



**L'expertise scientifique et technologique  
au service de la décision publique**

**Geneviève FIORASO, députée, OPECST**

**Sciences-Po Paris, mardi 18 octobre 2011**

# L'expertise scientifique et technologique au service de la décision publique

---

- définition, contexte, évolution législative et réglementaire en France, en Europe
- les acteurs de l'expertise : parlementaires (Opecst), agences d'Etat, autorités administratives indépendantes, établissements publics à caractère administratif, institutions indépendantes, agences de régulation européennes, politiques, citoyens
- l'expertise au service de la décision judiciaire
- l'expertise au service de la décision politique
- recommandations

## Définition et contexte (1) : définitions

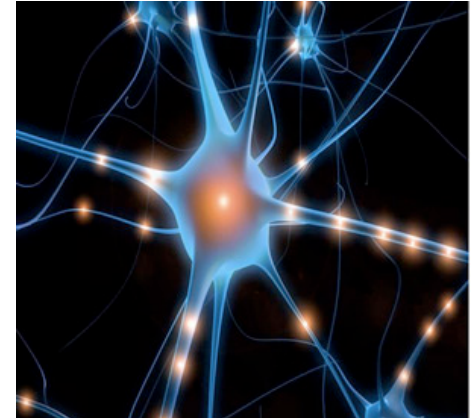
---

- définition de l'expertise : « **mesure d'instruction** par laquelle des experts (personnes ayant acquis une connaissance approfondie par l'expérience, la pratique) sont chargés, en réponse à une demande spécifique et bien définie faite par une **autorité administrative, une structure ou un tiers sur un sujet donné**, de mener une étude scientifique et/ou technique » (déf charte CNRS) . Cette étude conduit en général à un **rapport d'expertise** et, selon la demande, à des **interprétations**, voire des **recommandations**.
- à différencier d'un **avis** : terme qui s'applique au résultat d'une consultation souvent effectuée dans l'urgence (médias par ex) sur une problématique donnée, un résultat récent et important. Avis : **individuel et n'engageant que son auteur**. (déf charte CNRS)
- **3 niveaux** d'expertise : individuelles, collectives, institutionnelles
- à distinguer : l'expertise au service des assurances, de la décision judiciaire et de la décision politique.



## Définition et contexte (2) : contexte

- un développement rapide des sciences et technologies suscitant inquiétudes et/ou incompréhensions, avec de **nouveaux litiges**
- un **élargissement** du champ de l'expertise : a posteriori, post décisionnelle ou post événementielle (pour la réparation), en temps réel et, de plus en plus, pour **l'avenir** (impact de nouvelles technologies, de nouveaux domaines de recherche, nanotechs, neurosciences, application de la génomique...)
- un **refus de la fatalité** en cas d'accident majeur dans les domaines industriel, énergétique, environnemental, alimentaire, sanitaire (crash avions, ESB, accident AZF...) y compris pour les risques naturels... il faut un responsable
- les **paradoxes** : **défi**ance vis-à-vis de la science et des technologies nouvelles et complexes, vis-à-vis des décideurs et politiques, mais demande **d'avis clairs**, compréhensibles, non ambigus aux mêmes, les « *sachants* », tout en revendiquant une **expertise citoyenne**
- importance des **médiateurs** dans la formation de l'opinion publique : médias, professeurs, associations, ONG,...
- le recours à l'**expertise** est **incontournable et croissant**, pour la justice, la politique, les citoyens, d'autant plus depuis l'inscription du **principe de précaution** dans la Constitution française en 2005



# Evolution législative et réglementaire (1) : l'Opecst

---

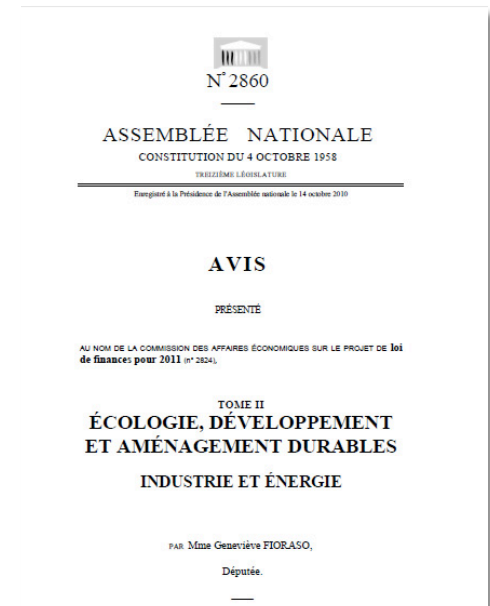
## L'expertise scientifique et technologique au Parlement

- **objectif** : créer des mécanismes permettant de contrôler le cours du progrès scientifique et technologique et d'anticiper ses conséquences
- **création** en 1983 de l'**Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques**, une structure d'évaluation propre au Parlement (vote unanime), pour :
  - « *informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifiques et technologique afin, notamment d'éclairer ses décisions* »,
  - recueillir « *des informations, mettre en œuvre des programmes d'études et procéder à des évaluations* »
- le **contexte** : souhait du Parlement **d'apprécier en toute indépendance** les décisions du gouvernement sur les **grandes orientations** alors en cours : programme nucléaire, spatiaux, plan « câble »...



## Evolution législative et réglementaire (2) : l'Opecst

- une **structure originale**, délégation proportionnelle de 36 sénateurs et députés, présidée pour 3 ans alternativement par 1 sénateur ou 1 député
  - intermédiaire entre le politique et la recherche, assisté d'un **conseil scientifique** diversifié, de 24 personnalités désignés par l'Office, avec une sur-représentation des sciences dures
  - conditions de **saisine** : initiatives des assemblées (président de groupe politique, 60 députés ou 40 sénateurs), commission spéciale ou permanente
  - suite de la saisine : étude de faisabilité suivie d'un **programme d'études** ou d'un **rapport** élaboré par des **auditions privées, publiques** ouvertes à la presse, des **missions** en France ou à l'étranger. Possibilité de constitution d'un comité de pilotage, avec des experts extérieurs au Parlement. Rapports mis en ligne sur site dédié.
  - Autres travaux : **auditions** des académies (médecine, sciences, technologies), des organismes de recherche, de l'ANR, l'AERES, l'IA, de la MESR; visite de laboratoires et organismes de recherche), de la MESR; participation à des commissions d'enquête, à des audits
- ses limites : ce n'est pas un outil décisionnel, mais **d'aide à la décision**



## Evolution législative et réglementaire (3) : les agences d'Etat

### A chaque crise sanitaire, son agence d'Etat

- **Chocs pétroliers** : AEE (Agence pour les Economies d'Energie), 1974 puis AFME (Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie), 1982, puis ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), 1992
- **Nucléaire** (après l'accident de Tchernobyl, 1989) : ANDRA (Agence Nationale pour la gestion des Déchets RadioActifs), déc. 1991 et IRSN (Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire), fév.2002
- **Sang contaminé, Sida** : AFSSAPS (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé), mars 1999 ; InVS (Institut de Veille Sanitaire), mars 1999 ; EFS (Etablissement Français du Sang), placé sous la tutelle du ministère de la santé, janv. 2000
- **Vache folle** (ESB) : AFFSA (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments), avril 1999



## Evolution législative et réglementaire (4) : les agences d'Etat

---

- **crises environnementales**, dont amiante et AZF : INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques), 1990 et AFSSET (Agence Française de Sécurité Sanitaire, de l'Environnement et du Travail) : sept.2005, qui remplace l'AFSSE, 2002

A noter : la fusion Afssa-Afsset en juillet 2010, dans une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail

- **crise de la sécurité sociale** : ANAES-HAS (Agence Nationale d'Accréditation et d'évaluation en Santé – Haute Autorité de Santé), 2005

**Ces agences sont placées sous la responsabilité de l'Etat.**

- Leur **multiplicité** ne finit-elle pas par nuire à la cohérence et à la clarté des avis, mesures et réglementations ?



## Evolution législative et réglementaire (5) : les autorités administratives indépendantes

---

- nées dans les années 70, en réponse à un besoin urgent d'information et de recherche, dans les domaines de la régulation économique et financière, l'information et la communication, la défense des droits des administrés
- définition du Conseil d'Etat : AAI = organismes administratifs agissant au nom de l'Etat, avec des **décisions exécutoires**, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement. Davantage de pouvoir que les agences
- mais pouvoir réglementaire **limité à un domaine précis**, pour ne pas concurrencer le gouvernement
- quelques exemples d'AAI : **ASN** (Autorité de Sûreté Nucléaire), AAI par la loi Bataille de 2006 ; **CCNE** (comité Consultatif National d'Ethique pour les sciences de la vie et de la santé), loi 2004 ; **CNIL** (Commission Nationale de l'Information et des Libertés), loi 1978 ; **CRE** (Commission de Régulation de l'Energie), loi 2000



## Evolution législative et réglementaire (6) : les EPA et les Institutions Indépendantes

---

- **Les Etablissements Publics à Caractère Administratif** : personnes morales de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir **une mission d'intérêt général** autre qu'industrielle et commerciale, précisément définie, sous le contrôle de l'Etat ou d'une collectivité territoriale
  
- **Les institutions indépendantes**
  - 1986 : CRII-RAD (Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité), créée par Michèle Rivasi, députée de la Drôme en 1997
  - 1999 : CRII-GEN (comité de Recherche et d'Information Indépendantes sur le Génie Génétique), créé par Corinne Lepage
  - 2002 : création de l'Observatoire de Vigilance et d'Alerte Ecologique par Corinne Lepage et Michèle Rivasi
  
- des institutions indépendantes, donc plus sûres et dignes de confiance : une **contre-expertise** par rapport aux agences et AAI ?

## Multiplication des agences européennes

---

- 2 agences européennes de régulation au milieu des années 70, 8 mi-90, 13 début 2001, **30 en 2006** (Eurofound, EEA, EMEA, EU-OSHA, CPVO, EFSA, EMSA, EASA, ENISA, ECDC, ECHA...)
- Dans le principe fondateur :
  - agences, comités, conseils : **analyse du risque**
  - gouvernements, Commission européenne, AAI : **gestion** du risque
- En réalité, dans la mise en œuvre : face à des enjeux de plus en plus complexes, existe-t-il un **risque de déplacement du curseur de pouvoir de décision du politique** selon les cas vers le scientifique ou l'opinion publique (rôle des médias) ?



## Lois et règlements de référence (1)

---

- Création d'une **architecture de la sécurité sanitaire et environnementale par le Parlement** avec notamment la loi sur l'expérimentation sur l'homme (1988), sur la sécurité sanitaire INVS-AFSSAPS-AFSSA en 1998, une multiplication des agences
- **Loi de 2004 sur l'expertise** qui précise les principes directeurs : indépendance, objectivité, délimitation précise de la mission, dernier état des connaissances scientifiques, formation des experts, pluridisciplinarité, principe du contradictoire, transparence des travaux
- **Lois Grenelle de l'environnement, 2007 et 2009** : suscitent le besoin d'expertises, compte tenu des exigences nouvelles en matière d'urbanisme, de recherche, de production industrielle et suite à la polémique scientifique sur les causes du réchauffement climatique. Polémique Jouzel, Giec/Allègre... le Comop « recherche » préconise des chartes pour une éthique des expertises



## Lois et règlements de référence (2)

---

- **2007 : loi ESR**, la mission d'expertise est mentionnée pour les chercheurs publics
  
- **2010**, mission de **rédaction d'une charte nationale de l'expertise** scientifique et technique confiée par le MESR aux directeurs du Cemagref et de l'Ifremer, dont le suivi et le respect sont assurés par le CSRT (Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie). Contenu de la charte :
  - mise en place d'un **cahier des charges** précis par le commanditaire et convention cosignée par le commanditaire et le commandité
  - **association des parties prenantes** (associations, entreprises, collectivités) aux missions d'expertise confiées aux organismes publics
  - gestion des **conflits d'intérêt**, accrus par le développement de la recherche partenariale public-privé par la transparence : nécessité de transparence et d'information sur les liens d'intérêt existants
  - **traitement systématique des alertes** environnementale et sanitaires pour les établissements signataires qui sont tenus de donner suite
  
- les **lanceurs d'alerte** sont-ils suffisamment protégés et/ou encadrés ?

# L'expertise au service de la décision de justice (1)

---

- Augmentation des contentieux donnant lieu à expertise, surtout en référé
- Comment assurer la qualité maximale de l'expertise ?
  - **formation** des experts à jour dans leur domaine, avec le passage des experts généralistes à des hyper-spécialistes, mais formation aussi aux **procédures judiciaires**
  - experts soumis, comme les juges, aux **normes européennes** qui définissent le procès équitable dans la convention européenne des droits de l'homme
  - **collégialité** de l'expertise et expertise **contradictoire**, avec une limite : le **juge décide** in fine, **seul**, même s'il dispose d'assistance d'autres administrations pour orienter son jugement
  - Problèmes **d'actualisation et de pertinence des expertises** dans un contexte où la science et les technologies avancent très vite. Les délais très longs de la justice accentuent ce risque de déphasage (ex de l'hormone de croissance/imputation ou non des troubles des malades de Creutzfeld-Jakob identifiée in fine grâce aux progrès de la biochimie). Risque d'appel des familles suite à ce déphasage
- Droit à donner aux parties à disposer de leur(s) expert(s) et possibilité pour elles **d'interroger les experts désignés par le Tribunal**, comme aux US ou au Royaume Uni ?
  - Une piste à étudier

## L'expertise au service de la décision de justice (2)

---

- les **controverses et incertitudes scientifiques** : ex des antennes relais, 3 jugements contradictoires dont celui de la cour de Versailles en 2009 qui a statué sur le fondement de « l'angoisse générée » :
- le **juge n'a pas compétence à arbitrer les controverses** ou trancher les incertitudes
- la justice doit trouver des solutions juridiques dans un contexte d'incertitude ou de controverse scientifiques, d'autant qu'il y a une « **discordance entre la puissance des connaissances scientifiques et l'impuissance à guérir et à prédire** » (Pr. Munnich, Académie des sciences, in rapport Opecst 2005 sur l'expertise)
- **risque de professionnalisation des experts**, avec un point de vue précis sur un sujet donné (risque du « fonds de commerce ») : d'où l'intérêt d'experts pluridisciplinaires
- **expertise des parties à rééquilibrer**. Déséquilibre entre experts désignés par les juges, police technique et scientifique et experts des requérants, le tout sans possibilité de confrontation ou dialogue

# L'expertise au service de la décision politique

---

- l'expertise s'adresse aux **décideurs publics**, et, à travers eux, au **public** : nécessité et difficultés de communication sur des sujets « à chaud ». Comment gérer la transparence sur des sujets complexes ? Faut-il promouvoir une approche risques/bénéfices ?
- d'où l'intérêt, chaque fois que possible, pour les agences d'**anticiper** sur les questions sensibles et saisir les politiques avant les contentieux, tout en informant le public. Limites : cf crise des agences aux US (fraudes, rétentions d'infos, conflits d'intérêt...)
- Importance, à nouveau, des **médiateurs** dans ce processus
- **l'expertise n'est plus l'apanage de seuls « sachants »**. Elle doit s'expliquer, avec pédagogie, et **être partagée**. Importance de la formation de base des citoyens et de la formation des médiateurs en sciences exactes comme en SHS. Cela ne signifie pas l'unanimité...
- Exemple réussi d'une expertise collective bien menée : le travail mené par le Groupe International d'Etudes sur le Changement Climatique. Groupes de travail pluralistes, pluridisciplinaires, ateliers de travail, comptes rendus en ligne, une communication aux médias et un travail reconnu par (presque) tous



## Pour relativiser, en conclusion

---

Quelques citations pour nous rappeler à l'humilité et aux limites de nos connaissances qui plaident en faveur d'une expertise en mouvement et à actualiser, en mettant en place toutes les garanties nécessaires à sa crédibilité et en reconnaissant une place aux citoyens et usagers (expertise d'usage des patients, utilisateurs, consommateurs...)

Georges Brassens, auteur-compositeur : « *Il n'y a pas de vérité. Il faut choisir entre plusieurs erreurs* »

André Comte-Sponville, philosophe : l'expertise doit dire le « *peut-être vrai* » ou le « *certainement faux* ».

Albert Camus, Prix Nobel de littérature, philosophe et écrivain : « *Le démocrate est modeste. Il avoue une certaine part d'ignorance (...). Et, à partir de cet aveu, il reconnaît qu'il a besoin de consulter les autres, de compléter ce qu'il sait par ce qu'ils savent* ».