CNFPT

CONCOURS EXTERNE DE
CONSERVATEUR TERRITORIAL DE BIBLIOTHEQUES

SESSION 2013

Note de synthèse établie à partir d'un dossier comportant des documents en langue française

EPREUVE N° 3

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET : L'expert, entre savoir et décision.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Pierre-Benoit JOLY, *L'expertise scientifique dans l'espace public, réflexions à partir de l'expérience française,* Réalités industrielles, mai 2007	**Page 3**
Document n° 2	Agnès SINAÏ, *L'expertise scientifique, entre confinement et citoyenneté*, Actu-Environnement.com, L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement, 13 avril 2011. En ligne : http://www.actu-environnement.com	**Page 10**
Document n° 3	Pierre JAXEL-TRUER, *La science n'a pas de don de voyance*, M le magazine du Monde, 23 novembre 2012. En ligne : http://www.lemonde.fr	**Page 12**
Document n° 4	Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, *Quel statut pour l'expert ?* Revue française d'administration publique, 2002/3 – n°103, pp379 à 389, article disponible en ligne à l'adresse http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2002-3page-379.htm	**Page 14**
Document n° 5	Fabien PIASECKI, Jacques TESTART, Christian VELOT, Christophe MORVAN, *Santé et environnement : il est temps de sonner l'alerte… et l'expertise*, Libération, 4 octobre 2012	**Page 25**

Document n° 6	Etienne CENDRIER, André CICOLELLA, Véronique LAPIDES, Pierre MENETON, Christian VELOT, *Pour l'alerte et l'expertise, une loi nécessaire*, Médiapart, 20 novembre 2012. En ligne : http://www.mediapart.fr	**Page 26**
Document n° 7	Ronan DANTEC, Rapport n°24, Sénat, session ordinaire de 2012-2013, enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012. Extrait.	**Page 28**
Document n° 8	Daniel BENAMOUZIG, Jean-Claude BARBIER, Pierre-Yves GEOFFARD et Nicolas DUVOUX, *Les sciences sociales à l'épreuve de l'expertise*, Sociologie, 2011/1 – Vol.2, pp 91 à 105, article disponible en ligne à l'adresse http://www.cairn.info/revue-sociologie-2011-1-page-91.htm	**Page 35**
Document n° 9	Guy TUFFERY, *La charte nationale de l'expertise scientifique et technique*, Experts n°90, juin 2010, pp 46 à 50	**Page 44**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

3

L'expertise scientifique dans l'espace public

Réflexions à partir de l'expérience française

L'introduction de l'expertise scientifique dans le débat public ne va pas de soi. La parole de l'expert ne suscite pas, ou plus, la confiance immédiate, et il a donc fallu instituer des procédures pour adapter la communication d'un savoir aux exigences de la démocratie d'opinion. Dans les rapports entre science et politique, plusieurs modèles peuvent être distingués, à la lumière des crises et des ajustements des vingt dernières années.

par **Pierre-Benoit JOLY**, Inra TSV

Nombreux sont les auteurs à souligner l'importance croissante de l'expertise dans les techniques modernes de gouvernement, y voyant non seulement un nouvel instrument d'aide à la décision politique, mais une nouvelle forme de rapport savoir-pouvoir (Ewald 1991); (Beck 1986). Ainsi, le thème de l'expertise s'inscrit dans une tradition longue de théorie de la société en tant qu'étude des transformations des rapports entre pouvoirs (Weber), d'analyse de l'évolution des formes de gouvernementalité (Foucault) ou de scientificisation du politique (Habermas). Mais la reconnaissance croissante de ce que les risques ne sont le produit ni de la fatalité, ni de la nature, mais qu'ils sont « manufacturés » (Giddens) conduit actuellement à un réexamen critique de la question de l'expertise scientifique, celle-ci ne pouvant plus être considérée comme la source de connaissances objectives, indépendante de la société dans laquelle elle est produite. Certes, le rôle de la science et de la technique dans la fabrique de situations inédites et incertaines a été souligné de longue date. Mais c'est sans doute à la « faveur » de la série de crises et scandales qui a marqué les années 1990 (amiante, sang contaminé, Tchernobyl, vache folle, OGM…) que le sentiment de vulnérabilité de nos sociétés est désormais largement partagé. Cette série de crises provoque une remise en cause de l'organisation de l'expertise scientifique : elle n'est plus seulement l'affaire de quelques spécialistes, elle est débattue dans l'arène publique. Ainsi, par exemple, le rapport du Parlement européen sur la vache folle (Rapport Ortega, 1997) critique sévèrement le manque d'indépendance de l'expertise. Il en va de même, en France, avec le rapport Guilhem-Mattei (1997). La figure d'une expertise alibi, soumise aux intérêts des lobbies économiques et politiques, est alors omniprésente. Bon nombre d'acteurs politiques vont saisir cette opportunité pour réformer le système de gestion de la sécurité sanitaire.

Afin de prendre la mesure des transformations de l'expertise, nous proposons de procéder en quatre étapes. Nous reviendrons, tout d'abord, sur les travaux réalisés avant que l'expertise n'ait été publiquement mise en cause, car ces travaux constituent la matrice dans laquelle sont conçues les différentes options d'agencement des rapports entre les différents pouvoirs (scientifique, économique, médiatique, politique) à l'œuvre. Suivra la présentation de ces différentes options, ou modèles idéal-typiques. Les deux sections suivantes

seront consacrées à deux dimensions – essentielles - des transformations de l'expertise au cours des années 1990. La section 3 discutera le mouvement de procéduralisation qui marque cette période avec, notamment, la création des agences sanitaires. Dans un pays caractérisé par une tradition technocratique, ce mouvement est extrêmement important, car il conduit à une institutionnalisation de l'expertise en tant qu'activité à part entière. Enfin, nous consacrerons la dernière section à l'analyse de la portée des expériences d'évaluation des risques dans les forums hybrides.

AVANT QUE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE NE SOIT MISE EN CAUSE DANS LES ARÈNES PUBLIQUES

En 1989, le ministère de l'Environnement organise un colloque à Arc-et-Senans, dont le titre « Les experts sont formels ! », formulé sur un ton ironique, est révélateur d'un large consensus sur la critique d'une conception positiviste de l'expertise. Prenant acte de la complexité des problèmes d'action publique et du caractère incertain et controversé des connaissances mobilisables, deux propositions sont alors formulées.

P. Roqueplo définit l'expertise comme la traduction de l'énoncé d'une connaissance [acquise] dans une communauté scientifique dans son énoncé apporté en réponse à une question posée dans un objectif décisionnel (Roqueplo 1991). Si les scientifiques s'en tiennent à l'énoncé des connaissances certifiées, ils ne répondent pas à la question posée par le politique. Inexorablement, l'expertise suppose de dépasser les limites de savoir du scientifique : c'est en raison même de la responsabilité qu'ils endossent en acceptant de contribuer à un processus décisionnel que les experts y sont conduits (1). Ainsi, l'avis de l'expert serait biaisé par des considérations non scientifiques : l'idée qu'il se fait des intérêts en présence, sa conception de l'intérêt général, son attachement à des intérêts particuliers... Face à ce problème, Roqueplo se situe dans l'éthique de l'objectivation, qu'il définit comme la pratique institutionnelle du doute méthodologique : adoptant une position popérienne, il considère que la connaissance résulte d'un combat systématique contre les « *certitudes incontrovertables* » (Roqueplo, 1991). Il faut donc développer l'expertise contradictoire, car c'est l'espace dialectique ouvert par le conflit entre scientifiques-experts qui, à la fois, contient et exprime la base objective de leur expertise collective et son articulation au processus de décision (Roqueplo, 1991, p. 54). D'où, son idée d'instituer des « parlements du savoir » – structures collectives permettant d'organiser des controverses interdisciplinaires et de produire une « *connaissance raisonnable, intégrant autant que possible l'ensemble des connaissances disponibles* » (*ibidem*, p. 49) (2). Ces controverses entre experts ne doivent pas être publicisées, car la diffusion d'informations non certifiées pourrait inquiéter le public, voire provoquer des phénomènes hystériques ou des mouvements d'opinion incontrôlables, et les désaccords entre experts nourrissent une attitude sceptique, voire relativiste, à l'égard de la connaissance scientifique

Tout comme Roqueplo, M. Callon et A. Rip remettent en cause le mythe des « faits parlants ». Callon et Rip proposent de dépasser la conception de l'expert en tant que médiateur, pour définir l'expertise comme une activité de recherche de compromis entre ce que l'on sait, ce que veulent et attendent les acteurs et les procédures à suivre pour élaborer les normes (Callon 1991). C'est l'ensemble du dispositif socio-technique qui produit l'accord, le compromis, entre trois pôles : le pôle des « technosciences », le pôle du droit et des réglementations et le pôle du monde socio-politique et de l'économie. Le dispositif d'expertise a donc pour rôle d'organiser les confrontations nécessaires, afin de *mettre à l'épreuve* les énoncés et les arguments *de toute nature*. Ils proposent alors la notion de « forum hybride » :

« Il s'agit bien d'un forum, puisqu'on y trouve des acteurs qui débattent et qu'en outre, à tout moment, de nouveaux acteurs peuvent en principe entrer dans le débat. Il est hybride, car ces acteurs, les problèmes qu'ils formulent et les ressources qu'ils mobilisent sont hétérogènes » (*Ibidem*, *p. 233*).

Les deux positions renvoient à des conceptions différentes des rapports entre science et politique. Soit l'on considère que, *grosso modo*, la science et la politique ont des ressorts et des modes de fonctionnement essentiellement différents ; le flou est localisé à la frontière. Dans ce cadre, on peut admettre qu'il existe des situations de forte incertitude et de controverses, ce qu'exprime par exemple la notion de science post-normale de Ravetz et Funtowicz (1991) ; c'est aussi la position de Jasanoff lorsqu'elle propose le concept de *regulatory science* (Jasanoff 1987). Mais en tout état de cause, ces variantes se définissent par comparaison à un modèle de « science normale ». C'est la position de Roqueplo, qui s'inscrit dans une éthique de l'objectivation.

Soit l'on considère que l'hybridation entre science et politique – entre faits et valeurs, nature et société... – est plus profonde, qu'il n'y a pas de frontière car les catégories pures n'existent pas, que la production de connaissances est distribuée, et qu'il n'y a pas de véritable critère de démarcation entre science et non-science. C'est cette position qui fonde le modèle du forum hybride de Callon et Rip. Cette position est défendue par une partie des chercheurs des STS (Latour, Callon, Stengers,...). Les controverses socio-techniques peuvent alors jouer un rôle essentiel dans l'ouverture des « boîtes noires » (Latour) qui rend possible un véritable processus infor-

(1) Dans son ouvrage de 1996, P. Roqueplo parle de transgression : « l'expert transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir » (p. 20) ; *« Intervenant comme expert dans un domaine complexe, un scientifique transgresse toujours, consciemment ou non, ignore, l'avoue d'une certaine manière »* (p. 40).

(2) Roqueplo précise qu'il choisit le terme « parlement » plutôt que « forum » pour insister sur le caractère institutionnel d'un tel fonctionnement.

mel d'évaluation de la technologie (Callon, 1981) (Rip, 1986). Pour les tenants d'un constructivisme fort, il n'y a pas de démarcation nette entre les experts et les profanes, pas de hiérarchie entre les différents savoirs. En ce sens, l'ouverture de l'expertise est essentielle, en ce qu'elle contribue à la mise à l'épreuve des énoncés et, finalement, à la fiabilité des connaissances scientifiques sur lesquelles se basent les décisions collectives.
Ces deux positions sur la nature des relations entre science et politique vont avoir une forte influence sur les transformations institutionnelles provoquées par la mise en cause publique de l'expertise scientifique à finalité politique.

TROIS MODÈLES ALTERNATIFS POUR RÉPONDRE À LA MISE EN CAUSE DE L'EXPERTISE

A partir du milieu des années 1990, l'expertise est donc publiquement mise en cause. La question de la « bonne organisation » de l'expertise est débattue dans les diverses arènes du débat public : au parlement, dans les journaux, dans les nombreux colloques organisés à ce sujet…
Plusieurs options sont disponibles. Dans la logique du modèle standard de l'expertise, qui s'impose au niveau international, on peut en premier lieu chercher à purifier la science, en organisant la séparation entre science et politique. Le modèle en quatre étapes – estimation, évaluation, gestion, communication – conçu par le *National Research Council* des Etats-Unis en 1983 en est la référence officielle (NAS 1983). La séparation entre évaluation et gestion vise à garantir l'indépendance de l'expertise et à éviter, ainsi, la prise en compte de facteurs non-scientifiques dans l'évaluation des risques. La séparation vise deux objectifs complémentaires : préserver la fiabilité des connaissances et légitimer l'expertise, en restaurant l'autorité et la probité de l'instance.
Une seconde option découle d'une remise en cause plus fondamentale de la figure de l'expert représentant l'autorité de la science. Comme on l'a vu précédemment, les recherches en sciences sociales ont déconstruit ce mythe. Dans le modèle du forum hybride, la séparation entre évaluation et gestion des risques est récusée et, dans ce cadre, l'idée d'indépendance de l'expertise n'a pas grand sens. Alternativement, on peut chercher à fixer les catégories par une procéduralisation de l'expertise et une codification de ses activités. On sait que c'est la position de Roqueplo (1996). Cette position a également été défendue par Hermitte (1997), qui s'appuie sur le modèle de l'expertise judiciaire. Ces deux auteurs ont mis l'accent sur l'importance des procédures d'expertise contradictoires pour la production de connaissances fiables.
Ces trois modèles idéal-typiques (Cf. tableau) sont aussi porteurs de conceptions différenciées de la démocratie. Le modèle standard s'appuie sur les mécanismes classiques de délégation aux experts et aux représentants scientifiques ; dans le modèle procédural, le principe du débat contradictoire est censé restaurer les rôles respectifs du scientifique et du politique, dans le modèle du forum hybride, la participation des groupes concernés est indispensable afin que soit produite une définition partagée de ce que sont les risques et des conditions de leur prise en charge.
Mais une des distinctions essentielles entre ces trois modèles tient à des conceptions différenciées de ce que sont les risques. Analyser les *risques réels* (modèle procédural), c'est admettre que les connaissances scientifiques sont toujours limitées et qu'il est impossible de faire l'impasse sur l'analyse des contextes spécifiques, sur les pratiques concrètes des agents, sur les mesures de gestion des risques dont il est nécessaire de connaître les limites… (Chevassus, 2000). Il faut alors admettre que l'évaluation des risques ne se limite pas à la mobilisation de connaissances *scientifiques* pour éclairer une décision publique. L'approche des risques réels exige

	Modèle standard (positiviste)	Modèle procédural	Modèle du forum hybride
Représentation des risques	Risques avérés mesurables opposition risques objectifs risques subjectifs	Risques « réels »	Débordements Hybrides entre faits et valeurs
Nature du processus d'expertise	Objectivation	Médiation entre science et décision	Etablissement de compromis
Fiabilité des connaissances	Produit de la participation de la science (« savoirs scientifiques »)	Produit par le contradictoire (« savoirs scientifiques et savoirs issus de l'action »)	Produit par les controverses incluant notamment les « co-experts » les groupes concernés (« savoirs distribués »)
Légitimation	Résulte de l'indépendance et de la référence à l'autorité de la science	Résulte d'un ensemble de principes et de procédures	Résulte de la robustesse des énoncés et de l'inclusion des groupes concernés
Démocratisation	Cadre standard « délégation à la science et aux élus »	Principes de la « bonne gouvernance » (transparence, participation, …)	Dialogique remise en cause, double délégation

Tableau - Les trois modèles de l'expertise.

que puissent être mobilisés, en même temps, des savoirs scientifiques et des savoirs de l'action, ces derniers relevant de l'expérience des acteurs et des parties prenantes. La notion de risques réels est donc beaucoup plus large que la notion de risques avérés, attachée au modèle standard de l'expertise. Le modèle procédural relève ainsi de l'approche pragmatique proposée par Habermas pour dépasser les limites de l'opposition classique entre *modèle technocratique* et *modèle décisionniste*. Comme l'indiquait Rip dès 1985, l'essence de cette approche est de prendre en compte les singularités de toute situation individuelle, ce qui renvoie à l'idée du risque réel (Rip 1985).

Les débats sur l'organisation de l'expertise dans les sphères politique et administrative se polarisent sur l'opposition entre le modèle standard et le modèle procédural (Joly 1999). On peut avancer, à cela, plusieurs explications : d'une part, le modèle standard, comme son nom l'indique, constitue la référence institutionnelle de base. S'inscrivant dans une logique positiviste, il a l'avantage de s'accorder aux conceptions dominantes dans les institutions scientifiques et administratives. Le modèle du forum hybride, affirmant une forte symétrie entre science et politique et le caractère intangible de la distinction entre les deux pôles, constitue une option radicale, difficilement réappropriable par les acteurs traditionnels. De plus, il s'avère difficilement compatible avec certains accords internationaux qui se réfèrent explicitement à la « preuve scientifique » comme fondement des mesures de gestion des risques (3). Ainsi, du point de vue des institutions, le modèle procédural constitue la véritable alternative au modèle standard (4). Il présente en outre plusieurs avantages. Tout d'abord, en développant l'analogie avec l'expertise judiciaire, ce modèle mobilise la référence à un ensemble de procédures dûment éprouvées, ce qui présente à la fois l'avantage d'une possible opérationnalisation par des institutions qui s'approprient ce modèle et celui de sortir l'expertise scientifique d'un particularisme fort. En même temps, tout en se référant à la science comme activité spécifique, ce modèle s'accommode de la remise en cause des mythes de l'expertise et il offre une série de solutions pratiques.

Mais la question de l'information et du débat public est aussi très investie par de nombreux acteurs. Le droit à l'information et le principe du débat s'imposent comme les instruments d'une « nouvelle gouvernance négociée » (Lascoumes 1997), (Lascoumes 2004). Cette évolution se manifeste par de nombreuses initiatives dans le domaine environnemental, notamment la loi de démocratie de proximité de 2003, qui transcrit la convention d'Aarhus en droit français. La réception de l'ouvrage « Agir dans un monde incertain » (Callon 2001), qui promeut le modèle du forum hybride, illustre l'intérêt pour des approches ouvertes faisant une large place à la participation des publics concernés aux procédures d'évaluation des risques.

LA PROCÉDURALISATION DE L'EXPERTISE : DIFFUSION DU MODÈLE PROCÉDURAL OU ÉMERGENCE DE NOUVELLES BUREAUCRATIES TECHNIQUES ?

Le mouvement de procéduralisation est de grande ampleur, car la crise de l'expertise ouvre un espace propice à la mise en œuvre de réformes ambitieuses. La loi sur la sécurité sanitaire de juillet 1998 réorganise l'évaluation et la gestion des risques en créant de nouvelles agences. Ces nouvelles bureaucraties s'acquittent, dès lors, de leurs missions en définissant, étape par étape, les procédures qu'il est nécessaire de respecter afin de produire une « bonne » expertise. Dans ce sens, il est significatif d'observer que, comme de nombreuses activités, l'expertise fait l'objet de démarches d'assurance qualité et de production de normes : l'Association Française pour la Normalisation (AFNOR) a récemment publié une norme sur la qualité en expertise (Norme NF X 506110 de mai 2003).

La réflexion académique sur le modèle procédural de l'expertise met l'accent sur trois grands principes : le contradictoire, la transparence et l'indépendance (Hermitte, 1997) ; (Roqueplo, 1997) ; (Joly, 1999) ; (Noiville 2003)b ; (Godard 2003) ; (Setbon 2004). Les discours institutionnels (voir notamment les documents de l'Afssa) mettent quant à eux l'accent sur les principes d'excellence, de transparence et d'indépendance. La transparence et l'indépendance répondent à une demande sociale forte, des manquements flagrants à ces principes ayant été relevés dans les épisodes du nuage de Tchernobyl, du sang contaminé ou de la vache folle. Ces deux principes ne sont pas sans effet, car ils permettent à des acteurs extérieurs au processus d'expertise de se saisir de ses productions et ils représentent une innovation réelle, dans un système marqué par une tradition de secret. Mais ces principes sont tout à fait compatibles avec le modèle standard de l'expertise. C'est donc le *principe du contradictoire* (emprunté à l'expertise judiciaire) qui marque la ligne de séparation avec le modèle procédural (Hermitte 1997), (Roqueplo 1997). La fiabilité des connaissances ne tient pas à la croyance en la production d'une vérité objective, mais résulte du débat contradictoire.

S'il faut, en premier lieu, souligner la généralisation de l'expertise collégiale, on doit aussi en distinguer différentes formes : comités d'experts permanents (par exemple les comités d'experts spécialisés de l'Afssa), comités d'experts *ad hoc* répondant à la demande ponc-

(3) On songe notamment aux accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accords SPS) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Sur ce point voir Noiville et Sadeleer (2001) et Noiville (2003a).

(4) Le succès du petit livre rouge de Roqueplo, transcription d'une conférence donnée à l'INRA au cœur de la crise de la vache folle, le 9 avril 1996, est illustratif d'un type de littérature intermédiaire, entre la production académique et la littérature administrative.

tuelle d'un commanditaire, généralement public (Groupe sur les radiations du Nord Cotentin…), comités *ad hoc* s'auto-saisissant d'un problème (comités de l'Académie des Sciences sur les dioxines, sur les OGM…). A cette variété de formes correspond une variété de règles de procédures. Cependant, ces comités ne fonctionnent pas, en général, selon le principe du contradictoire évoqué par Roqueplo ou Hermitte. En réalité, il s'agit, le plus souvent, d'une forme de collégialité restreinte, l'objectif étant de construire un consensus à partir d'une pluralité de positions.

Prenons deux exemples qui ont fait l'objet de nombreuses investigations : le cas de la Commission du génie biomoléculaire et celui du « comité Dormont » (Comité interministériel sur la maladie de la vache folle). En premier lieu, bien que leur composition vise à réunir une expertise plurielle, on peut observer, dans ces deux comités, la permanence du modèle consensuel. Cela tient au fait que les membres de comités d'experts se situent le plus souvent dans une « éthique de l'objectivité » (pour reprendre les termes de Roqueplo) et qu'ils considèrent que la source des éventuels désaccords est d'origine « non scientifique ». Comme l'indique Granjou (2004), la production d'un avis consensuel « reste pour les experts la preuve d'une discussion poussée et sérieuse, capable d'intégrer les divergences en les réduisant » (p. 163).

En réalité – et c'est le second point important – l'expérience de ces deux comités montre que les désaccords s'expliquent généralement par des divergences dans le *cadrage des expertises*. Ces divergences comportent plusieurs dimensions :

- la dimension du cadre : les arguments recevables se limitent-ils aux risques sanitaires au sens strict, ou bien tiennent-ils compte des effets environnementaux, voire agro-écologique, économiques et sociaux… (Roy, 2001) ; (Marris 1999) ? ;
- le type de connaissances mobilisées, qui peut influencer la définition des risques et les instruments d'évaluation, compte tenu de la diversité des cultures épistémiques ;
- le rapport aux « risques réels », c'est-à-dire la prise en compte, dans l'évaluation, de l'efficacité des mesures de limitation des risques (Chevassus 2000), (Godard 2000) ;
- le cadre d'interprétation (ou référentiel) (Setbon 2004) : se situe-t-on dans le cadre d'une expertise pré-



C'est sans doute à la « faveur » de la série de crises et scandales qui a marqué les années 1990 (amiante, sang contaminé, Tchernobyl, vache folle, OGM…) que le sentiment de vulnérabilité de nos sociétés est désormais largement partagé (tests sanguins systématiques des animaux, laboratoire vétérinaire départemental de Haute-Garonne).

cautionneuse ou bien dans celui d'une analyse risque/bénéfice ou encore d'une simple évaluation des risques avérés ?

Selon les différentes façons de cadrer le problème, le type de connaissances pertinentes est tout à fait différent. Au sein de la CGB, la plupart des conflits ponctuels tiennent à ces différences de cadrage, que l'on peut résumer par la tension entre une philosophie de progrès (qui prône un cadre étroit de l'expertise) et une expertise précautionneuse (qui revendique une analyse systémique des effets complexes et à long terme (Roy, 2002 ; Granjou, 2004)). Par exemple, un désaccord

persistant porte sur les tests de toxicité subchronique demandés par un expert minoritaire – mais rejetés par une majorité d'experts, qui considèrent que ces tests ne sont pas pertinents et que les coûts induits freineraient l'innovation. Ainsi, selon le cadrage, ce qui pour certains chercheurs correspond à des arguments extra-scientifiques peut être considéré par d'autres comme des questions pertinentes, compte tenu notamment de cultures épistémiques différentes. Le fait même de qualifier d'extra-scientifique l'origine de certains désaccords suppose que le cadre de référence n'est pas discutable. Développer une alternative au modèle standard de l'expertise nécessite de créer des espaces de controverses, qui permettent de discuter les cadres de l'expertise et qui, en même temps, permettent d'identifier les modèles de société implicites incorporés dans la construction de « faits scientifiques objectifs ».

Ce point de discussion se cristallise, en France, sur la proposition d'un second cercle de l'expertise. À l'origine, cette proposition fut formulée par la Conférence de Citoyens sur les OGM de 1998 (Marris 1999): convaincus qu'il était nécessaire que l'évaluation des risques des OGM prenne en compte les préoccupations des citoyens, mais observant que la participation de non-experts à la CGB n'avait pas produit un tel effet, les membres du panel de la Conférence eurent l'idée d'un second cercle, dédié à une évaluation par les citoyens. Cette idée fut reprise par le rapport (Kourilsky 2000) sur le Principe de Précaution et discutée dans différentes instances – par exemple au Conseil national de l'Alimentation (CNA 2001) – sans pour autant lever les ambiguïtés quant à son rôle et à sa composition (5). Toujours est-il qu'une telle proposition n'a pas trouvé de place dans le nouveau système d'expertise et de gestion des risques dominé par les agences sanitaires. Ce système peut être décrit comme une procéduralisation poussée du modèle standard, la part réservée à l'expertise contradictoire et au débat public étant des plus réduites (Benamouzig 2005). En réalité, c'est en dehors des agences sanitaires que l'on va trouver les expériences d'ouverture de l'expertise aux acteurs de la société civile.

LA PART OUBLIÉE DE LA GESTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Après avoir montré qu'en réalité, le modèle procédural de l'expertise converge avec le modèle standard, une critique plus fondamentale doit être adressée à ce premier modèle. En mythifiant le modèle de la contre-expertise comme horizon de la démocratisation de l'expertise, le danger serait de s'en tenir à une conception étroite où l'expertise serait motivée par l'urgence des menaces et la nécessité de mesures préventives et correctives. Or, la gestion des risques ne se situe pas seulement dans ce régime d'action marqué par une temporalité courte ; elle relève aussi d'un temps long – celui de la transformation des systèmes techniques, de l'évolution des options socio-techniques et de la création de nouvelles compétences. Qu'éclate la crise de la vache folle, et il faut concevoir, dans l'urgence, des mesures de protection de la santé humaine ; il faut aussi réévaluer le fonctionnement d'un système d'élevage, dans ses dimensions économiques, sociales, environnementales, éthiques et sanitaires ; il faut encore mettre en œuvre des recherches qui permettront de transformer les moyens de traque des prions, d'éliminer efficacement les matériaux à risque, de concevoir des systèmes alternatifs d'approvisionnement en protéines… Or, les cas qui posent le plus problème, les risques de la modernité (Beck, 1992) ou « risques collectifs biosociaux » (Hatchuel 2001) sont caractérisés par des connaissances controversées, un niveau d'incertitude élevé et un désaccord sur les objectifs politiques ou sociaux. Dans ces cas, il ne s'agit pas de clôturer les débats et de sélectionner le bon choix qui, à l'image de la procédure judiciaire, constituerait un verdict définitif : il s'agit « d'éviter la sélection trop précoce des solutions, de multiplier les alternatives et les initiatives » (Hatchuel, 2001, p. 33). L'expertise peut ainsi nourrir l'ouverture de voies de recherche.

Le modèle du forum hybride, qui connaît un certain renom avec la large diffusion de l'ouvrage « Agir dans un monde incertain », s'avère potentiellement intéressant pour traiter ces phénomènes. Ses auteurs le dotent d'ailleurs de toutes les vertus : les forums hybrides devraient contribuer à de meilleures décisions techniques, en permettant de discuter assez tôt des cadres de référence qui s'avèrent par la suite étroits ; il devrait aussi contribuer à la construction de la démocratie par un travail d'élaboration de mondes communs. Mais, au-delà de la remarque précédente concernant la réception de ce modèle dans les institutions traditionnelles, il faut aussi souligner des problèmes plus fondamentaux. La notion de forum hybride englobe deux réalités fort différentes : des espaces de controverses, liés à la mobilisation d'acteurs concernés ; des espaces dédiés à la délibération sur les techniques. Il faut dépasser cette conception des forums hybrides comme espaces d'intercompréhension où les acteurs sont mus par la volonté de construire un monde commun et où les jeux de pouvoir, de rhétorique et de captation d'audience peuvent être considérés comme marginaux.

Dans les controverses publiques, une partie des confrontations a lieu dans les arènes médiatiques. Or, la médiatisation d'un problème n'est pas synonyme d'un traitement plus démocratique. Dans certains cas (comme, par exemple, pour l'épidémie de sida), elle peut constituer le terrain de l'extension des rapports de domination, même si elle s'avère le seul moyen de remettre en cause les cadrages dominants

(5) S'agit-il de compléter l'évaluation traditionnelle des risques par une expertise socio-économique, mobilisant aussi des chercheurs en sciences économiques et sociales ? Ou, bien convient-il d'instituer un espace de débat réunissant les différentes parties prenantes, afin d'organiser une délibération ouverte sur la gestion des risques ?

(Dalgalarrondo 2004). Il faut donc considérer avec attention l'ensemble des contraintes qui s'exercent sur des acteurs qui mettent en œuvre des stratégies de publicisation, ainsi que l'effet de la grammaire des arènes publiques – notamment les arènes médiatiques – sur le formatage des problèmes.

Il en va de même pour les espaces dialogiques dédiés, qui bénéficient depuis quelques années d'un intérêt croissant. On observe un véritable foisonnement d'initiatives : conférences de citoyens, débats publics organisés par la Commission nationale du débat public, expériences d'expertise pluraliste (Groupe radioécologie Nord-Cotentin…), évaluations interactives (cas des OGM vigne…)… Leur analyse montre que, bien menées, ces formes de délibération publique permettent de questionner les cadrages étroits définis par les experts des domaines concernés. Cependant, dans la plupart des cas, la place de ces espaces dédiés est problématique : s'agit-il de circonscrire les espaces de controverse ? Quelle est l'articulation avec les processus de décision ? Même si l'on reconnait l'importance d'une influence indirecte (par exemple, contribuer *via* la délibération à l'émergence de nouveaux référentiels pour l'action publique), l'articulation entre les dispositifs délibératifs et les processus de décision doit être clairement définie, ne fût-ce que sous la forme d'une obligation de prise en compte (Chambat 2001).

Qu'il s'agisse d'espaces de controverses ou d'espaces dialogiques dédiés, les connaissances sur les fonctionnements des forums hybrides sont encore insuffisantes pour que leur intérêt potentiel soit pleinement mobilisable. Si l'on prend au sérieux la nécessité de ne pas oublier la dimension longue de la gestion des risques technologiques, cela nous conduit à conclure en soulignant le besoin d'un renforcement des recherches dans ce domaine.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Beck, U. (1986). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris, Aubier, 2001 pour la traduction française (première édition allemande en 1986, *Risikogesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main).

Benamouzig, D., Besançon, J. (2005). *Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France*. Sociologie du Travail.

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.

Callon, M., Rip, A., (1991). *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise*. Environnement, science et politique. J. Theys. Paris, Germes. 13: 227-238.

Chambat, P., Fournau, J.P., (2001). *Débat public et participation démocratique. Le débat public : une réforme de l'État*. S. Vallemont. Paris, LGDJ.

Chevassus, B. (2000). *L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ?* Conférence de l'OCDE « *La sécurité sanitaire des aliments issus d'OGM* », Edimbourg, février 2000.

CNA (2001). *La nécessité du débat public et ses aspects méthodologiques dans le domaine alimentaire*. Paris, ministère de l'Agriculture, Conseil national de l'Alimentation.

Dalgalarrondo, S. (2004). *Sida : la course aux molécules*. Paris, EHESS.

Ewald, F. (1991). *L'expertise, une illusion nécessaire. Environnement, science et politique*. J. Theys. Paris, Association GERMES, Cahier n° 13.

Godard, O. (2000). *Le principe de précaution. Une nouvelle logique d'action entre science et démocratie*. Ecole Polytechnique. Laboratoire d'Econométrie. Paris.

Godard, O., Henry, C., Lagadec, P., Michel-Kerjan, E., (2003). *Traité des nouveaux risques*. Paris, Folio Actuel.

Hermitte, M. A. (1997). *L'expertise scientifique à finalité politique. Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts*. Justices 8 (octobre/décembre) : 79-103.

Jasanoff, S. (1987). *Contested Boundaries in Policy-Relevant Science. Social Studies of Science* 17 : 195-230.

Joly, P. B. (1999). *Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique*. Revue Française des Affaires Sociales 53 (1) : 45-53.

Kourilsky, P., Viney, G., (2000). *Le principe de précaution*. Paris, Odile Jacob/ La documentation Française.

Lascoumes, P. (1997). *L'information, arcane politique paradoxal*. CNRS: Séminaire du Programme Risques collectifs et situations de crise (Actes de la huitième séance). Paris.

Lascoumes, P., Le Galès P., Ed. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Les Presses de Sciences Po.

Marris, C. (1999). *OGM : comment analyser les risques ?* Biofutur 195 : 44-46.

Marris, C., Joly, P.B., (1999). *Between consensus and citizens : Public participation in Technology Assessment in France*. Science Studies 12(2) : 3-32.

NAS (1983). *Risk assessment in the Federal Government: Managing the process*. Washington, DC, National Academy Press.

Nouville, C. (2003). *Du bon gouvernement des risques*. Paris, PUF.

Roqueplo, P. (1991). L'expertise scientifique : convergence ou conflit des rationalités. *Environnement, science et politique: les experts sont formels*. J. Theys. Paris, GERMES. 13 : 43-80.

Roqueplo, P. (1996). *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, INRA.

Setbon, M., Ed. (2004). *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*. Paris, Elsevier.

DOCUMENT n° 2

10

ACTU ENVIRONNEMENT

L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement

L'expertise scientifique, entre confinement et citoyenneté

L'affaire du Médiator comme la catastrophe de Fukushima sont plus que des accidents isolés. Elles révèlent une certaine faillite de l'expertise et posent la question de la compétence et de l'indépendance des experts au temps de la société du risque.



Le sociologue allemand Ulrich Beck a théorisé la société du risque comme la forme de modernité actuelle où il ne s'agit plus seulement de rentabiliser la nature, de libérer l'homme des contraintes traditionnelles, mais aussi et surtout de résoudre des problèmes induits par le développement techno-économique lui-même. Dans la modernité avancée, écrit Ulrich Beck, la production de richesses est systématiquement corrélée à la production de risques. Ainsi la société du risque implique-t-elle, pour Ulrich Beck, une forme de réflexivité : le processus de modernisation est à lui-même objet de réflexion et problème. "*Les questions portant sur le développement et l'introduction de technologies se doublent de questions de « maniement » politique et scientifique liés à des techmologies qui existent actuellement ou que l'on envisage d'introduire. Plus les risques augmentent, plus on doit promettre de sécurité, et il faut constamment répondre aux assauts d'une opinion publique vigilante et critique par des interventions cosmétiques ou réelles sur le développement technico-économique*".

Des experts face à la défiance

Cette modernité réflexive s'accompagne d'une crise de confiance des citoyens vis-à-vis de l'Etat et des experts, à mesure que les crises sanitaires et les catastrophes industrielles actualisent les risques. Le quotidien Le Monde, à propos de l'accident de la centrale de Fukushima, soulignait récemment la prise de conscience, au Japon, des carences de l'Etat et des opérateurs nucléaires. L'ancien gouverneur de la préfecture de Fukushima n'a-t-il pas lui-même dénoncé le fait que l'Agence pour la sécurité nucléaire et industrielle japonaise (NISA) a mis deux ans pour révéler aux autorités publiques que Tepco avait falsifié le contenu de rapports d'inspection concernant des dégâts détectés sur l'enveloppe du coeur de deux réacteurs dans la centrale de Fukushima Daiichi ? Ce pays, qui a pris des risques énormes pour sa population au nom de l'expansion économique, a connu des catastrophes sanitaires de grande ampleur, comme l'intoxication par le mercure à Minamata révélée dans les années 60. Alors que l'Etat japonais s'apprête à nationaliser la compagnie TEPCO, dont le PDG brille par son absence depuis l'accident du 13 mars, il ne s'agit plus de laisser les seuls experts, longtemps indifférents aux mobilisations locales de paysans et de pêcheurs, décider de la politique énergétique : "*L'usage du nucléaire doit faire l'objet d'une réflexion qui dépasse les experts*", souligne l'économiste Marsuto Uchihashi.

Une situation qui vaut aussi pour la France, dont les élites défendent unanimement l'option nucléaire, alors que la société française est partagée et inquiète des risques d'accident. Ce décalage traduit le cloisonnement de la décision politique, qui semble pour le moment tourner le dos à la société civile. La fin des années 80 et les années 90 auront néanmoins marqué un tournant dans l'évolution du lien entre science et société. Cette époque est marquée par des controverses sur le progrès, de Tchernobyl aux OGM, en passant par le sida, l'amiante, le sang

11

contaminé, la vache folle, les pollutions chimiques et les changements climatiques. Ces débats d'un genre nouveau sont portés par de nouveaux acteurs : la CRII-RAD (Commission de recherche indépendante sur la radioactivité), l'ACRO (Association de contrôle de la radioactivité dans l'ouest), puis par la Commission nationale du débat public, créée en 2002, qui, tout en ouvrant le débat à tous les acteurs, ne leur permet pas d'influer en amont sur les orientations technologiques, décidées avant la tenue des débats, comme ce fut le cas pour le réacteur EPR de Penly (Seine-Maritime) et pour les nanotechnologies, déjà présentes dans des centaines de produits de consommation courante au moment de la Commission particulière du débat public sur les nanos, en 2009.

Demande de pluralisme

Dans ce contexte mouvementé, le colloque du CNRS dédié aux « Chercheurs au cœur de l'expertise », organisé à Paris le 4 avril, ne pouvait pas mieux tomber. Il y fut question des paradoxes de la société du risque où, plus la demande d'expertise croît, plus les experts semblent faillir face à des objets technologiques dont la prolifération dépasse le rythme – lent – de l'expertise. L'expert est lui-même en crise, tant il doit répondre à de multiples sollicitations : révision d'articles scientifiques, évaluations en laboratoire, participation à des comités scientifiques, expertise judiciaire, audits parlementaires, sollicitations des médias, évaluation de projets de recherche, etc. Et pendant qu'il siège dans des commissions *ad hoc*, il ne cultive pas sa propre activité scientifique... au risque de se disqualifier. Pour Yves Dessaux, directeur de recherches au CNRS en sciences végétales, l'expertise n'est donc pas une activité très valorisante. L'expertise elle-même est une activité à risque : elle est chronophage, et l'expert risque d'être instrumentalisé dans les controverses, alors même qu'on l'attend pour ses compétences d'objectivation. *"Toute la communauté scientifique passe son temps à expertiser ou à être expertisée"*, ironise Bruno Chaudret, président du Conseil scientifique du CNRS. La culture du doute inhérente à la science est difficilement compatible avec les exigences de vérités tranchées qu'attendent société et médias.

L'expert a donc le *"blues"*, d'autant qu'il est une figure contestée. Selon Aquilino Morelle, professeur associé à l'Université Paris I - Sorbonne, trois types de critiques visent l'expertise : l'expert a trop d'emprise sur le politique ; l'expertise est pervertie par des conflits d'intérêts (financiers, professionnels, relationnels), comme l'a révélé l'affaire du Médiator et la mise en cause de la présidente de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ; enfermée dans sa spécialité, l'expertise perd de vue l'essentiel. Pour restaurer la crédibilité de l'expertise, il ne faut pas seulement des chartes éthiques, *"il faut des expertises interdisciplinaires et collectives"*, prône Marie-Odile Bertella-Geffroy. Pour cette juge d'instruction spécialisée en santé publique et vice-présidente du tribunal de grande instance de Paris, *"dans les affaires de responsabilité médicale, les experts sont parfois masqués, ce sont des lobbyistes. Dans tous ces dossiers, les lanceurs d'alerte n'ont jamais été entendus. Tout est un peu opaque. Les experts pré-décisionnels doivent être compétents et séparés de ceux qui décident"*.

Savoirs profanes

Où commence et où s'arrête le périmètre de l'expertise ? Les audits des centrales nucléaires françaises doivent-ils seulement être confiés à l'Autorité de sûreté nucléaire ? Faut-il développer une expertise profane ? La question du choix des experts fait l'objet de peu de travaux de sociologie, selon Christophe Bonneuil, chargé de recherche au CNRS, Centre Alexandre Koyré. Ce dernier constate que les chercheurs en biologie moléculaire sont les plus favorables aux OGM, alors que les écologues le sont moins, et note, après s'être livré à une analyse du mode de recrutement des experts du groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) chargé de statuer sur les risques des plantes transgéniques qu' "à *l'OMC, le bon expert est celui qui n'est pas réfuté par une des parties"*. Le consensus règne, au détriment du débat. L'art de la comitologie est décidément subtil et lourd d'enjeux économiques.

L'interaction de la science et du débat public accentue la demande de contre-expertise. L'association Vivagora milite pour une expertise coopérative, *"un changement d'état d'esprit au-delà des systèmes pré-existants : Il n'y a pas de neutralité technologique. Toute technologie contient des valeurs. Il faut les discerner, les révéler, les expliciter"*, souligne Dorothée Benoît-Browaeys, déléguée générale de cette association, qui a lancé un cycle de co-expertise sur les nanotechnologies et organise un Parlement du futur. La Fondation Sciences citoyennes porte une proposition de loi visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte en leur consacrant un statut spécifique et propose d'instaurer, comme au Danemark, des conventions de citoyens préalablement formés aux enjeux débattus, pour ouvrir le champ du débat. Il s'agit d'innover non pas seulement d'un point de vue technologique, mais d'investir aussi dans l'innovation démocratique. La recherche publique aussi peut s'intéresser aux savoirs alternatifs sur la santé environnementale par exemple, les semences paysannes, les énergies renouvelables ou les logiciels libres, sous la forme d'un tiers secteur scientifique.

Article publié le 13 avril 2011

12

DOCUMENT n° 3

La science n'a pas de don de voyance

M le magazine du Monde | 23.11.2012 à 12h30

Par Pierre Jaxel-Truer



La psychiatre Danièle Canarelli n'avait pas anticipé le coup de folie meurtrier d'un patient. Elle encourt un an de prison avec sursis. | AFP / ANNE-CHRISTINE POUJOULAT

La nouvelle devrait apporter de l'eau au moulin de ceux considérant que la société est devenue trop frileuse, lancée dans une quête effrénée du "risque zéro", au point de chercher à tout prix des coupables. Ces dernières semaines, la communauté scientifique s'est retrouvée à deux reprises devant les tribunaux pour avoir failli dans son rôle d'oracle. Ces affaires - bien distinctes et assez inédites - soulèvent les mêmes interrogations, non négligeables. En Italie, plusieurs sismologues ont été condamnés à six ans de prison pour avoir *"sous-estimé"* le danger avant le séisme de L'Aquila, en 2009. En France, une psychiatre, Danièle Canarelli, doit répondre d'*"homicide involontaire"*. Elle a autorisé la sortie d'un patient, devenu entre-temps meurtrier, sans prévoir qu'il passerait à l'acte. Un an de prison avec sursis a été requis à son encontre. La décision du tribunal a été mise en délibéré au 18 décembre.

Lorsque les événements ne se déroulent pas comme elle le souhaite, la société semble se retourner, par voie de justice, contre ceux qu'elle considère comme ses experts en avenir. A l'inverse, aux Etats-Unis, Nate Silver jouit désormais d'une immense popularité. Ce statisticien est devenu une vedette après avoir prédit avec précision les résultats de la dernière élection présidentielle.

13

De nombreux scientifiques s'alarment, estimant qu'il ne faut surtout pas confondre science et art ésotérique de la divination. *"L'affaire de L'Aquila est l'expression la plus extrême du fossé qui se creuse entre ce que le public, à travers les juges, pense que la science peut faire, et ce qu'elle peut réellement accomplir"*, estime le sociologue des sciences Michel Setbon. *"Les profanes croient que les experts doivent dire comment le monde est fait et ce qu'il va devenir. Ce qui est le plus souvent hors de leur portée"*, ajoute le responsable du Centre interdisciplinaire sur le risque et sa régulation (CIRR) de l'Ecole des hautes études en santé publique (EHSP). En effet, les sismologues le répètent : il est impossible de prédire précisément le lieu, la date et la puissance d'un tremblement de terre. *"Peut-être y a-t-il dans nos société sur-développées un degré de bien-être qui rend le risque insupportable ?"*, s'interroge Michel Setbon.

"LE LIEU DE L'INCONNU"

Si la science peut se prononcer, c'est uniquement en termes de probabilité. La question de la responsabilité intervient lorsque les avis scientifiques fondent les décisions publiques. *"On veut que les chercheurs soient forcément des experts. Cela ne va pas de soi. La recherche, c'est le lieu de l'inconnu L'expertise, c'est un avis donné sur un temps très court et qui est pris dans les enjeux de pouvoir"*, analyse la philosophe Cynthia Fleury. *"Il n'y a jamais d'objectivité dans l'analyse du risque. Les décisions sont fondées sur des prédictions, elles-mêmes déterminées par des probabilités"*, constate l'anthropologue et sociologue David Le Breton, auteur d'une *Sociologie du risque* (coll. "Que sais-je", PUF, 2012).

"Bien des prédicteurs ne veulent pas être considérés comme tels. Mais à partir du moment où ils acceptent d'être experts, ils le deviennent de fait", estime le philosophe François Ewald, spécialiste du risque et ancien directeur de l'Ecole nationale d'assurances. Pour Michel Setbon, cela ne fait pas de doute : *"Il y a une intrusion exagérée de la justice pénale dans un domaine qui n'est pas le sien."* Cynthia Fleury appelle à *"penser la responsabilité scientifique, la définir de manière scientifique"* et considère que cette tâche constitue *"un champ d'étude pour le XXIe siècle"*.

En attendant, les actions en justice risquent de peser sur les décisions des experts. Ceux-ci pourraient être tentés de surévaluer les dangers, afin de se prémunir contre les reproches - voire les poursuites – auxquels ils pourraient s'exposer. *"Si vous punissez les experts, il n'y en aura plus, comme le montrent les démissions en Italie*, constate François Ewald. *La solution est peut-être de reconnaître un droit à l'erreur, de considérer qu'il y a une obligation de moyen, mais pas de résultat."*

Pierre Jaxel-Truer

DOCUMENT n° 4

ENA

QUEL STATUT POUR L'EXPERT ?

Rafael ENCINAS de MUNAGORRI

Professeur à l'Université de Nantes,
Droit et changement social (UMR 6028)

Poser la question du statut de l'expert, c'est affronter d'emblée la dualité qui le caractérise. L'expert répond en effet à deux définitions distinctes qui se recoupent sans toujours se superposer. Au sens commun, qui correspond à l'étymologie *expertus* (éprouvé, qui a fait ses preuves), l'expert est une personne compétente disposant d'une expérience sur un sujet donné. Au sens juridique, l'expert est la personne désignée dans le cadre d'une expertise, c'est-à-dire d'une procédure destinée à éclairer une autorité chargée de prendre une décision.

Que ce soit devant les tribunaux (expertises juridictionnelles) ou auprès de l'administration (expertises administratives et politiques), les deux significations coexistent. Le garder présent à l'esprit permet de clarifier les liens entre l'administrateur et l'expert, ce qui est l'objet de la présente contribution [1].

Ainsi, toutes les personnes compétentes n'ont donc pas la qualité d'expert au sens juridique du terme : l'éminent spécialiste d'une question n'est pas toujours expert auprès de l'administration, fut-il prix Nobel de médecine ou d'économie. Réciproquement, une personne peut être qualifiée « d'expert » par le simple fait d'avoir été désigné tel dans le cadre d'une procédure d'expertise. Son expérience n'est pas nécessairement reconnue par ses pairs ; et l'expert est parfois le premier à s'étonner des compétences qu'on lui prête. Autrement dit, s'il existe des personnes compétentes et expérimentées sur un sujet

1 Sollicité dans des délais très brefs sur le vaste thème du statut de l'expert, j'ai pris le pari de tenir un propos général qui, à défaut de s'appliquer à la très grande disparité des situations d'expertise auprès de l'administration, a pour ambition de conserver sa pertinence pour la plupart d'entre elles. Ayant étudié le sujet sous l'angle de l'expertise juridictionnelle, « La recevabilité d'une expertise scientifique aux États-Unis », *Revue internationale de droit comparé*, 1999, p. 621, et de manière plus générale dans une entrée au *Dictionnaire de la culture juridique* (à paraître en 2003 au PUF), un séjour éclair à la direction de la recherche m'a permis de l'envisager sous l'angle de l'expertise publique lors de la rédaction d'une note en février 2000 sur le rapport Kourilsky-Viney (principe de précaution) en vue d'une position prise par le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Riche expérience qui a précédé un article réactif « Expertise scientifique et décision de précaution », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2000, p. 67. Je tiens à remercier Mme Karine Foucher et M. Olivier Leclerc pour m'avoir permis de renouer au plus vite avec le sujet.

donné (expert au sens courant), seule une procédure d'expertise confère la qualité d'expert auprès de l'administration (expert au sens procédural, juridique).

Lorsque l'administration sollicite des personnes compétentes dans le processus de prise de décision, il importe de bien distinguer les rôles de chacun. Les uns agissent dans la sphère de la décision, parfois dans une fonction de conseil auprès de l'administration, en particulier au sein des cabinets ministériels ; les autres sont désignés dans le cadre d'une procédure d'expertise. Les rôles des conseillers et des experts sont donc distincts. Il revient d'ailleurs souvent aux premiers de concevoir et d'organiser l'expertise des seconds. Les pratiques de prise de décision conduisent parfois à obscurcir cette attribution initiale des rôles : soit les conseillers se présentent comme des « experts » au sens courant du terme, soit les experts délivrent des avis qui semblent indissociables de la décision administrative. Sur le plan formel, la distinction entre l'autorité compétente chargée de décider et l'expert est pourtant capitale. Y renoncer, c'est diluer la notion d'expert jusqu'à considérer toutes les personnes compétentes de l'administration comme des « experts » contribuant au processus de décision, ce qui n'a guère de pertinence et nie plusieurs siècles d'histoire.

Issue du droit romain, la tradition française de l'expertise repose sur une claire répartition des rôles : à l'expert de dire les faits, au juge de dire le droit ; à l'expert de donner son avis, à l'autorité compétente de décider [2]. En principe, comme chacun sait, l'autorité compétente n'est tenue ni de recourir à la procédure d'expertise, ni de suivre l'avis délivré par un ou plusieurs experts. Pour l'administration, l'expertise est donc facultative et non obligatoire. Et quand bien même l'avis de l'expert est requis et lie une compétence, l'expertise reste distincte de la décision.

Deux évolutions majeures ont accentué le recours à l'expertise au sein de l'administration : la technicité des décisions sur des sujets complexes et diversifiés (santé, transport, énergie, sécurité alimentaire, environnement), le souci politique de justifier des choix discrétionnaires par des avis à caractère scientifique. De nos jours, le recours aux experts s'est imposé comme une procédure ordinaire de prise de décision. La conciliation entre exigence démocratique et rigueur technocratique à des fins de gouvernement ne reste pas moins délicate à réaliser.

La connaissance des institutions est ici éclairante. À la différence des États-Unis, l'expertise auprès de l'administration française a pris place dans une culture de la décision centralisée, confidentielle, et non négociée [3]. Si les pratiques d'expertise en ont subi l'influence, elles ont contribué en retour à transformer les modes de prise de décision. Aussi, le statut de l'expert est-il sans doute révélateur des métamorphoses du processus de prise de décision à caractère politique.

Or, quel est ce statut ? Quelles sont les formes juridiques par lesquelles l'administration associe une personne compétente au processus de prise de décision ? Questions qui seront envisagées conjointement, tant le statut de l'expert, au sens large des règles qui le font tenir debout (*stare*), est étroitement lié aux procédures d'expertise mises en place

2. Selon les systèmes juridiques, l'expert est placé à une distance plus ou moins grande de l'autorité chargée de décider. Voir *L'expertise dans les principaux systèmes juridiques d'Europe*, préface et notions générales par Henri Motulsky, « Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de Paris », tome 13, 1968 ; et pour l'expertise auprès des gouvernements *Advising West European Governments. Inquiries, Expertise and Public Policy*, éd. Peters and Parker, Edinburgh University Press, 1993.

3. Restier-Melleray (Christiane), « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, 1990, p. 546-585. Parmi beaucoup d'autres, voir sur les États-Unis, Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch. Science advisers as Policymakers*, 1990, Harvard University Press, 1994.

16

par l'administration. Les réponses pourraient bien expliquer le paradoxe actuel d'une expertise de plus en plus utilisée et de plus en plus contestée [4]. Envisager le statut de l'expert comme problème permet de comprendre en quoi il peut constituer une solution.

LE STATUT DE L'EXPERT COMME PROBLÈME

Le problème du statut de l'expert se présente comme les deux faces d'une même médaille : d'un côté, il s'agit de concevoir le lien de dépendance à l'égard de l'administration ; de l'autre de garantir l'indépendance de l'expert dans l'exercice de sa mission.

Le problème de la dépendance des experts à l'égard de l'administration

L'administration dispose de la plus grande latitude pour organiser l'expertise comme elle l'entend. De la sélection des experts à l'utilisation de leurs avis, son pouvoir est le plus souvent discrétionnaire. Elle a donc la faculté de déterminer par elle-même, et en toute opportunité, le statut des experts et les modalités d'organisation de l'expertise. Cette dépendance des experts à l'égard de l'administration est aussi juridique : l'administration est le commanditaire d'une expertise réalisée pour ses besoins.

Parmi la diversité des procédures utilisées [5], il est utile de déterminer la position de l'expert au regard de l'administration : soit l'expertise est confiée en interne à des agents de la fonction publique ; soit elle est réalisée en externe par des collaborateurs extérieurs placés dans une situation statutaire ou contractuelle [6]. Il importe de préciser que seuls les agents de la fonction publique sont placés dans une situation hiérarchique à l'égard de l'administration. Le problème de leur dépendance à l'égard de l'administration se pose avec le plus d'acuité.

Par tradition, l'administration française a recours à des compétences en interne [7], en particulier au sein des grands corps institués pour la servir. Elle dispose ainsi d'un vivier de matière grise qu'elle peut mobiliser non seulement pour répondre à des questions techniques, mais aussi pour participer à des procédures d'expertises dont elle est à l'origine. C'est le cas des grands corps d'ingénieurs, mais aussi, plus largement, de l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'administration dotés de connaissances spécialisées.

Un premier problème est relatif à l'insuffisante formalisation des liens entre l'administration et l'expert. À tel point que certains observateurs ont considéré que les

4. Democratiser l'expertise et établir des références scientifiques européennes, rapport du livre blanc sur la gouvernance (Groupe I-B), Commission européenne, mai 2001.

5. L'administration peut avoir recours à un expert choisi *intuitu personae* ou à plusieurs experts réunis collégialement ; à un groupement doté de la personnalité morale (agence spécialisée, établissement de recherche) ou à un simple service technique ; à une personne publique ou privée ; à un national ou à un étranger.

6. Pour une classification plus fine, voir Noury (Arnauld), *La notion d'expertise dans le droit de l'administration*, thèse, Université de Nantes, 1996, p. 492 et s.

7. Delvolvé (Pierre), *in* « *La vérité et le droit* », « Travaux de l'Association Henri Capitant », 1987, p. 434 : « L'essentiel des services qui assurent l'information de l'État relèvent de l'exécutif. C'est une des illustrations de sa prééminence dans l'État moderne. Celle-ci est liée notamment à des exigences d'efficacité et de technicité, parmi lesquelles figure la nécessité de connaître des situations complexes en vue d'agir sur elles ».

experts étaient « invisibles » au sein de l'administration française. Sans doute excessif, le propos a le mérite de signaler les obstacles culturels et administratifs qui restent à franchir pour clarifier la situation des agents de l'administration réalisant des expertises à son profit. Identifier les personnes juridiques impliquées dans le lien d'expertise est ici facteur de clarification. La précision peut aussi avoir des conséquences pour déterminer les responsabilités éventuelles de chacun. À cet égard, il convient de distinguer si l'expertise est demandée par l'État (services centraux ou déconcentrés), une collectivité territoriale, ou un établissement public et si elle est confiée à une autre personne morale (publique ou privée), un simple service, ou directement à un agent [8]. Lorsqu'elle relève d'une procédure organisée, la participation d'un agent de l'administration à une expertise n'est pas une fonction comme une autre. Elle implique de dissocier le commanditaire de l'expertise et l'agent chargé de la réaliser.

Un second problème tient à l'organisation du potentiel d'expertise. L'administration va chercher à utiliser au mieux les compétences de ses agents. Le problème classique de la répartition des compétences administratives entre plusieurs autorités semble trouver, *mutatis mutandis*, une application dans le cas de l'expertise. Toutefois, autant la répartition des compétences administratives obéit à une logique formelle et à des techniques de délégation de pouvoir ou de signature, autant l'organisation de l'expertise est informelle et manque trop souvent d'efficacité. Outre la difficulté de mobiliser des experts compétents, il faut ajouter l'importance de prévoir un statut attractif.

La mise en place de structures spécialisées (agences, conseils), le plus souvent sous la tutelle d'un ou plusieurs ministères est une réponse institutionnelle qui tend à se développer. Organisées sous la forme d'un service de l'administration, d'un établissement public, voire d'une autorité administrative indépendante, elles sont chargées de réaliser des expertises dans un domaine particulier [9]. Confier la mission de réaliser ou de coordonner des expertises publiques à des institutions offre l'avantage politique indéniable d'apporter visibilité, cohérence et, dans le meilleur des cas, efficacité [10]. Cette institutionnalisation présente aussi de nombreux périls : confiscation de l'expertise publique ou constitution d'un monopole, séparation entre les experts et le monde de la recherche, difficultés pour disposer d'une compétence dans des domaines émergents, danger d'une dérive de l'institution exprimant un avis quasi-officiel de la science. Si ces agences peuvent confier la réalisation des expertises à l'extérieur, elles peuvent aussi les réaliser en interne, ce qui conduit à ériger l'expertise auprès des pouvoirs publics en une profession à part entière.

Une autre voie consiste à solliciter la contribution des chercheurs (universitaires ou personnels des établissements publics scientifiques et techniques). La justification du décret relatif à la participation des universitaires à des missions d'expertise est ici

8. Ces modalités peuvent coexister. Voir Claverie (Maurice), « L'expertise dans les établissements publics : une vue d'ensemble », et Etiemble (Jeanne), « L'expertise collective à l'INSERM », *in* « *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables* ? », Dirigé par Geneviève Decrop et Jean-Pierre Galland, Éd. de l'Aube, 1998, resp. p. 55 et 63.

9. Voir par exemple, *Les agences dans le domaine de la santé* (approches comparée), conclusions d'Emmanuel Cadeau, Cahier du Cerdes, février 2001.

10. Une question récurrente consiste à savoir si l'institution doit fournir uniquement de l'expertise, ou si elle doit également prendre des décisions. La logique va dans le sens d'une distinction entre l'expertise et la décision. La question est cependant mal posée et les réponses plus subtiles car la distinction entre l'expertise et la décision peut être organisée au sein d'une même institution. Voir Joly (Pierre-Benoît) et Barbier (Marc), « Séparation de l'évaluation et de la gestion des risques : les leçons de la "guerre du bœuf" », *in* « *L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude*, Conférence, Paris, 2002

caractéristique. « Le cabinet du Premier ministre rappelle son souhait de voir élaborer un texte spécifique régissant la participation d'enseignants-chercheurs à des missions d'expertise et de conseil pour le compte des administrations de l'État et de leurs établissements publics, afin d'assurer une meilleure visibilité globale du dispositif et d'inciter toutes les administrations à profiter d'une ressource insuffisamment exploitée » [11]. Agents de l'administration, et souvent fonctionnaires, les chercheurs scientifiques sont employés par des établissements publics dont les missions prévoient, sous des formulations plus ou moins explicites, la réalisation d'expertises. Ces dernières ne sont pas pour autant valorisées auprès des chercheurs, notamment par absence d'un statut attractif. Le relatif désintérêt académique, intellectuel et financier des scientifiques et des organismes de recherche pour les questions d'expertise s'explique en partie par l'absence de statut et de garanties offertes aux personnes participant à une expertise publique [12]. Du reste, la réalisation d'une mission d'expertise auprès de l'administration fait-elle partie de leurs attributions ? L'indépendance et la liberté d'expression des enseignants chercheurs peut-elle subsister lors de la réalisation d'une expertise ? Doit-on transposer ces principes de valeur constitutionnelle [13] dans le domaine de l'expertise publique ?

Au-delà de ce cas particulier, le problème de l'indépendance des experts se pose pour l'ensemble des personnes investies d'une mission d'expertise auprès de l'administration.

Le problème de l'indépendance des experts dans l'exercice de leur mission

L'expert indépendant correspond à un profil idéal : il ne dépend de personne, reste crédible auprès de tous ; son autorité procède d'une compétence scientifique ou technique incontestée ; sa neutralité est irréprochable. En pratique, les facteurs de dépendance de l'expert sont multiples. Que ce soit de l'État dont il est ressortissant, des administrations dont il relève, des sociétés qui l'emploient ou dont il tire des ressources, des communautés scientifiques auxquelles il appartient, l'expert est au carrefour de multiples réseaux.

Plusieurs études ont insisté sur le caractère illusoire d'une indépendance effective de l'expert. Désigné dans le cadre d'une procédure, l'expert, aussi intègre soit-il, se fait l'avocat de la cause du commanditaire de l'expertise [14]. Loin de rester à l'écart des intérêts partisans, il y est associé de près [15]. Son aptitude à justifier une solution politique dans les termes d'un avis neutre et objectif le place dans une situation d'influence dont il éprouve en retour les effets. L'exigence de principe en vertu de laquelle l'expert doit être indépendant est d'ailleurs démentie par les conditions pratiques de son activité et l'absence de garanties statutaires.

11. Compte rendu de la réunion interministérielle du 8 octobre 1998 précédant l'adoption du décret n° 99-343 du 4 mai 1999.

12. En ce sens, voir sur le site de l'ENA, travaux des élèves, Promotion Cyrano de Bergerac, Séminaire d'administration comparée, La sécurité sanitaire, 1998, groupe 2.

13. Décision du Conseil constitutionnel 83-165 DC du 20 janvier 1984.

14. Burk (Dan L.), « When scientists act like lawyers : the problem of adversary science », 33 Jurimetries, 1993, p. 363-376 ; *La Terre outragée. Les experts sont formels. Autrement*, Série sciences et société, n° 1, 1992 ; Roqueplo (Philippe), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA éditions, 1997 ; Bourcier (Danièle) et Bonis (Monique de), *Les paradoxes de l'expertise. Savoir ou juger ?*, Paris, éd. Synthélabo, 1999.

15. Voir pour un exemple concret, Boudant (Joel), « Les institutions communautaires face à la crise. Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire », *Revue de droit rural*, 1997, n° 252, p. 207-213.

Afin de consolider le cadre de l'expertise administrative, une étude [16] a proposé d'importer les acquis du modèle juridictionnel, en particulier l'exigence d'une procédure contradictoire, c'est-à-dire d'une confrontation organisée entre plusieurs points de vue. La transposition n'est-elle pas souhaitable lorsque les objectifs d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité des experts semblent comparables ? L'analyse est séduisante, même si l'expertise auprès de l'administration se singularise sur un point essentiel : elle vise à éclairer la décision d'une autorité statuant au nom de l'intérêt général. À la différence de l'expertise juridictionnelle, elle n'intervient pas au cours d'un procès afin d'éclairer le juge chargé de trancher, en qualité de tiers, un litige entre deux parties.

Quelle est, dès lors, la signification de l'indépendance de l'expert ? La réponse suppose de préciser le contexte de l'expertise dans une perspective institutionnelle et comparative. Exiger d'un expert qu'il soit indépendant se comprend aisément dans une expertise juridictionnelle à caractère inquisitoire, le juge ayant alors l'initiative de la procédure. L'expert doit alors être aussi indépendant que le juge statuant sur la cause, ce qui exclut l'existence de liens affectifs ou d'intérêts avec l'une des parties au litige. Du reste, les experts peuvent être « récusés pour les mêmes causes que les juges » [17]. L'expression imagée selon laquelle « l'expert est l'œil du juge » semble associer de manière étroite, et comme organique, l'expert à l'autorité chargée de prendre une décision. L'œil de l'expert doit être aussi indépendant que celui du juge. Il y a là un souci de bonne justice, ou plus exactement d'impartialité, puisque l'expert ne saurait être d'un côté plutôt que d'un autre. Dans les systèmes juridiques de *common law*, en revanche, la procédure est plutôt organisée selon une conception accusatoire : il revient à chaque partie de produire ses expertises afin de convaincre le juge, seul placé en situation de tiers impartial. Les expertises sont donc par définition concurrentes et s'affrontent dans une procédure dominée par le respect du principe du contradictoire, au sens où chaque partie doit pouvoir apporter la contradiction à l'autre dans le cadre du procès. Si les experts doivent rester objectifs et loyaux dans le cadre de leurs compétences, ils n'ont pas à être indépendants au sens continental du terme, et peuvent notamment être rémunérés par les parties au litige.

Issues de deux cultures juridiques distinctes, ces deux conceptions du lien entre l'expert et l'autorité compétente n'ont pas manqué d'influencer l'idée d'indépendance de l'expert sollicité par une administration [18]. Dans la conception française, l'expert, qui est d'ailleurs souvent un agent de la fonction publique, intervient comme « l'œil de l'administrateur ». Contribuant à une décision d'intérêt général, il ne doit pas avoir d'intérêt personnel à la prise de décision. Plus encore, il doit présenter les mêmes garanties que l'autorité administrative. Aux États-Unis en revanche, l'expertise est organisée sur le mode d'une procédure à caractère contradictoire. La procédure de *l'advocacy* favorise en effet l'expression d'une pluralité d'expertises portées par des groupes aux intérêts divergents [19]. La prise de décision résulte de la confrontation d'expertises représentatives de ces groupes d'intérêts, et non du consensus autour d'une expertise considérée comme « officielle ».

16. Hermitte (Marie-Angèle), « L'expertise scientifique à finalité politique, réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts », *Justices*, 1997, n° 8, p. 79.

17. Article 234 du nouveau code de procédure civile

18. L'affirmation méritérait des nuances, notamment à partir du cas de la Grande-Bretagne

19. Foucher (Karine), *Principe de précaution et risque sanitaire. Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique*, Paris, L'harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 2002, p. 85-86

Chaque modèle a ses faiblesses ! Dans un système centralisé, il importe surtout aux administrateurs de disposer d'une expertise fiable dont ils peuvent se prévaloir. Plutôt que de multiplier les expertises, l'objectif serait plutôt d'y intégrer le maximum de facteurs. Et l'un des moyens de mettre à l'abri l'expertise officielle ainsi produite consiste à la rendre secrète auprès du public et à la soustraire à la critique d'expertises officieuses. Dans un système décentralisé, la concurrence entre expertises rivales permet de rendre transparents les différents points de vue. Toutefois l'arbitrage entre différents intérêts semble plus déterminé par des rapports de force que par la prise en compte de l'intérêt général.

Au nom du pluralisme, l'indépendance des experts est contestée sur deux fronts : tantôt il leur est reproché de se faire porteurs des arguments du pouvoir qui les désigne ; tantôt d'avoir des liens avec des groupes d'intérêts particuliers. Que ce soit dans un contexte national, européen, ou multilatéral, comme celui de l'Organisation mondiale du commerce, le faible crédit porté à l'expertise auprès de l'opinion publique en résulte.

Cela explique le souci de démocratiser l'expertise [20] et de faire prévaloir les principes de transparence, de pluralisme et de responsabilité tout au long du processus de décision. Il est en effet fort souhaitable que des avis divergents servent à établir de manière officielle la décision publique. Loin de nuire à l'autorité de la décision, la diversité des expertises serait plutôt à même de la renforcer. Ajoutons que les querelles actuelles sur l'objectivité de la science n'y sont pour rien. Dans sa préface à deux conférences de Max Weber, éditées en France en 1959, Raymond Aron pouvait déjà observer : « Ce n'est pas la subjectivité et la relativité de la science qui fondent la nécessité du choix, mais le caractère *partiel* des vérités scientifiques et la *pluralité* des valeurs » [21]. L'avis de l'expert ne chasse pas la décision politique, même s'il contribue à en définir les termes [22] par un processus dialectique de traductions respectives [23].

Par son aptitude à promouvoir le pluralisme, l'indépendance des experts reste un objectif à atteindre. Toutefois, elle ne se décrète pas. Elle suppose la mise en place de moyens juridiques et financiers. Or, en l'absence de l'existence d'un statut, quelles sont les garanties d'indépendance apportées aux experts auprès d'une autorité publique ? Autant le dire d'emblée, elles sont à peu près nulles.

LE STATUT DE L'EXPERT COMME SOLUTION

Les enjeux du statut de l'expert sont relatifs à trois questions essentielles. Quels sont les droits et obligations des experts ? Quels sont les rôles respectifs de l'administration et de l'expert dans la prise de décision ? Quelles sont les responsabilités de chacun ?

Parmi ces enjeux, il ne faut pas sous-estimer l'importance d'un éventuel contrôle juridictionnel. Dans le rapport sur le principe de précaution remis au Premier ministre,

20. Démocratiser l'expertise et établir des références scientifiques européennes, *op. cit.*

21. Aron (Raymond), préface à Max Weber, *Le savant et le politique*, 1959, coll. 10/18, 1995, p. 16. Souligné dans le texte.

22. Castel (Robert), « Savoirs d'expertise et production de normes », *in : Normes juridiques et régulation sociale*, sous la direction de Chazel (F.) et Commaille (J.), Paris, LGDJ (Coll. « Droit et société »), 1991, p. 177.

23. Habermas (Jurgen), « Scientifisation de la politique et opinion publique », 1963 *in : La technique et la science comme "idéologie"*, Paris, Tel Gallimard, 1973 114 et s.

l'expertise a été présentée comme « la clef de voûte qui donne toute sa solidité à la prise de décision et qui permettra de trancher, de façon équitable, les litiges que celle-ci peut, à plus ou moins longue échéance, provoquer » [24]. Le juge peut en effet être saisi d'une demande en annulation d'un acte administratif ou d'une action en responsabilité civile, administrative ou pénale.

Dans le sillage de l'expertise « de précaution », et plus largement de toute expertise auprès des administrations, se profile donc l'expertise devant les tribunaux. Ces expertises juridictionnelles et administratives sont au service de finalités distinctes : la décision administrative ne vise pas à trancher un litige comme le fait un jugement. Elles sont indexées sur des décisions qui n'ont pas la même valeur : la chose décidée par l'administration n'a pas la force de vérité de la chose jugée (*res judicata pro veritate acceptitur*).

En cas de conflit, l'expertise administrative peut cependant être prise en compte pour déterminer la régularité de la décision prise ainsi que les responsabilités respectives de l'expert et de l'autorité administrative compétente. En principe, il revient à l'autorité compétente d'endosser la responsabilité de sa décision, toutefois l'expert peut également être déclaré responsable pour avoir méconnu ses obligations. Déterminer un statut de l'expert, c'est à la fois se donner le moyen de dissocier les rôles respectifs de chacun et de préciser les droits et obligations de l'expert.

Ce statut peut être conçu sous la forme de principes communs applicables à tous les experts, mais aussi, en prenant le statut au sens large, sous la forme de contrats déterminant les engagements réciproques entre l'expert et l'administration. Ces deux solutions sont d'ailleurs complémentaires. Énoncées *de lege ferenda* les propositions qui suivent ont pour unique ambition de signaler les domaines qui pourraient donner lieu à un statut de l'expert. Libre à chacun de les considérer trop prudentes ou trop audacieuses.

Des principes communs pour définir les droits et obligations des experts

Aucun statut — réglementation, charte, code de conduite — ne s'applique, de manière générale, aux personnes réalisant une expertise pour le compte de l'administration. Des principes communs définissant les droits et obligations des experts sont néanmoins concevables. Parce que l'expertise est confiée, selon des procédures diverses, en interne ou en externe, ce statut doit pouvoir s'appliquer à des catégories distinctes : fonctionnaire, agent participant directement à l'exécution du service public, agent de l'administration relevant du droit privé, collaborateurs extérieurs à l'administration.

Le recrutement et la désignation des experts est une étape décisive qui détermine largement l'ensemble de la procédure d'expertise. L'obligation pour les experts de procéder à une déclaration d'intérêts vise à garantir leur indépendance, ou plus exactement à prendre la mesure de leur dépendance à l'égard de pouvoirs publics ou privés. Cette obligation peut être conçue négativement comme la déclaration d'une absence d'intérêts professionnels ou personnels avec la décision susceptible d'être prise [25]. Elle peut l'être également, de manière plus exigeante, comme la déclaration positive de ses intérêts et de ses alliances, ce qu'un *curriculum vitae* permet en partie de

24. Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, Odile Jacob 2000, p. 213

25. Article 13 du décret du 28 novembre 1983 « les membres d'un organisme consultatif ne peuvent pas prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en fait l'objet. La violation de

révéler. Plus encore, l'expertise peut conduire à certaines incompatibilités le temps de la mission. La prise en compte des intérêts de l'expert ne s'arrête pas lors de sa désignation, mais doit se poursuivre tout au long de la procédure d'expertise.

L'expert doit respecter les règles déontologiques propres à sa profession. Si l'expertise n'est pas une profession, l'expert n'en est pas moins tenu d'agir en professionnel, ce qui implique de respecter les règles d'usage et les obligations plus ou moins précises et codifiées selon les compétences exercées. L'expert doit aussi être loyal et sincère. Il y a là un gage de pluralisme : l'expert doit présenter des analyses qu'il ne partage pas. Il est sollicité autant pour son aptitude à délivrer un avis sur son expérience et ses connaissances personnelles que pour se faire l'écho d'opinions assez sérieuses pour ne pas être omises. La compétence d'un expert s'apprécie à son aptitude à présenter des opinions parfois qualifiées de minoritaires. Cette obligation ne diminue en rien l'effort que doit faire l'administration pour diversifier l'origine des experts et solliciter des compétences variées afin d'élargir le spectre de l'expertise.

L'expert a le droit de réaliser sa mission. Cela nécessite d'abord de la comprendre, ce qui suppose (souvent) d'avoir accès à l'intégralité du dossier concerné. Il doit aussi avoir accès à toutes les informations utiles. En pratique, ses demandes pour obtenir des documents ou des informations détenues au sein de l'administration ou dans le secteur privé, peuvent se heurter à un refus, y compris parfois de la part de l'administration ayant sollicité son concours. Ces refus font échec à la libre circulation des informations et peuvent avoir plusieurs causes : souci du secret afin de dissimuler des intérêts ; crainte d'une divulgation aux médias d'une information réputée sensible ; rivalités entre ministères d'un même gouvernement (agriculture, environnement, santé). À défaut de pouvoirs d'enquête lui permettant de lever le secret qui lui est opposé, l'expert est maintenu dans une obscurité peu propice à l'établissement de la lumière qui relève de sa mission. Afin de forcer ces résistances et permettre aux experts d'obtenir des renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, il a été suggéré de doter les experts d'un véritable pouvoir d'enquête, le cas échéant avec le concours de la justice et de la force publique [26]. La proposition signale l'importance de garantir concrètement l'indépendance de l'expert, dont les initiatives et la liberté, peuvent se développer hors du cadre initialement prévu par l'administration commanditaire de l'expertise.

L'expert a le droit d'aller au terme de sa mission et de délivrer un avis personnel. Il doit être inamovible, sans pouvoir craindre d'être mis à l'écart au cours de sa mission. Il a aussi le droit de faire connaître son avis, le cas échéant sous la forme d'une opinion dissidente. Lorsque l'expertise est organisée de manière collégiale, son avis doit donc être exprimé, même s'il est isolé parmi les opinions en présence.

L'expert a le droit de faire diffuser son avis auprès du public. Si l'accomplissement d'une mission d'expertise peut exiger le respect d'obligations de réserve et de confidentialité, elles doivent se concilier avec sa nécessaire indépendance. L'interdiction de divulguer des informations doit rester l'exception, et non le principe, et elle doit être motivée.

cette règle entraîne la nullité de la décision subséquente lorsqu'il n'est pas établi que la participation du ou des membres intéressés est restée sans influence sur la délibération »

26. Hennitte (Marie-Angèle) et Dormont (Dominique), *in* : *Le principe de précaution*, *op. cit.*, Annexe 4, p. 376-379 ; voir également du premier auteur, « La responsabilité professionnelle des hommes politiques dans la conduite des affaires techniques », *in* *Petites Affiches*, 11 juillet 2001, n° 137, spéc. p. 21-22

Ces quelques affirmations, il est vrai assez sommaires, traduisent une certaine conception de l'expertise. Il en est d'autres. Dans la situation actuelle, l'important est sans doute d'engager un processus normatif à même de poser des principes communs pour l'expertise, ce qui semble un objectif au niveau national et communautaire [27]. La définition d'un statut de l'expert auprès de l'administration semble devoir prendre place dans cette perspective. Elle peut s'accompagner de solutions contractuelles.

Des contrats pour préciser les engagements des experts et de l'administration

Le contrat est un instrument approprié pour préciser les engagements des experts et de l'administration. Sa souplesse lui permet de s'adapter aux diverses circonstances de l'expertise. Adapté pour définir les engagements de collaborateurs extérieurs à l'administration, il peut aussi être utile pour ses agents. La solution a d'ailleurs été envisagée pour mettre en place les missions d'expertise confiées à des enseignants chercheurs [28]. Dans ce cas particulier, le contrat organisant une mission ponctuelle peut d'ailleurs s'accompagner d'actions incitatives pour mobiliser des chercheurs sur des thèmes pertinents pour l'expertise. Par delà l'allocation d'une rémunération au profit du chercheur [29], elle pourrait se traduire par le financement de programmes scientifiques et d'avantages institutionnels.

De manière plus générale, la conclusion de contrats offre l'occasion de préciser les engagements de chacun et le cas échéant de renvoyer explicitement à des principes communs. Toutefois comment caractériser le contrat d'expertise ? Cette qualification est symptomatique des mentalités. Le rapprochement avec le contrat de mandat a pu être préconisé [30]. Toutefois le mandat est un contrat par lequel un mandataire (l'expert) agit au nom et pour le compte du mandataire (le commanditaire de l'expertise). À moins de nier son indépendance, l'expert ne peut pourtant pas être conçu comme le représentant de l'autorité administrative chargée de prendre une décision. L'affirmation reste valable que l'expert soit une personne physique ou une personne morale. L'accomplissement d'une activité pourrait également faire songer au contrat de travail. Reste que l'expert n'agit pas toujours sous la subordination d'un employeur. Promouvoir l'indépendance de l'expert, c'est le considérer comme tel, et reconnaître qu'il accomplit une prestation en contrepartie d'une rémunération, ce qui conduit à retenir la qualification de contrat de service, parfois dénommé contrat d'entreprise. Qu'il soit conclu dans le cadre d'un marché de prestations de service [31], ou plus librement comme un contrat de gré à gré, il offre l'avantage de préciser les obligations de chaque partie et permet de dissocier la responsabilité de l'expert au regard de celle de l'administration.

Envisager ce dernier aspect suppose de distinguer selon les actions en responsabilité (pénale, civile, administrative), la qualité de personne juridique et la nature des liens

27. En ce sens, voir le troisième rapport de la Chambre des Lords, « Science and Technology Committee », : Third report on « Science and Society », 23 février 2000, spéc. 4.9.

28. « Après discussion avec le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, son choix s'est, toutefois, finalement porté vers un décret simple non statutaire fondant cette participation à des missions d'expertise et de conseil sur une décision unilatérale, et non sur un contrat . ». Réunion interministérielle du 8 octobre 1998 relative au projet de décret.

29. En ce sens, l'article 3 du décret du 4 mai 1999 prévoit l'allocation d'une indemnité mensuelle dont le montant est déterminé en fonction de la nature et de la durée de la mission. Le chercheur expert mérite en effet plus que le simple remboursement des frais de mission.

30. Voir Kourilsky et Viney, *op. cit.*, p. 67 et 207.

31. Noury (Arnauld), *op. cit.*, p. 495.

établis entre l'expert et son commanditaire [32]. Le droit pénal est assez indifférent aux montages de l'expertise : il suit sa logique propre qui est celle d'un délit intentionnel constitué par les actes d'un individu personne physique — et plus rarement d'un groupement doté de la personnalité morale. Les responsabilités civile et administrative, en revanche, sont largement déterminées par l'organisation de l'expertise. Entrer dans les détails exigerait de préciser les nombreux montages par lesquels l'expertise est réalisée au sein de l'administration [33]. Il est toutefois utile de rappeler quelques principes relatifs au lien d'autorité entre l'expert et son commanditaire. En droit civil, la responsabilité du commettant sera retenue au détriment de celle du préposé, sauf lorsque ce dernier a agi hors de ses fonctions, sans autorisation et pour des fins étrangères à ses attributions. Ainsi, en cas de lien de préposition, le commettant (commanditaire de l'expertise) est-il tenu pour responsable des actes de son préposé (l'expert). En droit administratif, le partage de responsabilité entre l'administration et ses agents repose sur la distinction entre faute personnelle et faute de service. Aussi, lorsque l'expertise est réalisée en interne, l'administration sera responsable, sauf faute personnelle de l'expert, alors « détachable » du service. En pratique, la responsabilité de l'expert est rarement retenue. La conclusion de contrats d'expertise peut sans doute contribuer à clarifier qui est responsable de quoi et sur quel fondement.

Le cadre de cette étude nous invite à formuler une observation générale lorsque l'expertise est réalisée en interne. En l'absence de formalisation des liens entre l'administration et ses experts, la responsabilité est diluée. D'un côté, et sauf à prouver l'existence d'une faute de sa part, l'expert bénéficie d'une sorte d'immunité pour délivrer des avis qui n'ont pas de valeur obligatoire. De l'autre, l'État assume, en qualité de personne morale, la responsabilité juridique d'une décision prise au sein de l'administration, sans que l'on parvienne à identifier la part de chacun dans le processus de prise de décision, ni que cela semble parfois nécessaire.

Établir des liens formels entre l'expert et l'administration, c'est au contraire redéfinir le partage des responsabilités. D'une part, l'expert verrait sa responsabilité engagée en cas de manquement à ses obligations définies par des principes communs et des engagements contractuels ; en contrepartie, il bénéficierait d'une protection qui lui permettrait de jouer pleinement son rôle. D'autre part, la procédure d'expertise permettrait de donner visibilité aux autorités qui en sont les commanditaires et souvent les destinataires, ce qui ne pourrait que contribuer à retrouver la trace du processus de prise de décision, et à déterminer les responsabilités éventuelles de chacun.

En définitive, la question du statut de l'expert auprès de l'administration mérite une réponse vigoureuse. Elle est l'occasion d'établir de nouveaux équilibres dans le processus de prise de décision. Un point essentiel ne doit toutefois pas être oublié. Qu'elles relèvent ou non de la fonction publique, toutes les personnes ayant des connaissances sur un sujet donné ont l'obligation de donner l'alerte sur les dangers dont elles sont témoins. Il est de bonne politique d'encourager le courage. Entre le silence à l'abri de la hiérarchie et la parole susceptible de froisser les autorités, il faut faire son choix, le promouvoir et organiser l'administration en conséquence.

32. Martin (Gilles), « Expertise et responsabilité juridique », *in* : *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, *op. cit.*, p. 155.

33. Voir le rapport de Heilmann (Éric) et Bouton (Jacqueline) avec la participation de Drijard (Guillaume). *La responsabilité des experts relative à la prévention des risques*, rapport pour le ministère de l'équipement des transports et du tourisme, Juillet 1996 ; des mêmes auteurs, « Responsabilité et proximité du savoir », *in* : *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, *op. cit.*, p. 174.

DOCUMENT n° 5

SCIENCES

Santé et environnement : il est temps de sonner l'alerte... et l'expertise

Par **FABIEN PIASECKI, JACQUES TESTART, CHRISTIAN VÉLOT ET CHRISTOPHE MORVAN** Pour la Fondation Sciences citoyennes

Au-delà de l'électrochoc médiatique, politique et scientifique, l'étude du professeur Séralini et de son équipe sur la toxicité d'un maïs génétiquement modifié et d'un pesticide a le mérite de (re)mettre en débat deux notions qui nous apparaissent fondamentales, l'expertise et l'alerte. Hasard ou coïncidence du calendrier, ce début d'automne, le groupe écologiste du Sénat a fait une proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement qui devrait passer en première lecture le 15 octobre prochain.

Nous ne pouvons que nous en réjouir puisque cela fait maintenant plusieurs années que la Fondation Sciences citoyennes (FSC) réclame une telle avancée législative, inspirant largement les travaux des sénatrices et sénateurs dépositaires du projet. Il ne faudrait pas que cette discussion soit renvoyée au second plan aux prétextes qu'il suffirait d'aménager les textes de loi existants ou qu'une structure telle que la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte serait trop onéreuse en période de vaches maigres. Et pour cause, ces questions sont absolument cruciales dans un contexte où la science, devenue techno-science, est plus que jamais marchandisée, pilotée voire bradée par des lobbies en mal de profits immédiats.

Les scandales sanitaires et environnementaux apparaissent au point de se demander si le concept de génération spontanée cher à Aristote ne serait pas à remettre au goût du jour. Ce n'est pas de génération spontanée dont il est question ici mais plutôt de générations présentes et futures.

Combien de cas de cancers évités si les lanceurs d'alerte sur l'amiante avaient été écoutés ?

Combien de scientifiques placardisés pour avoir dénoncé la dangerosité de tel ou tel produit ?

Sans jouer les oiseaux de mauvais augures ou les adorateurs du complot permanent, il est urgent que celles et ceux qui font face dans leur quotidien à un produit, un procédé, une substance susceptible d'être nuisible pour la santé et/ou l'environnement puissent lancer l'alerte sans craindre la férule - le mot est faible - de leur hiérarchie, de l'opinion, de marchands et d'industriels menacés ou d'experts autoproclamés.

Cette dernière notion, celle d'expertise, est elle aussi fondamentale. Comment envisager l'analyse de la dangerosité et les précautions qu'elle impliquerait (ou non) sans qu'une expertise contradictoire en bonne et due forme ait eu lieu ? Des exemples récents, notamment à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA), ont montré que les conflits d'intérêts étaient beaucoup trop nombreux pour que l'expertise ne soit laissée entre les mains de quelques-uns. Dans ces mêmes pages, Sylvestre Huet *[journaliste à Libération, ndlr]*, stigmatisait la méthode utilisée par l'équipe de Gilles-Eric Séralini pour faire connaître son étude sur le maïs OGM («Les rats, les OGM et l'opération de communication», *Libération* du 25 septembre 2012). Il est regrettable que celui-ci ne fait pas comparée à celle permise par les dispositifs sanitaires actuels pour la mise sur le marché de produits comme les OGM qui autorisent les producteurs d'OGM, au nom du secret industriel, à conserver secrètes les données de leurs études, contrôlant ainsi toute contre-expertise. Dans cette procédure, la santé publique ne pèse pas lourd face aux intérêts commerciaux. Les critères qu'énonce Sylvestre Huet pour améliorer l'expertise publique sont tout à fait louables. Mais encore faut-il que tout le monde y soit assujetti. Ce n'est pas le cas aujourd'hui et c'est cette situation qui pousse les lanceurs d'alerte comme Gilles-Eric Séralini à utiliser parfois des méthodes extrêmes.

Il est temps de trancher ce nœud gordien. Avec une loi simple et claire, s'appliquant à tous, permettant à la fois de protéger les lanceurs d'alerte et une expertise au-dessus de tout soupçon.

La balle est aujourd'hui dans le camp de la chambre haute. Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, vous savez ce qu'il vous reste à faire si vous ne voulez pas que vos enfants et petits-enfants vous reprochent dans quelques années de ne pas avoir su prendre vos responsabilités en temps et en heure.

26

Pour l'alerte et l'expertise, une loi nécessaire

DOCUMENT n° 6

20 novembre 2012 | Par Les invités de Mediapart - Mediapart.fr

Le Sénat examine mercredi 21 novembre, en séance publique, la proposition de loi relative à la création de la Haute autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement. Lanceurs d'alerte, **Etienne Cendrier, André Cicolella, Véronique Lapidès, Pierre Meneton et Christian Vélot** appellent *« l'ensemble des forces politiques »* à soutenir ce texte.

NOUS SOMMES DEVENUS LANCEURS D'ALERTE un jour, car dans notre activité de chercheur, de médecin ou de citoyen, nous avons été amenés à constater des dysfonctionnements dont nous avons pensé en notre âme et conscience qu'ils pouvaient avoir des conséquences graves pour la santé publique et pour l'environnement : éthers de glycol, Mediator, OGM, sel, champs électro-magnétiques, cancers de l'enfant dans une école construite sur une friche industrielle.

Suite à cette alerte, chacun d'entre nous a dû faire face à une situation particulièrement difficile allant, selon les cas, de pressions, à la « placardisation », au procès, voire au licenciement... Les circonstances ont fait que cette alerte a néanmoins été entendue des médias et par voie de conséquence de l'opinion publique. Les procès auxquels nous avons dû faire face ont été gagnés. Pour partie, les problèmes que notre alerte avaient soulevés ont évolué de façon favorable. Néanmoins, nous avons tous vécu une épreuve personnelle difficile, pour nous-mêmes et pour nos proches. Nous avons pu faire face parce que nous avons eu la possibilité de nous appuyer sur un réseau de soutien, mais tous les lanceurs d'alerte n'ont pas bénéficié des mêmes circonstances et certains ont vu leur carrière brisée, voire leur vie détruite.

Nous savons à partir de ce que nous avons vécu qu'une loi de protection des lanceurs d'alerte, comme cela existe déjà aux Etats-Unis ou en Grande Bretagne, est nécessaire afin qu'ils ne soient plus directement exposés à des attaques et représailles de la part d'experts autoproclamés, d'industries en perte d'intérêt, ou de leur propre hiérarchie parfois subordonnée à ces mêmes intérêts. Il est essentiel que soit mis en place un dispositif de traitement et d'encadrement des alertes permettant aux lanceurs d'alerte de ne plus agir à titre individuel et ainsi de ne plus être livrés à eux-mêmes.

C'est l'intérêt bien compris de la société : beaucoup de questions environnementales ou de santé publique n'ont été récemment prises en compte ou mises en débat que grâce à l'action de lanceurs d'alerte.

Mais nous savons aussi qu'une protection des lanceurs d'alerte est indissociable d'une

27

révision des systèmes d'expertise. D'une part parce que l'alerte est le plus souvent le symptôme d'une déficience en matière d'expertise. D'autre part, parce que l'alerte doit elle-même être soumise à une expertise contradictoire, indépendante et transparente afin d'en analyser les causes, et de faire la distinction entre les vraies alertes et les fausse (qui peuvent néanmoins avoir été lancées de toute bonne foi). Les différentes crises de sécurité sanitaire de ces dernières années ont contribué à améliorer le dispositif institutionnel, mais cela reste insuffisant.

C'est pourquoi nous soutenons la loi proposée par les sénateurs EELV sur la protection des lanceurs d'alerte et la déontologie de l'expertise, inspirée des travaux de la Fondation Sciences Citoyennes et du rapport de la Commission Lepage (1). Cette loi propose la création d'une Haute autorité de l'alerte et de l'expertise, qui serait chargée d'énoncer les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement, d'en vérifier l'application et de garantir la mise en œuvre des procédures d'alerte.

Ce n'est pas une agence de plus qui rendrait encore plus complexe le système de sécurité sanitaire, comme on l'entend dire ; c'est au contraire la pièce manquante dans le dispositif qui va permettre que celui-ci fonctionne véritablement. L'objectif d'une telle loi est que les alertes soient instruites le plus précocement possible pour faire disparaître la notion même de crise de sécurité sanitaire.

C'est pourquoi nous appelons l'ensemble des forces politiques à soutenir cette loi. La protection de la santé publique et de l'environnement doit faire consensus dans notre société. Une crise, nous le savons d'expérience, cela peut être des milliers de victimes, des coûts économiques considérables et une déstabilisation de notre société. Personne n'a intérêt à ce que la situation actuelle perdure.

(1) Rapport d'étape des travaux de la Commission Lepage sur la gouvernance réalisés dans le cadre du Grenelle de l'Environnement à la demande du ministre de l'Environnement d'alors, Jean-Louis Borloo.

Etienne Cendrier, artiste peintre
André Cicolella, conseiller scientifique (Institut national de l'environnement industriel et des risques)
Véronique Lapidès, habitante de Vincennes (Val-de-Marne)
Pierre Meneton, chercheur Inserm (Paris)
Christian Vélot, enseignant-chercheur (Paris Sud-11, Orsay)

URL source: http://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/201112/pour-lalerte-et-lexpertise-une-loi-necessaire

28

DOCUMENT n° 7

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi relative à la **création** *de la* **Haute Autorité** *de l'***expertise scientifique** *et de l'***alerte** *en* **matière** *de* **santé** *et d'***environnement**,

Par M. Ronan DANTEC,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat 747 (2011-2012)

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le débat actuel sur les risques liés au Bisphénol A offre **une nouvelle illustration des attentes fortes de la société quant à la capacité de réaction face aux dangers identifiés, en lien avec les systèmes d'expertise.** Alors que le Canada a décidé d'interdire cette substance dans les biberons dès octobre 2008, il aura fallu attendre la loi Grenelle II de 2010 pour que la France l'interdise à son tour, dans les biberons uniquement.

Récemment, deux rapports de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) sont venus confirmer **des effets sanitaires chez l'animal même à de faibles niveaux d'exposition,** demandant des mesures « sans tarder ». Or, dès le début des années 2000, de nombreuses expertises indépendantes avaient déjà conclu à **la nécessité de réévaluer les risques du Bisphénol A en matière de reproduction.**

La représentation nationale s'est, pour sa part, saisie du dossier, avec le vote par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011 et par le Sénat le 9 octobre 2012 d'une proposition de loi du député Gérard Bapt, qui interdit le Bisphénol A dans les contenants alimentaires à compter de 2015. **Ce glissement du débat sur le terrain politique et législatif apparaît comme symptomatique de la difficulté, pour l'État, à répondre en temps et en heure aux alertes sanitaires lancées par les chercheurs, en tirant efficacement les conséquences des expertises.**

Prenant acte de cette situation dans laquelle la société s'interroge de plus en plus sur l'indépendance de l'expertise et la capacité de l'Etat à s'appuyer sur des résultats non contestés pour apporter des réponses aux risques, la présente proposition de loi a pour objet à la fois de permettre un renforcement de l'indépendance de l'expertise, de clarifier les mécanismes d'alerte dans l'entreprise, **et de mettre en place un statut du lanceur d'alerte.**

La création d'une Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement permet ainsi de répondre aux **inquiétudes répétées de nos concitoyens quant à l'organisation et à la sincérité de l'expertise dans notre pays.** Elle s'inscrit en outre dans la volonté gouvernementale : « *l'indépendance des experts sera plus sûrement garantie* », a ainsi annoncé le Premier ministre Jean-Marc Ayrault le 15 septembre 2012 dans son discours de clôture de la Conférence environnementale.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN SYSTÈME D'EXPERTISE ET DES MÉCANISMES D'ALERTE QUI ONT MONTRÉ LEURS INSUFFISANCES

A. LES SCANDALES SANITAIRES SUCCESSIFS ONT RÉVÉLÉ LES CARENCES DU DISPOSITIF D'EXPERTISE ET D'ALERTE

Ces dernières années, plusieurs crises sanitaires ont secoué l'opinion publique et mis en question **l'efficacité de l'expertise** et le traitement et la gestion des alertes par les pouvoirs publics.

La crise de l'amiante en est un exemple caractéristique. Malgré des études récurrentes sur les dangers de l'exposition à l'amiante, vingt-et-une années se sont écoulées **entre la reconnaissance de sa cancérogénicité et son interdiction** le 1er janvier 1997. L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) a ainsi estimé que l'amiante pourrait causer 100 000 décès d'ici à 2025. Exemple d'un cas où les alertes ont été ignorées, celui des salariés des usines de Condé-sur-Noireau, dans le Calvados. Un inspecteur du travail avait alerté dès 1906 sur la mortalité excessive des salariés, qui ont pourtant continué à être exposés à l'amiante jusqu'en 1996, alors même que les risques étaient connus. Quatre-vingts ans plus tard, le médecin du travail des usines, salarié par l'employeur, n'a lui-même jamais donné l'alerte. Il était membre du Comité permanent amiante (CPA), installé en 1982, et aujourd'hui soupçonné d'avoir constamment minimisé les risques pour les salariés exposés à l'amiante. La proximité de ce comité avec les industriels illustre clairement les conflits d'intérêts pouvant exister entre indépendance de l'expertise et intérêts économiques privés.

Deuxième exemple : la révélation de l'affaire du sang contaminé. Celle-ci, en avril 1991, est le fait d'un journaliste, qui publie dans l'hebdomadaire « L'événement du jeudi » un article prouvant que des produits sanguins contaminés par le virus du sida ont été transfusés à des hémophiles. Un rapport du Centre national de transfusion sanguine d'août 1986 avait pourtant **alerté sur l'ampleur du drame**, affirmant qu'un hémophile sur deux avait été contaminé.

A la suite de ce scandale, la direction de la pharmacie et du médicament, créée en 1977, a été remplacée en 1993 par **l'Agence du médicament**. Il s'agissait alors de **renforcer, de moderniser et de doter de la capacité d'expertise nécessaire** une administration très faible. La loi du 1er juillet 1998 a transformé l'Agence du médicament en **Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé** (AFSSAPS). Cette agence a été entièrement rénovée avec la loi dite « médicament » du 29 décembre 2011, pour tirer les conséquences du scandale Mediator.

Plus récemment, **les crises de la grippe A(H1N1) et du Mediator** ont relancé le débat sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'expertise. Le rôle joué par les firmes pharmaceutiques et le problème des conflits d'intérêts lorsque des enjeux financiers considérables sont en cause a été directement questionné.

L'exemple du Mediator permet notamment de mettre en lumière les **dysfonctionnements intervenus dans le système d'expertise**. En 1976, le benfluorex, molécule présentée comme une innovation technologique sans précédent, est mise sur le marché dans l'urgence, **en négligeant une bonne évaluation des risques**. Il faut attendre 1998 pour que de premiers signalements de médecins de la Sécurité sociale pointent **les risques de l'utilisation du Mediator comme coupe-faim**, c'est-à-dire hors autorisation de mise sur le marché (AMM). En mars 2009, le docteur Irène Frachon, pneumologue au centre hospitalier universitaire (CHU) de Brest, tente de lancer l'alerte **sur les risques cardiaques liés à la prise du Mediator**. Elle n'est pas entendue et est victime de tentatives d'intimidation. Les laboratoires Servier mènent dans le même temps **un intense lobbying** auprès des autorités sanitaires, afin d'éviter que le scandale éclate. **Le retrait du Mediator** intervient finalement en novembre 2009. Deux ans plus tard, le Gouvernement annonce **la création d'un fonds public d'indemnisation**. Le Mediator serait responsable de 500 à 2 000 décès et représenterait **un coût pour la Sécurité sociale de l'ordre de 1,2 milliard d'euros**. Le coût, très faible pour l'État, de création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte est à mettre en perspective avec le coût social et financier considérable des scandales sanitaires et environnementaux.

B. DES RÉFORMES ONT PERMIS DE TIRER LES LEÇONS DES CRISES PASSÉES

L'expression « sécurité sanitaire » est apparue en 1992 et a été introduite dans le code de la santé publique par les lois du 29 juillet 1994 relatives à la bioéthique. Elle a été consacrée comme **mission fondamentale du système de santé** par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Définie à l'origine comme **la sécurité contre les risques liés au fonctionnement du système de santé**, le concept de sécurité sanitaire a été peu à peu étendu à **la protection contre les risques alimentaires ou environnementaux**.

Le modèle de sécurité sanitaire français actuel repose sur deux principes : **la séparation des fonctions d'évaluation et de gestion du risque**, d'une part, le recours à **des agences d'expertise**, d'autre part. C'est en effet en réaction aux crises de l'expertise de ces vingt dernières années que la plupart des agences ont vu le jour.

1. La création des agences sanitaires comme réponse aux scandales sanitaires

Le dispositif actuel repose principalement sur **trois agences** de sécurité sanitaire :

- **une agence de veille et de surveillance sanitaire** : **l'Institut de veille sanitaire** (InVS), qui réunit les missions de surveillance, de vigilance et d'alerte dans tous les domaines de la santé publique. A la suite des dysfonctionnements dans la gestion de la canicule de 2003, l'InVS s'est vu attribuer des pouvoirs renforcés par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;

- **deux agences d'expertise**, qui dans leurs champs de compétences respectifs, réalisent **l'évaluation des risques**, et **prennent des décisions de police sanitaire** pour le compte de l'État :

  - **l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé** (ANSM), qui évalue les risques sanitaires présentés par les médicaments et plus généralement tous les produits de santé destinés à l'homme ;

  - **l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail**, (Anses) qui a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires de gestion des risques. Elle est née de la fusion entre l'AFFSSA et l'AFSSET, fusion devant répondre à la montée en puissance des enjeux environnementaux.

Le recours aux agences s'inscrit également dans une perspective plus large et de long terme qui est celle de **la modernisation de l'action publique**. Les agences sont ainsi supposées offrir une alternative aux administrations traditionnelles, en permettant **la séparation des fonctions de pilotage stratégique et de mise en œuvre des politiques**, ainsi qu'en alliant souplesse de gestion et meilleur service aux citoyens.

Enfin, à côté des trois agences principales en matière de sécurité sanitaire, d'autres autorités publiques indépendantes à caractère scientifique existent, comme **la Haute Autorité de santé** (HAS), ce qui pose le problème de **la lisibilité et du chevauchement des compétences** dans le dispositif de sécurité sanitaire actuel. Cette superposition crée, par ailleurs, des inquiétudes quant à la capacité des agences à couvrir la totalité du champ en matière de santé publique et d'environnement.

2. Des dispositifs d'alerte dans le code du travail et le code de la santé publique

Le code du travail contient déjà plusieurs modalités **de droit d'alerte pour le travailleur**, en liaison notamment avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). **La protection des dénonciateurs de faits de corruption** est ainsi assurée et le travailleur a la possibilité d'alerter son employeur et **d'exercer son droit de retrait**. Le CHSCT peut également **recourir à un expert** en présence d'un risque sanitaire au sein de l'établissement.

Article L. 1161-1 du code du travail

« Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives, de faits de corruption dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

Article L. 4131-1 du code du travail

« Le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection.

Il peut se retirer d'une telle situation.

L'employeur ne peut demander au travailleur qui a fait usage de son droit de retrait de reprendre son activité dans une situation de travail où persiste un danger grave et imminent résultant notamment d'une défectuosité du système de protection. »

Article L. 4131-2 du code du travail

« Le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui constate qu'il existe une cause de danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un travailleur, en alerte immédiatement l'employeur selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article L. 4132-2. »

Article L. 4131-3 du code du travail

« Aucune sanction, aucune retenue de salaire ne peut être prise à l'encontre d'un travailleur ou d'un groupe de travailleurs qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour la vie ou pour la santé de chacun d'eux. »

Article L. 4614-2 du code du travail

« Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut faire appel à un expert agréé :

1° Lorsqu'un risque grave, révélé ou non par un accident du travail, une maladie professionnelle ou à caractère professionnel est constaté dans l'établissement ;

2° En cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, prévu à l'article L. 4612-8.

Les conditions dans lesquelles l'expert est agréé par l'autorité administrative et rend son expertise sont déterminées par voie réglementaire. »

Le code de la santé publique s'est également enrichi de nouvelles dispositions suite au scandale sanitaire du Mediator. La loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament a ainsi prévu un début de protection pour le lanceur d'alerte en matière sanitaire. Cette loi a véritablement été l'occasion d'engager la **réflexion sur le statut du lanceur d'alerte**.

Article L. 5312-4-2 du code de la santé publique

« Aucune personne ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire, être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à la sécurité sanitaire des produits mentionnés à l'article L. 5311-1 dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de faits relatifs à la sécurité sanitaire, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Plusieurs lois récentes ont, au total, permis de **renforcer les mécanismes de veille sanitaire et d'alerte en matière de santé publique** :

- Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ;
- Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;
- Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

Mais la législation actuelle ne prévoit toujours pas de **procédures claires de gestion des premières alertes et des alertes informelles**. Par ailleurs, si des progrès ont été faits en matière de veille et d'alerte sanitaire, il est désormais nécessaire de couvrir l'ensemble du champ environnemental, jusqu'alors non pris en compte, et celui de la santé publique, en ne se limitant pas seulement aux médicaments et aux produits de santé.

C. UNE RÉFLEXION DE LONGUE DATE QUI DEMANDE À ÊTRE CONCRÉTISÉE

Pour mettre en œuvre cette réorganisation de l'expertise et de l'alerte, les parlementaires ont entamé depuis plusieurs années **une réflexion sur l'opportunité de créer une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte**.

En 2005, une proposition de loi a été déposée par le sénateur Claude Saunier pour prévoir **la création d'une Haute Autorité de l'Expertise Publique** (HAEP), ayant pour mission d'assurer une harmonisation des procédures mises en œuvre par les agents et instances en charge de l'expertise publique.

Début 2008, le rapport de Mme Marie-Christine Blandin pour l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**, intitulé « Risques chimiques au quotidien : éthers de glycol et polluants de l'air intérieur. Quelle expertise pour notre santé ? », a préconisé, entre autres, *« d'élaborer un projet de loi sur l'alerte et l'expertise dans le domaine de la santé environnementale (protection des lanceurs d'alerte, garanties pour l'expertise). »*

Dans un autre rapport rendu en 2008 sur la gouvernance écologique dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, Corinne Lepage a formulé des **propositions pour rénover l'expertise**. Elle appelait notamment à la mise place d'une **haute autorité de l'expertise en sécurité sanitaire et environnementale** dont un tiers des membres seraient des représentants de la société civile et dont tous les membres seraient élus par la majorité des trois cinquièmes du Parlement. *« Sa mission serait de renouveler les règles de l'expertise, non seulement sous un angle technique et utilitaire mais aussi en termes d'impact sur la société. Elle élaborerait un code de*

***déontologie** définissant les modalités de l'expertise et ferait respecter ces règles. »*

Par la suite, la **loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** devait permettre de repondre au besoin de restaurer la crédibilité de l'expertise publique et de protéger les lanceurs d'alerte. Elle prévoyait en effet à son article 52 que *« le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, sur **l'opportunité de créer une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise** afin de garantir la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises »*, cette instance pouvant en outre *« constituer **une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires** et être garante de l'instruction des situations d'alerte »*

Or, trois ans après la promulgation de la loi, ce rapport n'a pas été fourni par le gouvernement et aucune avancée significative n'est intervenue concernant cette instance. Deux débats ont permis de reparler du sujet

La question de l'organisation et du fonctionnement de l'expertise a été relancée à l'occasion de la **commission d'enquête du Sénat en 2010 sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe A (H1N1)**. Trois orientations avaient alors été préconisées afin d'améliorer l'expertise sanitaire : l'ouvrir, en premier lieu, aux hommes de terrain, l'ouvrir a d'autres spécialités, et enfin renforcer le contrôle des conflits d'intérêts qui peuvent naître des travaux des experts dans l'industrie pharmaceutique

Le rapport de la **mission commune d'information de 2011 sur le Mediator** a également souleve la problématique de la déontologie de l'expertise.

II. LA PROPOSITION DE LOI AMÉLIORE LE FONCTIONNEMENT DE L'EXPERTISE ET PROTÈGE LES LANCEURS D'ALERTE

La présente proposition de loi créant une Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte et organisant la gestion des alertes en matière de santé et d'environnement est donc **motivée par ces différentes réalités**

Elle visé à répondre à **trois enjeux** :

- repérer les alertes et les signaux faibles ;
- répondre aux alertes ;
- dissiper le doute sociétal quant à l'indépendance de l'expertise et à la capacité de réponse de l'Etat

Un climat de défiance autour de l'expertise s'est progressivement installé. La multiplication des crises sanitaires ou environnementales et les scandales liés à l'expertise ont semé dans les esprits des doutes durables quant à la validité du progrès et à la capacité des pouvoirs publics à en encadrer les conséquences. **L'application pertinente du principe de précaution**, instrument d'action et non de blocage de la société s'impose en particulier aux autorités publiques. Il implique des expertises publiques caractérisées par la fiabilité, l'indépendance, la transparence, et le strict respect de l'intérêt général

Dans ce contexte, la proposition de loi vise à **redonner du crédit à l'expertise**.

A. LE TITRE I CRÉE UNE HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE ET DE L'ALERTE (HAEA)

Le titre I de la proposition de loi prévoit la création d'une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) chargée **d'énoncer, parfaire et contrôler l'application des principes directeurs de l'expertise**. C'est une autorité publique indépendante à caractère scientifique disposant de l'autonomie financière.

La Haute Autorité **instruit les alertes** échappant actuellement aux mécanismes déjà existants, et notamment les alertes dites informelles. Elle tient **un registre des alertes lancées**. Elle veille enfin au bon respect des règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

La création de cette autorité est placée sous le signe de la **pluridisciplinarité de l'expertise et d'une gouvernance élargie**, reflétée dans la composition variée de son collège : parlementaires, conseillers d'État, magistrats de la Cour de cassation, personnalités qualifiées désignées par les organismes de recherche, experts en droit du travail, droit de l'environnement, et droit de la santé publique, représentants des syndicats et de la société civile.

La HAEA transmet chaque année au Gouvernement et au Parlement **un rapport sur les suites données à ses avis**, les atteintes éventuellement constatées aux droits des lanceurs d'alerte et, le cas échéant, des recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'expertise et la gestion des alertes

La HAEA doit être, selon ses auteurs, **« une tour de contrôle de l'expertise et de l'alerte »**. Cette structure légère n'a pas vocation à se superposer aux agences d'expertise existantes, mais plutôt à être une instance de recours, tant pour les litiges en matière de déontologie de l'expertise que pour les lanceurs d'alerte n'ayant pas trouvé auprès des agences ou administrations compétentes une réponse satisfaisante.

B. LE TITRE II RÉGIT LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

Les crises de sécurité sanitaire ont montré que **les alertes étaient souvent la meilleure voie** pour mettre au jour ce que les systèmes d'expertise n'ont pas réussi à faire émerger

Dans ce but, le titre II de la proposition de loi organise les modalités d'exercice du droit d'alerte Sont ainsi créées **des cellules d'alerte** dans toutes les entreprises de onze salariés ou plus. Les établissements publics à caractère industriel et commercial ainsi que les établissements publics à caractère administratif employant des personnels de droit privé sont également soumis à cette obligation.

Le règlement intérieur des entreprises devra être complété et les obligations pesant sur les employeurs, en termes d'information et de formation des travailleurs, devront être renforcées sur les risques en matière de santé publique et d'environnement.

La protection des personnes physiques ou morales lançant une alerte ainsi que la procédure de **traitement** de ces alertes sont prévues en détail

- ✓ **Premier cas de figure : un salarié de l'entreprise estime qu'il y a une alerte en matière de santé publique ou d'environnement**

Ce salarié saisit la cellule d'alerte et l'employeur Si **le danger est grave et imminent**, il peut alerter l'employeur et saisir directement la Haute Autorité, qui évalue alors le caractère d'urgence.

La cellule d'alerte mène **une enquête conjointe avec le CHSCT** ou les délégués du personnel et saisit s'il y a lieu la HAEA La Haute Autorité inscrit alors l'alerte au registre des alertes

L'employeur a deux mois pour donner suite à l'alerte

Il peut prononcer un refus motivé Il en informe la HAEA, le salarié qui **a lancé** l'alerte, le CHSCT ou les délégués du personnel, et le cas échéant l'inspecteur des installations classées.

Si l'employeur estime que **l'alerte est justifiée**, il propose à ces mêmes acteurs un plan de mesures pour résoudre le problème.

En cas de refus de l'employeur de reconnaître l'alerte, de divergence sur la réalité du risque ou sur le moyen de le faire cesser, ces mêmes personnes ont la faculté de saisir la HAEA

La HAFA vérifie alors **le respect de la procédure** et dispose d'un délai de deux mois pour décider de donner suite ou non à l'alerte

- ✓ **Second cas de figure : la personne lançant l'alerte n'est pas salariée par l'entreprise concernée, ou est salariée d'une entreprise de dix salariés ou moins**

La personne saisit directement la HAEA qui inscrit l'alerte au **registre des alertes**. La Haute Autorité a ensuite un délai de deux mois pour donner suite ou non à l'alerte.

Suite à sa saisine, la Haute Autorité dispose de deux mois pour rendre son avis sur l'alerte, ou si l'on se situe dans le second cas de figure, deux mois à compter de sa décision de donner suite à la saisine.

L'avis est transmis au ministre chargé de la santé, au lanceur d'alerte et le cas échéant à l'employeur.

Le ministre et, le cas échéant, l'employeur ont un délai de quatre mois pour informer la HAEA des suites qu'ils ont données à son avis **en motivant leurs décisions**.

C. LE TITRE III ENCADRE LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Le titre III prévoit, d'une part, des dispositions relatives à la **protection des lanceurs d'alerte**. La distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur participation au lancement d'une alerte est insérée à l'article 225-1 du code pénal comme constituant une discrimination. **Le principe de non discrimination des lanceurs d'alerte** est également ajouté au livre III du code de la santé publique.

D'autre part, le titre III détermine **les sanctions applicables en cas de lancement d'une alerte de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire**, en complétant l'article 226-10 du code pénal relatif à la dénonciation calomnieuse et en disposant que toute personne physique ou morale divulguant sciemment des informations erronées ou n'alertant pas sur des risques connus d'elle est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, et perd le bénéfice de l'exonération pour risque de développement prévu à l'article 1386-11 du code civil.

DÉBATS

DOCUMENT n° 8

SOCIOLOGIE

Les sciences sociales à l'épreuve de l'expertise

The social sciences put to the test

Débat entre **Daniel Benamouzig***, **Jean-Claude Barbier****
et **Pierre-Yves Geoffard***** animé par **Nicolas Duvoux******

Introduction

Dans son premier numéro, *Sociologie* a interrogé la posture du sociologue dans le champ médiatique[1]. Dans le prolongement d'un autre questionnement initié lors du colloque « Le sociologue dans la Cité. Éthique et utilité publique » tenu à l'EHESS, les rapports de la production de connaissance en sciences sociales avec l'aide à la décision politique, le champ de l'expertise, font ici l'objet d'une attention particulière. Dans le contexte d'une réforme en profondeur des conditions de possibilité de la production en sciences sociales, qui tient à des facteurs internes comme le développement du financement par projet ou externes comme le développement des politiques publiques et le recours croissant des acteurs politiques et institutionnels à l'expertise des sciences sociales, la posture des chercheurs face aux sollicitations qui leur sont faites apparaît comme un nécessaire exercice de réflexivité. Celle-ci est d'autant plus nécessaire qu'à la distinction nette entre les figures du savant et de l'expert d'État qui prévalait à la fin du XIX^e^ siècle, distinction maintenue par l'intervention du savant au nom de sa profession sur le marché de l'expertise, s'est substituée une interpénétration croissante entre « savoir académique légitime, profession, marché et État »[2]. Cet effritement des barrières va de pair avec un élargissement du champ d'action des praticiens des sociologues. À un niveau macrosocial et cognitif, le cadre théorique de la modernité réflexive[3] permet sans doute de comprendre pourquoi sciences sociales et production de décision, que celle-ci soit politique ou économique, sont de plus en plus interconnectées.

* Chargé de recherche au CNRS – Centre de Sociologie des Organisations – Visiting Research Professor à l'Université d'Oxford (Department of Politics and International Relations & Maison Française d'Oxford)
Centre de Sociologie des Organisations
19, rue Amélie – 75007 Paris
daniel.benamouzig@politics.ox.ac.uk
**Directeur de recherche au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
Centre d'économie de la Sorbonne – La Maison des Sciences Économiques – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
106/112, boulevard de l'Hôpital – 75647 Paris cedex 13
jean-claude.barbier@univ-paris1.fr
*** Directeur de recherche au CNRS, École d'économie de Paris (PSE) (Unité mixte de recherche CNRS-EHESS-ENPC-ENS)
directeur d'études à l'EHESS et professeur associé à l'École d'économie de Paris
PSE – 48, boulevard Jourdan – 75014 Paris
geoffard@pse.ens.fr
****Maître de conférences à l'Université Paris Descartes – Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS)
CERLIS – Université René Descartes
45, rue des Saints-Pères – 75270 Paris cedex 06
nicolas.duvoux@parisdescartes.fr

1 Cyril Lemieux, Laurent Mucchielli et Erik Neveu, « Le sociologue dans le champ médiatique : diffuser et déformer ? », *Sociologie* [En ligne], n° 2, vol. 1 | 2010, mis en ligne le 09 septembre 2010. Consulté le 06 novembre 2010 URL : http://sociologie.revues.org/351

2 Berrebi-Hoffman & Lallement (2009, p. 6).

3 Beck, Giddens, Lasch (1994)

Document téléchargé depuis www.cairn.info - [illegible]

Il ne s'agit pas ici de chercher à rendre compte de façon exhaustive des points de vue que les chercheurs en sciences sociales peuvent avoir sur cette question[4]. Des critiques radicales de l'expertise et de l'arraisonnement de la forme et du contenu de la réflexion que cette dernière inflige aux sciences sociales ont été par ailleurs développées et diffusées[5]. À l'inverse, des positions demandant une plus grande adaptation des sociologues professionnels à la demande sociale s'expriment et s'autonomisent, relativement, des canons de la production scientifique, au point de définir des protocoles opératoires pour ce qu'il est désormais convenu d'appeler la *Research on Demand*. Par rapport à ces positions extrêmes, refus ou adaptation complète, ce débat a été organisé à partir d'un double parti pris. Il s'est agi tout d'abord de demander à des chercheurs ayant, de surcroît à leur production scientifique reconnue, des activités d'expertise, de raconter et d'analyser, de l'intérieur, les tensions que le sociologue connaît lorsqu'il s'engage dans ce type de démarche, c'est-à-dire dans ce qui apparaît comme une association à la fois matérielle et symbolique avec une instance directement ou indirectement décisionnaire dans tel ou tel domaine de la régulation de la société. En effet, la recherche est de plus en plus fréquemment rendue possible par le biais de financements de la part d'organismes extérieurs au monde de la recherche pris au sens étroit (CNRS ; Universités). Répondre à la demande sociale suppose de prendre en charge une préoccupation *a priori* extérieure au questionnement sociologique, quitte à la faire évoluer ensuite. Même s'il accepte de répondre à la demande sociale, le chercheur peut conquérir des marges d'autonomie et influer sur la perception des enjeux par ses interlocuteurs.

L'autre parti pris de ce débat a été d'associer deux disciplines aujourd'hui fortement impliquées dans la réponse à cette demande sociale qu'est l'expertise : la sociologie et l'économie. Parvenir à une réflexion sur la posture des praticiens des sciences sociales face à l'expertise passait par la confrontation des regards émanant de professionnels de disciplines différentes. À ce souci de décloisonnement disciplinaire a été associée une volonté de repartir du récit d'expériences de manière à faire apparaître le caractère toujours situé et contextualisé de l'expertise et donc de la position d'expert. Toutefois, et ce de manière à faciliter le dialogue, nous avons aussi veillé à ce que leurs domaines de recherche et d'expertise soient voisins : la santé, la santé publique, la protection sociale. Il est donc probable que d'autres domaines d'expertise comme la justice, l'éducation ou encore l'urbain auraient conduit à soulever des questions complémentaires.

Les sciences sociales sont-elles condamnées à être instrumentalisées et à voir leur message trahi lorsqu'elles sont mobilisées dans le cadre de travaux devant conduire à la prise de décision ? Les scientifiques qui se positionnent sur le marché de l'expertise – ou sur le marché de la compétition politique – peuvent-ils y garder leur indépendance de chercheur ? Trois chercheurs ont accepté de répondre aux questions de *Sociologie*. Chacun des protagonistes de ce débat s'est efforcé de tirer les leçons de sa propre expérience.

Daniel Benamouzig est chargé de recherche au CNRS depuis 2001. Il a rejoint l'équipe du CSO en 2008. Il est actuellement *Visiting Research Professor* à l'Université d'Oxford (Department of Politics and International Relations & Maison Française d'Oxford). Ses recherches portent sur la santé, l'économie et la gouvernance institutionnelle. Il a notamment étudié l'histoire de l'économie de la santé en France, ainsi que les transformations institutionnelles de la régulation de ce secteur, à travers la création de nombreuses agences spécialisées, en France comme en Europe. Il poursuit ses recherches dans le domaine de la sociologie économique et de la sociologie politique de la santé. Il porte un intérêt particulier aux transformations institutionnelles et aux savoirs mobilisés dans ce secteur d'activité. Il est l'auteur de deux ouvrages, *Économie et sociologie* (avec F. Cusin), PUF, 2004, et *La santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, PUF, 2005.

Jean-Claude Barbier est sociologue, directeur de recherche au CNRS. Il fait partie de l'axe « Institutions » du Centre d'économie de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne). Il est professeur associé (Adjungeret Professor) à l'université

4 On pourra pour cela se reporter à titre d'exemple, à différents actes de colloques comme celui organisé par le CRESAL à Saint-Étienne en mars 1985 dont les actes intitulés « Situations d'expertise et socialisation des savoirs » ont réuni notamment des textes de Ph. Frilsch, R. Castel, M. Anselme, J. P. Gaudin, A. Bourdin, M. Pollak, P. Wagner, M. Blanc, J. Ion, Ch. Dourlens et P. Vidal-Naquet, ou récemment celui organisé par le CRAPE dont les actes ont donné lieu à l'ouvrage collectif dirigé par Yann Bérard et Renaud Crespin (dir.) (2010), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Rennes, PUR « Res Publica ».

5 Sur ce point, on se rapportera à l'ouvrage de L. Boltanski (2009).

d'Aalborg (Danemark). Ses recherches portent sur la comparaison des systèmes de protection sociale en Europe et aux États-Unis, ainsi que sur les problèmes généraux, théoriques et épistémologiques de la comparaison internationale. Il a aussi une formation de gestionnaire et il a publié un ouvrage de synthèse sur l'organisation du travail. Il a également travaillé sur la transition de l'Afrique du Sud vers la démocratie. Il a publié récemment *La Longue Marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF « Le Lien social », 2008.

Pierre-Yves Geoffard est économiste, directeur de recherche au CNRS, à PSE (Unité mixte de recherche CNRS-EHESS-ENPC-ENS). Il est directeur d'études à L'EHESS et professeur associé à l'École d'économie de Paris. Ses principaux intérêts de recherche sont l'économie publique, l'économie de l'incertain ainsi que les fondements microéconomiques (théoriques et empiriques) des politiques de santé. Il a effectué de nombreuses missions de conseil pour différents organismes publics ou privés (ministère de la Santé, Conseil National du Sida, Fédération Nationale de la Mutualité Française, ONIAM). Membre du Conseil National de l'Évaluation (2001-2003)

ND : *Lorsqu'il est sollicité comme expert, le discours du sociologue ou de l'économiste est-il contenu dans l'alternative entre contester ou servir ? Ou alors peut-on considérer que son discours est nécessairement décalé par rapport a cette alternative ? Comment alors le définir ? Quelle est la bonne distance avec le pouvoir ?*

DB : Il est difficile de répondre en toute généralité à cette question. Si je me réfère à mon expérience personnelle – et j'essaierai de m'y tenir assez strictement dans le cadre de ce débat – il est en effet difficile de s'en tenir à cette alternative. Mais sans doute faut-il commencer par préciser les conditions concrètes dans lesquelles j'interviens comme expert dans le domaine de la santé. Parallèlement à mon travail académique, je participe aux travaux d'une autorité administrative « à caractère scientifique » : la Haute autorité de santé (HAS), au sein de laquelle je suis membre de la Commission d'évaluation économique et de santé publique. Cette commission est composée de spécialistes en santé publique, de médecins et d'économistes en particulier. Elle est présidée par une économiste, Lise Rochaix. Ces précisions permettent de circonscrire un certain type d'expertise, réalisé au sein d'une instance à la fois scientifique et délibérative, jouissant d'une certaine autonomie institutionnelle. Ce type d'expertise est sans doute un peu différent d'expertises conduites plus directement auprès d'un « décideur », impliqué dans des fonctions exécutives et politiques. Quelle que soit sa forme, l'expertise, considérée de manière générique, est cependant toujours réalisée « en situation », dans des contextes variés où certains types d'actions, de réflexions ou de positions se révèlent possibles tandis que d'autres ne le sont pas. Dans ce dernier cas, le sociologue, et plus généralement l'expert, n'ont souvent d'autres choix, en effet, que la contestation ou la servilité. Il existe cependant aussi des situations plus ouvertes. Lorsque je me suis trouvé en situation d'expert, j'ai bénéficié non seulement d'une autonomie, lié au statut indépendant de la Haute autorité de santé et à son mode de fonctionnement, mais aussi d'une certaine capacité à influer sur le cours des choses, en disposant d'une forme d'initiative. L'alternative entre « contester ou servir » ne me semble pas épuiser l'espace des possibles : elle ne recouvre pas les situations dans lesquelles un expert peut *proposer*, plutôt que simplement contester ou être servile. Pour l'illustrer, je voudrais partir d'un exemple.

Au sein de la Commission d'évaluation économique et de santé publique, je participe à la formulation de recommandations de santé publique adressées aux professionnels de santé et aux décideurs publics. Ces recommandations comprennent souvent une dimension économique, en plus des dimensions médicales, épidémiologiques et plus généralement sanitaires. Lorsque la Commission a été constituée, il a été jugé utile de faire appel à un sociologue, au demeurant appelé à intervenir en solo... Le rôle qui m'a ainsi été attribué était au départ plutôt indéfini, en raison du caractère ouvert, pour ne pas dire vague, du rôle que la plupart des acteurs de la HAS attribuaient à la sociologie. Pour nombre d'intervenants, la sociologie restait un domaine vague, se situant entre une représentation assez mystérieuse de « la société » et une expression indirecte de l'intérêt des patients. Une fois nommé, il m'a fallu circonscrire un domaine d'expression « sociologique » relatif aux questions économiques et de santé publique qu'abordait la Commission. Je dois souligner ici que la présidente de la Commission, Lise Rochaix, m'a apporté un soutien très informé afin que j'introduise dans les travaux de la Commission un regard sociologique, complémentaire à celui d'autres experts.

Pour ce faire, j'ai dans un premier temps procédé au coup par coup, en m'inspirant de ce que faisaient les représentants d'autres disciplines, et au gré des dossiers soumis à la délibération collective. Au-delà, l'expérience acquise par l'ensemble

des membres de la Commission a conduit à enrichir les procédures d'examen des dossiers en introduisant des éclairages plus nourris sur les aspects « sociaux », en dénaturalisant par exemple plus systématiquement certaines questions de santé, en les situant dans leur contexte institutionnel ou professionnel, en interrogeant les conditions dans lesquelles elles parvenaient jusqu'à une saisine officielle, dans l'esprit de l'analyse des problèmes publics. Dans un second temps, après avoir été nommé pour un deuxième mandat, il m'a semblé que la contribution de la sociologie pouvait être plus systématique, moins ponctuelle, moins personnelle aussi. En capitalisant les expériences acquises et en sollicitant des collègues sociologues extérieurs à la HAS, j'ai proposé de développer une réflexion sur les modalités d'expertises sociologiques auprès de la HAS. Les responsables de la HAS ont accepté et un groupe de travail a été formé. Ses réflexions ne prétendaient pas introduire des développements originaux, mais plutôt systématiser de manière consensuelle et accessible les apports de réflexions sociologiques sur la santé. Concrètement, il s'agissait par exemple de présenter les principes d'une analyse des acteurs d'un système organisationnel ou institutionnel, des dynamiques professionnelles, des principes d'innovation scientifique ou encore des inégalités sociales de santé. Des principes généraux d'analyse étaient formulés et assortis d'un petit nombre de questions simples, « à se poser », permettant au personnel scientifique de la HAS d'identifier les situations dans lesquelles une expertise en sociologie pouvait être pertinente. Cette expérience illustre une forme d'initiative sociologique échappant à la dichotomie un peu sèche entre contestation et soumission : plutôt que de contester ou de se soumettre aux catégories en vigueur de l'évaluation en santé publique (qu'elles soient médicales, épidémiologiques ou économiques), il s'agissait de construire une petite grammaire sociologique, susceptible d'être articulée de manière à la fois collective et pragmatique.

JCB Pour ma part, je préfère parler de bonne distance *avec les acteurs et le système politiques*. De nombreux chercheurs, y compris parmi nous, les sociologues, sont d'ailleurs des acteurs de plein exercice du pouvoir politique, par l'usage de leur expertise comme ressource politique qu'ils mettent au service d'une cause ou d'une coalition d'intérêts, comme on le voit par exemple dans la participation au débat sur la réforme des retraites en France. Cela entraîne trop souvent à mon avis un « mélange des genres ». Si ce *mélange* n'est pas aussi répandu que dans le cas des économistes, en France, de nombreuses circonstances sociales aujourd'hui – évoquées dans vos autres questions, j'y reviendrai – en favorisent l'emprise et compliquent infiniment la vie professionnelle des sociologues.

Ceci dit, les acteurs politiques *ne peuvent pas ne pas* essayer d'instrumenter les chercheurs qu'ils convoquent, embauchent, rémunèrent et consultent. Jean Leca, lors d'un colloque organisé à l'ENS de Cachan par le GAPP et le CNRS, en février 1997, observait à propos de l'évaluation des politiques publiques[6] que, si celle-ci n'était pas construite dans une « zone d'autonomie » vis-à-vis des acteurs politiques, ces derniers ne pouvaient que procéder à des « manipulations » qu'ils « ne peuvent que pratiquer, quelles que soient leur moralité et leur bonne volonté ». *Ce point de vue me semble essentiel pour concevoir « une bonne distance » vis-à-vis des acteurs explicitement politiques.* En effet, le métier du sociologue est de contribuer à la diffusion d'un savoir spécifique sur la société et non de participer, *en tant que scientifique*, à la bataille politique. En conséquence, celui d'entre nous qui ne se prémunit pas contre la manipulation soit commet une erreur professionnelle, soit participe à la manipulation ou à l'instrumentation, toujours présente, quoi qu'on en ait. Il y a certes nuance entre manipulation et instrumentation, mais la même exigence est en cause dans les deux cas : préserver l'autonomie de la production scientifique et de son évaluation contradictoire et toujours ouverte entre les pairs. Ce qui, faut-il le souligner, n'entre pas en contradiction avec l'existence de situations où le chercheur est impliqué dans des processus où d'autres acteurs – y compris explicitement politiques – participent, et qui conduisent à de la production scientifique. Mais, dans un tel processus public, quand un acteur politique se tourne vers vous et dit « sur cette question, nous allons vous écouter, car vous êtes notre arbitre scientifique », – phrase que j'ai entendue mille fois – alors, il est certain que vous êtes, si vous n'y prenez garde, utilisé à vos dépens, et aux dépens de la connaissance scientifique.

Une telle appréciation repose sur l'implicite acceptation que la tâche du chercheur n'est pas de faire de la politique, *en tant que chercheur*. Le moment des préconisations et des

6 À considérer comme l'une des activités qui utilisent l'expertise des chercheurs.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - [illegible]

préférences politiques des citoyens que sont, comme tous les autres, les chercheurs, est, dans cette optique, séparé de ce qui se passe dans la cité scientifique. C'est une façon d'interpréter le principe si souvent critiqué et si souvent mal interprété de M. Weber, quant à la « neutralité axiologique » : on disparaît comme chercheur si on annule la « bonne distance » car on devient un citoyen faisant de la politique, avec les autres.

Les univers professionnels et sociaux des acteurs politiques et ceux des chercheurs sont aux antipodes les uns des autres, et le discours du sociologue me paraît, par principe, en position de contestation, « décalé » comme vous le suggérez dans votre question : d'abord parce qu'il cherche à établir la vérité, notion radicalement relative en politique, alors qu'elle n'est considérée comme relative que par une minorité des sociologues (relativisme cognitif). La majorité la met au cœur de leur démarche en sachant pertinemment qu'il n'existe pas qu'*une* vérité scientifique. Mais la vérité politique est relative à son utilité pour la conquête et la conservation du pouvoir politique. Si l'on accepte cette façon de voir, l'idée de caractériser seulement une certaine sociologie de « critique » est, soit dit en passant, une contradiction dans les termes.

Pour autant, la protection contre la manipulation et l'instrumentation politiques n'est pas facile, dès lors qu'il ne saurait être question de se réfugier dans une tour d'ivoire. Les chartes de déontologie professionnelles constituent des appuis précieux, mais, en la matière, la préservation de l'autonomie relève plutôt de savoirs pratiques et de l'expérience qu'on acquiert par les nombreuses erreurs qu'on commet. Il faudrait en prendre de multiples exemples qu'on peut enseigner aux étudiants comme autant de cas

Les orientations précédentes ne s'appliquent pas dans l'activité du citoyen. L'essentiel reste de ne pas mélanger les genres. Le mélange des genres est plus particulièrement insidieux dans le cas de la participation a des recherches internationales financées pas de grands organismes comme la Commission européenne, ou la Banque mondiale, l'ont, etc. : nous y reviendrons dans vos autres questions.

PYG : Intervenant en troisième dans ce débat, je me permets de rebondir sur les réponses de mes deux collègues. Je remarque que dans la question que vous posez, vous ne précisez pas *qui* sollicite l'expert : la forme passive de la question est habilement ambigué, mais elle nécessiterait de spécifier la nature de la sollicitation. Les positions possibles du discours de l'expert, dans le spectre des nuances entre contester et servir, ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'un décideur public, d'une entreprise, de la presse, d'autres institutions de la société civile (partis politiques, syndicats, associations. .), ou... d'une revue comme *Sociologie*. Elles ne sont pas non plus les mêmes lorsque la relation, et là, le rapport au temps est essentiel, est amenée à se renouveler ou non. Dans l'exemple dont parle Daniel, ce qui est crucial, c'est la relation de confiance que parvient à établir un expert vis-à-vis des organes qui le sollicitent. Cette temporalité longue permet de lever bien des malentendus, et de préciser les conditions sous lesquelles l'expertise proposée est valide d'un côté comme de l'autre. C'est également cette temporalité qui permet d'établir une relation de confiance. Bien souvent, elle est plus satisfaisante, pour l'expert comme pour le solliciteur ; mais elle est également très coûteuse en temps.

Je serais donc tenté de répondre à la première question que l'élément critique dans la relation entre l'expert et celui qui le sollicite est la question du temps. Le temps du décideur n'est pas celui de la recherche : le premier est bien souvent court, alors que le second se déroule dans un délai bien plus long, nécessaire à l'approfondissement de la question posée. La manière de réduire ce hiatus est, pour le chercheur, d'anticiper les sujets sur lesquels il pourrait être sollicité. Malheureusement, les sollicitations ne portent pas toujours sur le domaine d'expertise propre du sollicité ; c'est peut-être un probleme particulièrement aigu pour les économistes, ou disons pour certains économistes, qui peuvent être vus, souvent à tort, et pas toujours à leur corps défendant, comme omnispécialistes, ayant la capacité et la légitimité à répondre à toute question de « nature économique ». Le deuxième élément délicat à gérer est celui de la relation au doute. Pour un chercheur, aucune démonstration n'est jamais totalement convaincante : les théories s'appuient sur des hypothèses par essence contestables, les données sont imparfaites et l'analyse empirique sujette à caution. En face, un décideur peut vouloir une réponse claire à une question pourtant parfois imprécise ; or, il est particulièrement inconfortable de répondre « on ne sait pas » : cette réponse a, le plus souvent, toutes les chances de ne pas être entendue. Il peut être alors tentant de proposer une réponse conditionnelle : « sous certaines hypothèses, voici ce qu'on peut dire », en laissant celui qui a posé la question se dépatouiller avec le choix des hypothèses qui lui paraissent raisonnables.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - [illegible]

C'est dans ce cadre que se pose le problème de l'instrumentalisation, sous-jacent à votre première question : car il est naïf de penser que le solliciteur ne retiendra pas les hypothèses qui l'arrangent, présentant les résultats de l'expertise, alors même que l'on aura insisté sur son caractère intrinsèquement fragile et conditionnel aux hypothèses retenues, comme validés par une analyse « scientifique ».

Enfin, il n'est pas non plus indifférent de savoir si l'expertise sollicitée sera ensuite publiée ou non, et sous quelle forme. Parmi les règles du jeu possibles, l'expert peut exiger de pouvoir publier, sous une forme ou une autre, les résultats de l'analyse, et ceci quelles qu'en soient les conclusions. C'est évidemment exclu lorsqu'il s'agit de conseil. Mais lorsqu'une institution fait appel à un chercheur, non pour parer un discours déjà établi d'une validation « scientifique », mais pour éclairer en toute bonne foi une question qui se prête à la recherche, alors la relation peut échapper à cette alternative du « servir ou contester ».

ND . *Quels sont les supports d'intervention ou d'écriture particuliers de l'expertise ? En quoi diffèrent-ils et s'articulent-ils à des travaux plus scientifiques ? (Vous pouvez peut-être également commencer par décrire votre propre expérience)*

DB : Au-delà des supports, le vocabulaire de l'expertise est en effet assez spécifique lorsqu'on le compare à la prose scientifique ordinaire. Dans le domaine de la santé, ce vocabulaire a été codifié progressivement, et de manière très précise, à partir des années soixante. Il s'agissait alors de veiller à ce que toutes les précautions soient prises avant de donner accès au public à des soins ou à des produits, notamment pharmaceutiques, potentiellement dangereux. Ce vocabulaire de l'expertise, si l'on peut dire, est d'abord fait d'éléments scientifiques, souvent issus de la médecine, des sciences du vivant et de l'épidémiologie en particulier. Aux éléments scientifiques s'ajoutent des aspects réglementaires, qui sont eux-mêmes variés. Certains aspects réglementaires imposent des formats définis, dans le domaine de l'évaluation du médicament en particulier. C'est par exemple le cas des « avis de transparence », qui motivent le niveau des remboursements par la Sécurité sociale de chaque médicament. D'autres contraintes réglementaires relèvent de ce que l'on pourrait appeler un « style réglementaire », plus général et diffus. Il conduit les rédacteurs des documents d'expertise à dépersonnaliser les descriptions produites, souvent à euphémiser les termes des débats, y compris lorsqu'ils sont contradictoires. À ces contraintes scientifiques et réglementaires s'ajoutent enfin des éléments relatifs à la traçabilité des décisions et des délibérations. Ces éléments sont plus récents dans l'histoire de l'expertise. Ils traduisent des exigences démocratiques. Or, ils nécessitent aussi une forme d'explicitation, qui converge parfois avec les exigences scientifiques et réglementaires, mais entrent aussi parfois en tension avec ces dernières. L'explicitation des termes d'un débat scientifique peut apparaître délicate lorsque la description objective d'une situation conduit à identifier et à imputer des opinions, à révéler leur caractère en partie subjectif, incertain ou approximatif. L'exigence d'explicitation s'oppose alors tout autant au positivisme qu'affectionnent certaines disciplines qu'à l'impartialité présumée du style réglementaire, volontiers impersonnel.

Face à ce vocabulaire, le sociologue est souvent mal à l'aise, car ses efforts tendent précisément à réintroduire des dimensions « personnelles », « humaines », « sociales », très souvent pluralistes, voire conflictuelles, dans des situations qui sont autrement pensées à travers le double filtre d'un positivisme scientifique et réglementaire. Pour apporter sa contribution, le sociologue peut se saisir de ses registres habituels d'analyse et subvertir quelque peu le caractère bien « propre » et « objectif » des termes d'un débat, afin de restituer une part de son épaisseur sociale. S'il s'en tient là, le sociologue n'a cependant fait que la moitié du chemin. Tant qu'il ne dispose pas lui-même d'un langage comparable et surtout compatible avec celui qu'utilisent d'autres experts, plus positivistes, y compris au sein de l'administration, ses chances de voir aboutir des propositions restent minces. Son avis sera éventuellement écouté avec curiosité ou intérêt, mais il en restera peu de chose. Pour contribuer pleinement à l'expertise, le sociologue doit se forger un registre d'intervention spécifique, respectant les contraintes d'une argumentation, voire d'une rhétorique positiviste, scientifique ou réglementaire, tout en se fondant sur les principaux registres habituels d'une argumentation sociologique, qui se démarque souvent, on en conviendra, du simple positivisme. Ce travail n'est pas simple. Il est souvent très intéressant. Il n'est en tout cas jamais donné d'emblée. Je crois qu'il nécessite un apprentissage « sur le tas », d'ailleurs réciproque : c'est tout autant un apprentissage du sociologue vis-à-vis de ses interlocuteurs, que celui de ses derniers à son endroit...

C'est là qu'interviennent certains formats. L'apprentissage passe, d'un côté, par une familiarisation progressive de l'expert sociologue aux formats que certaines disciplines utilisent

en routine. Il s'agit de comprendre ce qui se joue dans un essai clinique ou dans une analyse coûts-avantages, par exemple. Mais l'apprentissage passe aussi, d'un autre côté, par la production de formats sociologiques un tant soit peu définis, qui permettent aux autres et à soi-même d'avoir une représentation circonscrite, et relativement stable dans le temps, de ce qui peut être entendu par « sociologie » dans une expertise scientifique dans le secteur de la santé. Sans reprendre ce qui a déjà été dit à propos du groupe de travail de la HAS précédemment évoqué, il faut souligner qu'une part substantielle de ses efforts a consisté à rendre accessibles, clairs et systématiques, pour ainsi dire « positivistes », des éléments de connaissance qui ne le sont pas d'ordinaire lorsqu'ils sont mis en œuvre par des sociologues dans un contexte académique. En ce sens, les supports d'intervention de l'expert sociologue sont en effet, dans ce cas au moins, relativement spécifiques.

JCB : Puisque vous y incitez, partons d'un exemple : l'Eurobaromètre. Ce système d'enquêtes financées par la Commission européenne illustre la difficulté de l'articulation du scientifique et de l'expertise, en même temps qu'il prolonge la question précédente. Comme tous ceux qui travaillent sur l'Europe, je suis bien obligé d'utiliser les données d'Eurobaromètre, tout en déplorant ses défauts majeurs. Techniquement, le système d'enquêtes pourrait très bien être gére comme un travail scientifique, les questions pourraient être systématiquement suivies, les données de base aisément accessibles, de préférence gratuitement et en ligne, et les interprétations conduites par des politistes de façon indépendante et soumises à des discussions entre pairs, mais tel n'est pas le cas : les questions sont irrégulières, alors même que l'intérêt de l'enquête est dans la stabilité et l'interprétation d'éventuels mouvements de l'opinion ; les données sont difficilement accessibles, les interprétations sont produites sous le contrôle d'un institut de sondage qui est dans une relation commerciale avec la Commission, mais, encore plus grave, *sous le contrôle politique de la Commission*. Cela fait qu'au lieu d'être un travail de science sociale, l'Eurobaromètre ressortit plutôt à la catégorie manipulation et communication politiques. Je vais illustrer mon propos par un exemple : en 2005, la Commission européenne s'intéressa à la « flexicurité » ; ce theme était même, comme je l'ai montré par ailleurs, le seul sujet « social » sur lequel elle travaillait en 2006-2007 sérieusement. Ainsi, un module de questions fut introduit, dont les « résultats » furent publiés dans l'Eurobaromètre en automne 2006. La manipulation politique fut alors éclairante. Comme personne n'a jamais su, y compris dans la communauté scientifique, ce qu'est ou n'est pas « la flexicurité », en dehors d'un slogan politique, les enquêteurs d'Eurobaromètre choisirent d'interroger les Européens (des échantillons effectivement représentatifs de tous les pays) en provoquant leur opinion à propos des quatre assertions suivantes : « la formation professionnelle accroît les chances de trouver des emplois » ; « les emplois à vie avec un seul employeur sont une chose du passé » ; « pouvoir changer facilement d'emploi aide utilement les gens à trouver des emplois » ; « les contrats de travail devraient être plus flexibles pour faciliter la création d'emplois » et, enfin, « les gens partent en retraite trop tôt » (Eurobaromètre, Octobre 2006, n° 65.3, question 18). Agrégés par question, les résultats de l'approbation des assertions se situaient entre 72 et 88 %. Les auteurs de l'enquête en conclurent, sans sourciller, que plus des trois quarts des Européens étaient en faveur de la « flexicurité ». Au début de 2007, la Commission osa même distribuer un mémorandum (IP/07/919) qui écrivait, à ce propos : « une enquête Eurobaromètre récente (automne 2006) montre que les citoyens européens comprennent et acceptent les nécessaires adaptations et changements caractérisant la flexicurité : 72 % considèrent qu'il faut assouplir les dispositions des contrats de travail pour favoriser la création d'emplois ; 76 % jugent que l'emploi à vie appartient désormais au passé ; enfin, 88 % sont d'avis que les mesures d'éducation et de formation tout au long de la vie augmentent les chances de trouver rapidement un emploi ».

Toutes les formes de production d'expertise ne sont pas redevables d'une analyse comme celle du cas précédent. Le rapport, par exemple, est un vecteur classique. Le rapport, *a minima*, est marqué par les questions posées ; parfois même, quand il s'agit d'une expertise à but d'évaluation, le sociologue est tenu de répondre à des questions précises, comme « la politique évaluée a-t-elle été efficace ? » « A-t-on atteint les objectifs qu'on s'était fixés ? » etc. Avec plus ou moins de restriction, donc, le sociologue en vient à *circonscrire, sélectionner* ce qu'il écrit pour son commanditaire. Dans ce cas, la seule articulation possible avec la recherche se fera plus tard : c'est celle de la réinterprétation des données dans un cadre non restreint par ces questionnements étrangers, mais la production de l'expertise est une étape utile en tant qu'elle permet une collecte rigoureusement contrôlée des données empiriques, qu'on vise à interpréter plus tard, hors du rapport rendu. L'autre obligation à respecter par le sociologue qui veut articuler expertise et recherche est celle de la documentation elle aussi rigoureuse des conditions sociales elles-mêmes de son insertion dans l'opération commanditée par telle ou telle autorité. Cette documentation inclut évidemment celle des conditions d'énonciation

des entretiens, quand il y en a, et de réflexion (en équipe) sur les conséquences précises de la participation des chercheurs (y compris leur rémunération, voir plus loin).

L'un des points délicats de la production de rapports, ou de synthèses, tient dans leur contrôle par l'administration, au nom des autorités politiques qui n'exercent que rarement ce dernier (encore qu'il ne faut pas négliger en France le rôle actif des cabinets des ministres). Les techniques des contrôles exercés sur la matière publiée sont multiples. Ce phénomène peut être illustré par un exemple : j'ai rédigé pour le compte du ministère du Travail, entre 2002 et 2006, plusieurs rapports sur ce qu'on appelle la « stratégie européenne de l'emploi ». Dans l'un des rapports, l'administration, avant de l'envoyer à la Commission européenne, a inséré un chapitre d'introduction qui commentait politiquement les prétendues réussites de la France en la matière, alors que les autres chapitres que j'avais rédigés avec mes collègues étaient rigoureusement fondés sur les observations et entretiens que nous avions conduits, avec la conclusion générale inverse. Il vaut mieux, dans ce cas, comme cela m'est arrivé, que l'administration omette de citer votre participation à l'opération !

Il y a bien d'autres caractéristiques qui à la fois distinguent les conditions de possibilité de l'expertise et de la recherche et en permettent l'articulation. Il faut à ce titre évoquer la question de la rémunération, que vous ne posez, étonnamment, dans aucune de vos quatre questions. L'expertise est souvent rémunérée en effet (je parle de rémunération personnelle et non pas de la contrepartie financière qui est transférée au laboratoire, et qui permet d'embaucher de jeunes collègues dans des conditions acrobatiques, et précaires pour eux). Par exemple, le standard d'une journée d'expert à la Commission européenne est actuellement de 1 000 euros, sauf erreur de ma part (plus le défraiement forfaitaire des frais qui s'ajoute à la rémunération de fait). Une intervention pour un Conseil Général ou Régional dans une expertise peut apporter des tarifs supérieurs. La gamme des prix varie évidemment en fonction de la notoriété présumée. Il y a aussi des tarifs différents selon les disciplines, ce qui s'analyse comme des rentes différentes de la position de « mandarin » par exemple. Mes données empiriques non représentatives – je n'ai jamais travaillé expressément sur le sujet – m'enseignent que les économistes sont nettement mieux payés que les sociologues (ce qui relève aussi de votre question 3 sur la concurrence). Il me semble que des textes produits contre une rémunération *personnelle* d'une autorité administrative ou politique sont encore plus que les autres marqués du sceau d'une dévalorisation, *a priori*. Cette dévalorisation peut, il est vrai, varier en fonction de la notoriété du chercheur, lequel dispose d'un pouvoir variable dans le rapport avec l'administration, en fonction de sa notoriété en particulier. Si des textes d'expertise produits dans ces conditions sont *a priori* suspects, cela ne veut pourtant pas dire qu'ils sont incapables de passer le test du contrôle entre les pairs, au prix de modifications qui peuvent être importantes.

Une autre forme d'expertise est le conseil explicite : en tant que sociologue, l'administration ou une entreprise vous embauche et vous rémunère pour que vous l'aidiez à mener des actions. Exceptionnels et à part sont les cas où il s'agit d'exercer une fonction expressément scientifique, ou une fonction d'intermédiaire entre l'entreprise/l'administration et la communauté scientifique. Le plus souvent, ce que le commanditaire attend, c'est la traduction en conseils opératoires d'analyses sociologiques. La sociologie des organisations est un domaine privilégié de ce type de production d'expertise, laquelle pose de nombreux problèmes déontologiques bien connus. Ces problèmes déontologiques ne sont d'ailleurs pas, dans leur nature, différents de ceux qu'en tant que sociologues, nous rencontrons quand nous conseillons un département ministériel ou une direction de la Commission européenne. De plus en plus de professions de conseil ont établi des codes déontologiques, qui restent cependant souvent très vagues, mais que les sociologues doivent respecter, en plus des leurs propres.

Ce qui peut conduire à des situations délicates. Je peux en évoquer une. Depuis que je suis sociologue, j'ai utilisé de nombreuses observations faites dans les positions professionnelles que j'ai occupées auparavant, ailleurs que dans la recherche. Isaac Joseph, membre du jury de mon habilitation en 1997, a regretté que je n'utilise pas assez, à son avis, les observations de l'*insider* que j'avais pu être à l'ANPE, au ministère du Travail, etc. À l'époque, j'ai considéré que j'étais encore tenu par un devoir de réserve, relevant de mon précédent métier. Mais, quand je publiai, dix ans plus tard, un document de travail qui décrivait une opération de manipulation politique de statistiques, un

7. « La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale », *Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, 2007-1. Paris, cnrs Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne cnrs.

haut fonctionnaire m'a indiqué que j'avais commis un acte très condamnable à ses yeux : j'avais trahi ainsi l'un des secrets de la fabrique de la politique, au ministère du Travail, entre 1990 et 1993 ! Secret de polichinelle pour les pratiquants de la politique, mais qu'on devait selon lui celer. J'avais donc tort, en quelque sorte, des deux côtés, mais à dix ans d'intervalle.

PYG Mon expérience est que l'expertise peut prendre des formes multiples, encore une fois selon la nature de l'institution qui la sollicite, mais également selon le type d'interlocuteur. L'analyse économique, notamment économétrique, peut s'appuyer sur des techniques assez fines, dont il est difficile de faire toujours percevoir l'intérêt par rapport à une analyse statistique plus « élémentaire ». Par exemple, les économistes tentent de corriger le mieux possible les biais d'endogénéité. Vous voyez qu'en répondant, en tant qu'expert, aux sollicitations de votre revue, je suis amené à expliciter des éléments relativement techniques. Mais je suis contraint également par le support de mon intervention. Il va de soi (même si je ne vous en dis pas mot de ce point) que je ne peux pas faire usage d'équations mathématiques permettant, par exemple, de définir précisément la notion de « variable instrumentale » souvent utilisée par les analyses économétriques. Si je voulais en donner l'intuition, je serais contraint d'avoir recours à des métaphores. Et c'est toujours un peu frustrant, car on n'est jamais certain de parvenir à transmettre l'intuition du raisonnement, et l'on se résout à admettre que « comprendre » peut prendre des sens différents. Jacques Bouveresse, dans sa critique de l'usage des références mathématiques par certains penseurs postmodernes, pose cette question de manière très éclairante[2] : peut-on évoquer le théorème de Gödel de manière métaphorique (ou analogique) dans un raisonnement non formel, et estimer ainsi pouvoir comprendre ce théorème mathématique sans avoir retracé les étapes de sa démonstration ? Une analyse complète d'une question sociale par les outils de l'analyse économique nécessite de mobiliser à la fois des modèles mathématiques formels permettant l'explicitation des hypothèses, des études empiriques et une analyse statistique ou économétrique cohérente avec l'approche formelle. Bien souvent, le cadre de l'expertise ne permet pas de se livrer à une telle analyse, en particulier par manque de temps, ou de données pertinentes. Et, même lorsque l'expertise s'appuie sur une analyse aussi complète, sa transmission sous forme de « rapport d'expertise » doit la simplifier outrageusement, au risque de la dénaturer. L'autre élément particulièrement frustrant dans l'expertise est la contrainte d'espace. Lorsque l'on intervient régulièrement, par exemple sous la forme d'une chronique régulière dans un quotidien, on est limité par le nombre de caractères (espaces compris...) imposé par le support de publication. Il faut alors aller vite, accepter de procéder à des raccourcis, passer sous silence les éléments de doute que l'on peut et doit avoir par rapport à certains « résultats » de la recherche. Ce qui peut, à juste titre, donner l'impression au lecteur que l'auteur assène une vérité peu argumentée. En même temps, la contrainte d'espace et la contrainte de temps (il faut livrer sa chronique en date et heure, le quotidien n'attend pas) peuvent pousser à aller droit au but et à extraire de l'analyse économique les éléments les plus saillants ou les plus structurants.

---

2. [illegible]

La charte nationale de l'expertise scientifique et technique : une nouvelle action gouvernementale en faveur de la qualité de l'expertise publique, par G Tufféry
EXPERTS, n° 90, 2010, Juin - pp 46 à 50
RP, A, 01
MOTS CLÉS
CHARTE NATIONALE, EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE, EXPERTISE PUBLIQUE, DÉMARCHE QUALITÉ, NORME NFX 50-110.

44
EXPERTS

DOCUMENT n° 9

La charte nationale de l'expertise scientifique et technique

Une nouvelle action gouvernementale en faveur de la qualité de l'expertise publique



Guy Tufféry
Directeur de recherche émérite de l'AFSSA*

Résumé
La charte nationale de l'expertise scientifique et technique a été rendue publique le 2 mars 2010 par Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce texte d'exigences générales, destiné à cadrer l'expertise produite par les organismes de recherche, constitue une étape majeure de la démarche désormais générale et irréversible en faveur de la qualité de l'expertise d'aide à la décision publique. La mise en œuvre concrète des principes énoncés par la charte, tout à fait compatibles avec les prescriptions de la norme NFX 50-110, peut s'appuyer largement sur celle-ci, notamment dans la perspective d'une reconnaissance de la qualité des expertises par certification.

Summary - The national charter for scientific and technical expertise
A new governmental move to improve the quality of public expertise, the national charter for scientific and technical expertise, was released on 2 March 2010 by Valérie Pécresse, Minister of Higher Education and Research. This general requirement text, aimed at providing a framework for expertise produced by research organisations, constitutes a major step forward in the now general and irreversible move to improving the quality of expertise produced to assist public authority decisions. The practical implementation of the principles set out in the charter, fully compatible with the requirements of French Standard NF X 50-110, can be substantially implemented relying on those requirements, notably with a view to acknowledging the quality of expertise through certification.

1. INTRODUCTION : L'EXPERTISE PUBLIQUE ET LE BESOIN D'EXPERTISES DE QUALITÉ

Pour conduire ses politiques, l'État doit constamment réunir des connaissances et des avis pertinents à des fins de prise de décision. Une grande part des données utiles est issue de l'expertise. Il convient donc de rappeler que si, au sens général, l'expertise est une *« procédure destinée à éclairer une personne chargée de prendre une décision »*, elle est plus précisément, selon une définition donnée par la norme NFX 50-110 et désormais largement retenue, un *« Ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un client, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondée que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations, accompagnées d'un jugement professionnel »*.

L'expertise publique concerne l'intérêt général. Elle est destinée aux pouvoirs publics, servant à fonder leur action.

Pour les besoins de l'État, l'expertise concerne, le plus souvent, l'évaluation au niveau national voire international, d'une situation ou de faits préoccupants ou potentiellement générateurs de risques et de dommages pour la nation. Face à une telle crainte ou sous la pression de la société, l'Etat demande alors à un opérateur public ou privé, de procéder ou faire procéder, pour son compte, à toutes expertises, analyses ou études nécessaires. Cette opération est lancée par un ordre de service, par une simple commande ou par un appel d'offre dans le cadre d'un marché public d'expertise. Il est souvent fait mention du qualificatif d'expertise publique[1]. Il peut s'agir, soit d'une expertise dont le bénéfice est collectif (au sens d'un bien public), soit

d'une expertise portée à la connaissance de tous (publiquement), soit d'une expertise commandée par les pouvoirs publics (État, collectivités territoriales), ou bien d'une expertise réalisée par une personne publique en tant que telle (agence, organisme de recherche, etc.).

L'importance des enjeux liés aux politiques publiques, le rôle majeur de l'expertise dans l'aide aux décisions, les expertises contestables voire contestées dans tous domaines ont conduit les pouvoirs publics à améliorer la crédibilité de l'expertise.

Dans tous les cas, on retiendra que l'expertise produite concerne l'intérêt général, qu'elle est à destination des pouvoirs publics et qu'elle sert à fonder leur action, même si par ailleurs elle est portée à la connaissance d'un large public. D'un point de vue juridique, il semble pertinent de restreindre l'expertise publique à deux critères : la perspective, actuelle ou à venir, d'une prise de décision par une autorité politique ou administrative et l'existence d'une commande de l'expertise par celle-ci, dans le cadre de procédures plus ou moins formalisées selon les cas.

Selon ces différents critères, un établissement, une institution, un organisme de recherche réalisent donc une expertise publique. Lorsque celle-ci est conduite sous la responsabilité d'une personne morale comme un organisme de recherche, elle est alors qualifiée d'expertise institutionnelle[2]. L'expertise publique réalisée par les agences de sécurité sanitaire, qui bénéficient d'un statut légal et réglementaire, est prévue et encadrée par la loi. C'est une expertise institutionnelle au sens déjà décrit, mais c'est aussi une expertise officielle. En effet, de nombreux textes réglementaires imposent, avant toute prise de décision en matière de sécurité sanitaire, de saisir formellement ces agences et de leur demander une expertise afin de recueillir leur avis.

L'importance des enjeux associés à la conduite des politiques publiques et le rôle majeur de l'expertise dans l'aide aux décisions de l'Etat, les difficultés rencontrées lors des précédentes décennies à la suite d'expertises contestables voire contestées dans tous les domaines, ont conduit les pouvoirs publics à renforcer les dispositions en faveur de l'amélioration de la qualité et de la crédibilité de l'expertise. À côté des démarches qualité en expertise déployées par les agences de sécurité sanitaire depuis 1999, des initiatives de mise en œuvre de chartes de qualité de l'expertise on été prises par plusieurs organismes de recherche fortement impliqués dans l'aide à la décision publique dans le domaine de la santé et dans celui de l'environnement. L'idée d'une charte de l'expertise applicable par tous les organismes de recherche publique s'est alors imposée. Cette charte devait s'attacher en priorité à la maîtrise des points les plus critiques de l'expertise. Il s'agissait, en particulier, de bien cadrer les modalités de gestion des conflits d'intérêts, notamment liés aux coopérations des experts avec le secteur privé ou encore aux contrats de recherche et d'identifier clairement les principes fondamentaux qui doivent présider à la réalisation des expertises afin d'en renforcer la qualité et la fiabilité. Les règles applicables devaient être simples, partagées, admises et respectées par tous , assurant la transparence en matière d'expertise.

1.LA GENÈSE DE LA CHARTE

La genèse de la charte a pour origine trois évènements publics majeurs au cours des cinq dernières années.

1.1. Le vote de la loi de programme n°2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche

Dans son article 15, cette loi dispose que l'article L. 411-1 du Code de la recherche intègre désormais l'expertise scientifique parmi les missions des personnels de la recherche[3]. L'article L 411-1 du Code de la recherche, modifié par loi n°2006-450 du 18 avril 2006 - art. 15 JORF 19 avril 2006 est devenu le suivant :

« Les personnels de la recherche concourent à une mission d'intérêt national. Cette mission comprend :

- *le développement des connaissances ;*
- *Leur transfert et leur application dans les entreprises, et dans tous les domaines contribuant au progrès de la société ;*
- *La diffusion de l'information et de la culture scientifique et technique dans toute la population, et notamment parmi les jeunes ;*
- *La participation à la formation initiale et à la formation continue ;*
- *L'administration de la recherche ;*
- *L'expertise scientifique ».*

Cette avancée essentielle légitime l'expertise scientifique comme une mission d'intérêt national et comme une activité normale des personnels de la recherche, ce qui oblige à prendre en compte systématiquement les activités d'expertise dans l'évaluation professionnelle des chercheurs et des acteurs de la recherche publique.

1.2. Les travaux du Grenelle de l'environnement

Dans un contexte où l'impact de l'environnement sur la santé est devenu, de l'avis de tous, un enjeu de recherche et de société, l'expertise scientifique, en appui des décisions publiques en vue de la maîtrise des problèmes liés à l'environnement est de plus en plus sollicitée. La fonction d'expertise est reconnue indissociable de l'acquisition de connaissances issues de la recherche. Le niveau de la science et de la technique doit être le plus élevé possible pour garantir au décideur le meilleur avis de l'expert. L'expertise peut, par ailleurs, mettre en évidence de nouveaux besoins de recherche tant fondamentale qu'appliquée. Le Comité opérationnel « Recherche » du Grenelle de l'environnement a recommandé d'élaborer une charte nationale qui vise à généraliser et harmoniser les pratiques des organismes de recherche publics en matière d'expertise (rapport du COMOP 30 « recherche »)[4].

L'idée d'une charte de l'expertise, s'attachant à la maîtrise des points les plus critiques de l'expertise s'est alors imposée.

1.3. L'élaboration et la publication du deuxième Plan national santé environnement (PNSE2)

Celui-ci soutient l'élaboration d'une charte nationale de l'expertise scientifique préconisée par le comité opérationnel « Recherche » du Grenelle de l'environnement. Le deuxième plan national santé environnement 2009-2013 (PNSE2)[5], dont la version finale a été rendue publique le 26 juin 2009, prévoit, d'une part de rationaliser les conditions et pratiques d'expertise scientifique développées par les organismes d'expertise publics en appui aux décisions de politiques publiques relevant de son domaine (Action 53), d'autre part de renforcer les capacités d'expertise scientifique en santé-environnement-travail (Action 54). Pour

cela, il recommande l'utilisation, chaque fois que possible, du référentiel reconnu d'expertise (Norme NFX 50-110 « Qualité en expertise : prescriptions générales de compétence pour une expertise ») et sa déclinaison pour les différents types d'expertise. Il demande par ailleurs de favoriser et valoriser les fonctions d'expertise dans les parcours professionnels des chercheurs et scientifiques. À ce propos, il convient de noter que les travaux d'expertise sont désormais pris en compte dans les dossiers individuels d'activité des chercheurs, enseignants-chercheurs et autres personnels de recherche lors de l'évaluation des unités de recherche par l'agence nationale d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES).

La charte a pour origine trois évènements publics majeurs au cours des cinq dernières années : Le vote de la loi n°2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, le Grenelle de l'environnement et le PNSE2.

1.4. La réalisation de la charte

L'élaboration de la Charte nationale de l'expertise scientifique et technique a été confiée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche à Jean-Yves Perrot, président de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), à Roger Genet, directeur général de l'Institut de recherche en sciences pour l'environnement (CEMAGREF) et à Gilles Bloch, directeur général pour la Recherche et l'innovation (DGRI).

La réflexion devait être menée en concertation avec le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) et la représentation des établissements d'enseignement supérieur. La démarche prenait en compte l'expérience acquise par les organismes disposant déjà de règles propres relatives à la qualité de l'expertise tels que : l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut français du pétrole (IFP), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le CEMAGREF, le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), et les agences de sécurité sanitaire, l'Afssa* et l'Afsset*.

La Charte nationale de l'expertise scientifique et technique a été rendue publique le 2 mars 2010. Lors de sa présentation officielle, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a souhaité que la charte soit rapidement soumise et adoptée par chacun des organismes de recherche, quel que soit leur domaine de compétence scientifique et technique. Après approbation par les conseils d'administration des opérateurs de recherche sous six mois, la Charte devra s'appliquer à l'ensemble des acteurs de la recherche publique française. Le suivi et le respect de la charte seront assurés par le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), conformément à ses missions.

2. LA CHARTE ET SON CONTENU

2.1. La charte institutionnalise et affiche trois grands principes

- Une gouvernance de l'expertise encadrée, avec notamment la mise en place d'une convention cosignée par le commanditaire et le commandité ou d'un cahier des charges rédigé par l'opérateur concerné. De façon générale, la ministre souhaite que l'ensemble des parties prenantes (associations, entreprises, collectivités) soit plus largement associé aux missions d'expertise confiées aux organismes publics ;
- Une expertise transparente, avec une publication par l'opérateur des liens d'intérêt existants entre les experts mobilisés et les parties concernées par l'expertise concernant les modalités de gestion des conflits d'intérêts, notamment liés aux coopérations des experts avec le secteur privé ou aux contrats de recherche.
- Un traitement systématique de l'alerte environnementale et sanitaire pour les établissements signataires qui, en cas de signalement d'un risque en leur sein, devront rendre un avis sur les suites à donner en termes d'expertise.

L'analyse de la charte qui va suivre s'attachera à mettre en correspondance le contenu des différents articles avec les principaux chapitres de la norme NF X 50-110 « prescriptions générales de compétence pour une expertise », afin de montrer la cohérence entre les deux textes. Le texte de la charte qui est cité figure en italique.

2.2. Le préambule de la charte

« Ont vocation à adhérer à la présente charte les opérateurs de recherche français, quel que soit leur statut juridique, déjà dotés ou non d'un document qui leur est propre sur ce sujet, sous réserve de la compatibilité de ce document avec les prescriptions de la charte ».

« La charte a vocation à s'appliquer à toutes les formes d'expertises scientifiques et techniques susceptibles d'être exercées par ces établissements : expertises institutionnelles au sens de la norme Afnor NF X 50-110, individuelles ou collectives, et ce quelle qu'en soit l'origine : saisine interne, commanditaire public ou privé. »

Cf. NFX 50-110, chapitre 3 « termes et définitions ».

« Sans vouloir uniformiser les pratiques d'expertise scientifique et technique des opérateurs de recherche qui y adhèrent, ni méconnaître les documents normatifs dont certains se sont déjà dotés pour encadrer leurs travaux en la matière, la charte se fonde sur le caractère national de la mission d'expertise (au sens de l'article L.411 du code de la recherche). »

« La charte sera soumise par chaque opérateur à son Conseil d'administration pour approbation. Elle pourra être complétée par tout document compatible, existant ou à créer, de nature à en préciser l'application au contexte d'intervention propre à chaque établissement. Ce document précisera notamment pour chaque opérateur les conditions dans lesquelles il souhaite pouvoir s'affranchir, temporairement ou non, de la charte, notamment pour des raisons qui relèvent de la sécurité publique ou de la défense nationale. »

La démarche prenait en compte l'expérience acquise par les organismes disposant déjà de règles propres relatives à la qualité de l'expertise.

Cf. NFX50-110, « Introduction » et chapitre 1 « domaine d'application ».

« La qualité d'une expertise s'apprécie essentiellement au regard de la compétence et de l'indépendance de ceux qui la conduisent, de la traçabilité des sources utilisées, de la transparence des méthodes mises en œuvre et de la clarté des conclusions. Le respect des principes communs énoncés par la charte et par les do-

cuments spécifiques à chaque établissement est garant de la nécessaire indépendance des experts individuellement ou en collège, et de la protection dont ils doivent bénéficier en cas de mise en cause. »
Cf. NFX50-110, « Introduction » et chapitre 1 « domaine d'application ».

« Les cas sont fréquents d'experts amenés à s'exprimer à titre personnel, en amont, en aval ou en parallèle d'une expertise à laquelle ils ont été eux mêmes associés ou non. Les conditions de cette expression relèvent de la déontologie et des textes propres à chaque établissement. C'est pourquoi la charte nationale ne les aborde pas ».
Cf. NFX 50-110, chapitre 5.1 « Obligations déontologiques de l'organisme d'expertise ».

2.3. Les 10 articles de la Charte
Les dix articles de la charte traitent successivement de la réalisation de l'expertise (art. 1 à 6), de sa valorisation (art. 7 et 8), du rôle d'alerte et de l'auto saisine sur les suites à donner (art.9), du suivi de l'application de la charte et de son amélioration (art .10).

« Les établissements signataires de la charte s'engagent à respecter les principes suivants » :

Article 1 :
« Toute mission d'expertise donne lieu à la rédaction :
- *soit, d'une convention cosignée entre le commanditaire et le commandité, qui en précise l'objet, le calendrier et les conditions ;*
- *soit, en cas de saisine interne, d'un cahier des charges rédigé par l'opérateur concerné et comportant les mêmes mentions. »*

Cf. NFX50-110, chapitres 5.2 : « Ecoute du client de l'organisme d'expertise » et 7.2 : « Processus relatifs au client de l'organisme d'expertise », dont 7.2.3 « Contrat d'expertise ».

Article 2 :
« L'opérateur s'assure, avant conclusion d'une convention d'expertise, des conditions dans lesquelles l'ensemble des parties concernées par l'expertise y seront associées. En cas d'expertise suite à une saisine interne, il explicite et rend publique la manière dont il entend lui-même s'acquitter de cette obligation. »
Cf. NFX50-110, chapitres 5.2 et 7.2 relatifs au client de l'expertise, à ses exigences et au contrat.

Article 3 :
« L'opérateur rend accessibles les éléments qui fondent la compétence des experts qu'il a désignés ou retenus. »
Cf. NFX50-110, chapitre 6.2 « Ressources humaines », traitant notamment de la compétence des experts et des qualités personnelles requises.

Article 4 :
« L'opérateur publie, selon des modalités qu'il lui appartient de déterminer, tout lien d'intérêt entre les experts mobilisés et les parties concernées par l'expertise. »
Cf. NF X50-110, chapitre 5.1 « Obligations déontologiques de l'organisme d'expertise ».

Notre analyse s'attache à mettre en correspondance le contenu de la charte avec celui de la norme NF X 50-110 « prescriptions générales de compétence pour une expertise »

Article 5 :
« Le rapport d'expertise mentionne les sources qui fondent les conclusions retenues dans l'expertise. L'opérateur les rend accessibles. »
Cf. NF X50-110, chapitre 7.5 « Produit de l'expertise », dont 7.5.2 « Contenu du produit de l'expertise ».

Article 6 :
« Le rapport d'expertise doit faire mention des points que l'état des connaissances disponibles ne permet pas de trancher avec une certitude suffisante. Il fait état également des controverses, liées ou non à ces incertitudes. Il peut également apporter des commentaires utiles sur la formulation de la question posée. »
Cf. NF X50-110, chapitre 7.5 « Produit de l'expertise », dont 7.5.2 « Contenu du produit de l'expertise ».

Article 7 :
« Les opérateurs s'engagent à prendre en compte les activités d'expertise dans l'évaluation des personnels qui y participent. »
Cf. NF X50-110, chapitre 6.2 « Ressources humaines », dont 6.2.4 « Management de la compétence, sensibilisation et formation ». La norme exige *« d'assurer que les personnes participant à l'expertise ont conscience de l'importance de leurs activités et de la manière dont ils contribuent à la réalisation de l'expertise »*. Ceci n'a de sens que s'il existe au sein de l'organisme une valorisation personnelle des activités d'expertise.

Article 8 :
« Parallèlement, ils s'engagent à promouvoir dans le cadre national, européen et international, les activités d'expertises menées dans le respect des dispositions de la présente charte. »

Article 9 :
« En cas d'expression en leur sein d'un risque, notamment à caractère environnemental ou sanitaire, les établissements signataires s'engagent à s'en saisir pour rendre un avis sur les suites à y donner en termes d'expertise. »
Cf.NFX 50-110, chapitre 1 « Domaine d'application », qui prend en compte le cas de l'auto saisine auquel s'applique la norme sans difficulté.

Article 10 :
« Les établissements signataires s'engagent à communiquer au Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, chargé du suivi d'application de la charte, toute difficulté qui naîtrait de sa mise en œuvre, ce qui pourrait le cas échéant conduire à la faire évoluer. »

La Charte n'aborde pas les exigences concernant la conception et la réalisation de l'expertise telle qu'elles figurent dans la norme NF X50-110, au chapitre 7.3. Elle laisse à chaque opérateur le soin de déterminer et de mettre en œuvre la méthode d'expertise qu'il juge pertinente au regard de la question posée ainsi que des conditions et contraintes de l'expertise.

3. LA CHARTE NATIONALE ET LES DÉMARCHES QUALITÉ EXISTANTES POUR L'EXPERTISE

La base commune à toute l'expertise publique issue des agences de sécurité sanitaire et des organismes de recherche qui ont développé des chartes de qualité en expertise est désormais la référence à la norme NF X50-110. Les chartes d'engagements pour la qualité des expertises fondées sur cette norme reprennent tout ou partie des prescriptions de celle-ci. Elles n'abordent souvent qu'une partie des points critiques du processus d'expertise ou simplement s'appuient sur ses principes[6]. Ces textes constituent, pour les organismes, un outil de communication interne et externe sur la manière d'expertiser. à moins que la charte ne devienne aussi un élément de réponse aux appels d'offre d'expertise et que son application ne soit incluse au contrat en devenant une clause de celui-ci. À l'examen et en première analyse, les chartes actuelles des organismes de recherche satisfont sans difficulté les exigences de la charte

48

nationale de l'expertise scientifique et technique. Bien souvent elles engagent les établissements au delà des prescriptions de la charte nationale. De même, les agences de sécurité sanitaire, dont les systèmes de management de la qualité de l'expertise sont construits pour satisfaire la norme NF X50-110, répondent de facto aux prescriptions de la charte nationale. On constate par ailleurs que des projets de chartes provenant d'organismes les plus divers se multiplient de manière significative, ce qui témoigne d'une volonté générale de renforcer la confiance des commanditaires et du public dans les expertises qu'ils réalisent.

CONCLUSION

Sous la poussée de la recherche et du développement technologique et économique, on assiste à l'explosion de l'offre de produits innovants, à l'envolée des échanges mondiaux, à des altérations de la biosphère et du patrimoine naturel, ce qui a provoqué des situations préoccupantes pour l'environnement, pour la santé et pour le fonctionnement général de la société. En réaction, les concepts de développement durable, les besoins de sécurité, de prévention et de précaution, sont désormais largement partagés et même s'imposent. Aussi l'expertise des risques et des mesures destinées à les maîtriser, préalable à toute décision politique, économique ou écologique, à toute grande transaction, est devenue incontournable. Plus que jamais, la fiabilité de l'expertise doit être renforcée afin de contribuer à éviter, autant qu'il est possible, des erreurs de décision dont les conséquences peuvent être graves.

L'adoption générale de la charte nationale de l'expertise scientifique et technique par tous les acteurs de la recherche rendra irréversible le processus de progrès désormais engagé. L'étape suivante sera vraisemblablement le souhait de la reconnaissance formelle du respect, par les organismes de recherche, des principes énoncés par la charte pour renforcer la confiance accordée à leurs expertises. La mise en œuvre pratique de la charte demandera sans doute des démarches structurées, adaptées à l'organisation au fonctionnement et surtout à la culture des établissements de recherche, sans pour autant négliger, par commodité apparente, la prise en compte de tous les points critiques significatifs du processus d'expertise. En d'autres termes, la norme NFX 50-110 peut et doit être le guide concret de toute démarche de construction d'un système d'expertise fiable, pertinent, efficace et efficient. Un tel choix s'impose comme le prélude indispensable à une future reconnaissance fondée sur la certification de conformité des expertises par tierce partie indépendante[7]. ■

La norme NFX 50-110 peut et doit être le guide concret de toute démarche de construction d'un système d'expertise fiable, pertinent, efficace et efficient.

Références

1. R. Encinas de Munagorri et G. Tuffery, « L'expertise officielle réalisée par des agences : Quelques réflexions prospectives à partir du cas de l'Afssa », Experts, n° 87, 2009, décembre- pp.43 à 45.
2. NF X 50-110:2003, « Qualité en expertise - Prescriptions générales de compétence pour une expertise », AFNOR
3. Loi n°2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche NOR : MENX0500251L.
4. Grenelle de l'environnement, Rapport du COMOP 30 « recherche », 8 sept. 2008, 97 p.
5. Deuxième plan national santé environnement, 2009-2013 (PNSE2), 26 juin 2009, 84p.
6. FD X50 045 :2010, Qualité en expertise - Utilisations possibles de la norme NF X50-110 « Prescriptions générales de compétence pour une expertise », AFNOR
7. G Tuffery, « Vers une "certification NF X 50-110" des processus d'expertise ? », Experts, n° 84, 2009, juin - pp. 44 à 47.

Organismes cités

- AFNOR Association française de normalisation - 11 avenue Francis de Pressensé - 93571 Saint Denis La Plaine Cedex.
- AFSSA Agence française de sécurité sanitaire des aliments, 27-31 avenue du Général Leclerc - 94701 Maisons-Alfort Cedex
- AFSSET Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, 253 avenue du Général Leclerc 94700 Maisons-Alfort Cedex