



## Histoire de la recherche contemporaine

La revue du Comité pour l'histoire du CNRS

Tome VIII-n°1 | 2019

L'OPECST, trente ans d'évaluations des choix scientifiques et technologiques au Parlement

---

# Analyse socio-institutionnelle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)

*A Socio-Institutional Analysis of the French Parliamentary Office of Technology Assessment*

Pierre Delvenne

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hrc/3105>

DOI : 10.4000/hrc.3105

ISSN : 2265-786X

### Éditeur

CNRS Éditions

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2019

Pagination : p.9-18

ISBN : 978-2-271-12906-2

ISSN : 2260-3875

Ce document vous est offert par Université de Liège



### Référence électronique

Pierre Delvenne, « Analyse socio-institutionnelle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) », *Histoire de la recherche contemporaine* [En ligne], Tome VIII-n°1 | 2019, mis en ligne le 04 octobre 2019, consulté le 07 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hrc/3105> ; DOI : 10.4000/hrc.3105

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 octobre 2019.

© Comité pour l'histoire du CNRS

---

# Analyse socio-institutionnelle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)

*A Socio-Institutional Analysis of the French Parliamentary Office of Technology Assessment*

Pierre Delvenne

---

## Introduction

- 1 Ces modèles coexistent actuellement dans le réseau européen de Technology Assessment parlementaire (EPTA). L'OPECST appartient au modèle de la commission parlementaire, au sein de laquelle, ce sont les députés eux-mêmes qui jouent un rôle important dans le processus d'évaluation. Dans le modèle du « bureau parlementaire », des experts et des scientifiques sont inclus dans le personnel de l'office. Enfin, le modèle « indépendant » est moins étroitement lié au Parlement et il comporte d'autres destinataires, comme par exemple le gouvernement. Souvent, en plus de soutenir la prise de décision politique dans des domaines comprenant une dimension scientifique ou technologique forte (la mission unique des TA des deux premiers modèles), ce troisième modèle travaille également à stimuler un débat sociétal sur les sciences et la technologie. Cette deuxième mission s'inscrit dans le recours à des méthodes participatives ou délibératives qui impliquent d'autres acteurs que les décideurs politiques et les experts dans le processus de production de connaissance en particulier des citoyens ou des parties prenantes de la société civile.



L'OPECST a vu le jour en 1983, sous la présidence de François Mitterrand –ici entre Hubert Curien, ministre de la Recherche et de la Technologie, et François Kourilsky, directeur général du CNRS, en 1989 lors de la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire du CNRS.

CNRS Photothèque – Fonds historique

- 2 Cet article retracera l'historique, le fonctionnement et les spécificités du modèle de TA développé en France à partir des années 1980.

## Historique

- 3 A la suite de la création du premier office de TA aux Etats-Unis en 1972, la France fut le premier pays d'Europe à se doter d'un office de TA, en 1983. Au début des années 1980, la France connut un débat national sur la recherche. De l'avis de tous, ce débat, qui précéda l'adoption de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique, joua un rôle déterminant dans le redressement de l'effort national dans les domaines scientifiques et technologiques.
- 4 Dans ce contexte, le Parlement estima qu'il était temps pour lui de se doter des moyens lui permettant de nourrir sa propre réflexion sur le développement des sciences et des technologies, notamment pour pouvoir apprécier, en toute indépendance, les décisions prises par le Gouvernement dans ces matières. À cette fin, l'Assemblée nationale et le Sénat adoptèrent, à l'unanimité, la loi du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée à l'époque<sup>4</sup> « Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques » (OPECST).
- 5 Selon l'article premier de ce texte, l'office reçoit pour mission « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions »<sup>5</sup>. Pour cela, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

- 6 La création du TA fut approuvée à l'unanimité : première différence sensible à relever quand on repense aux longues batailles politiques qui furent nécessaires pour mettre en œuvre l'OTA américain quelques années auparavant. Il est toutefois plus prudent de tempérer ce propos en s'imprégnant de la réalité politique française.
- 7 On s'en souvient, par-delà les dissensions entre démocrates et républicains, le clivage principal qui séparait les Américains était celui qui opposait les branches exécutive et législative. Il semble cependant que la mise en place de l'office français ne résulta pas d'une volonté parlementaire de rééquilibrer le rapport de forces avec l'exécutif. Dans ce cas c'est plutôt le clivage majorité/minorité qui a joué. En effet, en France, le gouvernement agit bien souvent de concert avec la majorité parlementaire et la minorité a contre elle l'alliance de la majorité et de l'exécutif.
- 8 Cette analyse de C. Mironesco sur la domination des formations politiques majoritaires est également partagée par M. Laurent<sup>8</sup> (p.126), qui va jusqu'à dire que « depuis la Constitution de 1958, il n'existe pas de réelle séparation entre le pouvoir législatif, en principe attribué aux parlementaires, et le pouvoir exécutif confié au Gouvernement ». En d'autres termes, ce système parfois comparé à une alternance au principe classique de séparation des pouvoirs est surtout une alternance de dominations ou de quasi-monopoles. Les initiatives strictement parlementaires et menaçant les prérogatives de l'exécutif ont ainsi toutes les chances d'aller vers l'échec. Ce fut d'ailleurs le cas pour les premières tentatives de création de l'office. En 1976, 1978, 1981, des propositions furent élaborées mais jamais discutées car le gouvernement, qui contrôle l'agenda des assemblées, donne la priorité à ses propres projets, ou se montre très jaloux de ses propres prérogatives, comme par exemple la politique du nucléaire à la fin des années 1970<sup>6</sup>. Nous verrons plus loin le rôle joué par l'OPECST dans la politique nucléaire française et son acceptation sociale.
- 9 Ce n'est qu'en 1983, après l'élection en 1981 d'un Président socialiste, François Mitterrand, et d'une majorité de gauche au Parlement, que l'OPECST fut créé, après avoir surmonté des oppositions politiques virulentes qui conduisirent à une mise à l'agenda tardive de l'évaluation parlementaire des choix scientifiques et techniques. Au feu vert donné avec engouement par le ministre de la Recherche et de l'Industrie de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, qui affirmait que « le Parlement devait assurément intervenir davantage dans la définition et la mise en œuvre de la politique de recherche du pays, car il avait dans le passé été tenu à l'écart de ce genre de débat », les députés montrèrent plus de réserve et de modestie, à l'image de Robert Chapuis, député socialiste de l'Ardèche, qui déclarait que « l'office, si l'on n'y prend garde, peut se transformer en un comité d'experts qui prétendrait agir au nom du Parlement mais deviendrait lui-même un pouvoir qui ajouterait à la compétence des experts la puissance de la loi, ce qui mettrait en cause l'équilibre même des pouvoirs »<sup>7</sup>.
- 10 Enfin, la création de l'OPECST fut à la fois une imitation de ce qui s'était fait outre-atlantique, mais qui prenait en compte des réalités locales différentes, et ce dans un contexte de décisions importantes prises dans le domaine nucléaire, qui tendait à échapper au contrôle parlementaire au profit d'un ensemble d'acteurs émergents (industries, multinationales, ONGs, experts scientifiques...). Dans un pays qui possède l'une des plus puissantes industries nucléaires au monde, qui génère près de 80 % de l'offre d'électricité par cette voie, les membres du Parlement n'étaient pas autorisés ni à légiférer sur la puissance nucléaire, ni à la contrôler effectivement. De l'avis des observateurs comme Maurice Laurent<sup>8</sup>, ce handicap constitua à l'époque un moteur

important dans la création de l'office de TA parlementaire, qui devint progressivement un important centre d'expertise de l'énergie nucléaire en France (voir l'article de Céline Parotte dans ce même numéro).

- 11 Nous proposons à présent de nous pencher dans la section suivante sur la singularité de la structure et des pratiques de TA de l'office français.

## Une structure commune et paritaire<sup>9</sup>

- 12 Dès sa création, l'office constitua une innovation puisqu'il était la seule délégation à être à la fois commune aux deux assemblées du Parlement et paritaire dans sa composition. En effet, pour traiter des problèmes européens ou des questions de planification, il fut prévu de créer une délégation dans chaque assemblée.
- 13 L'office de TA est composé de 18 députés et de 18 sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci, les sénateurs étant désignés, tous les trois ans, après chaque renouvellement du Sénat. Soulignons que c'est sur la base du volontariat que les membres du Parlement présentent leur candidature pour intégrer l'office. Notons également qu'environ un tiers des membres de l'OPECST varie peu fréquemment, et qu'il n'est pas rare de constater que certains parlementaires enchaînent de nombreux mandats au sein de l'office<sup>10</sup>.
- 14 Le souci de parité va très loin, puisque la loi prévoit qu'après chaque renouvellement, la délégation élit son Président et son Vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée. Sur cette base, présidence et première vice-présidence alternent régulièrement, tous les trois ans, entre les deux assemblées, ce qui implique une coopération étroite entre deux personnalités qui appartiennent à des assemblées différentes et parfois opposées sur certains points.



L'Assemblée nationale  
(D.R.)

- 15 Pour respecter le culte de la parité, l'office se réunit alternativement dans les locaux de l'Assemblée nationale et du Sénat où des services sont mis à sa disposition. Ces services sont pour l'Assemblée nationale le service de la recherche et de l'évaluation, et pour le Sénat le service des études économiques et de la prospective.
- 16 Pour simplifier, on peut dire que 36 élus politiques composent l'OPECST, qui bénéficie de deux services, formant le secrétariat de l'agence, l'un appartenant à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Ces services sont composés d'environ cinq administrateurs (grade le plus élevé de la fonction parlementaire), dont le nombre varie de temps à autre, de trois secrétaires et d'un(e) adjoint(e). La taille d'un service est comparable à celle d'une commission permanente. On observe un travail d'étroite coordination entre le Président de l'agence et les Directeurs de chacun des deux services.

## Un travail sur commande

- 17 Commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, l'office n'a pas le pouvoir de choisir lui-même les sujets dont il traite, contrairement aux commissions permanentes des assemblées qui ont la maîtrise de leurs travaux.
- 18 L'office ne peut travailler que de manière réactive, en fonction des instances de l'Assemblée nationale et du Sénat qui déterminent son activité en lui demandant de procéder à des études. Le nombre de commissions permanentes à l'Assemblée nationale et au Sénat étant strictement limité à six par la Constitution, l'office ne peut lui-même prendre des décisions mais il est un outil à la disposition des autres instances parlementaires. Le TA peut tout d'abord être saisi par le bureau de chaque assemblée,

soit à la demande d'un Président de groupe, soit enfin à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs. Les commissions permanentes et spéciales peuvent aussi lui demander de procéder à des études. L'office est donc une sorte de commission spéciale au service du Parlement, qui ne peut déterminer les sujets qu'il va traiter.

- 19 Il semblerait que les thèmes dont l'écho dépasse les seules questions de recherche, sans lien direct avec les travaux législatifs, proviennent des bureaux (par exemple les études sur l'impact de la téléphonie mobile sur la santé, les nanotechnologies<sup>11</sup> ou le changement climatique), alors que l'Office agit comme un support scientifique et technique des commissions, en prévision de leurs travaux législatifs ou en complément de leurs rapports d'information (études sur le nucléaire<sup>12</sup> ou les énergies renouvelables).
- 20 Par conséquent, l'Office travaille surtout sur le long terme, et les études qu'il mène bénéficient d'une certaine distance par rapport au travail législatif. Elles se situent la plupart du temps en amont de celui-ci, en prévision des discussions législatives à venir, mais aussi en aval du vote de la loi, dans le cadre de l'évaluation de son application. Des exemples d'évaluation confiée à l'OPECST existent par exemple en matière de bioéthique ou de traitement des déchets nucléaires<sup>13</sup>. Chose peu commune dans le paysage international du TA, il arrive de plus en plus souvent que l'obligation de soumettre l'évaluation d'une loi à l'office après un laps de temps déterminé soit inscrite dans la loi elle-même. Au vu du temps nécessaire pour réaliser une étude (entre six et quinze mois), elle n'est le plus souvent pas soumise à la passion politique du moment ni aux pressions médiatiques.

## L'engagement de l'élu et l'élaboration du rapport

- 21 Une originalité de l'Office par rapport aux autres offices européens est l'engagement personnel de ses membres (les parlementaires) dans la réalisation des études qui leur sont confiées. En effet, parmi les Parlements étrangers qui ont mis en place des structures équivalentes, il arrive que certains TA se bornent à commander des études aux experts de ces structures ou que des parties d'études soient sous-traitées à des organismes scientifiques. Dans d'autres cas, les parlementaires siègent dans les organes directeurs. En France, la situation est différente : le membre de l'Office, une fois en charge de l'étude (on l'appelle alors le « rapporteur »), s'en voit confier la pleine et entière responsabilité et la conduit jusqu'à son terme par le dépôt de son rapport<sup>14</sup>.
- 22 Le rôle du rapporteur s'est accru avec le temps. Au départ, comme cela fut le cas dans beaucoup d'autres pays, l'Office dut améliorer la communication entre experts et hommes politiques en vue de rendre les rapports plus lisibles pour les décideurs. En effet, bien que le rapporteur possède des fonds pour mener des expertises sur des points précis des dossiers, il reste souverain sur la manière de les utiliser et de les interpréter<sup>15</sup>. Ce libre choix laissé au rapporteur est, de manière intéressante, la conséquence d'une difficile mise en route concernant la relation entre les experts et les parlementaires. Désireuse de reconnaissance, l'OPECST, à sa naissance, mobilisa énormément les avis des experts, qu'elle compilait dans un énorme rapport qui avait pour but d'être « aussi objectif que possible »<sup>16</sup>. Seules les conclusions étaient laissées au rapporteur dont le rôle durant l'élaboration du rapport se limitait à poser des questions. Ce procédé aboutit au premier rapport de l'OPECST sur les pluies acides en 1985. Mais celui-ci fut d'abord considéré comme inutilisable par les parlementaires,

faute d'un travail de vulgarisation de la thématique. Par la suite, il fut également révélé l'objectivité toute relative de certains experts désireux d'influencer le processus décisionnel sur le sujet. Suite à cela, l'OPECST décida donc d'accroître la capacité d'action du rapporteur de l'étude.

- 23 La qualité et la spécificité des travaux de l'OPECST proviennent donc de l'engagement personnel des rapporteurs. Sans cet engagement, la survie de l'office est compromise. Le travail fourni par les rapporteurs du TA pour la réalisation de l'étude dont ils ont la charge est considérable. Leur mobilisation peut être évaluée en moyenne à une centaine d'heures pour les auditions<sup>17</sup>, à raison d'une demi-journée par semaine, et à deux semaines de temps complet pour les missions sur le terrain en France et à l'étranger. La préparation des études de l'office exige donc des rapporteurs un investissement considérable en temps et en énergie, mais aussi un investissement intellectuel sur des sujets dont ils ne sont pas des spécialistes. Rappelons-le, la désignation des membres de l'office par les groupes politiques et celle des rapporteurs ne s'effectue ni sur le critère de leur formation universitaire ni sur celui de leur profil professionnel mais sur la base du volontariat. Aussi, afin de maîtriser les enjeux et de connaître l'état scientifique de la question, le rapporteur s'entoure d'un comité de pilotage aussi hétéroclite et complet que possible, et il puise autant que faire se peut dans le Conseil scientifique de l'OPECST, composé de personnalités scientifiques de haut niveau dans différents domaines scientifiques ou technologiques. Ce comité accompagne le rapporteur tout au long de son rapport et sa composition est toujours validée par le Président et le Vice-président de l'OPECST, afin de s'assurer d'une diversité la plus large possible dans l'avis des experts. Indépendamment de la formation de base de ces parlementaires-rapporteurs, la plupart deviennent *de facto* des experts dans les domaines qu'ils étudient.
- 24 L'élu chargé du rapport mène toutes les auditions qu'il estime nécessaires, en France ou à l'étranger, pour analyser et comprendre la question d'un point de vue strictement scientifique. Vient ensuite le moment de la rédaction du rapport dans lequel, après avoir sommairement dressé l'état scientifique de la question, il formulera un certain nombre de recommandations politiques. Ainsi, comme c'est au parlementaire que revient la charge de la rédaction du rapport<sup>18</sup>, on retrouve moins de problèmes de lisibilité pour les élus que dans les TA où les experts exercent cette fonction. Et à la différence de nombreux autres offices européens, qui rencontrent des obstacles lorsqu'il s'agit de produire des analyses politiques mettant en évidence des options politiques, l'OPECST ne rencontre pas ces problèmes et peut même formuler des recommandations politiques puisque sa connaissance est produite par des politiciens. Les rapports du TA français diffèrent de ceux des autres offices de TA car l'OPECST a su allier dans ses écrits la rigueur scientifique attendue sur ces matières et un ton plus politique facilitant la réappropriation des parlementaires sur le sujet :
- 25 « Pourquoi est-ce qu'on se maintient ? Parce qu'on a réussi aujourd'hui à informer nos collègues sur un certain nombre de sujets en travaillant de deux manières différentes. Soit en faisant des rapports longs reconnus par la Communauté scientifique comme étant de bons rapports en faisant le point sur un sujet et avec souvent des propositions législatives dans le rapport. Soit en faisant des rapports beaucoup plus courts avec une journée d'audition, ce que je viens de faire sur les drones et la sûreté nucléaire. Là, on est très réactif, on peut organiser une réunion en moins d'un mois, avoir les meilleurs

spécialistes nationaux et européens et poser des questions sur un sujet précis.» (Président de l'OPECST, 2014, cité dans Parotte 2016).

- 26 Le modèle français apporte donc une solution particulière au problème de lisibilité des rapports souvent invoqué par les détracteurs du TA. Ici, ce n'est plus l'expert qui doit traduire un langage scientifique en options politiques utiles à l'action du décideur, c'est l'homme politique qui se donne les moyens et le temps de comprendre autant que possible les enjeux scientifiques d'une question, qu'il traduira par la suite en termes politiques.
- 27 Notons encore qu'en plus de l'étude de documents généraux préparés à leur intention par les organismes de recherche ou les industriels, des visites sur le terrain et des auditions privées, les rapporteurs peuvent parfois avoir recours à des auditions publiques<sup>19</sup> lorsqu'ils jugent cela nécessaire, par exemple à cause de la sensibilité d'une question à traiter. Ces auditions se font avant le vote du rapport et arrivent à susciter un réel débat parlementaire, au sein duquel les membres du Parlement pourront se prononcer. À ces réunions sont conviés différents types d'acteurs (des citoyens, des groupes de pression, de défense des entreprises ou de l'environnement, la presse,...) qui ont ainsi la possibilité (limitée) de s'exprimer et de prendre connaissance des positions des experts et de l'OPECST.

## Le pouvoir de l'office : un pouvoir de décryptage, d'intermédiation et d'influence

- 28 Avec bien plus d'une centaine de rapports à son actif, l'office a dégagé une méthode de travail dont les deux caractéristiques politiques principales sont sans doute l'indépendance éditoriale et le consensus parlementaire.
- 29 L'indépendance peut toutefois recouvrir des significations fort différentes. On peut parler d'indépendance politique (le fait qu'un TA soit peu soumis aux pressions politiques, ce qui est important pour sa survie), d'indépendance institutionnelle (pas de tutelle d'une autorité politique — ce qui est difficilement envisageable pour un TA parlementaire comme l'OPECST, fortement intégré au Parlement), d'indépendance professionnelle (le personnel opère lui-même les choix méthodologiques et techniques sans interférence avec un commanditaire éventuel — ce qui est inapplicable à l'OPECST car les commanditaires, les destinataires et les rapporteurs se confondent), et d'indépendance éditoriale (l'institution décide elle-même ce qu'elle diffuse et quand elle diffuse). Cette dernière témoigne effectivement du fonctionnement de l'OPECST : les prises de position à contre-courant de la supposée opinion publique, des milieux scientifiques ou des positions officielles des gouvernements successifs ont été monnaie courante dans l'histoire de l'office français. On peut citer à cet égard le rapport sur la téléphonie mobile de 2002<sup>20</sup> qui mit en évidence des éléments scientifiques réfutant les inquiétudes manifestées quant à son incidence sur la santé.
- 30 La même année, le rapport sur l'impact géographique des changements climatiques<sup>21</sup> appela à un renforcement drastique de la lutte contre l'effet de serre, considérant comme importantes les menaces sur le territoire français. En pleine vogue de l'énergie éolienne, le rapport sur les énergies renouvelables<sup>22</sup> a recommandé un réaménagement complet des priorités. Depuis ses débuts, l'office a enfin très certainement joué un rôle dans l'acceptation sociale du nucléaire en France. L'OPECST sert donc également à

« rationaliser » ou « éduquer » la position des citoyens par rapport à des alternatives technologiques, que ce soit dans le domaine de l'énergie ou autres.

- 31 Le consensus parlementaire est une autre dimension caractéristique de l'office de TA français. Nous l'avons dit, il s'exprime par la nomination fréquente, pour une même étude, de deux rapporteurs appartenant par exemple l'un à la majorité, l'autre à l'opposition. Un équilibre est également trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat, indépendamment des majorités parlementaires du moment, par la nomination conjointe d'un député et d'un sénateur comme rapporteurs d'une même étude. Le consensus est visible par l'adoption très fréquente par le Parlement des rapports de l'OPECST à l'unanimité. Cette précision est importante, puisque comme il reflète deux assemblées, l'office est parfois divisé politiquement. Depuis la création de l'OPECST en 1983, il apparaît qu'aucun changement substantiel n'a modifié le caractère consensuel, bicaméral, technique et parlementaire de l'office. On a tout de même assisté à certaines innovations : des auditions publiques ont parfois lieu sans saisine sur des sujets d'actualité (cela fut par exemple le cas en 2014 sur « les drones et la sécurité des installations nucléaires), et l'office de TA effectue également les évaluations des suites réservées aux recommandations qu'il a formulées auparavant. Dans ce cas précis, l'ancien rapporteur expose au Parlement celles des recommandations qu'il avait formulées, qui ont été suivies dans les faits. Ces innovations rendent plus populaire et crédible le travail de l'office, aussi bien parmi la population française qu'au sein des assemblées parlementaires.



### Le rapport du sénateur Marcel Deneux en 2002, sur l'impact géographique des changements climatiques

(D.R.)

- 32 Une autre constante qui mérite d'être soulignée dans les rapports de l'office est la modération à la fois dans le ton des analyses et dans la formulation des

recommandations. L'office ne s'interdit pas de mettre en lumière les erreurs de diagnostic, les défauts d'organisation ou les impasses stratégiques de la recherche et de l'industrie. À cet égard, si les responsabilités personnelles ne sont pas stigmatisées, les défauts d'organisation le sont sans complaisance. De même, des recommandations pressantes sont adressées aux organismes de recherche et au Gouvernement, mais avec un esprit positif et constructif. S'il n'est pas partie prenante dans les décisions gouvernementales et lors de l'adoption de projets ou de propositions de loi, l'OPECST a toutefois un pouvoir d'influence et d'orientation qui peut être mesuré par la fréquence de son intervention dans de grands dossiers scientifiques, par la présence de ses membres dans de nombreux conseils d'administration d'organismes publics ou par le taux d'application de ses recommandations.

## Discussion

- 33 Depuis 1983, l'OPECST destine ses services exclusivement au Parlement, et il constitue un espace privilégié où députés et sénateurs sont appelés à travailler ensemble, espace dont la composition reflète un souci d'équité puisque les deux chambres y sont représentées en nombre rigoureusement identique (18 députés et 18 sénateurs).
- 34 Les deux Chambres sont sur un pied d'égalité dans l'office. Contrairement aux offices de TA moins intégrés au Parlement, comme c'est le cas en Suisse, aux Pays-Bas, au Danemark ou en Norvège, personne d'externe au Parlement ne peut donc jamais faire appel à l'office car cela n'est pas prévu par la loi qui règle la saisine. On peut toutefois imaginer un lobby ou une entreprise demandant informellement ou officieusement à un groupe politique de saisir l'office d'un sujet mais il existe toujours une médiation politique. L'office français est donc exclusivement au service du Parlement et sert les instances du Parlement.
- 35 Ce qui distingue l'OPECST de l'ensemble des autres offices européens, c'est le travail titanesque fourni par ses membres, qui concentrent par conséquent à la fois la qualité de parlementaire et de praticien du TA. Cette spécificité est aujourd'hui devenue une condition essentielle à la survie et au bon fonctionnement de l'office parlementaire. C'est par ailleurs la raison pour laquelle le TA ne peut traiter que sept ou huit dossiers en profondeur sur une année, car les élus conservent bien entendu la totalité de leur travail de parlementaire.
- 36 Manifestement, on ne peut attendre une position entièrement neutre et scientifiquement robuste<sup>23</sup> des rapporteurs de l'OPECST, qui sont impliqués politiquement dans leurs autres activités. Faisant face à des options susceptibles de nécessiter des fonds publics, ils expriment leur opinion comme ils le feraient dans un débat parlementaire normal. Par conséquent, leurs opinions et leurs recommandations ne peuvent être considérées comme une analyse scientifique objective et indépendante, mais plutôt comme la réaction d'acteurs politiques concernant un problème avec lequel ils ne sont pourtant pas familiers au départ. Contrairement à ce qui peut se passer dans d'autres TA, le cas français met en évidence la rencontre de personnes qui se connaissent déjà : celles en charge de mener à bien les évaluations et les autres décideurs politiques. Ceci touche à la confusion des rôles entre commanditaires, destinataires et producteurs de la connaissance produite par le TA français. Ce sont les parlementaires eux-mêmes qui incarnent cet effacement des frontières, augmentant de ce fait la lisibilité des rapports qu'ils écrivent, tout en traçant une double frontière. La

première est la frontière qu'ils entretiennent entre eux et les scientifiques, dont l'utilisation instrumentale de l'expertise est décidée selon les modalités du rapporteur, qui incarne l'office dans son rôle principal : celui de rapprocher les mondes politique et scientifique. La seconde est la frontière créée *de facto* entre les parlementaires eux-mêmes par la pratique française de TA. Comme le résumait très bien Joly et al. :

- 37 « Pour les députés et les sénateurs, généralement peu férus de science et de technique, des sujets tels que le nucléaire ou les OGM sont des puits d'ennuis. La barrière de potentiel pour arriver à maîtriser de tels dossiers est telle, les agendas sont déjà tellement surchargés, que peu d'entre eux acceptent de s'y impliquer. L'habitude consiste alors à déléguer ces problèmes aux députés qui, par leur intérêt ou par leur passé professionnel, ont une bonne maîtrise du dossier. Ce sont alors quelques députés qui deviennent des experts parmi les experts. Et finalement, le débat au parlement n'est guère possible car il reproduit en son sein les clivages qu'organise notre société entre experts et non experts. La création de l'OPECST n'a hélas pas permis de changer les choses »<sup>24</sup>.
- 38 Au contraire, serions-nous tentés d'ajouter. D'une manière synthétique, nous pouvons parler du TA français comme d'un TA faiblement participatif. En effet, bien que l'OPECST organise des auditions publiques dès qu'un sujet est un peu tendu, pour s'assurer que les parlementaires pourront se prononcer le plus objectivement possible, dans ce seul cas, le public est « associé » au travail de l'OPECST qui n'a qu'une marge de manœuvre et une capacité d'expression très faibles. En effet, l'ouverture à la société est assez limitée puisque le public ne peut réagir et que une solution est déjà formatée et mise en avant par les parlementaires en quête de soutien et de connaissances anticipatives. Toutefois, l'objectif implicite que l'office de TA se fixe est de favoriser un débat plus serein en France concernant les questions technologiques et scientifiques. Afin d'éviter de traiter un problème purement scientifique de manière « émotionnelle », certains dirigeants de l'OPECST que nous avons rencontrés considèrent que l'un des rôles de l'office est aussi de servir de médiateur avec la société pour tenter de dépassionner un sujet controversé. Le discours de l'office français reflète donc sa volonté de se livrer à une entreprise de sensibilisation et d'information du grand public concernant certaines problématiques technologiques socialement controversées.
- 39 La tradition française de démocratie technique fortement empreinte du modèle de l'instruction publique<sup>25</sup> et du modèle wébérien de délégation de l'autorité aux experts scientifiques et aux élus politiques ne favorise guère un modèle de TA fortement participatif<sup>26</sup>. L'OPECST n'a effectué qu'une seule « conférence de citoyens » (en 1998, sur les organismes génétiquement modifiés [OGM], voyez l'entretien avec Daniel Boy dans ce même numéro), qui a certes stimulé le débat public et l'intérêt médiatique sur la question particulière des OGM, mais qui n'a pas conduit à une réelle appropriation de l'expérience par les acteurs clés, ni à une capitalisation des acquis<sup>27</sup>. Cette expérience fut la première du genre en France, et la seule conduite par l'OPECST. Elle s'éloigna du modèle danois de conférence de consensus en plusieurs points :
- Le comité de pilotage n'était pas considéré comme un espace délibératif et il fut fait le choix de le composer exclusivement d'experts ; le milieu associatif et les groupes d'intérêts en restèrent donc tout à fait absents.
  - L'exercice participatif ne comprit aucun dispositif d'évaluation qui aurait permis de générer une réflexion critique sur l'expérience.

- Les membres du panel de citoyens furent sélectionnés par un institut de sondage et non sur la base de candidatures volontaires.
  - L'idée de consensus, importante dans la tradition danoise (et dans la tradition de l'office), fut abandonnée et remplacée par une logique de compromis fondée sur l'opposition et le conflit. La conséquence la plus visible fut le changement d'intitulé de la « conférence de consensus », qui devint en France une « conférence de citoyens », laissant *de facto* une marge de manœuvre plus importante aux décideurs publics dans l'utilisation du texte<sup>28</sup>.
- 40 Du côté de l'OPECST, la réappropriation de l'exercice participatif fut ambivalente. Dans son rapport final, le député Le Déaut souligna d'une part l'importance capitale de cette innovation méthodologique dans la qualité du débat démocratique sur les OGM, mais au même moment il prit ses distances avec la conférence, la considérant comme un avis parmi tant d'autres collectés lors d'auditions et de rencontres d'experts, qui n'était différent de ces derniers que parce qu'il traduisait l'opinion d'un panel de non scientifiques. Alors qu'il avait accueilli le projet avec engouement, le Parlement français peina à s'y impliquer, voire à s'y référer. D'abord, l'exercice fut déserté par les parlementaires, qui ne participèrent (presque) pas. Les débats qui suivirent à l'OPECST furent par conséquent relativement pauvres<sup>29</sup>. Ensuite, il semble que le Parlement se montra mal à l'aise avec cet exercice participatif qu'il considéra comme manquant de légitimité selon le paradigme classique de la démocratie représentative. Même au sein de l'OPECST, certains députés ne cachèrent pas leur malaise face à un exercice qui court-circuitait les canaux traditionnels de représentation du peuple français. En conséquence, bien qu'elle ait constitué un exercice important d'ouverture à la société en recourant à des méthodes participatives innovantes, la conférence de citoyens menée à l'OPECST se traduisit ensuite par une rigidité et une relative imperméabilité du TA français à toute expérience similaire, susceptible de mettre en péril la démocratie représentative « telle que nous la connaissons ».
- 41 Cette « jalousie » des parlementaires à confier à des groupes extérieurs leurs prérogatives liées au processus législatif, au cadrage d'une problématique, à la collecte de données et à la délibération a déjà été mise en évidence dans la littérature scientifique. En termes de frontières, une méthode comme la conférence de consensus (ou la conférence de citoyens) repose essentiellement sur un abaissement volontaire des frontières, entre experts et profanes, entre décideurs et citoyens.
- 42 Cette expérience de l'OPECST pourrait nous amener à penser que cet estompement des frontières n'est pas possible à organiser à l'intérieur d'une enceinte trop limitée par les frontières institutionnelles strictes du Parlement, symboles par excellence de la démocratie représentative traditionnelle. C'est pourquoi les initiatives participatives importantes en France eurent lieu en-dehors de l'enceinte parlementaire, et restèrent éloignées de l'OPECST<sup>30</sup>. Quoiqu'il en soit, la pérennité de l'office ne semble pas menacée, même si l'arrivée massive du mouvement LREM va forcément ouvrir une période d'incertitude, puisque ce sont des nouveaux parlementaires qui vont devoir se familiariser avec le rôle et le fonctionnement de l'OPECST afin de le diriger.

---

## NOTES

4. Le mot « technique » deviendra par la suite « technologique ».
5. Loi n° 83609, 8 juillet 1983.
6. Christine Mironesco, *Un enjeu démocratique : le Technology Assessment*, Georg, Genève, 1997.
7. « Les députés débattent de la création d'un office des choix scientifiques et technologiques », *Le Monde*, 6 octobre 1982.
8. Maurice Laurent, *France: Parliamentary Office for Evaluation of Scientific and Technological Options in: Vig N. and Paschen H., eds. Parliaments and Technology*, New York, State University Press, 2000.
9. Les titres des quatre prochaines sections et les parties descriptives du fonctionnement de l'office sont directement inspirées de l'article descriptif de Claude Birraux, l'un des seuls traitant directement du fonctionnement de l'OPECST, et d'un fascicule publié conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat français sur l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Toutefois, nous les adaptons et nous les complétons largement par une série d'éléments d'analyse ; Claude Birraux, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique*, *Revue française d'administration publique*, 103-3, pp. 391-397, 2002.
10. Ce fut par exemple le cas de Claude Birraux ou de Jean-Yves le Déaut, tous deux anciens Présidents de l'OPECST, qui y participèrent jusqu'à leur retraite presque sans interruption depuis sa mise en place en 1983. Il faut toutefois noter que le raz-de-marée du mouvement politique du nouveau Président Emmanuel Macron, *La République en Marche (LREM)*, a profondément modifié cette situation car aucun des parlementaires « historiques » de l'OPECST n'a été réélu.
11. Pour une étude comparative de la manière dont trois offices de TA parlementaires (dont l'OPECST et son rapport de 2002 intitulé « Nanosciences et progrès médical »), nous renvoyons le lecteur à l'article : Sébastien Brunet, Pierre Delvenne, Catherine Fallon, Patrick Gillon, « *Dealing with Nanotechnology : Do the Boundaries Matter ?* », *Safety, Reliability and Risk Analysis*, CRC Press, London, 2009.
12. Voyez le rapport des députés C. Bataille et C. Birraux relatif à une loi en 2006 sur la gestion durable des déchets radioactifs (Assemblée nationale, *Doc. n° 2159*, Sénat, *Doc. n° 250*). Pour une analyse approfondie des rapports entre l'OPECST et la politique de gestion des déchets nucléaires, voyez Parotte (2016).
13. Céline Parotte, *L'art de gouverner les déchets hautement radioactifs. Analyse comparée de la Belgique, la France et le Canada*, thèse de doctorat, Université de Liège, 2016.
14. Il arrive très régulièrement que l'office désigne deux rapporteurs, souvent un député et un sénateur (on retrouve ici encore le souci de parité), de même qu'il est courant de voir travailler ensemble des hommes politiques n'appartenant pas au même groupe politique.
15. Maurice Laurent, *op. cit.*, p. 136.

16. Maurice Laurent, *op. cit.*, p. 130.
17. Voyez par exemple à ce sujet l'impressionnante liste de personnes auditionnées par le député Jean-Yves Le Déaut pour les besoins de son rapport relatif à la place des biotechnologies en France et en Europe (Assemblée nationale, Doc. n° 2046, Sénat, Doc. n° 158).
18. Pour le déroulement d'une étude et de la rédaction d'un rapport, voir l'article de M.A. Molinié et E. Schultz dans ce numéro.
19. Voyez par exemple le rapport relatif à l'audition publique sur l'épidémie de légionellose de novembre 2003 (Assemblée nationale, Doc. n° 1505, Sénat, Doc. n° 243), ou encore celui relatif à l'audition publique sur la Charte de l'environnement (Assemblée nationale, Doc. n° 869, Sénat, Doc. n° 306). Dans ce numéro, l'article de V. Potdevin et de S. Louvel analyse les auditions publiques à l'OPECST.
20. Rapport du 6 novembre 2002, par Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul, « L'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé » (Assemblée nationale, Doc. n° 346, Sénat, Doc. n° 52).
21. Rapport du 20 janvier 2002, par Marcel Deneux (Assemblée nationale, Doc. n° 3603, Sénat, Doc. n° 224).
22. Rapport du 14 novembre 2001, par Claude Birraux et Jean-Yves le Deaut, (Assemblée nationale, Doc. n° 3415, Sénat, Doc. n° 94).
23. Au sens de Armin Grünwald, *Technology Assessment at the German Bundestag: 'Expertising' Democracy for 'Democratising' Expertise*, Science and Public Policy, 30-3, p. 193-198, 2003.
24. Pierre-Benoît Joly, Gérald Assouline, Dominique Kréziak, Juliette Lemarié, Claire Marris, Alain Roy, « L'innovation controversée : le débat public sur les OGMs en France », Rapport de recherche, Grenoble : Institut National de Recherche en Agronomie, 2000, p. 158.
25. Michel Callon, *Des différentes formes de démocratie technique*, Annales des Mines - Responsabilité & Environnement, 9, pp. 63-72, 1998.
26. Pierre-Benoît Joly, Gérald Assouline, Dominique Kréziak, Juliette Lemarié, Claire Marris, Alain Roy, *op. cit.*
27. Cela étant sans doute dû en partie à un refus de mettre en place un dispositif d'évaluation de l'exercice participatif, pourtant extrêmement important si l'on en croit les spécialistes des conférences de consensus (Joss et Durant 1995).
28. Cette adaptation méthodologique n'est pas anodine et ne sera pas limitée à la France : elle témoigne de l'adaptation des méthodes et des concepts de TA qui sont souvent difficilement transposables d'un contexte politico-culturel à un autre.
29. Pierre-Benoît Joly, Gérald Assouline, Dominique Kréziak, Juliette Lemarié, Claire Marris, Alain Roy, *op. cit.*, p. 157
30. On peut prendre comme exemple les conférences de citoyens organisées par la Région Ile-de-France à Paris, en octobre 2006, sur les nanotechnologies. Ces dernières firent également l'objet de nombreuses initiatives participatives auparavant, à Grenoble, dans le contexte de la création d'un pôle technologique international, Minatec, et des résistances qu'il suscita.

---

## RÉSUMÉS

Il existe en Europe une diversité de modèles, d'approches et de pratiques de Technology Assessment (TA). De nombreux travaux ont déjà permis de catégoriser les organisations existantes en Europe. Pour appréhender d'une manière commune cette variété de TA on se réfère à deux dimensions principales : l'institutionnalisation par rapport au Parlement et le type de missions et de méthodologies poursuivies par le TA. Enzing (2012), Hennen & Ladikas (2009), Cruz et Sanz (2005) distinguent trois modèles : la « Commission parlementaire » (France, Grèce, Italie, Finlande), le « bureau parlementaire » (Suède, Allemagne, Royaume-Uni, Catalogne Parlement européen) et le modèle de « TA indépendant » (Suisse, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Autriche) appelé aussi « modèle interactif ».

France was the first country in Europe to establish a parliamentary office of technology assessment. This article traces back its history, details its modes of operation and explains the specificities of the TA model developed in France from the 1980's. While the practice of TA in Europe often consists in delegating the production of knowledge to scientific experts, supposed to enlighten policy makers, in France the situation is different. Indeed, the members of the Office are entrusted, in addition to their usual activities as parliamentarians, with the delicate task of evaluating technological choices and integrating them into the decision-making process.

## AUTEUR

### PIERRE DELVENNE

Politologue, Docteur en Sciences Politiques et Sociales de l'Université de Liège est chercheur qualifié du Fonds National de la Recherche Scientifique (FNRS) et Co-Directeur du Centre de recherches SPIRAL, au sein duquel il coordonne l'unité de recherche en science, technologie et société. pierre.delvenne@ulg.ac.be.