

Parution dans la *Revue Politique et Sociétés*, 26(2-3), Société québécoise de science politique, décembre 2007, pp. 27-43.

CONTESTATION SOCIALE ET ORGANISATION DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE DES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX ET SANITAIRES

Olivier Godard

Centre national de la recherche scientifique

Département Humanités et Sciences sociales, École polytechnique

olivier.godard@shs.polytechnique.fr

Thierry Hommel

Chaire Développement durable de Sciences Po

thierry.hommel@sciences-po.org

“Résumé

Risques collectifs environnementaux et sanitaires et contestation sociale de l'action publique et de l'expertise vont désormais de pair. Une demande de réappropriation citoyenne de l'une et de l'autre est formulée de façon récurrente par des organisations non gouvernementales (ONG). L'ouverture de l'expertise scientifique sur les acteurs concernés devient un enjeu à élucider. L'expérience du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin en France est l'une des plus avancées dans ce pays, mais ses résultats sociaux demeurent en retrait sur les attentes. Ce cas soulève la question des différentes trajectoires possibles de co-évolution de l'expertise et de la contestation sociale lorsque certains acteurs au moins abordent l'expertise avec des visées stratégiques.

Abstract

Environmental and health hazards are nowadays tightly linked with social contestation targeting public action and scientific expertise. A strong demand by non-governmental organizations (NGOs) is, in the name of democracy, to allow citizens to take over both of them. Opening scientific expertise to stakeholder representatives is a serious issue to look at. The experience made by the North-Cotentin Radioecological Group in France is one of the most advanced in this country, but social outcomes did not completely match expectations. This case allows raises the issue of various co-evolutionary trajectories between open expertise and contestation whenever at least some stakeholders are using expertise for strategic purposes.

1 L'une des données de base de l'entrée en politique des « nouveaux risques » environnementaux et sanitaires[1] est le lien noué entre la gestion de ces risques et l'émergence de phénomènes de contestation sociale. La contestation prend pour cibles le contenu de l'action publique – ou de l'inaction publique –, l'expertise scientifique convoquée par les institutions publiques pour guider leur gestion aussi bien que les activités économiques auxquelles la responsabilité est imputée. Cela donne lieu au croisement de deux attentes,

au-delà des épisodes judiciaires. D'un côté se manifeste une forte revendication, par les ONG ou les groupes concernés, d'une démocratie participative[2] devant permettre aux citoyens de se réapproprier tant l'expertise que la décision publique[3]. De l'autre, les autorités publiques attendent de l'expertise qu'elle contribue à éteindre ou à confiner les mouvements de contestation, en ramenant les débats sur le terrain de l'objectivité construite par la connaissance scientifique. L'expertise est ainsi exposée à des demandes contradictoires quant aux rôles qu'elle doit remplir et aux intérêts qu'elle doit servir. Nous proposons d'analyser les rapports entre expertise scientifique et contestation sociale en supposant que certains acteurs, au moins, ont des visées stratégiques dans la gestion de leur participation à un dispositif d'expertise élargie. Dès lors, sous l'effet de ces stratégies, la dynamique de la contestation sociale peut conduire cette dernière sur une trajectoire d'autonomisation par rapport à la dynamique propre du développement des connaissances scientifiques, jusqu'à installer durablement certaines représentations dans l'espace public, avec pour effet la stigmatisation de telle technologie ou de telle activité.

L'expertise en univers scientifiquement incertain et controversé

2 Dans une organisation politique où domine la légitimité rationnelle-légale weberienne ou le positivisme saint-simonien que Luc Boltanski et Laurent Thévenot[4] placent au centre de la construction de la « cité industrielle », la détermination objective des intérêts collectifs dépend d'une mobilisation de l'expertise scientifique et technique, supposée pouvoir aboutir à une identification univoque des objectifs à atteindre et des politiques à mener. La forme moderne de cet imaginaire est l'institutionnalisation des procédures d'évaluation des risques (risk assessment) comme seule base légitime des politiques du risque.

3 Lorsque les acteurs sociaux ont affaire à des hypothèses de risques qu'il n'a pas encore été possible de confirmer ou à des risques potentiels dont l'existence même n'est pas avérée, sans pouvoir être exclue en l'état des connaissances, l'imaginaire positiviste voit son inadéquation éclater au grand jour. C'est dans un tel contexte que le principe de précaution est sollicité[5]. Sous l'égide de ce principe, les dispositifs d'expertise continuent certes à être une pièce centrale qui guide l'action publique[6], mais leur signification ne peut éviter de changer, quand bien même ce changement demeure le plus souvent voilé aux yeux des experts eux-mêmes. Un contexte scientifique non stabilisé offre en effet de considérables occasions pour le déploiement de stratégies qui ont d'autres enjeux que la simple manifestation de la vérité. En univers controversé[7], enjeux de connaissance et enjeux d'action deviennent imbriqués, au point que les différents acteurs économiques, sociaux ou politiques en viennent à s'engager sur le terrain scientifique afin d'influer sur le cours du développement des connaissances et sur les représentations publiques de questions scientifiques. **Il en résulte des soupçons formés de toutes parts quant à la manipulation de la science et de l'expertise par des intérêts. Là réside d'ailleurs la source principale d'hostilité au principe de précaution[8].**

4 Comment appréhender l'expertise dans ce contexte ? D'un côté, on attend de l'expertise qu'elle identifie les possibles, jauge les hypothèses du point de vue de leur consistance scientifique, brosse l'étendue des incertitudes, pointe les différentes directions compatibles avec l'état des savoirs disponibles, apprécie les niveaux possibles de gravité des dommages encourus, mais aussi, de façon idéale, qu'elle puisse dégager une représentation des problèmes sur lesquels une majorité des acteurs, voire de l'opinion publique, puisse s'accorder. De l'autre côté, le manque de prise de l'idéologie positiviste sur les risques considérés et le développement de controverses sociales au sujet de leur gestion ont conduit différents auteurs[9], sous différentes appellations, à préconiser le recours à des « dispositifs d'expertise élargie » misant sur la participation de représentants des acteurs concernés ou de citoyens ordinaires affectés. La variété des rôles proposés pour ces représentants d'intérêts ou ces « profanes » de la science et celle des solutions d'ouverture avancées témoignent d'un tâtonnement où se recherchent de nouvelles formes d'institutionnalisation de la démocratie des choix collectifs. Cela ne va pas sans un certain désenchantement."

“...Notes

[1] Olivier Godard, Claude Henry, Patrick Lagadec et Erwann Michel-Kerjan, 2002, *Traité des nouveaux risques – Précaution, crise, assurance*, Paris, Gallimard, collection « Folio-Actuel », no 100, 602 p.

[2] Corinne Gendron et Jean-Guy Vaillancourt, 2003, *Développement durable et participation publique. De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 406 p.

[3] Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, collection « La couleur des idées », 368 p.

[4] Luc Boltanski et Laurent Thévenot, 1991, *De la Justification – Les Économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, collection « NRF Essais », 485 p., p. 150-157.

[5] Les ouvrages et articles sur le principe de précaution abondent, mais l'ensemble demeure encore assez confus, différents concepts étant visés par la même expression. En langue française, voir Olivier Godard (dir.), 1997, *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme / Institut national de la recherche agronomique (INRA) Éditions, 352 p. ; Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, 2000, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris, Éditions Odile Jacob, 406 p. ; et Godard et al., *Traité des nouveaux risques – Précaution, crise, assurance*, op. cit.

[6] Voir Commission des Communautés européennes, 2000, *Communication de la Commission sur le principe de précaution*, Bruxelles, février, COM(2000)1 final, 29 p.

[7] Sur le concept de décision en univers controversé, voir Olivier Godard, 1997, « Social Decision-making under Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle », dans *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-making – National Experiences and European Innovations*, sous la dir. de Christian Joerges, Karl-Heinz Ladeur et Ellen Vos, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 344 p., p. 39-73.

[8] Les prises de position sont nombreuses. **Pour un exemple d'hostilité sans nuance provenant des milieux industriels nord-américains, voir Lawrence A. Kogan, 2005, *Exporting Precaution: How Europe's Risk-free Regulatory Agenda Threatens American Free Enterprise*, Washington, DC, Institute for Trade, Standards and Sustainable Development, Inc. and Washington Legal Foundation, 188 p.”**

Volume 26, Number 2-3, 2007, p. 27-43

Public policy risk

Editor Steve Jacob and Nathalie Schiffino

Direction: Erick Duchesne (Director) and Michèle Rioux (Assistant Director)

Publisher: Quebec Political Science

Politics & Societies

Social protest and organization of the scientific expertise of environmental and health risks

Olivier Godard

National Centre for Scientific Research, Department of Humanities and Social Sciences, Polytechnic

Thierry Hommel

Chair of Sustainable Development at Sciences Po

“Summary

Environmental and health risks and social protest collective public action and expertise are now in hand. A request for re-appropriation of a citizen and the other is made repeatedly by non-governmental organizations (NGOs). The opening of the scientific expertise on stakeholders becomes an issue to be elucidated. The experience of the Nord-Cotentin Radioecology Group in France is one of the most advanced in the country, but its social outcomes remain behind the expectations. This case raises the issue of different possible trajectories of co-evolution of expertise and social protest when some players at least address the expertise with strategic goals.

Abstract

Environmental and health hazards are tightly linked Nowadays with social protest actions targeting public and scientific expertise. A strong demand by non-Governmental Organizations (NGOs) is, in the name of democracy, to allow Citizens to take over Both of 'em. Opening scientific expertise to stakeholder Representatives is a serious issue to look at. The experience made by the North-Cotentin Radioecological Group in France is one of the MOST advanced in this country, social purpose outcomes About did not match expectations completely Call. This box Allows Raises the outcome of various co-evolutionary trajectories Between expertise and challenge whenever will open at least Some stakeholders are using expertise for Strategic purposes.

1 One of the basic data entry into politics of "new risks" environmental and health [1] is established between the management of these risks and the emergence of phenomena of social protest link. The challenge takes to target the content of public action - or inaction of the public - the scientific expertise convened by public institutions to guide their management as well as the economic activities in which liability is imposed. This gives rise to the crossing of two expectations, beyond judicial episodes. On one side shows a strong claim, NGOs, or groups, of participatory democracy [2] to allow citizens to reclaim both the expertise that public decision [3] . On the other hand, public authorities expect the expertise it helps to extinguish or contain the protests, bringing the proceedings on the ground of objectivity built by scientific knowledge. The expertise is exposed to conflicting claims about the roles to be fulfilled and the interests it serves. We propose to analyze the relationship between scientific expertise and social protest assuming some players, at least, have strategic aims in the management of their participation in a broader expertise device. Therefore, as a result of these strategies, the dynamics of social protest can lead it on a path of empowerment in relation to the dynamics of the development of scientific knowledge, to permanently install certain representations in space public, resulting stigma of such technology or such activity.

Expertise in scientifically controversial and uncertain world

2 In a political organization where the Weberian rational-legal legitimacy or positivism Saint-Simonian Luc Boltanski and Laurent Thévenot dominates [4] put the center of the construction of the "industrial city", the objective determination of the collective interests of a dependent mobilization of scientific and technical expertise, which is supposed to lead to a clear identification of objectives and policies to be implemented. The modern form of this fantasy is the institutionalization of procedures for risk assessment (risk assessment) as the only legitimate basis of political risk.

3 When social actors have to deal with assumptions that risk has not yet been possible to confirm or potential risks whose existence has not been proven, but can not be excluded in the state of knowledge, positivist imagination sees his inadequacy come to light. It is in this context that the precautionary principle is applied [5] . Under the aegis of this principle, the expertise devices certainly continue to be a centerpiece that guide public policy [6] , but their significance can not avoid change, even though this change remains slightly hazy to eyes experts themselves. Unstabilized scientific context indeed offers significant opportunities for the deployment of strategies that have other issues than just the truth. In controversial universe [7] , issues of knowledge and action issues become intertwined, so that the various economic, social and political actors come to engage in the scientific field to influence the course of development knowledge and public representations of scientific issues. **It follows suspicions trained on all sides about the manipulation of science and expertise by interests. Here also lies the main source of hostility to the precautionary principle [8].**

4 How to understand the expertise in this context? On the one hand, it is expected the expertise it identifies possible gauge assumptions from the standpoint of scientific consistency, brush the extent of uncertainty, different peak compatible with the state of knowledge available directions, appreciate the potential severity of the damage incurred, but, ideally, it can generate a representation of the issues that a majority of players, and even public opinion, can agree. On the other hand, the lack of awareness of the positivist ideology of the risks considered and the development of social controversies about their management led various authors [9] , under different names, to advocate the use of "devices of extended "focusing on the participation of representatives of stakeholders and ordinary citizens, affected expertise. The variety of roles proposed for these lobbyists or the "lay" of science and the advanced opening solutions show a groping where looking for new forms of institutionalization of democracy collective choices. This is not without a certain disenchantment..."

“...Notes

[1] Olivier Godard, Claude Henry, Patrick Lagadec and Erwann Michel-Kerjan, 2002 Treaty of new risks - Caution, crisis, insurance , Paris, Gallimard, collection "Folio-Current", n o 100, 602 p.

[2] Corinne Gendron and Jean-Guy Vaillancourt, 2003, Sustainable Development and Public Participation. The environmental challenge to the challenges of governance , Montreal, Presses de l'Université de Montreal, 406 p.

[3] Michel Callon, Pierre Lascoumes and Yannick Barthe, 2001 Acting in an uncertain world. Essay on technical democracy , Paris, Seuil, collection "The color of ideas", 368 p.

[4] Luc Boltanski and Laurent Thévenot, 1991 From Justification - The economies of scale , Paris, Gallimard, collection "NRF tests," p 485, p.. 150-157.

[5] Books and articles on the precautionary principle abound, but the whole is still somewhat confused, different concepts are covered by the same expression. In French language, see Olivier Godard (ed.), 1997, The

precautionary principle in the conduct of human affairs , Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme / National Institute of Agronomic Research (INRA) Publishing, 352 p. , Philippe Kourilsky and Geneviève Viney, 2000 The precautionary principle. Report to the Prime Minister , Paris, Editions Odile Jacob, 406 p. , And Godard et al. , Treaty new risks - Caution, crisis, insurance , op. cit .

[6] See Commission of the European Communities, 2000, Communication from the Commission on the precautionary principle , Brussels, February, COM (2000) 1 final, 29 p.

[7] On the concept of universe controversial decision, see Olivier Godard, 1997, "Social Decision-making under Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle," in Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-making - National Experiences and European Innovations , eds . Christian Joerges, Karl-Heinz Ladeur and Ellen Vos, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 344 p., p. 39-73.

[8] The positions are numerous. **For an example of unqualified hostility from North American industry, see Lawrence A. Kogan, 2005 *Exporting Precaution: How Europe's Risk-free Regulatory Agenda Threatens American Free Enterprise*, Washington, DC, Institute for Trade, Standards and Sustainable Development, Inc. and Washington Legal Foundation, 188 p."**