insertion professionnelle post-FCPR, si cette matrice de lecture peut être féconde aussi pour le positionnement de chercheurs en cours de carrière, ce rapport aura été utile.

Recommandations

L'absence de modèle unique, le caractère mythique de la recherche de « l'être hybride » entre recherche et décision publique et la chimère d'une rationalisation de la décision publique établis, ne nous ont pas empêchés de nous risquer, à différents moments du rapport, à émettre des suggestions.

Faut-il transformer ces suggestions en recommandations opératoires comme l'exercice de la conclusion d'un rapport administratif l'exige ? C'est certainement avec d'infinies précautions et forts du soutien du GEFE du 17 septembre, que les deux missionnaires s'aventurent sur ce terrain.

I - En premier lieu, la puissance heuristique des trois grammaires, justifie aux yeux du GEFE et de son Président M. Alain Berger, de recommander la diffusion de ces lectures innovantes entre savoir et pouvoir.

Elles seront utiles aux décideurs chargés de la politique des ressources humaines :

- Sans vouloir tomber dans l'instrumentalisation des savoirs, les trois grammaires peuvent être un outil d'études permettant, au cas par cas, de bâtir une stratégie pour retrouver une capacité d'action sur le champ scientifique.
- La recherche n'est pas sans incidence dans la fabrication des capacités cognitives de l'individu chargé de ce travail. Sa représentation du monde, son degré de soumission au savoir sont influencés par les années passées à la frontière de la connaissance. Sans tomber dans une pensée mécanique, nous osons suggérer qu'en fonction de la grammaire dans lesquels ils sont immergés, les individus s'en trouvent différents, car l'essentiel n'est pas la recherche mais ce qu'elle structure mentalement.
- Aujourd'hui, la grammaire 1, pourtant bien installée dans les esprits, car elle correspond à la vision profane du fonctionnement démocratique, n'a pas la puissance heuristique des grammaires 2 et 3 quand il s'agit de définir une politique scientifique ou une politique de gestion des ressources humaines pour les métiers à l'interface entre savoir et pouvoir. L'enjeu est de savoir user avec discernement des grammaires 2 et 3 pour défendre l'intérêt public sans tomber respectivement dans les excès du totalitarisme de la norme ou l'illusion de la démocratie directe.

II - La Formation Complémentaire Par la Recherche n'est pas une panacée, mais il y a une place pour la FCPR.

Cette recommandation fait consensus, néanmoins le GEFE constate que les FCPR sont le coproduit d'une stratégie des écoles, d'une stratégie des laboratoires, d'une stratégie des corps, d'une stratégie individuelle, sans que l'Etat n'ait de stratégie à la hauteur de celles développées par ses partenaires. En reconnaissant, la qualité des exigences développées par la Commission des FCPR et la Commission des spécialistes du CGAAER, le GEFE s'autorise les recommandations suivantes :

- Elargissement de la FCPR aux jeunes administrateurs civils : Les études dans les IEP, les IRA voire l'ENA sont très éloignées de la recherche. De par leurs formations initiales, ces jeunes fonctionnaires pourraient explorer des champs scientifiques intéressant le management des services publics et l'évaluation des politiques publiques.
- Les premières FCPR ouvertes à des cadres qui ont déjà occupé avec succès un premier poste opérationnel doivent être encouragées. Ces ingénieurs et vétérinaires, déjà expérimentés, se feront plus facilement porteurs d'une problématique de recherche intéressant les politiques publiques, que ceux sortant directement des écoles d'application, qui se réfugient plus facilement dans un champ scientifique déjà bien balisé.
- La FCPR en tant que « fourniture de main d'œuvre » à un laboratoire, doit permettre à ce laboratoire d'explorer un champ scientifique, jusqu'alors peu exploré, dans une direction qui intéresse l'administration. L'opportunité des FCPR situées au cœur d'un champ scientifique et technique mérite d'être mises parfois en concurrence avec un autre mode d'accès à la connaissance, en l'occurrence l'achat d'expertise ou la bourse de thèse attribuée à un étudiant. En effet, la FCPR, du fait de sa durée, n'est pas le moyen optimal d'acquérir des connaissances pour l'Etat.
- Le souhait que les doctorants abordent des thématiques innovantes fait consensus. Cependant, la réalisation de ce souhait est difficile. Les doctorants auront du mal à « jongler » entre plusieurs laboratoires, entre les habitudes, les méthodes et les concepts de disciplines différentes. Ce type de thèse est sans nul doute le plus porteur dans une optique de modernisation des systèmes, mais travailler en marge des thématiques classiques demande beaucoup de talents et de diplomatie. Ce n'est d'ailleurs pas aux jeunes qui abordent la FCPR qu'il incombe d'apporter le changement, sa mise en œuvre demande un véritable

soutien lors de la construction du sujet de thèse en amont. Cette volonté politique s'accompagne évidemment d'une prise de risque, pour le candidat, quant à la recevabilité et la reconnaissance par ses pairs de son travail.

- Développer pour les jeunes ingénieurs et vétérinaires, les FCPR en Sciences Humaines et Sociales semble une perspective intéressante. Ce type de FCPR constitue le véritable enjeu « formation » de la FCPR. Elles sont pour ces futurs décideurs de véritables opportunités d'une double formation à la fois en sciences exactes et dans le domaine de la fragilité des affaires humaines, sociales et politiques.
- L'accompagnement et l'orientation professionnelle des FCPR méritent une attention particulière. La martingale des trois grammaires peut être mise à profit pour évaluer le rapport à la norme, le rapport au pouvoir, le rapport au savoir en sortie de FCPR. Un tel profilage doit faciliter un positionnement professionnel pertinent de ces fonctionnaires débutants et éviter les déceptions. Certains bénéficiaires d'une FCPR ont un début de carrière soigneusement élaboré avec leurs gestionnaires. Pour d'autres l'avenir reste incertain. « *Je suis comme un petit oiseau sur sa branche prêt à prendre n'importe quoi* » *sic!* « *pour arriver ensuite à avoir un poste de responsabilité dans le domaine que j'ai choisi* » ce type de parcours erratique est-il acceptable ? L'engagement des employeurs ou des futurs employeurs est nécessaire, à condition cependant, de garder une certaine souplesse afin de corriger une trajectoire qui ne conviendrait pas. Il faut oser se poser la question de l'employabilité ultérieure dans les services d'administration de docteurs qui ont passé trois ans, focalisés sur le recueil de données et le traitement de modèles mathématiques d'une grande complexité.
- Le suivi longitudinal des ingénieurs et des vétérinaires ayant bénéficié d'une FCPR mériterait d'être amélioré. Sans vouloir tomber dans les excès du « *benchmarking* », l'administration dispose désormais d'un recul suffisant, pour évaluer quinze ans après, si ces individus ont servi différemment que leurs collègues, si leurs carrières se sont distinguées et si la FCPR leur a été utile. Il n'a pas été possible de déterminer les postes-cibles, voire les parcours offerts aux anciens FCPR. Si la question a été posée lors de chacun de nos entretiens, nous n'avons pu que constater le flou qui entoure les réponses. Cela confirme la nécessité d'un véritable suivi longitudinal institutionnalisé. Il serait intéressant de mener ces investigations en relation avec le type de sujets de thèse travaillés.

III - Savoir repérer les individus qui présentent des potentialités exceptionnelles, une plasticité de l'esprit, une volonté à toute épreuve pour assumer successivement des fonctions à la fois dans la recherche et dans la décision publique (essaimages hybrides).

La formulation de cette recommandation est en partie absurde, car si ces individus sont à la hauteur du potentiel qu'on leur attribue, ils devraient passer sans difficulté l'épreuve de se faire repérer dans les méandres de la bureaucratie...

On peut préciser cependant ce que serait un parcours sélectif pour choisir les futurs doctorants. Nous ne reviendrons pas sur les modes de sélection universitaires et scolaires, les jurys et les commissions le classement ne sont pas remis en cause. Néanmoins, la fonction de repérage dans les écoles d'application est très importante pour détecter tapis dans des compétences scolaires, mais surtout dans le savoir-être et le faire-savoir, celui ou celle, dont les aptitudes lui permettront de participer de conjointement ou successivement, aux politiques publiques et à la recherche.

IV - La mobilité des chercheurs dans des postes opérationnels ou dans des postes de réflexion stratégique.

Qu'advient-il d'un chercheur qui entre dans un poste opérationnel ? Il semble que garder en parallèle une fonction dans la recherche et un poste opérationnel ne soit pas souhaitable, ni raisonnable ; chacun de ces positionnements exige une totale disponibilité et spécialisation poussée.

Il faut alors se poser la question de la mobilité : Le retour est-il possible ? Il semble que si l'on exclut les parcours individuels rarissimes, le retour à la recherche n'est envisageable que s'il est lié à l'attribution d'un poste de direction, de gestion ou d'organisation dans un organisme de recherche.

En est-il de même pour les chercheurs qui sont appelés, même temporairement à un poste de réflexion stratégique ? La réponse est moins radicale, si la mission dans un poste de réflexion stratégique, comme un cabinet, a été très courte, rien n'empêche le retour du chercheur à son poste d'origine. Si la mission perdure le retour ne peut s'envisager aux mêmes fonctions dans le même laboratoire.

Pour compléter cette analyse il convient de ne pas oublier les cadres qui abandonneraient provisoirement un poste opérationnel ou de réflexion stratégique pour aborder un thème de recherche qui touche directement leur champ de préoccupations. Quelle fonction de repérage de ces cadres dotés d'une

souplesse de l'esprit, sans trahir la rationalité administrative, d'une facilité à se positionner comme des « marginaux sécants », sans être déloyaux vis-à-vis de leur administration d'appartenance ?

Encore faut-il pour que l'opération ait un sens que ces cadres puissent mettre en œuvre dans leur fonction les idées novatrices dont ils sont porteurs ? Que l'organisation qui sera amenée à les accueillir ait une plasticité suffisante ? Il est possible d'envisager raisonnablement ces transferts lorsqu'un processus de changement est amorcé, la poursuite en parallèle ou en alternance d'une carrière de chercheur, tout en participant directement à la définition ou la mise en place des politiques publiques dans des organisations dont les vertus apprenantes ont été reconnues au préalable.

En conclusion, l'incantation pour une intelligence collective de la recherche et de l'innovation peut donner lieu à nombre de développements qui se heurteront à la réalité des contingences de la rationalité administrative et comptable. Nous nous contenterons de souligner l'initiative récente du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui, par la création l'institut des hautes études pour la science et la technologie, ambitionne d'être cette sorte « d'école de guerre » (ou école des cadres dans un lexique plus pacifique) de la décision publique à la croisée de la recherche et de la décision politique.

« La certitude que rien n'existe (si déplorable qu'elle soit) n'en n'est pas moins une certitude. »

*Flaubert
Bouvard et Pécuchet - 1881*

Glossaire des abréviations utilisées

AERES : Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur
AESA : Autorité européenne de sécurité alimentaire
AFNOR : Association Française de Normalisation
AFSSA : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments assistée par le CES Comité d'Experts Spécialisés
AFSSAPS : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
ANR : Agence Nationale de programmation de la Recherche
AST : Appui Scientifique et Technique mission d'expertise de la réglementation sanitaire
CEMAGREF : Centre de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (EPST)
CGAAER : Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux
CGGREF : Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des forêts
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
Codex alimentarius : normes alimentaires internationales
COPEIAA : Conseil Général de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation
D2RT : Programme politique territoriales de développement durable du MEDAD
D4E : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du MEDAD, avec une sous-direction pour l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDSV : Direction Départementale des Services Vétérinaires
DGER : Direction Générale de l'Enseignement Agricole
DGPEI : Direction Générale des Politiques Economiques Européennes et internationales
DGSANCO : Direction Générale de la Santé et de la Protection du Consommateur de l'Union Européenne
EHESS : Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
ENA : Ecole Nationale d'Administration
ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rural et des Eaux et Forêts
ENV : Ecole Nationale Vétérinaire
EPST : Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique
FAO : *Food and Agricultural Organization*
FCPR : Formation Complémentaire par la Recherche
GPE : Gestion Prévisionnelle des Emplois
GRH : Gestion des Ressources Humaines
HDR : Habilitation à Diriger des Recherches
IAE : Institut d'Administration des Entreprises

IASB : organisme pour les normes comptables internationales
 ICANN : *Internet Corporation for Assigned Names and Number pour les noms de domaines sur l'Internet*
 IEP Paris : Institut d'Etudes Politiques
 IGREF : Ingénieur du Génie Rural, des Eaux et Forêts
 INRA : Institut National de la recherche Agronomique
 INRETS : Institut National de Recherche sur les Transports et la Sécurité
 IRD : Institut de Recherche pour le Développement
 ISO : *International Standards Organization*
 ISPV : Inspecteur en Santé Publique Vétérinaire.
 LMD : Licence, Mastère, Doctorat
 LOLF : Loi Organique sur les Lois de Finances
 LOPR : Loi d'Orientation et de Programmation pour la Recherche
 MAP : Ministère de l'Agriculture
 MBA : Master of Business Administration
 MEDAD : Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durables
 MESR : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
 MPA : *Master of Public Affairs*
 OIE : Organisation Internationale des Epizooties
 OMC : Organisation Mondiale du Commerce
 OMM : Observatoire des Missions et des Métiers
 OMS : Organisation Mondiale de la Santé
 OPECST : Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques
 OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
 PhD : *doctorate of philosophy* (diplôme anglosaxon de recherche de niveau doctorat, philosophie est pris au sens de connaissance générale et non au sens moderne)
 R&D : Recherche et Développement
 RH : Ressources Humaines
 SGCI : Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (position de la France dans l'UE)
 SGG : Secrétariat Général du Gouvernement (arbitrage interministériel)
 SHS : Sciences Humaines et Sociales
 SPS : Accord sur les mesures Sanitaires et PhytoSanitaires des membres de l'OMC
 SRPV : Service Régional de la Protection des Végétaux
 UE : Union Européenne
 UMR : Unités Mixtes de Recherche mise en commun de moyens pour réaliser des projets
 USA : United State of America

ANNEXES

Annexe 1 :

Liste des personnes sollicitées

Prénoms Noms	Fonctions - structures	Dates
Paul VIALLE	Vice président du CGAAER, Président du CA de l'AFSSA	15 mars 2007
Michel EDDY	Directeur Général délégué INRA	11 avril 2007
Laurent HEMIDY	Directeur des Ressources Humaines, INRA	11 avril 2007
Marion GUILLOU	Président Directeur Général de l'INRA	Rdv non obtenu
Benoit LESAFFRE	ministère de la santé, cabinet du ministre	4 avril 2007
Danièle LOUDIERES	CGAAER, AgroParisTech	30 mai 2007
Claire HUBERT	DGER	30 mai 2007
Eric VINDIMIAN	MEDAD, D4E	22 juin 2007
Pascale MARGOT- ROUGERIE	Chef du S.R.H – Secrétariat général	22 juin 2007
Guy RIBA	FCPR	
Karine BOCQUET	Ancienne FCPR, DGAI	21 juin 2007
Magalie NAVINER	Ancienne FCPR, DGAI	21 juin 2007
Lilian PUECH	Ancien FCPR, AFSSA	11 juillet 2007
Pascal VINE	DG CEMAGREF	Rdv non obtenu
Chercheurs écologues	Organisme indépendant en contrat avec le MEDAD	29 août 2007
Valérie MAQUERE	FCPR thèse FCPR-ENGREF à l'INRA Nancy / CIRAD Montpellier - ESALQ-USP Brésil.	6 septembre 2007

Annexe 2 :

Le cahier des charges de l'OMM

Problématique de l'étude

Les problèmes seront analysés à partir d'études de situations rencontrées au MAP. Une réflexion sera menée pour envisager d'étendre ces conclusions à d'autres situations politiques.

3 questions :

- 1- Place de la recherche vis-à-vis des politiques publiques ?
- 2- Quels sont les liens actuels entre la recherche et l'administration du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ?
- 3- Intérêt d'instaurer des mobilités croisées des personnels entre organismes de recherche et l'administration du MAP, comment la faire fonctionner ?

1- RECHERCHE, POLITIQUE PUBLIQUE ET SOCIETE :

- **Horizons** différents : politique publique souvent à court terme voire apparaissant manquer de continuité ; parallèlement l'internationalisation de certaines politiques publiques, en revanche, rallonge le pas de temps ;

D'une manière globale, la recherche à l'opposé, vise le long terme :

- Recherche = réflexion, recul, objectivité (dans le cadre théorique donné ?), politiques publiques = contrainte humaines et « politiques » fortes – univers particulièrement complexe – parfois opportunisme et fluctuations dans le temps ;
- La recherche se donne le droit d'explorer des univers « spécifiques » voire à risque ; la politique publique est nécessairement plus conformiste et à la recherche de l'acceptable pour les citoyens ;
- Quelle **légitimité démocratique** pour le chercheur qui s'implique sans un processus de décision publique, voire joue un rôle déterminant dans cette décision ? / Légitimité démocratique naturelle du politique : le risque d'une « République des experts » renforcé par l'instauration d'agences et d'organismes supranationaux ; le politique a des comptes à rendre...
- La question du progrès technique telle qu'elle est aujourd'hui perçue par la Société : logique scientifique / circonspection vis à vis de la science et du progrès (vache folle, pollution, OGM...) entretien de peurs par rapport aux risques encourus. Principe de précaution

- Aujourd'hui le citoyen pose plus de question qu'hier ; il veut comprendre, savoir connaître les tenants et aboutissants d'une politique (une société plus intelligente ?), il s'organise en « groupes de pression » dont la recherche alimente souvent la réflexion. Les représentants des intérêts économiques de la production et de la transformation des produits agricoles font de même et financent des recherches : rôle de la recherche pour aider le politique à répondre à ces questions ;
- L'importance d'une éthique de la Recherche (les « apprentis-sorciers » mises en place d'instances de dialogue avec la société civile et les professionnels...);
- Un vrai problème de **dialogue** entre chercheurs, politiques et citoyens : langages hermétiques du chercheur, parfois **certitudes du chercheur** / doute du citoyen ; manque d'humilité, peu de prise en compte de l'importance de la formation dans le métier de chercheur (qui aide pourtant à la formalisation des idées, la vulgarisation, l'accessibilité...), pas toujours à l'écoute de la Société ;
- Différence de rôle entre Recherche publique et Recherche privée/politique publique ? **Les devoirs de la Recherche publique** (au-delà des seuls droits d'autonomie et de neutralité...) ?
- Place de la recherche / la construction d'une politique publique : prospective ? Eventail d'hypothèses ? – Expertise et évaluation du risque (chercheurs ou experts ?) / gestion du risque (cf. les agences de 1998) ; l'avis du scientifique que le politique se sent tenu (rôle des médias...) de suivre...

2- LIENS ENTRE LA RECHERCHE ET LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE ? NATURE DU DIALOGUE ?

- Liens plutôt **faibles** ; le Ministère fonctionne « la tête dans le guidon » ; pas vraiment le temps de recul, mais aussi des politiques construites ailleurs (Bruxelles...) absence d'une réelle gouvernance politique des instituts de recherche ;
- Mais l'Etat français n'a pas vraiment précisé quel « service » en termes de politique publique la Recherche peut apporter ;
- Peu d'appel des directions du Ministère à la Recherche ; des « études » commandées et financées mais peu utilisées ;
- Un « contrat d'Objectifs et de Moyens » entre INRA et MAP que le MAP, dans son ensemble (toutes les directions...) ne s'est certainement pas approprié ;
- Une DGER, direction de tutelle des organismes de recherche qui est une direction « à part », peu en relation avec les autres (donc avec les politiques que les autres directions mènent...)

- Des Corps techniques qui, souvent, estiment qu'ils « savent » et que la Recherche ne pourra pas vraiment apporter de plus dans les délais impartis, voire, dans la filière administrative, des experts (ENA) de la « science » administrative ?;
- Mais des univers très différents (et complémentaires ?...) entre l'administratif, l'ingénieur et le chercheur ;
- Place de la formation par la Recherche à l'ENGREF, l'ENSV et dans les écoles de formation des IAE ? Quel formatage scientifique nécessaire pour de futurs gestionnaires de politiques publiques ?
- Un contrat de plus en plus criant : peu d'anciens chercheurs dans la hiérarchie du Ministère ;
- Certes, avec les agences sanitaires, le lien existe et a été restauré, mais il s'agit d'expertise et pour une commande bien particulière ;

3- MOBILITE ENTRE ORGANISMES DE RECHERCHE ET MAP ?

- Où est-il utile d'intégrer des chercheurs et des anciens chercheurs au sein du MAP et du ministère de l'environnement,
- Réciproquement quel intérêt pour des fonctionnaires d'effectuer un segment de parcours professionnel dans la recherche ? Ce type de parcours existe de manière régulière avec le CEMAGREF ou le CIRAD mais peu avec les organismes de recherche plus fondamentale.
- Existe-t-il des domaines où l'administration a besoin d'expertises scientifiques fortes pour mener ses politiques publiques (Climat ? Analyse de risques biologiques, naturels... ? gestion des masses d'eau ?...)
- Intérêt pour un chercheur de faire une mobilité dans l'administration ?
- Le passage en administration n'est pas reconnu comme valorisant dans un cursus de chercheur (alors que c'est particulièrement utile pour tester, mieux comprendre, mieux interpréter des phénomènes notamment en Sciences Humaines et Sociales...),
- Organiser la **reconnaissance** dans le déroulement de carrière de telles mobilités.

Annexe 3 :

Grille d'entretien

1 / Quels sont les chercheurs que vous connaissez et que vous avez vu à l'œuvre dans l'élaboration des politiques publiques, ceci afin d'identifier et essayer de faire une typologie de ces parcours de carrière exceptionnels :

Certains interlocuteurs anciens chercheurs sont invités à évoquer leur propre parcours

Chercheurs juniors stade FCPR – Comment l'appareil de l'Etat utilise ces FCPR ?

Chercheurs seniors stade directeur de recherche

Vérifier l'existence de parcours croisée plus informels et plus provinciaux, non connus de l'administration centrale ? Des parcours métissés avec des postes à responsabilité en services déconcentrés et des services de valorisation/recherche de l'enseignement agricole ?

2 / Tenter d'identifier et discuter l'utilité pour l'appareil de l'Etat d'accueillir des chercheurs aux postes de décision :

Pistes culturelles suggérées :

- Culture du doute
- Position de neutralité (sciences sociales), position d'objectivité (sciences dures)
- Vision prospective
- Culture de la controverse
- Culture de l'innovation
- Tournure d'esprit créative, boîte à idées

Avoir fait une formation par la recherche est-elle une manière d'appréhender une réalité différente des autres ?

Pistes opérationnelles suggérées :

- Mieux mobiliser la recherche (réseaux de connaissance)
- Améliorer la crédibilité de la parole publique
- Piste disciplinaire :
- Sciences humaines
- Sciences dures
- Sciences naturelles

Identifier les postures adoptées par ces chercheurs lors de leur passage dans l'appareil de l'Etat :

Postures rapportées :

- Chercheurs qui sont restés experts
- Chercheurs devenus managers
- Chercheurs qui ont plongé dans les contingences et la fragilité de la réalité économique, politique et sociale

Identifier et discuter les limites et esquisser les conditions de succès de ces affectations exceptionnelles :

- Compatibilité entre culture du résultat, rationalité administrative, la discipline qui sont la base de toute action publique efficace et la culture du doute véhiculée par le chercheur ?
- Quels places propices pour ces chercheurs (consensus sur le niveau minimum : sous directeur) ? La place fonctionnelle du chercheur (conseiller, directeur...) entraîne-t-elle une posture spécifique ?
- Quelle gouvernance pour les administrations ?
- Faut-il mieux injecter des chercheurs dans le processus ?
- Faut-il mieux mettre ces chercheurs à l'extérieur et diviser le travail (entre les « dubitatifs » et les « exécutants » ?)
- Le chercheur dans l'administration doit-il continuer ses recherches?
- Le chercheur qui ne doute plus (le « scientocrate ») est-il plus dangereux que le technocrate ?
- Discuter si en fonction de la grammaire (savoir/pouvoir) le rôle (et l'utilité) du chercheur dans l'appareil d'Etat diffère

En guise de conclusion : discuter d'une politique de systématisation de ces parcours exceptionnels ou se contenter d'une GRH offrant des opportunités de passerelle vers l'appareil de l'Etat ?

Annexe 4 :

Les différentes phases du chantier

Etape 0 :

Lancement de la mission et choix des chargés d'études

Élaboration d'un cahier des charges

Etape 1 :

Analyse des recommandations du premier GEFE

Collecte et étude de documents bibliographiques, études, articles...

Etape 2 :

Recadrage du sujet avec le président du GEFE et l'OMM

Elaboration des trois grammaires

➤ **Phase 1**

Entretiens et étude des documents

➤ **Phase 2**

Utilisation de trois grammaires

Ecriture des constats et analyses

Etape 3

Identification des facteurs-clés d'identification des relations chercheurs/politiques publiques dans les trois grammaires

Etape 4

Traitement des données

Etape 5 :

Elaboration d'un document de travail

➤ **Phase 3**

Validation du travail par le GEFE

Etape 6 :

Réalisation du document définitif

Etape 7 :

Edition et Diffusion du document

Annexe 5 :

Exemple de note stratégique sur les FCPR

Note au sujet des Formations Complémentaires par la Recherche (FCPR) dans le corps des ISPV

Marcy l'étoile le jeudi 4 octobre 2007

1) Constat à partir d'un essai de suivi longitudinal des FCPR

20 ISPV ont bénéficié d'une FCPR depuis 1996²⁴. A partir des données communiquées par l'ENSV et l'ENGREF, la répartition des thèses sur la base de l'intitulé de la thèse, du laboratoire d'accueil et de l'école doctorale est la suivante :

	Périodes de référence	Thèses scientifiques et techniques	Thèses en sciences intégratives ²⁵	Thèses en SHS ²⁶	Thèses à valence internationale ²⁷
ISPV	1996-2006	8	9	2	1
IGREF	2002-2006	8	13	18	5

On constate une forte prégnance chez les ISPV de thèses « classiques » de type scientifique et technique, peu de thèses en SHS, croissance des thèses en sciences intégratives.

²⁴ Les premières FCPR ont été proposées dans le corps des ISPV (VI) en 1996. Les FCPR ont été initiées dès les années 80 au ministère de l'agriculture par le GREF, suivant l'exemple des corps des Ponts et chaussées et des Mines, qui souhaitaient renforcer leur capital scientifique et technique. Entre 2002 et 2006, ce sont en tout 44 IGREF qui ont bénéficié d'une FCPR (IGREF civils compris).

²⁵ Les thèses intégratives sont souvent interdisciplinaires car elles concernent des sciences systémiques. Elles abordent souvent des problèmes de sécurité, d'épidémiologie, de modélisation. Les sujets ne correspondent pas toujours à un laboratoire donné et un champ disciplinaire déterminé.

²⁶ Sciences Humaines et Sociales : sciences politiques, économie, droit, sociologie, géographie humaine, sciences de la gestion...

²⁷ Thèse comprenant explicitement dans le titre une étude à l'étranger ou une comparaison internationale.

L'affectation en 2007 des 12 ISPV ayant terminé leur FCPR est la suivante :

	Rédacteurs administratifs centraux (DGAI)	Experts chercheurs junior AFSSA, ONCFS, CIRAD, ANMV, ENGREF	Chercheur senior, encadrement de la recherche	Directeur de recherche (HDR)	Services déconcentrés	Passage en cabinets ministériels	Organisations internationales	Départ en disponibilité
ISPV	6	4	1	0	0	0	0	1
IGREF	données non communiquées mais environ 25% continuent vers une carrière de chercheur							

Fidèles à l'esprit d'autonomie du chercheur, les FCPR font souvent ensuite preuve de stratégies individuelles dans la conduite de leur carrière. Les ISPV ayant fait une FCPR conservent un fort tropisme pour les métiers du savoir, puisqu'ils sont nombreux, après une première affectation en administration centrale à rejoindre, sur initiative individuelle, l'enseignement supérieur ou la recherche. Jusqu'alors aucun ISPV ayant fait une FCPR est passé par un cabinet ministériel ou une organisation internationale.

2) Analyse stratégique de la politique de FCPR des ISPV

Le réalisme impose d'emblée le constat que vouloir réformer les politiques publiques à partir de la recherche, en investissant sur une formation doctorale pour quelques individus, est un mythe, car cela est pratiquement sans effet sur les collectifs et les déterminants culturels. Néanmoins, la FCPR a ses raisons d'être, produites par des stratégies, qui peuvent être concurrentes :

➤ Stratégie de corps :

La FCPR constitue un outil stratégique de distinction des corps techniques supérieurs de l'Etat par rapport aux administrateurs issus de l'ENA, et d'équivalence par rapport aux fonctionnaires homologues étrangers, souvent issus de l'université et déjà détenteurs d'un PhD. Ce constat doit être modéré pour les docteurs vétérinaires, du fait de la lisibilité internationale du « DVM ». Néanmoins, dans un contexte d'inflation des titres et des diplômes, le PhD devient un sésame presque incontournable pour tout poste de junior à la FAO, par exemple.

La FCPR est aussi un des outils stratégiques mobilisés par les grands corps pour s'attribuer la gestion des politiques publiques émergentes : le corps du GREF, placé en situation de compétition, pour les postes d'encadrement de l'économie agricole, avec des administrateurs issus de l'INSEE, a conduit dans les années

80 une politique active d'acquisition et de construction des savoirs dans ce domaine, via la FCPR. Le corps des mines a fait de même pour s'attribuer la politique de prévention des pollutions et des risques industriels.

➤ Stratégie des laboratoires :

La FCPR est pour les laboratoires une source de *knowledge workers*²⁸, main d'œuvre de qualité, bien formée et correctement rémunérée. Pour des laboratoires du CEMAGREF, dont les critères d'évaluation des chercheurs laissent encore une place aux productions autres que les publications (expertises, participation à la normalisation, brevets...), la FCPR permet des recrutements plus opérationnels que ceux autorisés par l'académisme universitaire. C'est aussi pour les laboratoires un investissement sur des carnets d'adresses potentiels dans les allées du pouvoir.

➤ Stratégie des candidats :

Deux stratégies contraires ont été constatées. D'une part, des stratégies d'évitement de la responsabilité en administration opérationnelle ou de fuite face aux aléas de la mobilité, ont certainement animé certaines FCPR. D'autre part, d'autres FCPR sont motivées par une stratégie précoce de positionnement dans une niche professionnelle, voire une stratégie d'acquisition d'un discours sur le savoir et de cadres de pensée pour détenir un pouvoir. Quelques-unes des premières FCPR du corps du GREF apparaissent aujourd'hui au sommet des pyramides professionnelles.

Le corps des ISPV est trop jeune, et cette politique est trop récente pour produire de tels effets, d'autant plus que le corps ne bénéficie pas du carnet d'adresses des anciens de l'X.

➤ Stratégie de l'Etat :

L'Etat doit négocier en permanence sa légitimité et son influence dans un archipel de réseaux techniques, d'institutions représentatives ou scientifiques²⁹. A la différence de la gestion forestière ou de l'aménagement du territoire, dans le domaine des risques sanitaires, la science est très souvent la référence ultime

²⁸ Terme usuel en anglais, traduit en français par « travailleurs du savoir », utilisé pour démystifier la figure du « chercheur », du « savant », dont les métiers sont marqués aujourd'hui par l'industrialisation de la production des connaissances.

²⁹ Cf Grammaire n°2 décrivant un régime particulier du rapport entre le savoir et le pouvoir in « Recherches et politiques publiques », Observatoire Missions Métiers 2007, Dominique Coste et Jérôme Coppalle sous la présidence de M. Alain Berger.

derrière laquelle s'abritent les décideurs, devant les considérations démocratiques, culturelles, économiques, éthiques. Issue d'une tradition d'organisation jacobine, basée sur le droit positif romain, l'administration française a du mal à se positionner face à ces réseaux mouvants, ces *think tanks* émergents, ces lobbies actifs basés sur les travaux scientifiques. La FCPR, correctement mobilisée, peut constituer un levier pour peser dans les travaux internationaux de normalisation et de standardisation, pour peser sur le *soft power*, pour influencer les modélisations qui présideront au futur.

Force est de constater que la FCPR a longtemps été perçue par l'administration avant tout comme une simple modalité d'accession à la connaissance, bien que ses échéances, qui se comptent en mois, ne correspondent pas aux rythmes de la FCPR, étalée sur plusieurs années. Par ailleurs, la politique R&D de la DGAI est noyée dans celle du ministère de l'agriculture, portée par la DGER. Elle est aussi concurrencée par celle de l'AFSSA, du fait du principe législatif de séparation de l'évaluation et de la gestion du risque.

➤ Stratégie des écoles d'application :

La politique de FCPR est aussi un moyen pour les écoles d'application d'attirer les éléments les plus prometteurs vers les corps techniques en sortie de l'X. L'enjeu est légèrement différent pour l'ENSV déjà bien positionnée pour sélectionner les mieux classés des sorties d'ENV (à noter que 2 ISPV issus d'écoles d'ingénieurs ont fait le choix FCPR).

La FCPR est aussi un outil de politique scientifique des écoles d'application. Ces thèses, financées, avec un débouché professionnel acquis, sont un moyen de prendre des risques, en bousculant les champs scientifiques, en ouvrant des brèches dans les disciplines. A ce titre, l'ENGREF et le CEMAGREF, jouent le rôle de conservatoires des connaissances du corps du GREF, investissent aussi en permanence de nouveaux champs disciplinaires pour ouvrir des débouchés à leurs diplômés.

A la différence, de l'Ecole des Mines, de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées et de l'ENGREF, l'ENSV est dépourvue de corps d'enseignants-chercheurs et d'appareil scientifique. L'AFSSA ne joue pas pour les ISPV le rôle d'hybridation et de métissage entre savoir et pouvoir, joué par le CEMAGREF au profit du corps du GREF.

3) Le faux procès de l'employabilité et les vraies difficultés structurelles

Dans un contexte de rigueur budgétaire, nombreuses sont les critiques, notamment au sein du corps des ISPV, concernant la FCPR. Emanant souvent d'ISPV qui ne sont jamais frottés à la recherche ou à l'enseignement supérieur, ces critiques confondent souvent la question de l'employabilité ultérieure du chercheur avec les difficultés structurelles pour conduire une politique de FCPR dans le corps des ISPV :

- Les fonctions de repérage des candidats, de veille scientifique et d'accompagnement des thésards ont longtemps été timides. Ces missions ont été laissées à la dynamique des postulants. Malgré ses récents efforts, l'ENSV n'est pas officiellement investie d'une mission de repérage des potentiels (dans les stagiaires en cours de scolarité mais aussi dans le corps), d'accompagnement (suivi administratif mais aussi participation aux comités de thèses), ni de conseils en placement professionnel en fin de thèse. L'ENSV ne dispose pas non plus de crédits pour conventionner avec les laboratoires ou payer des inscriptions dans les écoles doctorales.
- L'absence de direction scientifique à l'ENSV est un handicap pour le corps des ISPV. Certes en 2008, les commissions FCPR des IGRF et des ISPV seront fusionnées et le corps bénéficiera en partie de l'appareil scientifique de l'ENGREF, mais sans avoir la maîtrise de la définition d'une politique scientifique et des critères d'éligibilité des thèses. Etant donné les contractions budgétaires, la mise en place d'une véritable direction scientifique accompagnée des moyens de recherche substantiels à l'ENSV relève de l'illusion. Néanmoins une ambition scientifique sur la recherche en politiques publiques à l'ENSV, appuyée sur une petite cellule³⁰, permettrait d'alimenter quelques collaborations scientifiques et une veille, de piloter quelques études et recherches, d'accompagner les FCPR en lien avec le CGAAER et l'ENGREF.
- Du fait de l'absence de direction scientifique à l'ENSV, de la séparation entre évaluation et gestion, de l'absence de « pépinière » à ISPV à l'instar du CEMAGREF, les thèses choisies par les ISPV se sont souvent cantonnées au cœur des champs disciplinaires bien établis

³⁰ Une cellule constituée par un chercheur en droit, un chercheur en sciences politiques, un chercheur en économie, en lien avec les Instituts d'Etudes Politiques, les facultés, des organismes de recherche pourraient préfigurer un « laboratoire du service public vétérinaire », sans encore prétendre à la dénomination « Institut des Hautes Etudes en Santé Publique Vétérinaire ».

(pharmacologie, microbiologie...). Récemment, les thèses de sciences intégratives (modélisation poussée faisant appel à deux champs disciplinaires) se sont faites plus nombreuses. Mais il est frappant qu'aucune thèse de droit alimentaire, qu'aucune thèse sur les peurs alimentaires, qu'aucune thèse de comparaison internationale des systèmes de contrôles vétérinaires, qu'aucune thèse d'évaluation des politiques publiques, n'ait été entamée par un ISPV³¹. Ces champs scientifiques relèvent encore largement de la *terra incognita*, ce sont pourtant ces champs disciplinaires qui permettent d'acquérir des compétences et une crédibilité dans la culture de l'individu, des populations, du variable, de l'incertain, du fragile...³²

Le cumul de l'ensemble de ces difficultés structurelles rend, pour le corps des ISPV, la politique de FCPR difficilement lisible, laisse une part importante aux aléas liés aux individualités, ne permet pas aux connaissances acquises de peser dans le foisonnement des normes internationales et empêche la capitalisation collective des connaissances par une gestion judicieuse des ressources humaines. Force est de constater que la DGAI et beaucoup d'ISPV ont jusqu'alors eu tendance à traiter la question de l'employabilité des FCPR sur des critères opérationnels et comptables de courts termes, en occultant les contraintes et les enjeux liés à la FCPR, qui sont pourtant les gages de l'employabilité à long terme des ISPV et de la stratégie du corps et de l'Etat.

4) Opportunités immédiates et propositions tactiques pour le corps des ISPV

Malgré les difficultés structurelles, de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années dans la définition des critères d'éligibilité des dossiers de FCPR³³. Néanmoins, le CGAAER (composante CGV), en lien avec l'ENSV, pourrait aller plus loin en formulant une politique scientifique de choix des sujets de FCPR conforme aux intérêts du corps et de l'école, et en affichant des parcours professionnels types pour les FCPR, comprenant l'orientation professionnelle une fois la thèse soutenue. Sans vouloir céder à une

³¹ De tels travaux permettraient peut être d'étayer le fameux « modèle sanitaire français » sur la base d'études économiques et sociologiques ?

³² Extrait de la note de synthèse pour l'évolution de l'offre post-master de l'ENGREF dans AgroParisTech « *Il semble naturel que l'offre doctorale de l'ENGREF se concentre sur des thèses en lien avec l'interface entre socio-économie et technologie, entre sciences de l'ingénieur et stratégies de gestion, entre connaissances scientifiques et aspirations sociétales.* » - septembre 2007

³³ Note sous le double timbre CGAAER (chef du corps des ISPV) & ENSV : La formation complémentaire par la recherche dans le corps des ISPV – Note d'information à l'attention des candidats potentiels datée de février 2007

instrumentalisation des savoirs et des personnes, je m'autorise à dessiner deux parcours possibles :

➤ 1^{er} parcours :

- candidat repéré par l'ENSV pour sa motivation et ses qualités de conceptualisation et de rédaction,
- coconstruction en cours de scolarité ENSV, d'un sujet de FCPR sur des sciences intégratives avec modélisation poussée (épidémiologie, modèle d'analyse de risques...), laboratoires avec fort référencement international [critères de qualité exigeants sur la définition de l'objet de recherche et la reconnaissance du laboratoire],
- ENSV et DGA1 membres du comité de thèse,
- Critères de performance :
 - Exigence de publication : au moins 6 articles en premier rédacteur dans des revues de rang A ;
 - Exigence d'intégration dans des réseaux participant aux travaux de normalisation, des comités d'expert nationaux et internationaux,
- Perspective ouverte de poursuite de la carrière dans la recherche³⁴ vers l'HDR s'il s'avère que les qualités de la recherche et du chercheur peuvent être fructueuses pour les intérêts des politiques publiques françaises, sinon retour vers l'administration centrale.

Dans ce premier parcours, c'est plutôt la composante « R » (Recherche) de la FCPR qui est valorisée.

➤ 2nd parcours :

- candidat repéré par l'ENSV ou le CGAAER parmi les stagiaires ou les jeunes ISPV en poste dans les services pour son appétit pour la conceptualisation, ses qualités de rédaction et sa culture du doute mais aussi la satisfaction qu'il a déjà apportée à son employeur public,
- coconstruction d'un projet FCPR en SHS sur des sujets intéressant les politiques publiques animales, alimentaires ou environnementales,
- choix d'une école doctorale à fort potentiel de création de carnets d'adresses (IEP Paris³⁵, EHESS³⁶, Normal Sup...) [critères de qualités

³⁴ Jusqu'à présent, cette possibilité était strictement fermée par la politique du chef de corps, ce qui a généré de légitimes frustrations lorsque, parallèlement, l'employeur n'était pas en mesure d'offrir un poste opérationnel qui corresponde au profil du doctorant et valorise l'investissement réalisé dans sa formation.

³⁵ Sciences Po Paris

³⁶ Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

- exigeants sur le choix de l'école doctorale ou de l'équipe de recherche reconnue],
- Négociation de la dispense des enseignements du 1^{er} cycle universitaire en SHS au vu de l'expérience et des qualités du candidat,
 - ENSV et CGAAER membres du comité de thèse,
 - Critères de performance : Exigence de publication mais surtout acquisition d'un discours³⁷ et d'outils de conceptualisation ayant un intérêt pour les politiques publiques et le corps,
 - La thèse soutenue, engagement du candidat à un retour sur des postes de conception des politiques publiques (cabinets ministériels, organisations internationales, niveau de sous-direction en administration centrale ...).

Dans ce second parcours, c'est plutôt la composante « F » (Formation) de la FCPR qui est valorisée.

La clarification de la politique scientifique et l'amélioration de lisibilité des parcours sont les clefs pour :

- Améliorer la reconnaissance professionnelle que le corps doit à ceux qui ont achevé une FCPR, qui sont parfois considérés comme des privilégiés trop gâtés.
- Permettre de défendre, d'un point de vue quantitatif, une part de FCPR dans le corps des ISPV équivalente à celle du GREF.

Jérôme Coppalle
ENSV

³⁷ Etymologiquement *scientia* en latin signifie connaissance, mais le suffixe « -logie » ajouté au nom des disciplines scientifiques, vient du grec *logos*, discours.

Bibliographie et documents consultés

Ouvrages

- BADINTER E., *Despotes allumés – Les passions intellectuelles, tome 3, volonté de pouvoir (1762-1778)*, Fayard, 2007
- BECK U., *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 2003
- BOURDIEU P. *Les usages sociaux de la science* INRA Editions
- BOURDIEU P., *Homo academicus*, Les éditions de minuit, 1992
- BOURDIEU P., *La noblesse d'état – grandes écoles et esprit de corps*, Les éditions de minuit, 1989
- BOURDIEU P., *La misère du monde*, Seuil, 1993
- CALLON M., LASCOUME P., BARTHE T., *Agir dans un monde incertain – essai sur la démocratie technique* – Seuil, collection la couleur des idées, 2001
- CHEVASSUS-AU-LOUIS B., *L'analyse des risques L'expert, le décideur et le citoyen*, éditions Quay, 2007
- DELEUZE G., GUATTARI F., *Mille plateaux, Capitalisme et schizophrénie 2*, Les éditions de Minuit, 1980
- DE TOCQUEVILLE A., *L'ancien régime et la révolution*, Flammarion, 2006 (première publication 1856)
- DODIER N., *Leçons politiques de l'épidémie de SIDA*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2003
- FLAUBERT G., *Bouvard et Pécuchet*, 1880
- FOUCAULT M., *Histoire de la sexualité 1, la volonté de savoir*, Gallimard, 1976
- FOUCAULT M., *Surveiller et punir – Naissance de la prison*, Gallimard 2003
- HATCHUEL A., WEIL B., *L'expert et le système, suivi de Quatre histoires de systèmes-experts. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*. Economica, 1992
- LATOUR B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La découverte, 2006
- MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 1990
- PATURET J.B., LECORPS P., *Santé publique du biopouvoir à la démocratie*, Ecole Nationale de la Santé Publique, 2000
- PESTRE D. *Science, argent et politique* INRA Editions
- ROQUEPLO P., *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA Editions, 1997

ROSENVALLON P., *Contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006

SFEZ L., *La décision*, PUF Que sais-je ? n° 2181, 2004

TORNY D., CHATEAURAYNAUD F., *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999

VERNANT J.-P., DÉTIENNE M., *Les Ruses de l'intelligence La mètis des Grecs*, Flammarion, 1978

WEBER M., *Le savant et le politique*, coll. 10/18, 1963, première publication en allemand en 1919

Revue à comité de lecture

Collectif, *Foucault, Derrida, Deleuze Pensées rebelles*, Hors série Sciences humaines, mai & juin 2005

DORTIER J.F., *Les professionnels de l'intelligence : portrait de groupe*, Sciences humaines, n°157, février 2005

FASSIN E., *La voix de l'expertise et les silences de la science dans le débat démocratique*, Au-delà du PACS, PUF, 2001

GRANJOU C., *Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires*, sociologie du travail, n°46, 2004

LOUVEL S., *Le monde des chercheurs*, Sciences humaines, n°157, février 2005

Rapports et publications sans dépôt légal

CANIVET N., CHAUMET J.M., CROYERE A., HERAUD F., HERODY C., JECHOUX V., JOUGEAT S., LE PLAINE M., *Expertise scientifique & décision publique en sécurité sanitaire des aliments*, travaux d'études de l'ENGREF 2004-2005

CHEVASSUS-AU-LOUIS B., *L'analyse du risque alimentaire : Quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ?*, in Gestion de la sécurité des aliments dans les pays en voie de développement – Actes de l'atelier international CIRAD-FAO, 2000

Collectif, *Contrat d'objectifs et de moyens*, Etat-AFSSA 2007/201

Collectif, *Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires*, Conseil National de l'Alimentation, 2003

DE SILGUY Y.T., *Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA*, DGAFP, 2003

LAÏDI Z., *Les enjeux de la gouvernance mondiale*, Annuaire français des relations internationales 2002, volume 3

LEBARS Y., *Recherche et décision publique : pour progresser ensemble, un programme d'action*, juin 2006

LEBARS Y., VILLALONGA A., *Le positionnement des organismes de recherche agronomique : Eléments de réflexion, scénarios d'organisation, propositions* rapport CGGREF, mars 2006

MATHEU M. et al, *La décision publique face aux risques*, Rapport du séminaire « Risques », La documentation française, 2001

SAUNIER C., *Les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, avril 2004

Coupures de presse et sites internet

BEDES G., *Un peu de prospective*, La lettre de la MC2, été 2007

BOITARD Pierre, *Politique scientifique et liberté du chercheur*, revue en ligne Futurible n°317 ; mars 2006

Club de la décision publique, *Pour une école de guerre de la décision publique*, Les Echos, 25 mai 2007

Collectif, Groupe Sciences en question de l'INRA in Futuribles n°317, mars 2006

Contrats d'objectifs et de moyens Etat/AFSSA 2007-2011

DE GOUVELLO P., BERTIN Y., *La formation complémentaire par la recherche : objet, méthode, résultats et perspectives*, La lettre de la MC2, printemps 2007

GAYMARD H., *Le citoyen, le scientifique et le politique*, Le Monde, 2 juillet 2007

GHERARDI S., KHAN S., LARROUTUROU B., *Ingénieur ou docteur : le dilemme français*, La Monde, 1^{er} avril 2007

TESTART J., *L'intelligence scientifique en partage*, Le Monde diplomatique, 2004

"Sciences et Sociétés en Europe" Rencontres européennes de Luxembourg - octobre 2007

www.cprn.com/fr : réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Publications antérieures de l'Observatoire des missions et des métiers :

Etude de la filière d'emplois des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002

Olivia Foli (CNRS/LSCI) & François Mathieu (DRAF/SRFD Lille)

Secrétaires et assistant(e)s en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003

Dominique Le Dily (DDAF Laval) & François Granier (OMM Paris)

L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003

Juliette Faivre (EPLEFPA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delahaye, étudiante, Université de Paris XIII

Les réseaux de personnes ressources juridiques : une innovation organisationnelle au service de la prévention des contentieux - octobre 2004

Jacques Duterne (DRAF/DDAF Rennes) & François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Aziz Loum, étudiant, Université de Paris XIII

Cadres administratifs en services déconcentrés : Un processus de professionnalisation en construction – novembre 2004

Geneviève Dahan-Selzter (Institut d'Etudes Politiques de Paris) & François Granier (OMM Paris)

Compétences hydrauliques : Travaux conduits en appui à la mission interministérielle présidée par Monsieur Philippe Huet (I.G.E) - août 2005

Marie-José Leterme (Agrocampus Rennes) & Pascal Duchêne (INFOMA Nancy) Coordination : François Granier (OMM Paris)

Les emplois des services d'économie agricole à l'épreuve de la nouvelle PAC : quelles évolutions ? quels accompagnements ? – octobre 2005

Sylvie Vareille (DDSV Rhône) & Alfred Gros (DRAF Auvergne)

Les métiers de la forêt et des milieux naturels : du métier historique de forestier vers des missions environnementales – novembre 2005

Nelly Mauchamp (CNRS/LISE) & François Granier (OMM Paris)

Les métiers de la filière : Gestion financière & comptable – juin 2006

Sylviane Tétart (CGAAER), Laure Béguin (DDSV Bouches du Rhône) & Gina Martinez (SG/MISC)

Au service des dynamiques territoriales : des ingénieurs entre enseignement et politiques rurales – septembre 2006

Elisabeth Champalle (INFOMA), Dominique Ragot (DRAF Franche Comté) & François Granier (OMM Paris)

Les services de la protection des végétaux : de nouveaux emplois pour de nouveaux défis – octobre 2006

Catherine André (DDSV de la Vendée), Gilles Marsoni (DSV de la Guadeloupe) & François Granier (OMM)

Le parcours professionnel des cadres techniques du ministère de l'agriculture et de la pêche dans les collectivités territoriales – novembre 2006

Annie Soyeux (DGAL), Pascal Duchêne (INFOMA) & Françoise Brunet (Cabinet Accessio).

Au carrefour de nouvelles demandes sociales : les recompositions des métiers de secrétaires et d'assistant(e)s – novembre 2006

Dominique Le Dily (FORMCO), Hélène Delahaye (doctorante, Université de Marne la Vallée) & François Granier (OMM)

Mobilité en DRAF / DDAF : quelle gestion et quel développement des compétences ? – janvier 2007

Serge Barzucchetti (Adige Conseil) et Martine Boury (DRAF Lorraine)

Le développement des territoires ruraux : contributions des agents du ministère de l'agriculture – avril 2007

Juliette Faivre (DGFAR), Sylvie Kergreis (DGER) & François Granier (OMM).

La diversification des parcours professionnels des informaticiens du ministère de l'Agriculture – septembre 2007

Rebecca Akrich (DGAL), Elisabeth Champalle (INFOMA)