



*Décider ensemble*

*Créer une culture  
de la décision partagée*

## Synthèse « Expertise partagée et décision : quels modes de gouvernance ? »

### Présentation des quatrièmes Rencontres de Décider ensemble



Bertrand PANCHER, député de la Meuse et président de l'association, a présenté les quatrièmes Rencontres de Décider ensemble. Il a rappelé que ces Rencontres ont pour objectif de diffuser la culture de la concertation et de la décision partagée en France, et qu'elles sont l'occasion de permettre à tous les acteurs de la concertation d'échanger sur leurs expériences et leurs connaissances respectives.

Dans un monde de plus en plus complexe qui requiert de puissantes règles, adossées à des valeurs précises, les acteurs du changement doivent s'approprier aussi tôt que possible les grandes problématiques contemporaines.

Si l'expertise devient le socle nécessaire à la prise de décisions véritablement éclairées, le principal risque qu'elle soulève est celui d'une confiance « aveugle » accordée à une expertise unique et orientée, qui conduirait à occulter certains aspects d'un problème. Aussi convient-il d'examiner comment améliorer la gouvernance de l'expertise, et notamment comment favoriser la construction d'expertises pluralistes et ouvertes à la société civile.

### EXPOSES DE SYNTHÈSE

#### L'évolution de l'expertise face aux crises sanitaires et environnementales contemporaines



Francis CHATEAURAYNAUD, Directeur d'études en sociologie à l'EHESS, a rappelé que l'expertise, c'est d'abord un siècle d'histoire, pendant lequel s'est construite la profession.

L'expert peut se définir de trois façons. Premièrement, il est le détenteur d'un savoir spécifique validé par une instance qui le définit comme tel, devenant ainsi un « régulateur » de la société.

Deuxièmement, l'expert est la personne capable, au-delà de ses connaissances propres, d'identifier les acteurs compétents. Enfin, l'expert est conçu comme la personne possédant une expérience reconnue dans un domaine.

S'agissant de la santé et de l'environnement, on est passé d'une longue période silencieuse à une période de prolifération des signaux d'alerte. Des événements comme le sang contaminé, l'amiante, les OGM et la vache folle ont induit un nouveau regard critique sur le couplage entre progrès scientifique et développement industriel. Ces phénomènes ont conduit, à partir des années 2000, à une forme de saturation de l'espace public. Le lanceur d'alerte est devenu un personnage public.

Un enjeu politique important est de trouver un mode d'articulation satisfaisant entre les processus d'alerte et les modes d'expertise. Cinq phases de l'expertise doivent être distinguées :

- l'authentification, c'est-à-dire l'analyse en amont d'un processus ;
- la qualification et la mesure, l'expertise étant alors prise dans la turbulence de la controverse scientifique et technique ;
- l'investigation, c'est-à-dire l'expertise en tant que travail d'enquête ;
- la « totalisation » ou compilation, à savoir le rassemblement des différentes investigations sous la forme d'un rapport global ;
- l'évaluation, jamais objective, car toujours soumise à des partis-pris qui orientent l'avenir.

### **La construction d'une expertise à l'échelle internationale : l'exemple de la production de scénarios futurs du réchauffement climatique**



Amy DAHAN, Directrice de recherches au CNRS, a souhaité mettre en lumière le processus de co-construction du scientifique et du politique durant les vingt dernières années à travers l'exemple du GIEC (Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat).

Depuis sa naissance en 1988, le GIEC est devenu un acteur-clé de la réflexion sur le changement climatique. L'organisme a produit quatre rapports en 1990, 1995, 2001 et le dernier fin 2007 qui lui a valu de partager le prix Nobel de la paix. Les rapports du GIEC sont élaborés à partir du travail de centaines de scientifiques issus du monde entier. Au cours des vingt dernières années, le GIEC a dû mener concomitamment deux grandes actions : établir et sauvegarder sa légitimité scientifique d'une part, et gagner la confiance des politiques d'autre part.

Amy DAHAN a souligné le fait que l'expertise produite par le GIEC est écrite pour les politiques. La séparation entre le temps de l'expertise et le temps de son utilisation ne fonctionne plus. Le va-et-vient doit être permanent entre ces deux aspects. Face à l'opposition de nombreux pays, notamment les pays du Sud, qui ne croyaient pas à l'origine anthropique du réchauffement climatique, le GIEC a constamment dû renforcer les règles d'évaluation des procédures scientifiques afin de préserver sa crédibilité. Le développement d'alliances avec les ONG a également permis de renforcer la confiance de ces pays. Enfin, le GIEC a tenu compte de la demande sociale et politique et de l'évolution des processus de négociations. Ainsi au Sommet de Copenhague de décembre 2009, aucun gouvernement ou pays n'a défendu de position sceptique.

L'action du GIEC met en évidence une autre évolution, celle du raccourcissement des projections. Les derniers rapports formulent des projections à 2025 et 2035. La raison en est non seulement l'urgence des dangers, mais aussi le besoin d'influer sur les décisions politiques.

### **La construction de l'expertise du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin sur les effets des rejets des installations nucléaires du Nord-Cotentin**



François ROLLINGER, Responsable de la division ouverture à la société de l'IRSN, a expliqué que le Cotentin est devenue en vingt ans une péninsule fortement nucléarisée, avec des implantations à La Hague, Flamanville et l'arsenal de Cherbourg. En janvier 1997, le professeur Viel a mis en évidence des corrélations entre des taux de leucémie trop élevés, la fréquentation des plages et la consommation de produits de la mer. Cela a déclenché une crise et plusieurs associations

se sont créées.

Dans ce contexte, Annie SUGIER, alors Directrice à la Protection de l'IRSN, a défendu la nécessité d'intégrer ces associations dans le débat, pour ne pas le limiter aux experts techniques et institutionnels. Les règles édictées ont été les suivantes :

- Une possibilité d'expression donnée à chacun et l'absence d'obligation de consensus ;
- Une exhaustivité dans l'analyse et l'examen de tous les modèles ;
- La transparence permanente et le dialogue avec les instances locales.

François ROLLINGER a souligné le rôle particulier de l'expert public IRSN dans cette démarche. C'est l'IRSN qui a porté le premier regard critique sur les expertises industrielles.

En 1998, la France a signé la convention d'Aarhus défendant le droit à l'information, le droit à la participation et l'accès à la justice. Depuis lors, la loi de transparence et de sûreté sur les activités nucléaires, la loi sur les déchets et l'indépendance de l'IRSN ont renforcé le dispositif. Il en résulte que l'évaluation est aujourd'hui au service de tous les acteurs de la décision. Elle a vocation à éclairer chacun sur les risques.

En conclusion, François ROLLINGER a souligné l'importance d'une expertise pluraliste et évoqué les points d'amélioration suivants :

- Une disproportion parfois notoire entre les moyens et les expertises à conduire ;
- Le regroupement des expertises par domaines ou sujets ;
- La montée en compétences des lanceurs d'alerte.

## TABLE RONDE



*Loïc BLONDIAUX, Professeur à l'Université Paris I*

*Francis CHATEAURAYNAUD, Directeur d'études en sociologie à l'EHESS*

*Amy DAHAN, Directrice de recherches au CNRS*

*Marie-Claude DUPUIS, Directrice générale de l'ANDRA*

*Jean-Michel FOURNIAU, Directeur de recherches au département économie et sociologie des transports de l'INRETS*

*Martin GUESPEREAU, Directeur général de l'AFSSET*

*Jean-Yves LE DEAUT, Député de Meurthe-et-Moselle, Vice-président de l'OPECST*

*François ROLLINGER, Directeur de la division ouverture à la société de l'IRSN*

*Table ronde modérée par Patrice CARRE, Président du Conseil scientifique de Décider ensemble*

### **Construction sociale et politique de l'expertise : quels publics, quelles ouvertures ?**

Jean-Michel FOURNIAU a indiqué que dans le cadre de la démocratisation du processus de décision, l'expertise elle-même doit s'ouvrir. A cet égard, les signaux sont contradictoires. Par exemple, avec le Grand Paris, le gouvernement a d'abord ignoré, au nom de l'urgence, le droit au débat public. Or ce dernier est essentiel, il est un facteur d'ouverture. Les « passeurs » sont importants pour introduire le débat public. La CNDP peut jouer ce rôle.

Par ailleurs, il existe plusieurs catégories de publics : les parties prenantes d'un côté, les personnes concernées et mobilisées de l'autre et enfin les profanes. Ces différents publics ne peuvent jouer le même rôle dans les processus d'expertise. Certains peuvent agir, alors que d'autres souhaitent simplement s'informer. A cet égard, les agences publiques ont un rôle à jouer dans la montée en compétences de ces personnes. Afin de savoir ce que chacun peut faire, il convient de distinguer des degrés dans le savoir profane. La maîtrise de savoirs spécialisés peut donner lieu à des expertises réellement contributives.

Jean-Yves LE DÉAUT a expliqué que l'expertise doit être pluraliste, contradictoire, publique et collégiale. Elle doit associer les citoyens qui ont quelque chose à dire sur un sujet, et notamment des questions à poser. Pour autant, l'expertise ne peut être seulement profane. Elle doit produire des connaissances, à la fois techniques et procédurales. Pour les politiques, la difficulté consiste en ce que les citoyens réclament des réponses simples à des problèmes d'une complexité croissante.

Jean-Yves LE DÉAUT a émis les observations générales suivantes :

- L'organisation de la CNDP ne donne pas de bons résultats, car elle n'implique pas assez les citoyens directement concernés par le sujet ;
- Il n'est pas toujours aisé de communiquer auprès du grand public ;
- L'objectivité et l'indépendance de l'expert ne vont pas de soi ; par exemple, la culture du secret est toujours de mise dans le domaine du nucléaire. L'indépendance de l'expert doit être élargie au niveau européen ;
- Le Parlement doit s'impliquer pour que la totalité des controverses soient portées à la connaissance du public ;
- L'expertise ne peut être aujourd'hui dissociée du principe de précaution ;
- Il serait souhaitable de travailler avec le public sur une hiérarchisation des risques.

Jean-Yves LE DEAUT a conclu que la décision politique doit reposer sur un débat aussi large que possible. Ce ne fut pas le cas par exemple concernant la grippe A.

Marie-Claude DUPUIS a observé que l'expertise est indissociable du processus décisionnel dans lequel elle s'inscrit.

Par deux lois sur les déchets radioactifs en 1991 et en 2006, le Parlement a établi le cadre d'expertise de l'ANDRA, en fixant un calendrier ainsi que des modalités d'évaluation, d'information et de consultation. En tant qu'expert public indépendant, l'ANDRA travaille avec de nombreux laboratoires et est lui-même évalué par des organismes indépendants, tels que l'Autorité de Sûreté Nucléaire. Libre d'organiser le dialogue avec les populations, l'ANDRA s'attache à intégrer dans son expertise des critères socio-économiques en plus des critères scientifiques et techniques. Son rôle n'est pas de produire du consensus, mais d'éclairer les décisions politiques. La principale difficulté est de donner confiance aux citoyens, de leur faire comprendre que leur témoignage peut influencer le processus. Information et transparence sont des valeurs-clés à cet égard. La mobilisation interne est essentielle pour associer la société à un projet.

Martin GUESPEREAU a indiqué que l'intérêt du modèle d'expertise développé par l'AFSSET est d'avoir séparé l'organisme d'expertise du pouvoir politique. La mission de l'AFSSET est de permettre au gouvernement de prendre des décisions sur des sujets « indécidables ». Avec 400 scientifiques externes pour 100 scientifiques internes, l'AFSSET favorise l'ouverture et la circulation des savoirs.

Il est demandé aux agences d'évaluation des risques sanitaires de travailler de plus en plus en amont afin de traduire les questions de la société en termes scientifiques, et les réponses apportées doivent être utiles. Par exemple en ce qui concerne les nanomatériaux, suivant une approche utilitaire, il serait possible de déconseiller, d'interdire partiellement ou d'accélérer les recherches selon les techniques concernées. On adopte ainsi une gestion relative des problématiques, qui confère au politique une réelle capacité d'action. Par ailleurs, l'association directe des citoyens à des travaux d'analyse permet de changer radicalement leur écoute du discours scientifique.

Loïc BLONDIAUX a observé que la limite fluctuante de la distinction entre expert et profane se trouve dans l'expérience vécue, à l'image des naturalistes amateurs qui contribuent à la production des connaissances. Chaque domaine comprend ainsi différents types d'experts, sans prééminence nette des uns sur les autres. Une mission de la CNDP est d'amener les contributeurs au débat public

à se reconnaître les uns les autres, en valorisant la parole du citoyen. Elle doit pour cela disposer des moyens et de l'autorité nécessaire.

Loïc BLONDIAUX a posé deux questions :

- Pourquoi, malgré la complexité croissante des problèmes, le modèle de distinction « cloisonnant » entre le scientifique et le citoyen persiste-t-il ?
- Comment préserver une expertise publique au service de tous les acteurs de la société, et ce au moment où le service public de la recherche est en train de se transformer ?

## **Expertise et décision**

François ROLLINGER a observé que le paradigme selon lequel l'expert peut dévoiler une vérité immanente qui permettra une prise de décision immédiate ne fonctionne plus. L'expertise doit plutôt être conçue comme le moyen de parvenir à une compréhension partagée des enjeux complexes et des alternatives. L'expertise pluraliste permet d'éclairer la controverse, puis de dépasser les oppositions pour construire des alternatives viables. L'indépendance de l'expert doit être réelle à l'égard du porteur du projet, de l'industriel ou du décideur politique.

Jean-Yves LE DEAUT a précisé que les récentes lois sur le Grenelle de l'Environnement et sur les OGM ne valident plus la domination du scientifique. L'avantage est au contraire donné à celui qui communique le mieux sur un sujet. Cela ne va pas sans risque, car la France est en train de perdre, par exemple, sa capacité d'expertise en biologie végétale.

Amy DAHAN a souligné que la prise de conscience des problématiques climatiques s'est peu faite par la controverse scientifique. La consultation internationale citoyenne mise en place en septembre 2009 qui a mobilisé des citoyens de 40 pays sur leur perception du risque climatique, a été fort peu médiatisée et n'a pas rencontré d'écho à Copenhague. D'importants progrès demeurent à accomplir en termes de communication.

## QUESTIONS-REPOSES

Anita VILLERS, Présidente d'une association environnementale à Lille, a souligné la difficulté du citoyen à s'exprimer par rapport aux enquêtes et aux débats publics. A cet égard, les discussions très orientées dès le début vers une solution particulière sont démotivantes.

Michel MORIN, commissaire enquêteur et expert senior pour une société de sécurité privée, a observé que la discussion avait tendance à se limiter au cadre d'une relation linéaire directe, éventuellement réversible, entre l'expertise d'un côté et les décideurs de l'autre. Néanmoins, qu'en est-il de la relation entre l'expertise et les autres éléments constitutifs de la décision du politique, tels que les émotions, l'opinion publique, le principe de précaution, les médias, les moyens administratifs et financiers et la déclinaison concrète ? Comment l'Etat et les acteurs de l'expertise font-ils en sorte que celle-ci soit concrètement mise en œuvre sur le terrain ? Comment apporter des réponses adaptées dans le cadre d'un développement désormais global ? Selon lui ces questions se posent avec une acuité particulière en ce contexte de crise.

Alain MECHINEAU s'est enquis de l'impact des médias et de l'Internet dans le processus de décision publique.

Bernard KALAORA, sociologue à l'EHESS, s'est interrogé sur le concept de « décision apaisée ». Pour qui une décision est-elle apaisée : les décideurs, les scientifiques, les agences publiques ? N'est-ce pas un moyen de se donner bonne conscience ? Qu'en est-il de ceux, les plus nombreux, qui n'ont pas la parole ? La mise en place de dispositifs de concertation n'empêche pas la multiplication des conflits sectoriels. Par ailleurs, il existe sans doute une tension entre la culture centraliste du gouvernement et ces dispositifs, conçus à l'anglo-saxonne. Cela soulève la question de leurs effets sociaux : comment gérer la frustration de ceux qui sont consultés, mais pas écoutés ?

Armelle-Georges GUITTON, médecin-inspecteur de santé publique, a expliqué qu'elle a animé le Nano-forum en tant que médiatrice, et non en tant qu'experte du domaine. A la différence du débat public, cette rencontre n'avait pas vocation à produire des jugements définitifs, ce qui conférait une certaine souplesse à la discussion. Une question est de savoir comment débattre sur le climat en France sans tomber dans le « piège » de la CNDP.

Yves EGAL, commissaire enquêteur, a insisté sur la différence fondamentale entre démocratie représentative et démocratie participative. Selon lui l'OPECST est un bon exemple de démocratie représentative qui fonctionne bien. A l'opposé, le débat public fonctionne mal car on considère comme expert celui avec qui l'on est d'accord. Par exemple, le débat public sur le nucléaire a été complètement « confisqué » par la science.

Jean-Yves LE DEAUT a rappelé que démocratie participative et démocratie représentative ne sont pas opposées. Avant que les élus parlementaires prennent une décision, il est possible de mener une concertation large en amont du processus législatif. A cet égard, l'OPECST travaille avec un comité de pilotage permettant d'associer au débat des associations et des scientifiques. La CNDP a le mérite d'organiser le débat public. Elle doit surtout y associer un plus grand nombre de citoyens.

L'expertise n'est certes pas le seul élément de la décision, sans quoi le Grenelle de l'Environnement n'aurait pas vu le jour. Le débat est inexistant dans certains domaines, comme celui des ondes émises par les téléphones portables. Les émotions et la pression de l'opinion ne sont pas étrangères

à ces tabous. Les coûts sont bien entendu une donnée déterminante, l'expertise étant en quelque sorte la balance entre les bénéfiques et les risques. Atteindre le risque zéro sur tous les sujets est une impossibilité économique. A cet égard, un travail avec le public s'impose sur l'échelle des risques, car certains sujets prennent une importance disproportionnée.

Jean-Yves LE DEAUT a observé par ailleurs que plus un sujet fait l'objet de lois et de règlements, plus la controverse risque de devenir procès. Or, les controverses sont essentielles car elles nourrissent la démocratie. Elles doivent perdurer, notamment à travers les conférences de citoyens, qui permettent à chacun de se former sur un sujet qu'il ne connaît pas. Un équilibre doit être trouvé entre le décideur politique, le chercheur et le citoyen.

André Jean-Marc LOECHEL, Fondation des territoires de demain, a noté que l'espace physique du débat est une composante de la gouvernance. Faire venir les citoyens dans les laboratoires-bilans à côté des chercheurs leur permet de s'exprimer. Le lieu du débat joue un rôle dans la prise de parole. On peut également s'interroger sur les spécificités culturelles des mécanismes du débat français.

Yves HENOQUE, de l'IFREMER, a souligné l'importance de l'expertise intégrée, capable de mettre les expériences au service de la connaissance et de produire des visions partagées.

Jacques LERAILLE, Président d'association, a rappelé que le débat public est un outil relativement nouveau, qui a son utilité et doit être développé. De fait, les citoyens ne croient pas à l'indépendance des organismes : peut-on aujourd'hui disposer d'experts intègres ?

Cathy DUBOIS, CNES Innovation, s'est interrogée sur le coût des différentes phases d'expertise. Quelle est l'économie de l'expertise ? Comment garantir la continuité des investissements nécessaires à la construction de la connaissance et de la science ?

Martin GUESPEREAU a expliqué que la moitié des engagements de la Charte de l'AFSSET vise à améliorer l'évaluation des risques. L'ouverture à la société civile est aussi une manière de mieux travailler. Par exemple, Internet a fait émerger des communautés associatives citoyennes qui ont eu accès à des connaissances de haut niveau. Les organismes sont ainsi poussés à la pointe de leurs travaux par les citoyens, qui posent des questions de plus en plus savantes. Dans le même temps, les réponses apportées deviennent beaucoup moins certaines, notamment en ce qui concerne l'exposition aux produits chimiques, aux ondes et autres.

Par ailleurs, plusieurs mythes doivent être abandonnés concernant l'expertise. Le premier est que la vérité scientifique, une fois transmise, induit automatiquement la décision. Le second est le clivage grossier entre des savants qui détiendraient la vérité d'un côté et le peuple attendant l'instruction de l'autre. Les mentalités ont évolué : par exemple, aujourd'hui plus d'un Français sur deux déclare ne pas croire les scientifiques à propos téléphonie mobile.

Enfin, au-delà des spécificités territoriales de la France, il est souhaitable de penser un espace européen de l'expertise.

Francis CHATEAURAYNAUD a noté que l'émotion ne peut être opposée à la froideur procédurale de la science. Elle a son rôle à jouer dans la découverte. De surcroît, l'émotion est un système d'alerte, qui suscite la vigilance et permet de réinterroger les croyances. Les dispositifs de concertation, si importants soient-ils, ne peuvent prémunir du conflit, même si les espaces d'expression, en tant que foyers de reconnaissance, peuvent adoucir le climat social. Le débat

public est l'occasion d'interroger les différentes paroles, prises, retirées et les significations du silence.

Amy DAHAN a rappelé la distinction entre les experts dans un domaine donné et les experts « tout court », qui interviennent à un niveau plus politique. Elle a indiqué que même s'il est intègre, un expert est toujours surdéterminé par des intérêts, même s'il n'en a pas conscience. Les modes d'organisation des expertises varient d'un pays à l'autre selon les traditions et la façon dont les sciences sont perçues. Par exemple, alors que la construction de la problématique climatique fut à l'initiative de deux scientifiques polytechniciens en France, elle fut beaucoup plus collégiale en Allemagne. Aux Etats-Unis, l'influence des économistes est considérable dans ce débat.

Amy DAHAN a conclu que le débat public doit se développer. La discussion la plus féconde est celle qui porte sur les scénarios alternatifs, déterminant d'autres modes de vie.

## **Clôture de la séance**

Bertrand PANCHER a salué la qualité des échanges et a remercié les intervenants et les participants pour leur présence, ainsi que les adhérents et partenaires de Décider ensemble. Il a également remercié l'IRSN et l'AFSSET pour leur soutien financier dans l'organisation de ce séminaire.

L'expertise, la société civile organisée, le politique et la population, forment le socle d'une décision éclairée. La France, qui dispose de tous les outils nécessaires à la décision, doit mieux les mettre en cohérence. Les chartes de l'expertise adoptées par plusieurs organismes sont une initiative très positive. Le débat public doit ainsi être généralisé. Le Grenelle de l'Environnement a permis une prise de conscience : on commence à structurer le lien entre décision politique et acteurs. L'évolution de l'expertise doit être approfondie. Cela ne peut se faire qu'au moyen d'un travail collectif.

### **Glossaire**

AFSSET : Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail

ANDRA : Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CNES : Centre national d'Etudes Spatiales

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique

EHESS : Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

GIEC : Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat

IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

INRETS : Institut de Recherche sur les Transports et leur Sécurité

IRSN : Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire

OGM : Organisme Génétiquement Modifié

OPESCT : Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques