



**Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat**

Le Vice-Président
du Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable

Rapport CGEDD n°- 007207-01

**Ministère de l'Économie,
de l'Industrie et de l'Emploi**

Le Vice-Président
du Conseil Général de l'Industrie,
de l'Énergie et des Technologies

Rapport CGIET/SG n°- 2010/10

L'EXPERTISE

Mission d'analyse et de conseil suite au Grenelle de l'environnement

octobre 2010

**CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE
ET DES TECHNOLOGIES**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° 2010/10/CGIET/SG

Rapport CGEDD n° 007207-01

L'EXPERTISE

*Mission d'analyse et de conseil suite au Grenelle de
l'environnement*

établi par

Gérard LALLEMENT
Ingénieur général des mines

Gérard LEHOUX
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Alain LHOSTIS
Inspecteur général de l'administration du développement durable

Philippe VESSERON
Ingénieur général des mines

28 octobre 2010

SYNTHÈSE

Par lettre du 24 février 2010, la Commissaire générale au développement durable a demandé aux vice-présidents du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) de réaliser une mission d'analyse et de propositions sur l'expertise et de se prononcer, ainsi que l'article 52 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement le prévoit, 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* », instance qui « *pourra constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte ...* ».

Pour répondre à cette demande¹, les deux vice-présidents ont constitué un groupe, « la mission », formé de deux membres de chaque Conseil général. Compte tenu de l'importance des travaux disponibles sur l'expertise et sur la décision en situation d'incertitude, la mission a choisi de privilégier l'examen des pratiques et de se concentrer surtout sur l'expertise publique relative à des sujets d'impact « sociétal » ; elle est partie de données sur les organismes publics d'expertise, de rapports réels et des entretiens qu'elle a conduits avec des représentants d'organismes, d'associations et d'autorités, y compris autorités administratives indépendantes. La mission n'a pas pu rencontrer d'instances européennes. Elle a évalué le contexte, ses évolutions et ses « points fixes », suivi le processus de construction d'une expertise, fait des constats et émis des recommandations.

La mission a constaté que la pratique de l'expertise était, depuis plusieurs années, en forte évolution : les organismes d'expertise prennent en compte la demande de nos concitoyens de davantage de transparence et de capacité d'expression ; ils codifient leurs déontologies et développent un ensemble de « bonnes pratiques » destinées à donner des bases robustes pour l'utilisation des expertises dans la préparation d'un règlement, l'autorisation d'un équipement, la mise en fabrication d'un produit...

Parallèlement, toutes les personnes rencontrées confirment l'importance de bien distinguer expertise et décision . Cette position est fortement soutenue par les promoteurs des projets (souvent désignés « les maîtres d'ouvrage »), les commanditaires des expertises et les organismes d'expertise. La plupart des organismes français adhèrent aux recommandations de la norme NF X 50-110 – « Prescriptions générales de compétence pour une expertise » – publiée en 2003.

Une expertise, dans les questions publiques, se construit selon des critères précis. D'abord, le commanditaire de l'expertise, le plus souvent une autorité en charge d'un processus de décision, explicite des questionnements qu'il transmet à un organisme sous forme de demande d'expertise. L'organisme va assurer le pilotage du travail et choisir une méthode ; il organise en général une équipe d'expertise qui, avec une gestion de type « projet » (délais, tâches, budgets, ressources humaines), analyse les données, la bibliographie et les pratiques, procède éventuellement à des expérimentations ou modélisations et élabore un rapport qu'un « collectif d'experts », indépendant de cette équipe, examine, discute ou remet en cause - éventuellement en demandant la prise en compte de nouvelles hypothèses. Si cela lui apparaît approprié, l'équipe d'expertise complète et modifie son rapport. Sur la base de celui-ci, l'organisme arrête la formulation définitive des conclusions et endosse ainsi la responsabilité ultime de l'expertise.

Le commanditaire a bien sûr la responsabilité de demander des précisions ou des compléments d'expertise, des contre-expertises ou des éclairages internationaux. Et surtout de décider, même si le paysage n'est pas totalement pacifié.

La confiance des parties prenantes dans les expertises est essentielle : elle repose d'abord sur la qualité des travaux et sur l'indépendance de jugement et la probité des personnes. Même si les dernières années ont permis beaucoup de progrès en matière de qualité, de professionnalisation et de réflexion sur les valeurs, la mission a relevé les points suivants :

- S'agissant de la déontologie, les procédures de sélection des personnes et de gestion des conflits d'intérêts sont encore rarement publiques. Les comités et codes de déontologie ne sont pas suffisamment développés.
- S'agissant des bonnes pratiques, les méthodes de l'expertise sont encore trop peu développées et exposées par les organismes ; la recherche de consensus dans les rapports et avis est souvent privilégiée et les opinions divergentes ne sont pas, en général, restituées ; bien que fréquente, la participation des parties

¹ Le traitement de l'alerte a été disjoint de l'objet de la mission

prenantes aux processus n'est pas encore stabilisée ; enfin les rôles et responsabilités respectifs des acteurs ne sont pas suffisamment identifiés.

- S'agissant de la stratégie, la prise en compte des besoins de l'expertise dans la programmation de la recherche est encore trop faible. Les cursus des experts et des chercheurs sont souvent cloisonnés et il existe peu de carrières alternées.

* * * * *

Sur la base de ces constats, les recommandations de la mission insistent sur six points:

Clarifier le rôle de l'expertise et son articulation avec la décision :

Il est essentiel que tous -commanditaires, organismes d'expertise et promoteurs des projets- rendent systématiquement perceptibles les différences de fonction entre évaluation et décision et ce, dès la commande de l'expertise.

Les termes de référence de l'expertise doivent être explicites quant à la question posée, son contexte et la destination envisagée de l'expertise.

Le rapport d'expertise doit respecter la même exigence de clarté, d'une part en distinguant ce qui est établi factuellement ou scientifiquement et ce qui relève d'un jugement ou d'une inférence, d'autre part en indiquant la limite de validité des résultats. Sur les sujets à forte incertitude, l'expertise doit contribuer à donner au décideur les éléments de jugement dont il a besoin : les options (quitte à en privilégier une) avec l'appréciation de leurs risques et de leurs coûts et bénéfices, les mesures d'accompagnement ou de restriction « proportionnées » envisageables (cf. notamment principe de précaution), ainsi que les retours d'expérience à préparer.

Professionaliser les processus de l'expertise :

Beaucoup de méthodes et procédures sont utilisées aujourd'hui par les organismes. Il convient de les faire partager, de les généraliser et d'en faire un socle pour professionnaliser les pratiques de l'expertise. On citera ici uniquement : la contractualisation en explicitant la question, le contexte, la finalité de l'expertise ainsi que les responsabilités des parties – promoteur, commanditaire et organisme d'expertise - ; la reconnaissance par les organismes de l'engagement de leur responsabilité civile (au demeurant à couvrir par une assurance) et la garantie qu'ils apporteraient le cas échéant une assistance judiciaire appropriée à leurs salariés et experts.

La mission recommande l'adoption des démarches dont l'expérience a montré la fécondité, et en particulier la pratique du « double cercle » - avec équipe d'expertise et collectifs d'experts -, la création de comités de déontologie et la publicité sur les procédures (appel à experts, critères de choix de ces experts, ...).

Par ailleurs elle recommande de renforcer le potentiel des organismes d'expertise en organisant plus de synergie entre l'expertise et la recherche et en augmentant leurs implications internationales (carrières des personnes; réponses aux appels d'offres internationaux). La mission recommande de créer des conseils d'orientation de l'expertise et de la recherche à un niveau inter-ministériel approprié où les besoins de l'expertise soient pris en compte dans la programmation de la recherche.

Développer la transparence et la déontologie :

La transparence est nécessaire à la qualité de l'expertise et par là, à la confiance que lui accordent les parties prenantes. Elle doit devenir la règle, sans porter toutefois préjudice aux secrets protégés par la loi. Il est aussi indispensable de généraliser l'adoption et la publication de codes de déontologie - traitant notamment de la gestion des conflits d'intérêts- et la création, en incluant des personnalités extérieures, de comités de déontologie au sein des organismes.

Renforcer la participation citoyenne :

Les parties prenantes - et parmi elles les associations - doivent être impliquées dans la démarche d'expertise. Outre leur participation aux « collectifs d'experts » (mais non aux « équipes d'expertise »), la mission recommande qu'elles soient associées à la définition de la stratégie et des orientations de la recherche en soutien de l'expertise, qu'elles participent à la mise en place d'un mécanisme de veille et d'enregistrement des « signaux faibles » et enfin qu'elles contribuent à la définition de la déontologie de l'expertise et au contrôle de son application.

Ne pas créer d'autorité d'appel sur l'expertise:

La mission recommande d'écarter la création d'une autorité de l'expertise qui constituerait une instance d'appel sur le fond. En effet, compte tenu de la diversité technique et scientifique des domaines d'expertise, la mission a considéré qu'il serait impossible à une entité unique de juger au fond, qu'il y ait ou non des expertises contradictoires.

Créer un Conseil supérieur de l'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques de l'expertise :

La mission recommande de créer un Conseil supérieur qui définirait un socle de règles déontologiques et de recommandations sur les bonnes pratiques, dans l'esprit des démarches « qualité », et qui évaluerait les organismes d'expertise au regard de ce référentiel. Ce Conseil comprendrait des représentants des organismes d'expertise et de recherche ainsi que des parties prenantes. Outre ses missions permanentes, il pourrait être saisi sur tout sujet de son champ de compétence et aurait accès aux données et méta données utilisées par les experts et les organismes. Rattaché au ministre en charge du développement durable, il établirait un rapport annuel au Parlement sur l'état de la déontologie et des bonnes pratiques dans le domaine de l'expertise.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	13
1. L'EXPERTISE : FAITS ET ANALYSE	15
1.1. Expertise, recherche et décision : quelques éléments de référence.....	15
1.1.1. Définitions et caractéristiques.....	15
1.1.1.1. <i>L'expertise est une compétence, un savoir-faire, à la fois analytique et synthétique, dont la destination est l'une des principales caractéristiques</i>	16
1.1.1.2. <i>L'expertise : un objet indissociable de la méthode utilisée</i>	17
1.1.1.3. <i>Être expert : détenir des savoirs et être reconnu</i>	18
1.1.1.4. <i>Être expert : faire preuve d'indépendance et de probité</i>	18
1.1.1.5. <i>L'expertise n'est pas la décision</i>	19
1.1.2. Expertise et recherche : une synergie indispensable	19
1.1.3. Procédure et destination : deux éléments caractéristiques de l'expertise.....	19
1.1.3.1. <i>Expertise individuelle, collégiale, collective ou institutionnelle : une typologie qui renvoie à la procédure</i>	20
1.1.3.2. <i>Expertise technique, « réglementaire » ou préalable à la délivrance d'une autorisation : une typologie qui renvoie à la destination de l'expertise</i>	21
1.2. Fabriquer « une » expertise.....	22
1.2.1. Un organisme d'expertise qui pilote	22
1.2.2. Une procédure.....	23
1.2.3. Des méthodes et des modèles	24
1.2.4. Des participants	24
1.2.4.1. <i>L'équipe d'expertise</i>	25
1.2.4.2. <i>Le « collectif d'experts »</i>	25
1.2.4.3. <i>La pratique des « viviers »</i>	25
1.2.5. Un rapport d'expertise.....	26
1.2.6. Des aspects pratiques à aborder sans tabou	26
1.3. Les expertises sont réalisées en puisant dans un potentiel d'expertise.....	27
1.3.1. Le potentiel d'expertise est organisé en France autour d'organismes publics.....	27
1.3.2. Les organismes spécialisés produisent souvent conseil et expertises.....	27
1.3.3. Ces organismes partagent des bonnes pratiques	27
1.3.4. Ces organismes ont besoin d'une dimension et d'une reconnaissance européennes.....	27
1.4. L'impact de l'expertise, sa diffusion et sa réception.....	28
1.4.1. Expertise et experts : une pratique qui évolue et est soumise au jugement de la société.....	28
1.4.1.1. <i>L'évolution de l'expertise vers une pratique plus sociétale est une réalité</i>	28
1.4.1.2. <i>Les experts et les décideurs ne peuvent s'affranchir de la perception du</i>	

<i>risque par le public</i>	29
1.4.1.3. <i>Dans certaines situations, il existe un risque de confusion entre expertise et décision</i>	29
1.4.1.4. <i>Experts et décideurs sous le regard de l'opinion publique</i>	30
1.4.2. Responsabilité.....	30
1.4.2.1. <i>La responsabilité de l'expert est engagée par les conclusions ou les avis de l'expertise à laquelle il a participé</i>	30
1.4.2.2. <i>La responsabilité de l'organisme, personne morale, est engagée</i>	31
1.4.2.3. <i>Les organismes d'expertise sont rarement assurés</i>	33
1.4.3. La transparence de l'expertise exige la diffusion de ses résultats.....	33
1.4.4. La transparence de l'expertise, condition indispensable de la crédibilité.....	33
1.4.5. Trois pratiques qui améliorent la qualité de l'expertise au profit de la décision	34
1.4.5.1. <i>L'amélioration de la qualité de l'expertise permet au décideur de prendre des décisions en étant mieux informé</i>	34
1.4.5.2. <i>Les avis divergents, avec un essai de pondération, contribuent à la complétude de l'information des décideurs</i>	34
1.4.5.3. <i>La participation de la société civile apporte une plus-value à la qualité des expertises</i>	34
1.5. Les exigences de l'expertise	37
1.5.1. Déontologie.....	37
1.5.1.1. <i>La procédure de désignation des experts doit être rendue publique</i>	37
1.5.1.2. <i>L'indépendance de l'expertise est nécessaire à sa reconnaissance par l'opinion</i>	38
1.5.1.3. <i>Gestion des conflits d'intérêts</i>	39
1.5.2. La publicité des débats et la communication sur l'expertise sont nécessaires.	41
2. RECOMMANDATIONS	43
2.1. Deux objectifs liés : conforter la qualité des expertises et renforcer la confiance dans le processus d'expertise	43
2.2. Favoriser la bonne compréhension du processus d'expertise, des expertises individuelles et de leurs résultats.....	43
2.2.1. Promouvoir la clarté sur la nature et le rôle de l'expertise et son articulation avec la décision.....	43
2.2.2. Clarifier les responsabilités de financement de l'expertise, de compléments d'expertise, de tierces expertises et de contreexpertises.....	43
2.2.3. Encourager la clarté sur les résultats de chaque expertise	44
2.2.3.1. <i>Adopter les recommandations de la norme AFNOR NF X 50-110</i>	44
2.2.3.2. <i>Expliciter le cadre, la méthode et la limite de validité des résultats</i>	44
2.2.3.3. <i>Sur les sujets à forte incertitude, faciliter l'appréciation des risques, des bénéfiques et des options</i>	44
2.2.4. Expliquer les processus d'expertise et faire connaître les organismes d'expertise	45
2.2.4.1. <i>Expliciter, pour les organismes d'expertise, la séparation entre expertise et autres activités</i>	45

2.2.4.2. <i>Promouvoir et expliquer le « double cercle »</i>	45
2.2.5. Expliciter les responsabilités de l'organisme d'expertise et sécuriser les individus.....	45
2.2.6. Renforcer la communication autour de l'expertise	45
2.2.7. Prendre en compte les aspects pratiques	45
2.3. Renforcer stratégiquement le potentiel de l'expertise.....	46
2.3.1. Développer la synergie entre expertise et recherche.....	46
2.3.2. Conforter les organismes d'expertise et les évolutions récentes vers davantage d'ouverture, de déontologie et de bonnes pratiques.....	46
2.3.3. Promouvoir l'ouverture à l'international	46
2.3.4. Ouvrir les collectifs d'experts.....	47
2.4. Renforcer la confiance dans l'expertise : transparence, déontologie, prévention des conflits d'intérêts.....	47
2.4.1. La transparence, meilleur créateur de qualité et de confiance.....	47
2.4.1.1. <i>Dans le choix des organismes experts</i>	47
2.4.1.2. <i>Dans le choix des personnes</i>	47
2.4.1.3. <i>Dans la composition de « l'équipe d'expertise » et du « collectif d'experts »</i>	47
2.4.1.4. <i>Dans le contenu du rapport</i>	47
2.4.1.5. <i>Assumer à la fois la transparence et la confidentialité</i>	48
2.4.2. La déontologie, garante de l'éthique.....	48
2.5. Favoriser la participation citoyenne dans les instances.....	48
2.5.1. Une participation à la stratégie de recherche et d'expertise	48
2.5.1.1. <i>Participer aux orientations de la recherche, source d'expertise</i>	48
2.5.1.2. <i>Mettre en place un mécanisme de veille et d'enregistrement périodique des signaux faibles et de choix de priorités</i>	48
2.5.2. Participer à la déontologie et au contrôle de son existence effective	49
2.6. Créer un conseil supérieur d'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques de l'expertise	49
2.6.1. Une compétence centrée sur la déontologie et les bonnes pratiques.....	49
2.6.2. Une composition ouverte sur la société.....	50
2.6.3. Saisine du Conseil	51
2.6.4. Rapport au Parlement.....	51
2.6.5. Pouvoirs	51
2.6.6. Positionnement	51
ANNEXES.....	53
1. Annexe 1 : lettre de mission	55
2. Annexe 2 : liste des acronymes.....	59
3. Annexe 3 : personnes rencontrées.....	61
4. Bibliographie	63
5. Quelques documents de référence disponibles sur internet.....	65

INTRODUCTION

La Commissaire générale au développement durable a demandé aux Conseils généraux de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) d'une part, de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'autre part, de mener une mission d'analyse et de propositions sur l'expertise. Cette demande a été formulée dans le contexte de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui consacrait l'importance croissante de l'expertise et demandait que le gouvernement établisse un rapport au Parlement sur l'opportunité de créer une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise.

Pour conduire cette réflexion -limitée à l'expertise, l'alerte devant être traitée séparément- les deux conseils généraux ont formé une mission composée de quatre de leurs membres -deux de chaque Conseil- qui dans ce rapport sera dénommée la « mission ».

Il existe de nombreux rapports et réflexions sur l'expertise, la prise de décision en univers incertain ou par exemple le lien entre expertise et principe de précaution. On relève tout particulièrement les travaux du Comité de la prévention et de la précaution (CPP) et ceux du G5 du Grenelle. Cette profusion témoigne de l'importance prise par l'expertise dans beaucoup de processus de décision, publics et privés, mais aussi de la difficulté dans les domaines du risque de construire rapidement des réponses de qualité appropriée et permettant en particulier d'obtenir la confiance du public. Et dans le même temps que se renforçaient les préoccupations à l'égard des risques étaient de plus en plus reconnus les impératifs de clarté des responsabilités, de séparation des rôles et de traçabilité, aussi bien dans la conduite des affaires publiques que dans le management des entreprises.

Pour mettre ces éléments en perspective, la mission a souhaité apprécier la réalité de l'expertise en rencontrant un certain nombre de personnes directement concernées : « commanditaires » -administrations, industriels...-, producteurs -les organismes d'expertise et les experts- ou « consommateurs » -les représentants d'associations... Elle leur a posé des questions ouvertes sur l'expertise, les experts, leurs sujets de réflexion, leurs axes d'action mais aussi des questions plus ciblées (déontologie, liens avec le décideur, gestion des dissensions...). La mission entend ici remercier chacun de son temps et de son ouverture. Ce panel, qui présente une large diversité, ne prétend pourtant pas à l'exhaustivité ; en particulier la mission n'a pas pu rencontrer les organismes européens concernés. De plus, compte tenu de la lettre de mission, la mission s'est intéressée aux expertises qui, traitant de questions d'intérêt général, avaient une dimension « sociétale ». Ces expertises sont pour l'essentiel effectuées par des organismes publics d'expertise.

La mission a constaté que le monde de l'expertise, en particulier ces organismes publics, connaissait une forte évolution ; on observe notamment un souci commun de déontologie, de qualité, de questionnement sur les finalités et de prise en compte des exigences du public. Des codes et chartes sont en cours d'élaboration ou de refonte, des comités se mettent en place, des sites internet rendent plus effectif l'accès à l'information, certains organismes se coordonnent pour partager de bonnes pratiques tout particulièrement autour de la qualité et de la transparence. Si tous les organismes ne sont pas au même niveau, la mission relève cependant que les évolutions sont largement convergentes.

La mission a noté que toutes les personnes rencontrées affirment la nécessité de bien séparer expertise et décision.

Dans une première partie, le rapport expose les pratiques de l'expertise, aussi bien la fabrication d'une expertise sur un sujet spécifique que la création d'une capacité stratégique d'expertise. Sont ainsi abordés les divers éléments d'une expertise, notamment le choix des experts, leurs déclarations d'intérêts, leur rémunération, les modalités du leadership, le contenu du rapport, le régime de responsabilité et la diffusion de l'expertise. Cette partie aborde également les aspects nécessaires à la genèse d'une capacité d'expertise : le lien avec la recherche, avec ses mécanismes de programmation, la veille internationale, les caractéristiques minimales d'organismes d'expertise mais aussi les « bonnes pratiques » procédurales et valeurs qui permettent de donner de la robustesse à la réflexion même sur des sujets peu maîtrisés.

En effet, les autorités publiques comme les entreprises ont, de plus en plus souvent, à prendre des décisions dans un contexte où les connaissances sont parfois très faibles. C'est cette gestion de la complexité qui conduit à un recours renforcé à l'expertise pluridisciplinaire, à un renouvellement des réflexions sur l'éthique et les valeurs. On soulignera notamment les travaux sur les concepts de « processus de décision » et de « gouvernance » qui intègrent la nécessité d'associer, ainsi que le préconise la Convention d'Aarhus, toutes les parties prenantes dans des procédures ouvertes et contradictoires.

Dans une seconde partie, le rapport formule des recommandations visant d'une part à renforcer la qualité de l'expertise et d'autre part à contribuer à la construction de la confiance de la société.

1. L'EXPERTISE : FAITS ET ANALYSE

1.1. EXPERTISE, RECHERCHE ET DÉCISION : QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFÉRENCE

Nous nous limiterons ici à résumer quelques éléments utiles pour clarifier les questions posées concernant la fonction d'expertise sans masquer plusieurs points qui donnent lieu à débats.

Nous relevons que le recours croissant à l'expertise s'inscrit dans un souci plus général de différenciation des rôles de promoteur, d'évaluateur, d'autorité... pour responsabiliser chacun d'entre eux. En particulier, on demande au « promoteur » d'un projet, d'une technique, d'un équipement, de produire une démonstration (étude de sûreté, étude d'impact, étude de risques,...) dans laquelle il montre comment il a étudié les risques associés à ce qu'il se propose de faire, les dispositions préventives envisagées et les contre mesures possibles en cas de difficulté.

Cette démonstration entre dans un processus de décision (national, communautaire,...) qui comprend quatre dimensions : une consultation des parties prenantes et du public, une analyse critique par des équipes à compétence technique et/ou scientifique (phase appelée, selon les domaines, expertise, contre expertise, tierce expertise, analyse, évaluation,...)¹, une phase de décision par laquelle l'autorité désignée interdit ou autorise, et enfin une phase de suivi de la mise en œuvre du projet.

Ce mouvement général correspond à la recherche d'une gouvernance plus moderne des questions complexes, en utilisant les instruments de la qualité, de la transparence et de l'ouverture.

1.1.1. Définitions et caractéristiques

Le terme « expertise » est ambigu car le choix de l'article, défini ou indéfini, en change considérablement le sens.

« L' » expertise désigne, dans l'acception la plus courante, la qualité reconnue à une personne -physique ou morale- de bien connaître un sujet : être expert dans un domaine donné, c'est disposer d'expertise (avec le sens de l'article défini) dans ce domaine ; mais « l'expertise » désigne aussi la démarche générique, utilisée pour élaborer des avis, des interprétations et des recommandations. L'expertise est enfin une fonction, dans un processus de prise de décision ; on y reviendra à propos de la reconnaissance de la règle moderne consistant à séparer fonction d'évaluation et fonction de décision.

« Une » expertise est une production, en général matérialisée sous forme de rapport, effectuée en réponse à une question précise, dans un calendrier fixé ; cette production est souvent le fruit d'un travail de groupe, travail qui implique des spécialistes du sujet examiné et éventuellement des personnes à compétence généraliste, travail qui s'effectue en respectant des procédures, une démarche et des étapes.

Dans ce rapport, nous essaierons d'utiliser l'article indéfini pour les productions spécifiques sur un sujet et l'article défini pour désigner soit la reconnaissance de compétence d'une personne soit la démarche générique d'expertise.

Cette ambiguïté sémantique entraîne des difficultés parallèles pour « l'expert »: expert en un domaine particulier (en général un individu) ou expert commis pour réaliser une expertise (souvent un groupe de personnes aux profils divers). Le défaut de discernement par l'opinion entre les deux notions et les pratiques parfois peu transparentes de l'expertise peuvent alors donner lieu à des généralisations critiques sur les « experts » opposés aux « citoyens profanes ».

¹ Dans le présent rapport, nous n'utiliserons que le mot « expertise » avec une acception large

1.1.1.1. *L'expertise est une compétence, un savoir-faire, à la fois analytique et synthétique, dont la destination est l'une des principales caractéristiques*

La démarche d'expertise est décrite dans la norme NF X 50-110 : « *l'expertise est une démarche fréquemment utilisée pour élaborer des avis, des interprétations, des recommandations en vue de prévoir, de prévenir, d'innover, de construire, d'expliquer l'origine d'événements, d'établir des responsabilités* ». Cette norme fournit une définition très large qui ne fait pas référence au commanditaire -ce qu'il est, ce qu'il n'est pas- mais qui a contrario spécifie la destination de l'expertise. Cette norme est très largement acceptée et, même si elle est appelée à évoluer, nous la prendrons comme référence dans le présent rapport en la désignant sous l'appellation « la norme ». La destination est l'une des principales caractéristiques de l'expertise. On la retrouve dans la définition donnée par l'INRA de l'expertise scientifique collective² ; tout en souscrivant à cette norme, l'INRA en réduit cependant la destination à la seule notion d'élément préalable à la décision publique. Cette finalité ultime est aussi celle affichée par le Cemagref et l'IFP mais pas par l'INRETS, le BRGM ni l'Ifremer qui tous trois souscrivent à une définition de l'expertise fondée sur celle (moins restrictive) de la norme.

Le rapport de la mission Lepage sur la gouvernance écologique va encore au-delà : construire un équilibre entre les différentes sources de l'évaluation et de la décision³.

Si la norme NF X 50-110 traite avant tout de la procédure (comment faire une expertise), la question du commanditaire et de l'objet est parfois abordée dans la définition de l'expertise. Dans son rapport d'étape « Expertise risques, sécurité, sûreté dans le champ de compétence du MEEDDM », le CGEDD précise ainsi que l'expertise est « *un savoir auquel on fait appel quand on en a besoin. Le demandeur peut être une autorité publique (ministre, préfet, maire, conseil général...), une association (de consommateurs, d'habitants, d'industriels...). Ce besoin est lié à un questionnement particulier portant sur une affaire donnée, en un temps et un lieu donnés. L'expertise n'est pas une activité immanente, détachée des contingences ; elle est savoir qui se réifie et se démontre lors de demandes précises qui doivent être satisfaites en temps limité* ». S'agissant de la destination de l'expertise, le CGEDD ajoute que « *ce savoir est synthétique et a vocation à être diffusé. Savoir synthétique, l'expertise apporte une réponse qui permet d'avancer : prendre une décision sur le cas considéré, faire des études complémentaires, reconnaître une certaine ignorance et proposer des pistes pour limiter les effets de cette ignorance. La réponse doit être complète et faire une synthèse des éléments d'analyse pertinents* ». On retrouve ici, comme pour les organismes d'expertise l'association naturelle entre l'expertise, les résultats qu'elle produit et la prise de décision.

Une définition de l'expertise caractérisée par sa destination

La mission s'est intéressée à la définition de l'expertise donnée par certaines agences et instituts spécialisés dans leur charte de l'expertise. Sur la base des éléments qui nous ont été communiqués ou des éléments disponibles sur le web, nous avons sélectionné 6 entités : l'INRETS, le BRGM, l'Ifremer, le Cemagref, l'IFP et l'INRA.

On notera que si tous les établissements font référence à la norme NF X 50-110, 5 d'entre eux apportent un complément sur la définition de l'expertise, 3 associant explicitement le processus de l'expertise à celui de la prise de décision. Les compléments mettent en exergue la nécessité d'analyser les faits en fonction de l'état des connaissances du moment (5 compléments sur 5). Ils insistent également sur la nécessité de pointer les incertitudes et les lacunes du savoir scientifique mais aussi sur celle d'aborder les controverses qui se font jour (2 compléments sur

² Charte de l'expertise scientifique collective de l'INRA

³ « *En matière d'expertise environnementale, l'objectif doit être de contrebalancer l'asymétrie qui existe entre les différentes sources d'expertise et qui constitue un obstacle à la participation effective du public à l'élaboration des décisions* »

les 5).	
	Expertise
<i>Norme NF X 50-110</i>	<i>Rappel : « L'expertise est une démarche fréquemment utilisée pour élaborer des avis, des interprétations, des recommandations, en vue de prévoir, de prévenir, d'innover, de construire, d'expliquer l'origine d'événements, ou de catastrophes, d'établir des responsabilités, d'éclairer la résolution de conflits, d'évaluer des dommages, des objets, des biens ou des services de toute nature. »</i>
INRETS	Référence à la norme NF X 50-110 avec ce complément « 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 fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations, accompagnées d'un jugement professionnel ».
BRGM	Référence à la norme NF X 50-110
Ifremer	Référence à la norme NF X 50-110 avec ce complément : « Ensemble d'activités nécessaires pour analyser un problème posé en s'appuyant sur l'état des connaissances, sur des démonstrations et sur l'expérience des experts. Elle conduit en général à la rédaction d'un document pouvant se conclure, selon la demande, par des interprétations, voire des recommandations. »
Cemagref	Référence à la norme NF X 50-110 avec ce complément : « Expression d'une connaissance formulée en réponse à une demande de ceux qui <u>ont une décision à prendre</u> , en sachant que cette réponse est destinée à être intégrée dans un <u>processus de décision</u> »
IFP	Référence à la norme NF X 50-110 avec cette précision : « la réalisation d'une expertise consiste à dresser un état des lieux critique des connaissances disponibles sur un sujet donné il s'agit de dégager les acquis sur lesquels pourront se <u>prendre les décisions</u> ou <u>s'effectuer les choix</u> , mais aussi de dégager les lacunes et de pointer les éventuelles controverses qui se font jour. »
INRA	Référence à la norme NF X 50-110 avec cette précision : « la réalisation d'une expertise scientifique collective consiste en un état des lieux critique des connaissances disponibles. L'objectif est de dégager de l'analyse de la bibliographie scientifique actualisée les acquis sur lesquels peut <u>s'appuyer la décision</u> , mais aussi de pointer les incertitudes, les lacunes du savoir actuel et d'aborder les éventuelles controverses scientifiques qui apparaissent à la faveur de cet inventaire. »

1.1.1.2. L'expertise : un objet indissociable de la méthode utilisée

L'expertise doit être mobilisée pour dépasser les incertitudes et les insuffisances de connaissances. Cela s'applique tout particulièrement aux domaines des risques sanitaires et environnementaux . Sur les sujets complexes, on constate que l'expertise est généralement une construction multidisciplinaire, pluraliste et contradictoire. De manière générale, l'objet « expertise » est indissociable de la méthode utilisée pour produire ses résultats.

S'agissant de ceux-ci, ils doivent être compréhensibles et s'inscrire dans le périmètre de la question posée et des méthodes utilisées. C'est ce que rappelle le CGEDD dans son rapport : « *l'expertise n'est pas seulement destinée à son commanditaire ; les résultats de l'expertise et éventuellement le questionnement, la nature et le périmètre des questions reconnues comme pertinentes et la méthode utilisée pour y répondre doivent être compréhensibles par l'ensemble des personnes concernées par le sujet, c'est un critère de crédibilité donc d'efficacité. L'expertise, même si elle n'est pas rendue publique, doit donc être raisonnablement lisible. En outre, à la demande du commanditaire, l'expert doit pouvoir contribuer à la communication sur le questionnement, la démarche et les résultats* ».

1.1.1.3. Être expert : détenir des savoirs et être reconnu

Nous reprenons ci-après la définition de l'expert proposée par le CGEDD : « L'expert peut être une personne physique ou morale. Il doit être capable de répondre rapidement à des questions complexes et doit donc avoir accumulé du savoir sur le sujet ou des sujets connexes. Mais il a besoin d'être « appelé » et son « expertise » doit donc être connue pour que lui-même soit « éligible » auprès de commanditaires ; enfin, l'expert doit être reconnu pour être « élu ». Cette reconnaissance est souvent le fait de pairs pour les sujets « classiques » et est fondée sur les qualifications vérifiables (diplômes, fonctions occupées) et les publications.

Notons que la reconnaissance est aussi le fait des médias et qu'elle peut différer de celle des pairs. S'agissant des sujets émergents par exemple, très marqués par la demande d'informations et la peur sociale, la reconnaissance peut alors être trop dépendante des profils recherchés par les média et de la propension de l'expert à y être présent.

1.1.1.4. Être expert : faire preuve d'indépendance et de probité

La pratique de l'expertise avant les années 80 et les graves crises des années 80 et 90 -l'affaire du sang contaminé, celle de l'amiante, la catastrophe de Tchernobyl, la crise de la vache folle- ont, dans notre pays notamment, terni le mythe de l'indépendance qui était censé caractériser la fonction d'expertise et justifié des mises en cause résultant de confusions de rôles entre promoteur, expert, décideur et contrôleur. Par exemple, la collusion apparente entre les acteurs parut particulièrement forte dans le cas de l'amiante ; l'objectivité des décisions prises par les pouvoirs publics dans les années 1980 (mais aussi les absences de décisions) a été fortement mise en cause car nombre d'entre elles étaient inspirées par le Comité Permanent Amiante (CPA), groupe réunissant des industriels, des représentants des organisations syndicales, des scientifiques et les administrations.

L'indépendance et la probité sont deux exigences intrinsèques de l'expert. C'est ce que confirme la norme : « *est expert la personne dont la compétence, l'indépendance et la probité lui valent d'être formellement reconnue apte à effectuer des travaux d'expertise* ». Cette définition renvoie cependant l'expert à une personne physique ; s'agissant d'un organisme, la norme précise qu'il doit détenir « *la déontologie et les compétences reconnues pour conduire des expertises sous sa propre responsabilité* » ce qui renvoie l'indépendance et la probité à une notion plus vaste encore, celle de la déontologie de l'organisme.

Comme nous le verrons ultérieurement, la compétence, l'indépendance et la probité des experts doivent pouvoir être contrôlées. A cette fin, au fil du temps et souvent suite à des catastrophes et aux violentes polémiques qui s'ensuivirent, des instruments ont été conçus par les différentes agences : charte de déontologie, énoncés des conflits d'intérêts individuels, évaluation des experts par des commissions spécialisées etc. Ces instruments suffisent-ils à construire l'indépendance de jugement de l'expert ? Probablement pas car l'indépendance de jugement fait aussi partie de la culture et des valeurs propres de la personne ou de l'organisme mais ils sont néanmoins indispensables en tant qu'affirmation de ces valeurs.

1.1.1.5. L'expertise n'est pas la décision

La phase d'expertise est une phase de réflexion et de production intellectuelle à l'intention, au moins initialement, d'un destinataire ciblé : le commanditaire. La décision est d'une autre nature : c'est l'acte de trancher, de choisir, de faire connaître ce choix et de se préparer à assumer les conséquences de la décision -que celle-ci soit d'agir, de ne rien faire ou de lancer des études complémentaires.

Il y a un consensus général fort pour considérer qu'il faut séparer clairement ces deux fonctions, le temps de l'évaluation et celui de la décision et ceci vaut aussi bien pour les décisions urgentes, en période de crise, que pour les décisions « du temps long ».

L'ensemble des organismes et personnes rencontrés, y compris les représentants d'associations et les experts individuels, partagent cette vision, déjà exprimée par l'Académie des sciences des États Unis d'Amérique dès 1982.

Il va de soi que l'existence et l'intérêt de cette séparation se perçoivent plus ou moins naturellement selon le type d'expertise : si une expertise de conformité emporte en général « d'office » la décision, dans les autres domaines, le plus souvent, le décideur peut demander une deuxième expertise, élargir le champ de la question initiale ; il peut suivre l'expertise dans ses conclusions en totalité ou partiellement, différer la mise en œuvre, restreindre l'application à un champ réduit. Une expertise qui évalue les avantages et les inconvénients de plusieurs options met en évidence la nécessité de la distinction entre la fonction d'expertise et la fonction de décision.

Cette nécessité, explicitée et reconnue de manière très large il y a quelque trente ans, doit être réaffirmée aujourd'hui. La confusion entre les deux fonctions entraîne parfois des erreurs, volontaires ou involontaires, sur la destination des critiques vers les « experts », les commanditaires d'expertises ou les décideurs.

1.1.2. Expertise et recherche : une synergie indispensable

La recherche est l'un des moyens indispensables à l'amélioration de la qualité de l'expertise. Elle doit permettre d'apporter des réponses aux questions relatives à l'évaluation des risques en réduisant l'incertitude. Lorsque le risque est plausible, la recherche doit aider à améliorer la compréhension des phénomènes et de leur causalité et renforcer leur prévention afin d'en diminuer les impacts. Il convient en particulier d'identifier des travaux de production de connaissances. En effet, les choix peuvent être faits aujourd'hui en extrapolant des données dont chacun reconnaît qu'elles sont perfectibles sans que les insuffisances ne légitiment un report de la prise de décision. Le lancement de ces travaux peut permettre ultérieurement de répondre sur d'autres bases à des questions.

En appui à l'expertise, la recherche permet de maintenir un haut niveau de compétence et contribue à crédibiliser les travaux des experts et à construire l'indépendance de jugement individuelle et collective. L'idéal consisterait probablement à favoriser les parcours de carrière entre expertise et recherche ; malheureusement, la fertilisation croisée qui pourrait naître de l'alternance de ces parcours n'est pas ou peu réalisée. En effet, les chercheurs considèrent que l'expertise est une voie insuffisamment valorisante et valorisée. On constate également que les fonctions d'expertise sont parfois encore trop « hexagonales » à l'inverse des pratiques de la recherche où la coopération internationale est largement pratiquée.

Le maintien d'une recherche de qualité exige que des moyens suffisants soient alloués aux laboratoires et que les besoins de l'expertise et leur anticipation soient clairement intégrés dans les mécanismes de programmation de la recherche.

1.1.3. Procédure et destination : deux éléments caractéristiques de l'expertise

La demande d'expertise de la part des entreprises, des autorités et du public est aujourd'hui beaucoup plus forte qu'il y a une cinquantaine d'années. Confrontés à des crises sanitaires et environnementales sans précédents, de plus en plus d'États, pour leur part, se sont donné les moyens d'évaluer et de gérer

les risques inhérents au développement de filières complexes et variées, qu'elles soient alimentaires, industrielles, nucléaires, pharmaceutiques... Le temps de l'expertise est plus important qu'autrefois dans le fonctionnement des démocraties et renvoie inévitablement à celui de la décision publique dont il est le préalable. En France, ce n'est qu'en 2003 qu'une norme « Prescriptions générales de compétence pour une expertise » (NF X 50-110) fut adoptée. Si cette norme fait référence à l'objet « expertise » en définissant les termes et locutions : expert, expertise, expertise collégiale, expertise individuelle, expertise institutionnelle, elle n'envisage pas de typologie autres que celles relevant des différentes expertises citées supra. Nous nous intéressons, dans un premier temps, à l'expertise en tant que procédure en examinant comment celle-ci est déclinée par quelques agences et instituts. Dans un deuxième temps, nous examinerons une typologie qui renvoie à la destination de l'expertise.

1.1.3.1. *Expertise individuelle, collégiale, collective ou institutionnelle : une typologie qui renvoie à la procédure*

« La norme » donne aux différents types d'expertise la signification suivante :

- expertise individuelle : expertise réalisée par un seul expert sous sa propre responsabilité
- expertise collégiale : expertise réalisée par un collège d'experts choisis par chacune des parties prenantes à une question déterminée, ou par l'autorité compétente, l'expertise étant conduite sous la responsabilité collective des experts
- responsabilité institutionnelle : expertise conduite sous la responsabilité propre d'une institution et réalisée par un ou plusieurs experts habilités par elle-même

L'examen des chartes de l'expertise de l'INRETS, du BRGM, de l'Ifremer, du Cemagref, de l'IFP et de l'INRA, montre que ces 6 établissements explicitent leurs modes d'intervention dans ces différents champs, à l'exception de l'IFP et du BRGM qui ne réalisent que des expertises institutionnelles et collégiales. La procédure est au cœur de cette typologie ; au-delà de la segmentation selon les trois types, certains organismes ont d'ailleurs élaboré des documents de mise en œuvre de la procédure d'expertise sous la forme d'un guide de bonnes pratiques ou de documents d'assurance qualité.

	Expertise individuelle	Expertise collégiale	Expertise institutionnelle
INRETS	Application de la norme NF X 50-110		
BRGM	Non utilisée	Application de la norme NF X 50-110	
IFREMER	Application de la norme NF X 50-110		
Cemagref	Application de la norme NF X 50-110. Les modalités de mise en œuvre sont précisées en tant que de besoin par des documents spécifiques.		
IFP	Non utilisée	Application de la norme NF X 50-110	Application de la norme NF X 50-110
INRA	Application de la norme NF X 50-110. Les modalités de mise en œuvre sont précisées en tant que de besoin par des documents spécifiques.		

1.1.3.2. Expertise technique, « réglementaire » ou préalable à la délivrance d'une autorisation : une typologie qui renvoie à la destination de l'expertise

Comme nous l'avons déjà indiqué, on distingue surtout les expertises selon leur destination : les expertises commandées par des administrations ou des autorités indépendantes dans le cadre d'instruction de demandes d'autorisation, les expertises en vue d'appuyer la préparation d'un texte réglementaire ou d'un projet de loi et enfin les expertises techniques initiées en dehors de ces cadres par des entités françaises ou étrangères, par les administrations ou les collectivités et demandées à des organismes publics. L'ADEME, l'INERIS, l'INRETS, l'AFSSA, l'AFSSET, l'IRSN, etc interviennent en général dans ces trois catégories. Les expertises qui suscitent le plus l'intérêt de la société et qui ont souvent les résultats les plus controversés, sont celles qui sont décidées pour répondre aux craintes, voire aux peurs liées à une catastrophe passée ou redoutée.

Dans leur charte de déontologie, certains organismes spécifient avec précision la nature des expertises qui peuvent leur être demandées ; d'autres définissent un cadre général peu contraint. La plupart ont cependant élaboré des critères d'examen des demandes, certains précisant expressément qu'une demande doit recevoir une réponse négative s'il existe un risque d'incompatibilité avec la raison d'être principale de l'organisme (conflit d'intérêt entre le commanditaire et la puissance publique par exemple).

Caractérisation des expertises effectuées par les organismes et procédure d'examen des demandes

Les chartes d'expertise des organismes définissent un cadre généralement peu contraint des expertises entrant dans leur domaine de compétences. Le BRGM indique par exemple que « *Tout établissement ou personne morale de droit public ou privé peut demander au BRGM d'effectuer une expertise sur un sujet de son choix.* ». S'agissant des tierces expertises dont les termes de référence sont fixés par l'administration mais qui sont financées par l'entité promotrice d'un projet, entreprise ou collectivité, il est dit : « *À la demande de l'administration, le BRGM réalise des tierces expertises assimilables à des expertises sur dossier.* ». Enfin au cas particulier de l'appui qu'il fournit aux administrations et à la police de l'eau, « *le BRGM est amené à réaliser des expertises et à donner des avis. Il s'agit d'expertises en cas de crise, d'expertises sur document ou d'expertises de sujets* ». L'Ifp et l'Ifremer ont une conception identique de la commande d'expertise qui renvoie son acceptation à l'examen de la demande.

D'autres organismes indiquent de façon précise le cadre dans lequel la demande d'expertise doit s'inscrire. L'INRETS, par exemple, distingue :

- les demandes qui relèvent très clairement du travail scientifique et qui « *émanent d'organismes publics à des fins d'aide à la décision publique ou au pilotage de la recherche. Elles concernent les travaux de synthèse, la réalisation d'états des connaissances, ou sur un autre registre, la mise au point, l'évaluation ou le suivi de programmes de recherche, d'offres de recherche, l'évaluation de recherches achevées* »,
- et les demandes d'expertise à visée opérationnelle parmi lesquelles : « *la participation à des commissions d'enquête, de sécurité, l'expertise judiciaire près les tribunaux, les audits de projets, systèmes existants, de réponses à des appels d'offres, les expertises d'aide à la conception de mesures, de programmes, de politiques, les assistances techniques* ».

La plupart des organismes définissent a contrario ce qui ne relève pas de l'expertise comme les prestations de conseil ; d'autres (l'Ifremer par exemple) demandent à leurs experts de bien distinguer dans leurs rapports ce qui relève de l'expertise et ce qui relève de prestations de conseil.

Ces organismes ont défini des critères d'examen des demandes ou renvoient l'acceptation des demandes à une validation conjointe du commanditaire et de l'organisme. L'INRETS définit ainsi un ensemble de 9 critères ; il s'agit de : la nature de la demande qui doit entrer dans le cadre des missions de l'institut, l'identité des demandeurs, les implications sociétales ou politiques, la capacité à répondre

en termes de compétences, l'intérêt scientifique pour l'institut, la nécessité ou non du recours aux compétences de l'institut (qui renvoie à la disponibilité des ressources et à l'intérêt pour l'institut de mener l'expertise demandée), les moyens nécessaires (qui renvoient également à la disponibilité des ressources), les risques associés et leurs implications juridiques potentielles et enfin les aspects déontologiques.

Au-delà de l'existence de critères d'examen précis des demandes d'expertise, l'ensemble des organismes renvoient la réalisation de la demande à la validation conjointe du commanditaire et de l'organisme dans le cadre d'une procédure de co-construction du sujet d'expertise (c'est le cas du Cemagref) ou à l'acceptation par l'organisme. S'agissant de ce dernier point, le BRGM précise qu'il « *se réserve le droit de ne pas donner suite à des demandes d'expertise notamment lorsqu'il estime que la demande pourrait entrer en conflit avec sa mission d'expertise auprès des autorités publiques* ».

1.2. FABRIQUER « UNE » EXPERTISE

Construire une expertise est une activité plus ou moins complexe en fonction de la question posée, du nombre de disciplines impliquées, du degré de connaissance et de consensus sur le sujet et il ne saurait y avoir une procédure optimisée pour toutes les expertises : une expertise de conformité est un exercice relativement simple qui tend d'ailleurs à ne plus faire partie de l'expertise mais à relever de la certification (« la norme » consacre cette évolution) alors qu'une expertise concernant les OGM touche à l'agronomie, la médecine, la biologie ; elle affecte l'ordre économique paysan, peut poser des problèmes éthiques ou politiques (bio-piratage par exemple), elle obéit à des règles mondiales sur des aspects commerciaux (OMC), européennes pour les aspects de mise sur le marché et locales notamment pour les plantations d'OGM.

Par ailleurs, l'utilisation de l'expertise en vue d'une décision publique, d'un débat public ou d'un séminaire et la publicité envisagée des résultats peuvent avoir un impact sur sa construction et sur le contenu final de son rapport. La communication sur les incertitudes et les risques est une nécessité mais présente le risque de faire naître de nouvelles incompréhensions !

Les expertises sont souvent complexes et pluridisciplinaires et quelques pratiques organisationnelles communes émergent : mener une expertise suppose en général un organisme qui pilote l'exercice, alloue les tâches et les budgets, choisit les participants, gère les aspects logistiques, a la responsabilité d'assembler les résultats, d'organiser les auditions, d'effectuer un contrôle interne des méthodes utilisées, de veiller à la diffusion des pré-rapports, à leur revue par des « pairs » et de s'assurer de la production du rapport final dans le respect du calendrier.

Tous ces aspects peuvent donner lieu à critiques : le choix de l'organisme expert, le choix des experts par celui-ci, la méthode utilisée, le contenu final du rapport, sa publicité, la présentation ou la défense de son contenu.

1.2.1. Un organisme d'expertise qui pilote

L'organisme d'expertise doit savoir organiser et piloter le processus : déterminer l'ampleur du problème, choisir de « bons » participants, choisir une bonne méthode, organiser le travail avec éventuellement divers temps -de débat, de recherche, d'expérimentation, de discussion « scientifique » ou « éthique »-, vérifier la complétude de la réponse et finaliser le rapport dans les temps. Il doit aussi être capable de gérer les aléas qui peuvent survenir pendant le processus. Les enjeux de pilotage simultané du contenu technique, de la qualité et du management de projet sont assez comparables à ceux des secteurs de l'ingénierie.

La France a depuis quelques décennies constitué des organismes publics d'expertise dans plusieurs domaines : santé, sécurité sanitaire des aliments, environnement industriel et risques

naturels, sûreté nucléaire ; ils ont souvent la responsabilité de la programmation et/ou de la réalisation de programmes de recherche dans ces matières. Leur crédibilité, construite sur la durée et la compétence, est donc d'autant plus cruciale que les sujets pour lesquels ils ont été constitués sont importants par exemple en termes sanitaires, environnementaux ou économiques. Elle repose en grande partie sur la qualité reconnue des expertises passées, mais aussi sur la qualité de l'organisation des expertises, sur l'attention portée au choix des experts -en termes d'expertise et d'absence de biais potentiels-, sur la clarté des rapports en matière de méthodologie, de modélisation, d'hypothèses et sur la traçabilité et la transparence des processus. Il faut aussi reconnaître l'importance déterminante des valeurs auxquelles ces organismes se réfèrent.

Sur des sujets multidisciplinaires, il n'y a pas, parfois, d'organisme leader « naturel » et il faut donc soit en constituer un sur une base ad hoc soit confier l'expertise concernée à un organisme existant qui devra s'adapter pour traiter du sujet particulier : recours à des experts extérieurs, adoption de méthodes d'ordonnement de phases, organisation de la réflexion sous une forme éventuellement innovante etc. Sur ces sujets, la demande du public est forte et le recours à l'expérience et à l'autorité que donne un savoir faire reconnu ne sont pas suffisants. La Haute autorité de santé, par exemple, ne se sent pas légitime pour conduire les réflexions éthiques qui peuvent accompagner certains sujets qui peuvent lui être soumis alors que sa compétence, son expérience en expertise en font un candidat assez naturel comme organisme leader. Cette difficulté est toutefois contournable : ainsi, la réflexion au Danemark sur les nanotechnologies a, dès le départ, explicitement exclu tous les sujets (processus, recherches, produits...) qui avaient une dimension éthique potentielle. Le débat, ainsi réduit à un champ plus circonscrit, s'est déroulé de manière sereine et a permis un échange. Cette limitation initiale, prérogative du commanditaire, a évité le préalable sur la légitimité des organismes. Elle a renvoyé les autres dimensions à une nouvelle expertise, un débat public ou une autre procédure.

1.2.2. Une procédure

Les expertises proposées sont globalement de deux types : « tierce » expertise d'une « démonstration », étude d'impact, étude de sûreté, présentée par le porteur d'un projet -(laboratoire qui veut mettre un produit sur le marché, entreprise qui veut construire une usine ou collectivité qui veut réaliser une route...)- ou bien expertise sur une question ouverte sans dossier préalable.

Usuellement, les organismes d'expertise suivent une procédure « générique » : un temps d'analyse par une équipe projet constituée sur une base ad hoc qui commence par, recenser les données sur le sujet, analyse la bibliographie, les pratiques sur des champs voisins ou les visions à l'international, puis utilise ces données pour se forger un avis en effectuant par exemple des calculs de sensibilité et en portant des appréciations sur les questions qui restent ouvertes. A ce stade un projet de rapport est rédigé. Il est présenté ensuite devant une instance qui porte des noms variés selon les cas (collectif d'experts, groupes permanents, commission, « relecture par les pairs »...).

La procédure dépend en partie de l'exercice et du temps imparti. Elle reprend pour la plupart des organismes les principes de qualité exposés dans « la norme ». Ces principes généraux peuvent s'appliquer à quasiment toute situation.

L'expérience montre que les principales critiques proviennent de l'organisation de la réflexion et portent particulièrement sur l'éventuel oubli de certaines dimensions du problème (durée des impacts, interactions, repères éthiques,...), la mention incomplète (voire inexistante) des hypothèses retenues ou l'insuffisante transparence des méthodes et modèles utilisés ainsi que des conditions de choix des experts et autres parties prenantes.

Le fonctionnement des groupes permanents d'experts en sûreté nucléaire

Pour préparer les décisions les plus importantes relatives aux enjeux de sûreté nucléaire ou de radioprotection, l'ASN s'appuie sur les avis et les recommandations de sept groupes permanents constitués à cet effet. Les avis rendus par ces groupes et les décisions prises par l'autorité à l'issue des travaux des groupes permanents sont publiés sur le site internet de l'autorité.

Les groupes sont consultés par le directeur général de l'ASN ; ils examinent en particulier les rapports de sûreté présentés par l'exploitant de chacune des installations nucléaires de base. Ils disposent des rapports et analyses effectués par l'IRSN et émettent un avis assorti de recommandations.

Les membres des groupes permanents sont issus du monde de la recherche, de l'université et des associations mais aussi des organismes d'expertise, de l'industrie et des exploitants ; les experts individuels sont aussi représentés. A titre d'illustration, le groupe permanent d'experts pour les réacteurs comprend 35 membres dont 6 appartiennent à des organismes d'expertise étrangers.

Il existe 7 groupes permanents. Trois analysent les problèmes techniques et organisationnels que posent les installations nucléaires de base (INB) pendant leur cycle de vie et un groupe traite des transports. Deux groupes permanents sont consacrés à la radioprotection : l'un s'intéresse plus particulièrement au domaine médical et l'autre aux autres domaines (radioprotection du public et des travailleurs). Enfin, le dernier groupe, constitué en 2009, traite des problèmes de la sûreté des équipements sous pression nucléaires.

Le fonctionnement des groupes est régi par un règlement intérieur (RI) qui précise les types de consultations du groupe par l'ASN (consultation sur des projets de textes réglementaires, des problèmes généraux de sûreté nucléaire et sur un dossier soumis à l'ASN par un exploitant) et traite des conflits d'intérêts ; s'agissant de ce dernier point le RI du groupe réacteurs stipule que « *Si ... le représentant d'un exploitant se trouve être un membre du groupe permanent réacteurs (GPR), il participe à la réunion seulement en tant que représentant ou assistant de l'exploitant et non en tant que membre du GPR* ».

Chaque groupe se réunit plusieurs fois par an ; en 2009, le groupe permanent pour les réacteurs s'est réuni 9 fois, les groupes permanents radioprotection se sont réunis 3 fois chacun et le groupe pour les transports une fois.

1.2.3. Des méthodes et des modèles

Les organismes experts utilisent les méthodes propres à leur domaine d'expertise. C'est en partie la connaissance de ces méthodes -physiques, statistiques ou autres- et des modèles associés qui est la source de leur légitimité, dont la pérennité suppose qu'ils conservent la capacité humaine et matérielle à rester à la pointe dans leur domaine. Ces aspects ont une influence positive sur les échanges entre experts et sur la mise à jour des connaissances.

Toutefois les experts ont tendance à considérer comme connus ces modèles et méthodes et les rapports mettent souvent en lumière les résultats finaux des expertises sans expliciter assez clairement leur méthode. Cela en limite la lisibilité par le public alors que le citoyen veut comprendre (et il veut aussi participer). Ensuite, les nouveaux sujets abordés lors d'expertises concernent souvent des périodes longues (par exemple les effets sanitaires ou géologiques à long terme) et sur ces durées, les connaissances évolueront : il conviendra alors de réévaluer les résultats d'expertise initiaux. L'exposé précis, dans les rapports d'expertise, des méthodes, des modèles, des éléments acceptés comme des faits établis et des hypothèses prises faciliterait le réexamen des sujets concernés grâce à une meilleure traçabilité des données de base et des raisonnements ayant fondé l'expertise et les décisions.

1.2.4. Des participants

Même pour des sujets permanents comme l'analyse des médicaments, le choix des membres d'une « équipe d'expertise » ou d'un « collectif d'experts » est crucial. Plusieurs problèmes se posent : la qualité des participants, leur nombre, la procédure de désignation -figée ou ad hoc, dans un « vivier » de personnes, spécifique ou non-, la gestion des conflits d'intérêts...

1.2.4.1. L'équipe d'expertise

Les organismes d'expertise ont défini des protocoles d'instruction qui couvrent l'ensemble des cas susceptibles de leur être soumis en fonction de l'urgence et de la nature des interventions demandées. Ils constituent « l'équipe d'expertise » spécifique, recrutée au sein de leurs effectifs ou dans un vivier préexistant, pour répondre à une saisine (étude d'une question, dossier présenté par le demandeur d'une autorisation...). Cette équipe comprend un leader, chef de projet qui est le garant de la qualité du déroulement de l'évaluation et de la bonne préparation du rapport d'expertise qui sera soumis au « collectif d'experts » décrit au paragraphe suivant. Le travail de l'équipe d'expertise est en général collégial et pluridisciplinaire et l'équipe peut recueillir des avis et éléments complémentaires.

Le chef de projet veille au budget et au planning des différentes phases de l'expertise. Le cas échéant, le chef de projet apporte en cours d'expertise les modifications au projet, voire à l'équipe, qui apparaissent nécessaires.

1.2.4.2. Le « collectif d'experts »

Le collectif d'experts réunit, comme les équipes d'expertise, une variété de compétences et d'expériences de façon à multiplier les points de vue et à confronter les opinions éventuellement divergentes de ses membres. Y siègent des experts du domaine considéré et souvent des experts non spécialistes du domaine et des représentants de la société civile ; cette pratique qui répond aux demandes d'ouverture vers la société, de pluralisme et de pluridisciplinarité a été adoptée par plusieurs organismes⁴. Si la détention de savoirs scientifiques de pointe n'est pas un pré-requis, la connaissance des enjeux et des savoirs impliqués est très souhaitable. Comme les experts, ces « non spécialistes » contribuent à enrichir les débats, à poser les questions sur des hypothèses qui n'ont pas été prises en compte, à demander des clarifications sur les raisonnements utilisés et à suggérer des réévaluations des risques ; ils peuvent aussi mieux faire prendre en considération la nécessité de rendre compréhensibles par le plus grand nombre les résultats des travaux.

Le collectif d'experts est un lieu d'échanges et de débats. Il apprécie le contexte du sujet en débat, et en discute les enjeux. Il interroge l'équipe d'expertise sur son rapport, exprime ses critiques et demande éventuellement des compléments. Enfin, il émet par écrit son avis sur ce rapport.

Le président du collectif d'experts anime les débats et fait en sorte que l'ensemble des opinions s'expriment. Si le règlement intérieur du collectif le prévoit, il soumet les propositions au vote des membres ; il peut également rédiger les avis du collectif ou veiller à leur élaboration. De plus en plus souvent, les avis et recommandations du collectif d'experts sont traçables et accessibles, y compris les opinions divergentes.

L'équipe d'expertise peut modifier son rapport pour tenir compte des avis du collectif d'experts.

Au final, c'est l'organisme d'expertise qui arrête la rédaction définitive du rapport et qui endosse la responsabilité de sa présentation au commanditaire.

1.2.4.3. La pratique des « viviers »

Pour recruter ces personnes dans les équipes d'expertise ou dans les collectifs d'experts, on fait appel à des viviers de « personnes ressources » identifiées au travers de leurs expériences, motivations et responsabilités personnelles. Cette pratique est courante et efficace pour les sujets permanents -par exemple l'évaluation de médicaments en vue de leur mise sur le marché ou l'évaluation de modifications sur des installations nucléaires-. Elle est moins habituelle pour des sujets récents ou moins connus, rares ou qui n'offrent pas d'intérêt politique, économique ou académique. L'une des fonctions des organismes publics d'expertise est souvent d'étudier des questions qui ne motivent pas (ou pas encore ou pas suffisamment) les acteurs du monde économique.

Par ailleurs, les organismes qui échangent de plus en plus leurs bonnes pratiques mettent souvent en commun leurs viviers sur des sujets voisins (en France et à l'international) et ils organisent périodiquement une mise à jour de ces viviers afin de garantir une maîtrise optimale et actualisée des sujets par leurs experts.

⁴ La HAS et l'ASN par exemple

1.2.5. Un rapport d'expertise

L'obligation de fournir, dans un calendrier donné, un rapport pose plusieurs problèmes : de finalité, de contenu, de leadership donc de « démocratie » .

La finalité de l'expertise (éclairer le décideur, préparer une décision, documenter un débat public futur...) est définie par le commanditaire. Elle influence le contenu et la forme du rapport. Une expertise sur un sujet controversé doit veiller à faire émerger les points d'accord tout en faisant place aux oppositions. Le rapport d'expertise doit bien entendu répondre à la finalité contractuelle de l'expertise mais, en tant que rapport d'expertise, il doit aussi répondre à d'autres impératifs : l'indépendance, la rigueur, la déontologie et la lisibilité.

La méthodologie exige d'exposer les méthodes retenues, les hypothèses faites, le degré de consensus obtenu, les questions fondamentales qui ont été considérées comme pertinentes. Elle exige également que les participants « dissidents » puissent avoir un mode d'expression, dans le rapport ou via une autre procédure traçable. Ainsi l'INERIS oriente tous les recours de ce type des experts vers un « comité de déontologie » constitué en partie de personnes extérieures à l'INERIS.

Le rapport doit être lisible d'abord par le commanditaire et plus largement par les parties concernées. L'importance de s'assurer que la démarche de l'organisme d'expertise est bien comprise (ce qui ne veut pas dire que ses résultats fassent consensus !) a conduit plusieurs organismes à prendre des initiatives en direction des associations, à mettre l'accent sur la diffusion via l'internet de leurs données et points de vue...

Fait partie de cette recherche de lisibilité l'insertion de méta-données portant sur : les participants à l'expertise -avec la mention d'absence de conflits d'intérêts-, la question posée et les réflexions générées par sa formulation, les méthodes et modèles ainsi que les domaines d'incertitude.

Une attention particulière est requise dans la formulation des résultats lorsque l'expertise ne permet pas de trancher nettement, par exemple sur l'existence ou l'absence de risque. Une telle conclusion peut être « inutilisable » par le commanditaire ou « illisible » par le public car laissant trop de place à des incompréhensions. Il y a des sujets où tout n'est pas (aujourd'hui) démontrable et où il convient de mobiliser des capacités de jugement, d'induction, d'appréciation. Plutôt que de présenter comme fermées des questions qui ne le sont pas, il est plus efficace que la conclusion de l'expertise présente différentes options (quitte à en présenter une qui soit privilégiée), avec une formulation des avantages et des inconvénients, des coûts et des bénéfices, pour faciliter l'adoption d'actions réellement « proportionnées aux enjeux » (cf. la charte de l'environnement) .

1.2.6. Des aspects pratiques à aborder sans tabou

Participer à une expertise, aussi bien à l'intérieur d'une équipe d'expertise que comme membre d'un collectif d'experts, est un travail qui mérite rémunération et suppose des conditions de travail compatibles avec le droit existant. La mission relève que les commanditaires ont l'habitude de rémunérer les experts (ou son organisme d'expertise lorsque celui-ci l'a désigné pour cette tâche) dans le cadre de contrats de prestation spécifiques à une expertise ou globaux. L'ensemble des organismes et personnes rencontrés appliquent les mêmes règles aux membres du collectif d'experts pour leur travail de revue. Cette pratique permet au salarié d'un organisme de continuer à bénéficier de ses protections statutaires lors d'un travail d'expertise. Le contenu des contrats pourrait être examiné de manière plus précise en ce qui concerne les responsabilités des différentes parties, ce que la mission n'a pas fait.

1.3. LES EXPERTISES SONT RÉALISÉES EN PUISANT DANS UN POTENTIEL D'EXPERTISE

1.3.1. Le potentiel d'expertise est organisé en France autour d'organismes publics

En France, l'expertise repose largement sur un certain nombre d'organismes publics ou parapublics avec de plus en plus souvent une dimension européenne affirmée.

Leur taille leur permet à la fois d'anticiper la production de connaissances nécessaires et d'être associés à la recherche sur des thèmes porteurs pour l'expertise. Elle leur permet également d'assurer une veille et de participer en France et à l'étranger à des expertises, gage à la fois de progrès et de notoriété.

Leur savoir faire leur permet de générer des procédures ou méthodes de travail qui garantissent qualité, traçabilité, intégrité scientifique... Leur taille leur permet aussi de mettre à disposition, lors d'expertises, une capacité de pilotage, de secrétariat, de publicité -à travers leur site internet-...

1.3.2. Les organismes spécialisés produisent souvent conseil et expertises

Ces organismes sont spécialisés par grand domaine : nucléaire, santé, risques industriels, transports, ... Compte tenu de leur potentiel et de cette spécialisation, ils sont souvent utilisés à la fois comme fournisseurs d'expertise, indépendants, mais aussi parfois comme « conseillers du prince », travaillant sur des hypothèses formulées par l'État voire rédigeant des projets de règlements.

Cette double activité, qui a l'avantage de leur fournir des opportunités d'approfondir et de tester leurs connaissances, peut aussi créer de la confusion.

Leur taille et leurs procédures internes leur permettent toutefois de s'organiser pour gérer cette diversité d'activités, d'éviter les conflits d'intérêt qui pourraient naître et de profiter de retours d'expérience larges.

1.3.3. Ces organismes partagent des bonnes pratiques

On doit se féliciter que, récemment, pour différentes causes (demande sociale de déontologie, charte commune « Perrot », participation au Grenelle, recherche d'économies) ces organismes connaissent une dynamique renforcée d'évolution et ont une tendance à mieux partager les « bonnes pratiques ». Ainsi trois organismes ont écrit une charte commune d'ouverture au public et les comités de déontologie des uns ont comme participants des membres d'autres organismes...

1.3.4. Ces organismes ont besoin d'une dimension et d'une reconnaissance européennes

Compte tenu du contexte européen et du nombre de décisions -d'autorisations de mise sur le marché par exemple- qui se jouent à Bruxelles, ces organismes ont besoin d'être reconnus à l'échelle internationale et en particulier au niveau européen. C'est souvent le cas aujourd'hui mais cela devrait encore être renforcé à la fois pour accroître leur notoriété mais aussi pour leur fournir l'indispensable ouverture et les confrontations utiles.

1.4. L'IMPACT DE L'EXPERTISE, SA DIFFUSION ET SA RÉCEPTION

1.4.1. Expertise et experts : une pratique qui évolue et est soumise au jugement de la société

La perception de l'expertise a profondément évolué sous l'effet des crises déjà évoquées et amené à prendre en compte la prévention des risques et simultanément à développer une expertise qui pourrait aider à rendre les décisions publiques plus robustes.

1.4.1.1. *L'évolution de l'expertise vers une pratique plus sociétale est une réalité*

Nous sommes passés d'une culture de l'expertise interne à l'État censée répondre aux besoins de l'intérêt général à une culture où la fabrication de l'expertise procède de la confrontation de plusieurs opinions parfois divergentes, sous l'observation de la société (citoyens, associations, média...).

Avant les crises des années 1980 et 1990, la pratique de l'expertise est indissociable de celle de la prise de décision. La décision politique s'abrite alors souvent derrière la rationalité des faits et le mythe d'une science infaillible pour orienter les choix de société ou valider les choix de politique publique. La science est la caution des décideurs ; sa neutralité garantit la pertinence des choix. La parole de l'expert est légitimée car d'une part il détient une compétence reconnue par ses pairs et d'autre part il reçoit mission de la puissance publique de répondre en des termes non ambigus aux questions qui lui sont posées. De surcroît, puisque le message de l'expert est celui de la rationalité des faits décodés au moyen des instruments de la science, l'expert pense n'avoir de comptes à rendre à personne en dehors de sa communauté scientifique, la seule qui soit en mesure d'analyser et de comprendre la portée de ses énoncés. La pratique de l'expertise n'est ici que le prolongement, dans le domaine de la prise de décisions, d'une pratique de l'exercice du pouvoir très centralisée. En France, cela contribuera souvent à donner au public l'image d'une science « aux ordres » et à brouiller l'espace entre le champ de l'expertise et celui de la décision. A quoi sert l'expertise si elle n'est là que pour justifier des décisions sont déjà prises ?

Après les crises majeures des années 80 et 90, le modèle de caractérisation des risques, comme résultant de la conjonction d'un impact -parfois non identifiable- et d'une probabilité d'occurrence -parfois non quantifiable-, rend nécessaire la refonte du modèle de l'expertise. On sait désormais que la science ne peut plus apporter des réponses simples et univoques à des questions de plus en plus complexes. Comment intégrer ces limites aux réponses attendues par le commanditaire ? Dorénavant, il convient de déclinier la palette des possibles, de peser le coût et les bénéfices des scénarios, de cadrer le domaine des connaissances, d'identifier les incertitudes à défaut de les évaluer ou de les mesurer et de formuler des avis circonstanciés retraçant l'ensemble de ces paramètres.

C'est alors que sont apparues de nouvelles réflexions visant à remettre en question le modèle de l'expertise et en particulier sa dépendance au décideur -l'expertise caution de la décision publique- et que de nouveaux modèles ont été façonnés : prise en compte de la pluridisciplinarité, pluralité des expertises, formalisation de procédures contradictoires et collectives, participation des parties prenantes, prise en compte de l'incertitude et de l'impossibilité d'une évaluation unidimensionnelle des risques.

En simplifiant, on peut relever deux « modèles » essayés pour mieux répondre à ces préoccupations.

Le premier vise à séparer très fortement le champ de l'expertise et celui de la décision. L'exemple le plus illustratif est le modèle de l'expertise judiciaire : l'expertise est menée dans le cadre d'un mandat, elle mobilise des spécialistes, techniciens et scientifiques reconnus par leurs « pairs » et agréés par les parties, elle tient compte enfin des exigences du contradictoire. Le juge décide ensuite sans être contraint par cette expertise. Ce modèle, pour être efficace, nécessite une véritable éthique de l'écoute et de l'instruction des thèses soutenues.

L'autre approche vise avant tout à obtenir un consensus aussi large que possible sur l'ensemble des questions posées. Elle utilise la pluridisciplinarité de l'expertise pour réunir des parties prenantes issues de la communauté scientifique et des groupes sociaux qui détiennent des connaissances ou sont porteurs d'intérêts

particuliers, sans trop distinguer les deux dimensions. Dans cette option, l'expertise ne cherche plus à présenter au décideur l'ensemble des éléments techniques mais veut contribuer elle-même à l'élaboration des compromis nécessaires. Cette pratique se rencontre surtout lorsque les processus de décision ne sont pas assez ouverts ou contradictoires.

1.4.1.2. Les experts et les décideurs ne peuvent s'affranchir de la perception du risque par le public

La prise de conscience des incertitudes scientifiques en matière de risques a profondément marqué la pratique de la décision publique de ces dernières années⁵. En matière d'évaluation des risques, la difficulté à laquelle sont confrontés les experts et les décideurs est double : il s'agit d'une part de procéder à la hiérarchisation des risques lorsque ceux-ci sont avérés, même si la perception des experts et du public divergent sur ce point, et d'autre part de prendre en compte l'irruption de nouveaux risques mal connus et souvent mis d'emblée en débat public .

Dans les deux cas, il est clair que les experts et les décideurs doivent tenir compte de la perception du risque par le public et qu'ils ne peuvent rester sourds aux attentes sociales⁶. On notera cependant toute l'ambiguïté de l'opinion publique en matière de risques, opinion qui assume des risques particulièrement élevés, pendant longtemps les accidents de la route par exemple, et qui en refuse d'autres alors que nombre d'experts sont convaincus de leur innocuité. C'est ici l'incertitude, la culture ou la perte de confiance plus que l'évaluation du risque (éventuellement forte) qui génèrent les craintes et conduit certains à refuser toute évolution.

1.4.1.3. Dans certaines situations, il existe un risque de confusion entre expertise et décision

Les décideurs et les experts doivent prendre en compte les risques émergents. Les connaissances scientifiques sur lesquelles les experts s'appuient sont alors souvent partielles voire inexistantes et parfois incohérentes ; dans son processus de questionnement et de décision, le décideur doit intégrer des éléments qu'il n'aurait pas pris en considération antérieurement :

- le périmètre du questionnement, souvent incertain, ramifié et diffus : le traitement des questions soumises à la commission Dormont⁷ lors de la crise de la vache folle illustre ce point⁸
- les intérêts de certaines parties concernées par les décisions ne peuvent être représentés : c'est le cas, par exemple de ceux des générations à venir
- les connaissances scientifiques nécessaires peuvent faire l'objet de désaccords parfois profonds entre les experts
- la temporalité de la décision elle-même. Soit agir immédiatement au risque de coûts inutiles et d'erreurs d'appréciation, soit attendre un progrès des connaissances avec le risque de laisser survenir des dégâts plus graves encore. L'inaction est souvent un risque majeur.

La prise en compte des risques pour lesquels les connaissances scientifiques sont très faibles peut avoir pour conséquence de brouiller les repères : la séparation théoriquement nette entre processus d'évaluation et processus de décision ne s'applique plus comme elle le devrait. Lors de la crise de la vache folle, les ministres avaient ainsi indiqué qu'ils suivraient tous les avis de la commission Dormont, transformant ainsi les experts en décideurs. Inversement, les comptes-rendus des réunions de cette commission montrent que les experts se sont interrogés sur les conséquences économiques qui allaient résulter de la mise en application de leurs avis – à juste titre mais la question n'était pas dans leurs « termes de référence »⁹.

⁵ Une conséquence de cette situation fut la création, à la suite des crises des années 80 et 90, des agences en charge de superviser un domaine ou une filière donnée.

⁶ Ce fut le cas, par exemple, d'un avis au moins de la commission du génie bio-moléculaire (CGB), autorisant une dissémination, qui fut rejeté par la puissance publique à la suite de manifestations contraires de la part de l'opinion.

⁷ La commission d'experts créée lors de la crise de la vache folle fut présidée par le professeur Dormont

⁸ Cf. « la gestion du risque entre technique et politique », thèse de doctorat de sociologie, Céline Granjou

⁹ Interrogations sur l'avenir de certaines filières industrielles – fabrication des suifs et boyauterie notamment

Dans le même ordre d'idées, la charte de l'expertise d'un organisme rappelle que l'expert ne peut s'affranchir totalement de sa qualité de représentant des intérêts français : « *dans les situations internationales, les personnels distingueront les situations d'expertise, où tous les aspects de l'expertise peuvent être respectés et les situations de représentants français, où ils sont tenus de prendre en compte des facteurs socio-économiques et politiques qui dépassent leurs compétences, voire les mandats de l'organisme* ». On ne saurait mieux rappeler la nécessité de clarifier la commande !

On notera enfin que des acteurs économiques peuvent s'efforcer de présenter des argumentaires dont seule la forme est scientifique pour vanter l'intérêt écologique ou sanitaire de leurs produits, de même que l'opposition à un projet se drape souvent dans les habits de la science et de l'intérêt général.

1.4.1.4. Experts et décideurs sous le regard de l'opinion publique

Il existe donc une certaine confusion en particulier en situation de crise entre décision et évaluation. A chaque révolution industrielle, les savoirs sont brouillés et semblent moins affermis qu'auparavant. Il faut alors attendre que de nouvelles connaissances émergent pour réduire l'incertitude et sortir de situations à décidabilité incertaine. Au demeurant cette situation n'est pas nouvelle. L'élément nouveau se situe aujourd'hui du côté de l'opinion publique qui a, dans plusieurs domaines, construit une attitude de défiance envers les scientifiques, les experts, les organismes d'expertise et les autorités. Cela contribue naturellement à amoindrir la légitimité de la décision publique en particulier dans les domaines de la maîtrise des risques. Le domaine des nanotechnologies est aujourd'hui, en France, particulièrement concerné par cette suspicion.

L'expérience des crises récentes a montré que lorsque l'amélioration des connaissances ne progresse pas assez vite, la puissance publique (ou devrait-on dire le couple décideur-expert) peine à garder la maîtrise des crises et des impatiences apparaissent qui contribuent à renforcer la défiance à l'égard de la décision publique. Il est donc impératif de garder une activité de veille et de recherche en synergie avec l'expertise faute de quoi l'opinion adoptera des positions conservatoires et demandera aux décideurs de fonder leurs choix sur d'hypothétiques options à « risque zéro ».

Si la controverse des experts -fréquente en situation de forte incertitude- n'est pas nouvelle, le regard de l'opinion sur la science, les experts et la puissance publique est devenu suspicieux. Dans ces conditions, les autorités doivent mettre au point des procédures qui permettent de restaurer la confiance dans la décision publique en rendant intelligible les termes du débat : incertitude, état des connaissances du moment et décision envisagée (interdiction, attente, recherche, limitation, vigilance). La relation entre experts et décideurs doit alors garantir que des choix de révision puissent être faits au fur et à mesure que les connaissances progressent afin de relâcher ou de renforcer les contraintes.

Le pluralisme et la pluridisciplinarité ne suffisent plus. L'orientation actuelle vers une plus grande participation des citoyens dans les choix -ainsi que s'y emploie la CNDP par exemple- est de nature à rétablir la confiance du public et à rendre les décisions plus légitimes.

1.4.2. Responsabilité

La responsabilité peut s'entendre différemment selon que l'on envisage la responsabilité civile ou pénale, les responsabilités de l'expert ou de l'organisme d'expertise, leur articulation avec la responsabilité des maîtres d'ouvrage et de ceux qui délivrent les autorisations.

1.4.2.1. La responsabilité de l'expert est engagée par les conclusions ou les avis de l'expertise à laquelle il a participé

En matière sanitaire ou environnementale, on assiste depuis deux ou trois décennies au recours croissant à la Justice. Les plaignants ne se contentent plus en effet de demander réparation des dommages ; ils engagent également des actions afin de trouver un ou des responsables de la décision qui a occasionné le dommage qu'ils ont subi. La recherche des responsables à des fins de réparation et/ou de sanction pénale est devenue une constante après les affaires du sang contaminé et de l'hormone de croissance.

Si une plainte est déposée contre un expert, le régime de la responsabilité à appliquer est celui du droit commun. Celui-ci a évolué depuis une quinzaine d'années sous l'effet notamment de la loi Fauchon qui reprend un principe du droit pénal selon lequel il n'y a pas de délit sans intention de le commettre. Ce principe a conduit le législateur à mieux préciser la faute civile et la faute pénale.

Ainsi, il apparaît qu'au titre d'une responsabilité indirecte, l'expert peut être jugé pénalement responsable s'il a volontairement occulté telle ou telle information (violation d'une obligation particulière de prudence) ou s'il a volontairement sous évalué un risque avéré. C'est ce que rappelle le document « Règles de responsabilité appliquées à l'expertise » de l'Anses qui précise : « *lorsque l'expert commet une faute personnelle, c'est à dire une faute volontaire ou d'une particulière gravité ... sa responsabilité personnelle peut être engagée soit par la victime devant les tribunaux soit par l'administration (sanctions disciplinaires infligées par l'Anses : fin de son mandat d'expert).* » L'expert doit donc élaborer ses conclusions et ses avis le plus objectivement possible en présentant les données, les modèles et les connaissances qu'il a utilisés et en mentionnant les limites de connaissance et donc l'incertitude relative à ses conclusions et avis.

La caractérisation de la responsabilité juridique des personnes physiques - La loi Fauchon exige pour qu'il y ait infraction pénale :

- en cas de responsabilité directe, que l'auteur « *n'ait pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* »
- ou que les personnes physiques « *qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter* » aient « *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

En précisant la responsabilité pénale des décideurs et des experts, le législateur a rendu au domaine de l'expertise et de la décision des marges de manœuvre qu'il avait perdues. Cette liberté gagnée ne peut cependant se concevoir que si elle s'accompagne de la plus grande transparence du système décisionnel de sorte que les choix effectués soient explicités après avoir fait l'objet d'une expertise contradictoire dont les parties prenantes ne sont pas absentes. Nous verrons ultérieurement qu'il existe des organisations de l'expertise qui favorisent la participation de la société civile en facilitant son implication dans le travail technique ou scientifique.

A contrario, on peut craindre si la transparence du processus de décision n'est pas suffisante, que les dispositions de la loi Fauchon, perçues comme un dispositif pour alléger la responsabilité pénale des personnes physiques, ne renforcent aux yeux de l'opinion publique le sentiment de connivence entre d'une part des groupes particuliers soucieux avant tout de la défense de leurs intérêts et d'autre part des décideurs et experts assurés d'une irresponsabilité de fait. Cela entraînerait une diminution de la confiance et le recul de la capacité à décider. Ce recul affecterait tout particulièrement la diffusion des nouvelles technologies et la maîtrise de leurs risques.

1.4.2.2. La responsabilité de l'organisme, personne morale, est engagée

La responsabilité pénale des organismes d'expertise est engagée dès lors qu'ils réalisent une prestation car la généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales pour les délits non intentionnels est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. On peut néanmoins s'interroger sur la responsabilité de l'organisme lorsqu'il n'est pas lui-même le maître d'œuvre d'une expertise mais simplement un contributeur dans le cadre d'une expertise collégiale. La jurisprudence relative à la mise en cause de l'expertise est peu fournie, elle l'est encore moins s'agissant de l'expertise collégiale. On notera cependant que les chartes de l'expertise des organismes incluent pour la plupart des clauses qui pour certaines distinguent différents régimes de responsabilité selon le contexte : expertise réalisée par l'organisme en tant que maître d'œuvre, expertise réalisée dans le cadre de l'expertise collégiale (l'organisme n'est pas maître d'œuvre) et expertise réalisée par des experts de l'organisme sans participation de celui-ci. Ces chartes évoquent aussi

les mesures de protection offertes aux experts dans le cadre de leur activité ; elles traitent aussi de la séparation des fonctions d'expertise et de décision et précisent ce que cette séparation implique en matière de responsabilité pour l'organisme. Il n'est pas sûr, si la situation devait se présenter, que les tribunaux feraient la différence surtout si les experts de l'organisme contributeur n'ont pas fait d'objections aux conclusions générales ou aux avis rendus. Ce tableau montre une large convergence mais laisse ouvertes plusieurs questions :

- les organismes d'expertise ne devraient-ils pas systématiser l'appui à leurs personnels dont la responsabilité pénale est mise en cause (frais de procédure, honoraires d'avocats,...) comme le font les administrations ?
- les organismes d'expertise ne devraient-ils pas affirmer clairement que les expertises engagent leur responsabilité civile et s'assurer à cette fin ?

Les clauses de responsabilité prévues par les organismes d'expertise			
	L'organisme est maître d'œuvre	L'organisme est contributeur dans le cadre d'une expertise collégiale	L'expert de l'organisme participe à une mission à titre personnel
Cemagref	« le Cemagref assume la responsabilité de toute expertise lorsque l'établissement a contracté seul ou avec d'autres avec le demandeur »	« le Cemagref engage sa responsabilité lorsqu'il donne son accord explicite à la participation de ses scientifiques à une expertise »	« le Cemagref n'engage pas sa responsabilité ... »
INERIS	« l'INERIS, veille autant que nécessaire, à rendre compte des incertitudes et des limites qui les affectent l'INERIS n'intervient pas dans la prise de décision. La responsabilité de l'INERIS ne peut se substituer à celle du décideur. »		
BRGM	« L'expertise du BRGM est portée par l'établissement qui en assume la responsabilité sous tous ses aspects (civile et pénale) en tant que personne morale. Dès lors que les règles de l'art du métier et la procédure propre au BRGM ont été respectées, le BRGM prend en charge l'éventuelle mise en cause de la responsabilité civile de ses intervenants. En cas de mise en cause pénale, le BRGM accompagne ses agents et prend en charge les frais de procédure. »		
Ifremer	« Les conclusions de cette expertise engagent la responsabilité de l'Ifremer »	« Les conclusions générales de cette expertise collégiale n'engagent pas la responsabilité de l'Ifremer »	« Une expertise conduite pour exprimer une opinion personnelle doit donc être réalisée en dehors du cadre professionnel »
Ifp	« L'Ifp assume seulement la responsabilité de la réalisation selon les règles de l'art de toute expertise qui a été conduite dans le cadre de	« L'Ifp engage également sa responsabilité, telle que définie ci-dessus lorsqu'il donne son accord écrit à la participation de ses scientifiques à une	

	la présente charte »	expertise conduite par un autre organisme... »	
AFSSAPS	« l'expert bénéficie d'un droit à la protection juridique de l'Afssaps contre les poursuites civiles et pénales à raison de faits commis à l'occasion d'une mission et n'ayant pas le caractère de faute personnelle ... »		

1.4.2.3. Les organismes d'expertise sont rarement assurés

On constate qu'un risque est plus acceptable s'il est indemnisable. En atteste le fait que l'indemnisation a toujours été la fonction première en droit de la responsabilité tant civile qu'administrative. La mise en cause des experts et des organismes d'expertise ne pouvant être exclue et leur responsabilité civile pouvant être reconnue, il est pertinent de couvrir les risques inhérents à l'exercice de leur activité en recourant à l'assurance. Certains parmi les organismes que la mission a rencontrés ont engagé une réflexion en ce sens. La couverture de l'ensemble des risques ne peut cependant être totale pour des raisons d'optimisation économique¹⁰ ou d'assurabilité du risque¹¹.

L'indemnisation des victimes peut aussi passer par la voie transactionnelle ; elle est souvent préférable à celle des règlements contentieux lourds, coûteux et aléatoires. La procédure transactionnelle est alors initiée par les parties ou l'une d'entre elles, la victime restant libre d'engager simultanément un recours en justice.

1.4.3. La transparence de l'expertise exige la diffusion de ses résultats

La diffusion envisagée de l'expertise est normalement prévue lors du contrat entre commanditaire et organisme expert. Cette pratique est parfois omise lors de commandes publiques, les suites à donner étant alors incertaines, dépendant partiellement des résultats de l'expertise ou soumises à des questions d'opportunité.

Et pourtant diffusion et transparence sont deux atouts très forts, à la fois pour contribuer à la qualité de l'expertise -en lisibilité, clarté, probité- et à terme pour renforcer la crédibilité de la fonction d'expertise et in fine des décisions qui en découlent. Cette transparence est parfois limitée par les problèmes de secret industriel et commercial. Il fut ainsi reproché à Monsanto de ne pas fournir toutes les données concernant la sécurité des OGM pour lesquels une autorisation de mise sur le marché était demandée et d'empêcher la diffusion des résultats d'expertise sur ces données.

1.4.4. La transparence de l'expertise, condition indispensable de la crédibilité

La crédibilité de l'expertise et des « experts » est actuellement souvent mise en cause pour des raisons multiples et incertaines : problème de qualité générale des expertises, d'incohérence entre plusieurs expertises sur des sujets connexes, médiatisation de ces contradictions, séparation excessive entre « experts » et citoyens profanes perçue comme la préservation d'un pré carré, sentiment d'exclusion, ou de non traitement des problèmes, hypersensibilité au risque entretenue par l'inflation de mauvaises nouvelles du fait de la mondialisation de l'information...

Il y a d'abord un problème d'attente par rapport à l'expertise. Il faudrait systématiquement des réponses, des certitudes, des résultats qui permettent de limiter les risques, de dire LA vérité. Il n'y a plus de place pour l'ignorance, l'incertitude ou le risque. Et la confusion est parfois entretenue par les décideurs politiques partagés entre d'un côté leurs obligations de diligence et de l'autre leurs obligations de prudence et la croyance au mythe du risque zéro.

L'exposé clair et systématique, dans les rapports d'expertise, des méthodes et hypothèses retenues, du degré de certitude et des limites de la connaissance est toujours favorable à la démarche scientifique et évite aux experts le

¹⁰ Les risques de fréquence dont l'indemnisation est d'un montant unitaire faible ne sont pas transférés à l'assureur ; les entreprises préfèrent souvent indemniser les victimes en direct.

¹¹ Les risques dont l'intensité est particulièrement forte, et la probabilité très faible, ne sont pas assurables ; les indemnisations font alors appel à la solidarité nationale ; c'est le cas par exemple pour l'indemnisation des victimes d'attentats ou de catastrophes naturelles

risque d'être perçus comme péremptoires. De même, l'attention systématique aux biais potentiels de nature scientifique et aux conflits d'intérêts potentiels, tout en désacralisant l'expertise, augmenterait en fait sa crédibilité.

La réaffirmation très nette de la distinction entre évaluation et décision serait également favorable à la reconnaissance de la « place de l'expertise » et du rôle des décideurs politiques qui devraient mieux motiver leurs choix. Elle correspondrait à une demande générale de responsabilisation de chaque acteur.

Le rôle des médias face à un risque devrait également faire l'objet d'un débat public et d'une réflexion de la profession sur la place des experts dans le débat médiatique.

1.4.5. Trois pratiques qui améliorent la qualité de l'expertise au profit de la décision

1.4.5.1. L'amélioration de la qualité de l'expertise permet au décideur de prendre des décisions en étant mieux informé

La diffusion large des expertises, la qualité de leur rédaction avec notamment la publication des méta données et l'énoncé de plusieurs options poussent le décideur à bien motiver ses décisions. La liberté de décision n'est pas réduite, mais l'amélioration de la qualité des expertises incite à améliorer également le processus de décision.

Le décideur doit gérer sa communication concernant ses décisions en motivant les raisons pour lesquelles il retient ou non certaines des alternatives discutées.

1.4.5.2. Les avis divergents, avec un essai de pondération, contribuent à la complétude de l'information des décideurs

La transparence doit être aussi grande que possible mais rester également respectueuse du processus d'expertise : évoquer les questions qui se sont posées au cours de l'exercice en mettant en avant les consensus qui se sont dégagés. La communication aujourd'hui bien admise sur les désaccords maintenus formellement à la fin de l'expertise devrait également être respectueuse de leur expression finale et évoquer honnêtement leur poids relatif et leur prise en compte formelle dans le rapport.

L'une des questions pour l'expert (et pour l'organisme d'expertise) est son niveau de participation à la communication sur l'expertise. Cette question devrait être résolue, dans la mesure du possible, lors du contrat d'expertise.

Les experts individuels doivent respecter individuellement et collectivement les règles concernant la propriété industrielle et plus généralement tous les secrets protégés par la loi.

L'élargissement de la participation à des « non experts » ou à des personnes présentes pour exprimer les enjeux sociétaux de la question, ou promouvoir la lisibilité des résultats ne modifie pas les obligations en matière de communication et ces participants doivent être soumis à la même déontologie procédurale.

1.4.5.3. La participation de la société civile apporte une plus-value à la qualité des expertises

À la suite du Grenelle, la participation des parties prenantes issues de la société civile s'impose dans les processus d'expertise.

Participation de la société civile à l'élaboration de l'expertise et des décisions : Commission nationale du débat public, comités d'experts et conférence de citoyens

- **La Commission nationale du débat public**

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et son décret d'application ont confié à un organisme créé à cet effet, la Commission nationale du débat public (CNDP), la charge d'organiser le débat public en amont des décisions d'aménagement. La constitution d'une commission propre à chaque dossier traité, permet de consulter le public et les associations sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage.

Avec la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, la CNDP est devenue une autorité administrative indépendante chargée de veiller au « *respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées [...] dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

La CNDP peut organiser elle-même un débat public ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage concerné. Elle peut en outre estimer qu'un débat public ne s'impose pas, mais recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. Elle veille aussi au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets.

- **Comités d'experts : la consultation de la Commission du génie bio-moléculaire (extrait du rapport d'activité de la commission de 2002)**

L'intervention de cette commission constitue une étape essentielle dans le processus national et communautaire d'instruction des dossiers de demande d'autorisation. Les membres de cette commission sont nommés par arrêté conjoint des ministres en charge de l'agriculture et de l'environnement, pour une durée de trois ans. Elle associe, exception notable parmi les instances françaises d'évaluation, des experts scientifiques et des représentants de la société civile, tous avec une voix délibérative.

- **Conférence de citoyens / conférence de consensus**

La conférence de citoyens est une forme de participation dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. Après une formation préparatoire, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économiques, associatifs et avec des experts. À l'issue de cette conférence, le panel de citoyens rédige à huis-clos ses avis et recommandations. Ce rapport est ensuite rendu public et remis aux autorités. À la différence de la conférence de consensus telle qu'elle se pratique au Danemark, la conférence de citoyens à la française n'a pas pour but la recherche systématique d'un consensus entre tous les membres du panel, mais laisse la possibilité d'émettre des opinions divergentes. En France, trois conférences de citoyens ont été organisées à l'échelle nationale:

- 1998, Conférence de citoyens sur « Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation organisée par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;
- 2002, Conférence de citoyens sur « Les changements climatiques et citoyenneté » organisée par la Commission française du développement durable ;
- 2003, Conférence de citoyens sur « Le devenir des boues domestiques issues de stations d'épuration », organisée dans le cadre du débat national sur l'eau.

À côté des représentations classiques de la participation de la société civile à l'expertise, Philippe Kourilsky et Geneviève Viney recommandent dans leur rapport sur le principe de précaution¹², que l'expertise soit organisée en deux cercles, un premier cercle d'experts constituant le comité scientifique interagissant avec un deuxième cercle comprenant des membres de la société civile.

Participation de la société civile à l'élaboration de l'expertise : le cercle des experts

¹² « Le principe de précaution », rapport au Premier ministre, octobre 1999

scientifiques et le cercle de la société civile

Dans ce modèle, l'analyse de risques est menée dans deux cercles interactifs, mais distincts. Le premier est composé exclusivement d'experts pratiquant une analyse scientifique et technique. Le second comprend quelques experts représentant le premier cercle, des économistes, des acteurs sociaux et des représentants du public. Il analyse les conclusions du premier cercle qu'il peut réinterroger sur des points jugés insuffisants ou obscurs. Son rôle principal est de procéder à une évaluation bénéfice/risque qui comprend une analyse économique et sociale. Les conclusions des deux cercles, aussi consensuelles que possible, mais comportant les avis contradictoires confirmés, seront transmises aux décideurs.

La séparation en deux cercles correspond au fait qu'il existe deux catégories d'impératifs distincts mettant en jeu des acteurs différents. Il a maintes fois été observé que leur réunion pouvait nuire à la réalisation des objectifs poursuivis.

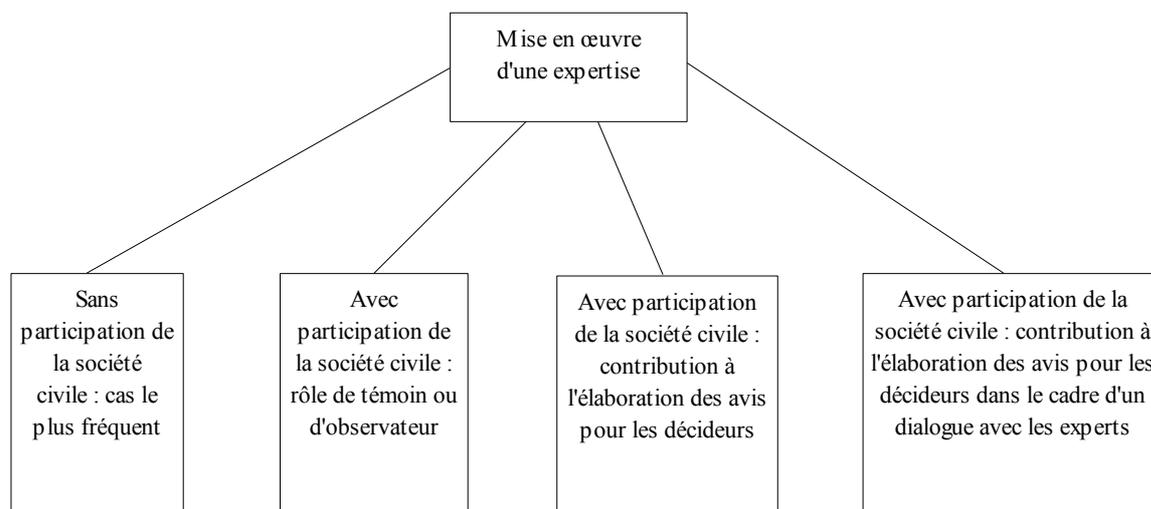
Saisi d'un problème donné, le premier cercle doit analyser et graduer les hypothèses de risque. Il retient celles qui sont jugées plausibles et qui entrent dans la catégorie des risques potentiels. Il refuse les autres, ce qui revient à écarter, au moins provisoirement, les risques imaginés. Il doit encore, en fonction des données existantes, décider si un seuil d'alerte est atteint et distinguer entre un risque potentiel théorique et un risque potentiel étayé. Il doit enfin comparer les risques d'action aux risques d'inaction.

Le deuxième cercle doit débattre à partir des conclusions du premier, qu'il peut réinterroger à sa guise. Il peut les réfuter ou les endosser. S'il les endosse, il préconisera de lutter en priorité contre les risques potentiels étayés. Le deuxième cercle doit livrer aux décideurs des analyses économiques (scénarios d'action et d'inaction) et les positions arrêtées par les différents acteurs après confrontation dans l'espace ouvert par la discussion économique. Il est aussi le lien privilégié d'une réflexion qui vise à insérer le risque dans un contexte plus général et donc à préparer, lorsque cela est utile, une globalisation de sa gestion.

À l'exception de celles où la société civile joue un rôle d'observateur, l'ensemble de ces représentations ont en commun de développer un modèle de coproduction des énoncés d'expertise ; on peut en faire une typologie sommaire fondée sur :

- la participation à la réalisation de l'expertise elle-même,
- la participation au « collectif d'experts » qui va la revoir,
- la participation à une conférence de citoyens ou
- l'élaboration des éléments permettant, dans un dialogue avec les experts, de parvenir à la production d'avis pour les décideurs (modèle de P. Kourilsky).

On notera que lorsque la société civile est invitée à participer au processus d'expertise, la volonté de recherche d'un consensus n'est pas prioritaire. Schématiquement, on peut résumer ces différents modèles de la manière suivante :



La participation de représentants de la société civile est très légitime pour la formulation de la question soumise à expertise (laquelle relève du commanditaire et se situe donc hors expertise) ou pour l'évaluation des enjeux liés à cette question (qui fait partie de l'expertise). Ils peuvent aussi avoir un rôle déterminant pour inciter à rendre lisible le rapport ou pour servir de « passeurs » après sa diffusion. L'implication de certains représentants associatifs peut en faire des experts au sens traditionnel avec une totale maîtrise de la rigueur de la démarche et en plus, l'aptitude à exprimer les attentes sociétales du questionnement. Mais ne convient-il pas de s'interroger aussi sur l'évolution du statut de tels experts qui peuvent au bout d'un certain temps moins refléter les interrogations du public que les leurs propres?

Le retour d'expérience a montré l'existence de critiques sur le traitement des signaux faibles et la nécessité pour les pouvoirs publics d'améliorer la vigilance sur ce sujet. Mais la méthode pour organiser cette veille, réaliser une capacité de première analyse et organiser des priorités est malaisée. La mission fera une recommandation en ce domaine.

La transparence est le meilleur garant du respect des oppositions. L'insertion dans les rapports d'expertise de méta-données claires sur le travail d'expertise, ses acteurs et les méthodes utilisées, leur qualité et leur lisibilité (en contenu et en statut) sont des éléments importants qui ne peuvent qu'améliorer les suites données ou les réactions à l'expertise -qu'elles soient positives ou négatives. Ces situations de « double bénéfice » sont plus fréquentes que les décideurs ne le croient encore trop souvent.

1.5. LES EXIGENCES DE L'EXPERTISE

1.5.1. Déontologie

1.5.1.1. La procédure de désignation des experts doit être rendue publique

Aujourd'hui, pour le public, la procédure de désignation des experts conditionne largement la crédibilité de l'expertise. Nous avons déjà mentionné que des commissions fonctionnent dans lesquelles siègent des non spécialistes de la question étudiée. Mais, dès lors que l'indépendance de jugement est une condition essentielle de la qualité des expertises, on doit se prémunir contre le risque de constitution de réseaux de spécialistes ou non spécialistes appartenant aux mêmes courants de pensée, là où la diversité des opinions devrait s'exprimer. Certes, il arrive que des « dissidents » soient nommés dans des commissions mais cette pratique est encore peu fréquente. Comme toute politique de « quotas », est-elle d'ailleurs une garantie?

On notera que si les organismes d'expertise ont élaboré au fil du temps des chartes et des codes de déontologie, les procédures de nomination des experts sont peu documentées. Or l'opacité ne peut qu'entretenir la suspicion du public qui estime, à tort ou à raison, que des experts sont choisis parce qu'ils vont dans le sens des orientations que le commanditaire souhaite leur voir prendre.

Certaines procédures de sélection sont particulièrement élaborées. Elles s'appuient sur l'appel à candidature, la sélection par un jury (comportant au moins un expert externe) et l'examen de la déclaration des conflits d'intérêts potentiels du candidat.

La nomination des experts de l'AFSSAPS

Depuis le dernier trimestre 2005, la désignation des experts intervient en principe dans le cadre d'appels à candidatures avec jury de sélection. Ce dispositif s'applique à l'ensemble des instances. Les appels à candidatures sont diffusés aux organismes publics et privés concernés pour qu'ils les relaient auprès d'experts dont les domaines de compétences sont recherchés. Ces appels font aussi l'objet de diffusion dans la presse professionnelle et sont accessibles sur le site Internet de l'Afssaps.

L'appel à candidatures précise les modalités et les délais de dépôt de candidature. Ces candidatures sont généralement constituées: d'une lettre de motivation, d'un curriculum vitae abrégé, d'une déclaration publique d'intérêts actualisée (DPI) pour les experts déjà nommés à un autre titre ou d'une première DPI pour un nouvel expert. L'absence de la déclaration d'intérêts rend la candidature non recevable.

La candidature est examinée par un jury dont la composition reflète la spécificité de l'instance concernée et comprend au moins un expert externe. Après cet examen, la liste des candidats retenus est établie et proposée à l'autorité de nomination.

La participation d'experts externes dans la procédure de nomination garantit-elle l'expression de la diversité des opinions ? Cela n'est pas certain pour les raisons que nous avons déjà indiquées. Plus importante est la publication des critères de sélection afin de réduire le sentiment de l'arbitraire. Faut-il aller jusqu'à impliquer la société civile dans la nomination des experts ? Certaines associations le pensent et cette idée a déjà été exprimée dans des rapports¹³ mais la mission considère que le rôle de ces parties prenantes est ailleurs, notamment dans l'évaluation des enjeux de l'expertise et dans l'interaction avec les experts.

1.5.1.2. L'indépendance de l'expertise est nécessaire à sa reconnaissance par l'opinion

Pendant des décennies, la France a concentré dans sa fonction publique des fonctions dont la séparation apparaît obligatoire depuis 20 ans : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, promotion et contrôle, expertise et décision. Les catastrophes déjà mentionnées, le transfert aux entreprises de beaucoup de fonctions antérieurement assumées par l'État et le développement des interventions européennes ont contribué à l'engagement d'évolutions vers plus de différenciation, au moment où une transformation comparable se produisait dans les autres pays d'Europe ou d'Amérique.

Mais ces changements sont le plus souvent lents : parlant de l'évolution de l'organisation de la sûreté nucléaire, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques -OPECST- a pu utiliser l'expression de « longue marche » !

Où en sommes-nous aujourd'hui en ce qui concerne l'indépendance de l'expertise ? Elle est garantie en premier lieu par le respect des procédures et le souci du contradictoire. Que ce soit dans le cadre d'une transposition du modèle de l'expertise judiciaire, les thèses soutenues par les parties -le porteur de projet et le

¹³ par exemple le rapport Lepage : « Il est impératif de parvenir à une nomination transparente du comité d'experts de l'EFSA, par un changement complet du panel avec transparence sur les critères de choix, avec implication de la société civile au niveau de la nomination, mais également au sein même de la commission (ou du panel) ».

rapporteur de l'expertise- étant exposées devant le « collectif d'experts » ou dans le cadre des conférences de citoyens ou dans le deuxième cercle que nous avons déjà évoqué, la confrontation des points de vue est de nature à contribuer à l'indépendance de l'expertise en l'affranchissant pour partie de la question des conflits d'intérêts. Si cette pratique apporte une visibilité accrue sur le rôle des uns et des autres dans l'élaboration de l'expertise, elle ne supprime pas pour autant, la nécessité de connaître les intérêts que les experts peuvent avoir dans tel ou tel dossier qui viendrait à leur être soumis.

La réduction des risques pesant sur l'indépendance de l'expertise peut également s'obtenir en procédant à d'autres expertises. Cela est justifié pour des dossiers particulièrement complexes ou sensibles qui focalisent l'attention et les craintes de l'opinion. On ne peut cependant agir comme si les ressources économiques et les ressources humaines étaient infinies ou gratuites.

Les procédures de sélection et de nomination des experts (qui peut être candidat ? quelles sont les conditions à remplir ? quels sont les critères de sélection ?), dont on a déjà souligné qu'elles manquent souvent de transparence, ne font pas souvent l'objet d'une information sur le site internet des organismes alors qu'il est important pour les intéressés et pour l'opinion publique de connaître les motifs pour lesquels une candidature est acceptée ou rejetée.

D'autre part, la mission a constaté que le contenu de la prestation demandée à un expert dans une équipe d'expertise ou dans un « collectif d'experts » et donc les limites de sa responsabilité étaient souvent insuffisamment précisés. Ces éléments pourraient utilement figurer dans des dispositions contractuelles appropriées.

Même si des progrès ont été faits en matière de rémunération des experts, la mission considère qu'elle devrait être systématique et d'un montant convenable afin de garantir un travail de qualité rendu dans les délais prévus (d'où une nouvelle fois la nécessité de contractualiser) et d'éviter des disparités au sein de l'équipe mobilisée pour réaliser une expertise ou au sein du « collectif d'experts ». En donnant un cadre matériel à l'exécution des prestations, la contractualisation contribue ainsi à améliorer l'indépendance des experts.

A travers ces recommandations de transparence, nous ne souhaitons pas faire preuve de naïveté : pour améliorer ses connaissances, un scientifique doit travailler avec des partenaires multiples français ou étrangers, dans les entreprises ou dans les administrations. Qu'il s'agisse d'un intérêt direct lorsque l'expert est rémunéré par l'entreprise ou d'un intérêt indirect lorsque c'est son employeur qui a passé un contrat de recherche avec celle-ci ou bien encore d'autres formes de conflits d'intérêts, l'essentiel est de garantir la transparence des procédures afin de ne pas faire douter de l'indépendance de jugement de l'expert et/ou de l'organisme ni de la crédibilité de l'expertise.

1.5.1.3. Gestion des conflits d'intérêts

Être expert, c'est s'intéresser et s'être intéressé de manière durable à un domaine, c'est connaître les acteurs de ce domaine, les différentes thèses développées dont certaines sont parfois excessivement dominantes. L'expertise implique, par nature, une proximité culturelle et donc un risque de biais culturel. Il convient de ne pas oublier cette donnée en abordant le problème des conflits d'intérêts.

La bonne gestion des conflits d'intérêts est une condition nécessaire à l'indépendance de l'expertise, à sa qualité et à sa crédibilité. Dans le domaine sanitaire, les dispositions mises en œuvre par les organismes (AFSSAPS, HAS, INVS...) sont à la fois génériques et spécifiques à chacune d'entre elles. Citons à ce titre l'article L1413-11 du code de la santé publique et les articles L161-44, R161-84 à R161-86 du code de la sécurité sociale propres à la Haute autorité de santé. Ces textes et les guides de procédures correspondants sont justifiés par l'importance des enjeux tant humains que financiers qui s'attachent aux expertises, aux avis et aux décisions élaborés par les agences. Le domaine sanitaire, plus que tout autre peut être, focalise l'attention de l'opinion publique ainsi que l'ont rappelé plusieurs affaires retentissantes (sang contaminé, hormone de croissance, VIOX...).

La gestion des conflits d'intérêts par la Haute autorité de santé

Conformément aux articles L161-44, R161-84 à R161-86 du code de la Sécurité sociale, les agents, les experts et collaborateurs de la HAS, les membres du collège et des commissions spécialisées ne peuvent avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée dans les établissements ou entreprises en relation avec

la HAS, aucun intérêt de nature à compromettre leur indépendance. En complément de ces dispositions, la Haute autorité de santé a élaboré un guide de gestion des déclarations d'intérêts (DI) et de gestion des conflits d'intérêts organisé autour de 4 thèmes.

Le premier thème renvoie aux définitions du conflit d'intérêts et des conséquences administratives, civiles et pénales d'une violation des dispositions des lois et règlements. Y sont notamment présentées les responsabilités administratives et pénales de la HAS ainsi que la responsabilité civile et pénale des experts.

Le deuxième thème concerne la procédure de déclaration et de gestion des déclarations d'intérêts. Après avoir rappelé la définition de l'expert (« toute personne qui collabore occasionnellement aux travaux de la HAS, les experts mentionnés à l'article L 1414-4 du code de la santé publique, les personnes qui apportent leur concours aux collèges ou aux commissions spécialisées de la HAS »), le guide spécifie les points relatifs à la souscription d'une déclaration (qui doit remplir une DI ?), à la destination qui lui est réservée (s'agissant des experts, la DI est adressée au secrétariat de la commission, du comité ou du groupe permanent), à sa présentation (les DI des experts doivent être adressées avant la prise de fonction et avant le démarrage de chaque nouvelle mission), au contrôle des DI (il appartient au secrétariat de chaque commission, comité ou groupe permanent de vérifier que les DI des experts sollicités ont été présentées), au délai de conservation (10 ans pour les experts) et enfin à la publicité (les DI des experts sont diffusées sur le site de la HAS pendant trois ans). On notera la grande complétude formelle de la procédure qui prévoit notamment que les experts travaillant pour des entreprises ou organismes ayant contracté avec la HAS souscrivent des DI dans les mêmes conditions que les experts recrutés par la HAS et que dans le cadre d'une expertise collégiale, un lien sur le site de la HAS renvoie vers la DI sur le site partenaire.

Le troisième thème concerne la procédure de gestion des conflits d'intérêts. Plusieurs cas de figure sont envisagés selon que l'expert participe à une commission spécialisée, au comité de validation des recommandations de bonnes pratiques ou aux groupes permanents ou intervient en tant qu'expert (expertise individuelle ou en binôme) ou de membre d'un groupe de travail. Le guide spécifie les conditions de désignation des experts (par le bureau de la commission spécialisée après analyse des DI pour les expertises individuelles ou en binôme et les groupes de travail). Les groupes de travail du comité de validation des recommandations de bonnes pratiques font l'objet d'une procédure particulière : le choix des membres des groupes de travail, revient à une entité dédiée dont la composition et le fonctionnement sont fixés dans le règlement intérieur du comité. Le choix des experts pour les expertises individuelles ou en binôme, la composition des groupes de travail et éventuellement le choix des présidents des groupes de travail font l'objet d'un compte rendu détaillant le nombre d'experts sollicités, le nombre d'experts ayant refusé de participer, le nombre d'experts ayant retourné leur DI, les raisons du choix éventuel d'experts en situation de conflit d'intérêts et les modalités de recueil des avis des personnes ne pouvant participer au débat (audition sans participer au débat).

Le quatrième thème concerne l'analyse et la classification des intérêts déclarés. La grille d'analyse fournie « ne saurait dispenser du discernement dont il convient de faire preuve au cas par cas ». Chaque situation est envisagée puis cotée en tant que « intérêt majeur » ou « autre intérêt ». Un intérêt majeur est susceptible d'avoir un impact significatif sur l'évaluation ; a contrario une situation cotée « autre intérêt » ne peut avoir un impact significatif. À priori, un expert en situation de conflit majeur ne peut participer à une expertise ou à un groupe de travail. Dans certains cas énumérés, un expert en situation de conflit majeur peut être amené à participer ou à être auditionné sans participer ni aux délibérations ni aux votes.

Les procédures de gestion des conflits d'intérêts sont beaucoup moins élaborées voire inexistantes dans les domaines autres que sanitaire. Certes le code pénal punit en son article 432-12 la prise illégale d'intérêts mais cette dernière ne concerne que les agents chargés d'une mission de service public.

Aussi est-il légitime de s'interroger sur la pertinence de l'adoption de mesures spécifiques à l'expertise. La mission relève ici que le rapport « Lepage » recommande de « faire préciser par tout expert entendu par une commission s'il intervient en tant qu'expert de parties ou expert indépendant de celles-ci... ». Ce rapport propose aussi de rendre obligatoire les déclarations d'intérêts renouvelables annuellement pour tous les experts siégeant dans des commissions (selon le modèle du code de la santé publique).

Si l'interrogation est légitime, doit-on dans chaque domaine mettre sur pied une organisation lourde à gérer, coûteuse en temps et en ressources, alors que parfois les enjeux directs sont limités ? Le risque est que l'opacité des pratiques ne porte atteinte à la crédibilité de l'expertise. La mission, pour éviter l'affaiblissement durable de la confiance, proposera une recommandation visant à garantir la transparence tout en prenant compte le respect de la vie privée.

Article 432-12 du code pénal

Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (...)

1.5.2. La publicité des débats et la communication sur l'expertise sont nécessaires

Les enjeux de la communication sont essentiels ; il s'agit d'apporter plus de transparence et donc plus de crédibilité à l'expertise. Ces questions sont d'autant plus sensibles en période de crise ; il s'agit d'informer, de ne rien cacher, de ne pas créer de motifs d'anxiété par une mauvaise communication (trop fermée, incertaine, insuffisamment étayée par des faits...).

En matière de publicité des débats, de grands progrès ont été accomplis. Parmi ceux-ci, citons :

- l'effort apporté à la rédaction des avis afin de les rendre plus compréhensibles par tous
- la publication des avis par les organismes sur leur site internet
- la possibilité de consulter les procès verbaux des réunions des collectifs d'experts (exemple: les PV des réunions des groupes permanents de l'ASN)

On observe également un élargissement du champ de la communication. Ainsi :

- certains organismes ont mis en place des actions spécifiques au profit du public et des associations. Citons ici les journées « grand public » organisées régulièrement par l'INERIS sur des thèmes en rapport avec l'activité de l'institut
- dans le domaine nucléaire, les Commissions locales d'information (CLI) ont vu leur rôle renforcé. Elles disposent, depuis la loi sur la Transparence de la sûreté nucléaire, de la capacité de faire procéder à des expertises, à des études épidémiologiques ou à des mesures ou analyses
- la publication par les organismes de documents relatifs à leur déontologie est en progression : charte de l'expertise, code de déontologie, rapport annuel du comité de déontologie, guide de l'expert, etc.

Si les progrès sont réels, des voies d'amélioration sont possibles notamment en matière de prise en compte et de porté à connaissance des désaccords. En effet, dans les comités et dans les groupes d'experts, la recherche du consensus est privilégiée et les avis ne mentionnent pas ou peu les désaccords qui ont pu s'exprimer dans les collectifs d'experts.

Cela étant, comment prendre en compte les divergences d'avis ou d'analyse quand les décideurs et l'opinion veulent des positions tranchées ? L'expression des incertitudes peut mener à la mise en œuvre du principe de précaution dans son acception la plus réductrice (« Dans le doute abstiens-toi ») au détriment des mesures proportionnées que la situation appelle (« Dans le doute, agis au mieux »). Céline Granjou (note n°8) mentionne à ce titre la décision de 1999 relative à l'embargo sur le bœuf britannique qui conduisit, sur la foi d'un avis n'excluant pas la présence du

prion de l'ESB dans les carcasses de bœufs britanniques, à ne pas lever l'embargo sur la viande bovine en provenance de Grande Bretagne.

Expression et publicité des avis minoritaires : les pratiques du Cemagref, de l'Ifremer, de l'ANSES et de l'AFSSAPS

La question de l'expression des dissensions est parfois traitée dans les chartes de l'expertise des organismes. Ainsi la charte de l'expertise du Cemagref mentionne dans son paragraphe 5 (les produits de l'expertise) que le rapport : « *fera apparaître les éventuelles incertitudes ou divergences sur le sujet* » et que la synthèse « *... est réputée acceptée par tous les experts ayant participé à l'expertise, toute opinion divergente étant mentionnée explicitement* ».

Pour sa part, la « charte de l'expertise et de l'avis » de l'Ifremer précise que « *les avis de l'Ifremer sont uniques alors que les conclusions d'une expertise peuvent, le cas échéant, conduire à l'expression de points de vue différents* » mais aussi « *tout salarié reste libre de son opinion personnelle et du choix de l'expression de celle-ci* » et que « *... cette opinion personnelle ne peut pas être exprimée dans le cadre d'une expertise ou d'un avis de l'Ifremer* ». La mission relève la difficulté de laisser s'exprimer les opinions minoritaires au sein d'organismes dont on attend qu'ils apportent des réponses non ambiguës aux questions posées et engagent leur responsabilité sur leurs avis.

Le site de l'ANSES publie un document intitulé « *rappel des bonnes pratiques* » qui précise : « *à l'issue des débats, dans le cas où l'expert maintient une position divergente, il formule par écrit cette position et l'argumentation scientifique qui lui est associée* ».

S'agissant des comptes-rendus de réunions, l'AFSSAPS est dans un mode de fonctionnement très proche « *Les opinions minoritaires sont consignées dans les comptes-rendus de réunion mais ne sont pas nominativement rendues publiques. Toutefois, un expert peut demander que le compte-rendu public d'une réunion fasse état nominativement de sa position particulière sur une question précise* ».

On pourrait multiplier les exemples et aboutir aux mêmes conclusions : si l'expression des avis minoritaires est (parfois) admise et tracée, les conclusions des expertises et la rédaction des avis sont caractérisés par la recherche du consensus. La communauté de l'expertise s'accorde à reconnaître que, dans la très grande majorité des cas, la pratique ne soulève pas de difficultés car les questions posées sont assez simples et l'incertitude faible. En revanche, lorsque l'incertitude est forte, le risque de ne pas prendre en considération les signaux faibles que certains auraient perçus ou a contrario de recommander la mise en œuvre de solutions non proportionnées, faisant abstraction d'une analyse coûts/bénéfices, est réel.

2. RECOMMANDATIONS

2.1. DEUX OBJECTIFS LIÉS : CONFORTER LA QUALITÉ DES EXPERTISES ET RENFORCER LA CONFIANCE DANS LE PROCESSUS D'EXPERTISE

Il importe de favoriser le maintien et la consolidation dans notre pays d'une expertise, d'une disponibilité et d'une qualité suffisantes, qui permette de fournir aux décideurs des éléments d'évaluation aussi sérieux et complets que possible. Cela suppose une stratégie concernant l'expertise, ses domaines prioritaires et ses procédures ; cela suppose aussi des efforts ou des règles sur la production des expertises spécifiques, sur la qualité et le choix des participants, sur les procédures internes des établissements d'expertise et sur la structure des rapports.

Mais cette qualité, stratégique, n'est pas suffisante si les citoyens ne la reconnaissent pas. Cela suppose notamment qu'ils aient la conviction que l'expertise n'est pas une boîte noire abusivement verrouillée mais bien un « morceau de notre démocratie » où le citoyen « profane » peut être partie prenante dans la définition ou/et le contrôle de suivi de règles de déontologie ou de procédure.

La confiance du public dans l'expertise passe aussi par une bonne compréhension de la nature et du rôle de l'expertise et de son articulation avec la décision.

La transparence est un outil majeur pour la qualité ; elle est fondamentale pour la confiance et favorise la bonne compréhension du public.

Les recommandations qui suivent, visent à mieux faire comprendre le processus d'expertise, renforcer le potentiel d'expertise mobilisable dans notre pays et renforcer la confiance en orientant les mécanismes de maîtrise.

2.2. FAVORISER LA BONNE COMPRÉHENSION DU PROCESSUS D'EXPERTISE, DES EXPERTISES INDIVIDUELLES ET DE LEURS RÉSULTATS

2.2.1. Promouvoir la clarté sur la nature et le rôle de l'expertise et son articulation avec la décision

Il est souhaitable que commanditaires, consommateurs ou fournisseurs d'expertise :

- intègrent la nécessaire distinction entre les fonctions d'évaluation et de décision
- s'attachent à expliciter la ou les questions soumises à expertise
- aident à clarifier les phases envisagées après l'expertise.

De même, tout rapport d'expertise devrait exposer clairement le contexte et l'objet : la question, son cadre, sa destination -élément d'un futur débat public-, aide à la décision, explicitation des avantages et inconvénients des options disponibles, porté à connaissance... Ainsi, serait clarifié le rôle de décideur du commanditaire utilisant pour ce faire les éléments fournis par l'expertise.

La mission recommande que cet effort de clarté se concrétise au moment de la commande (**termes de référence et contractualisation**), dans la rédaction du rapport et dans la communication.

2.2.2. Clarifier les responsabilités de financement de l'expertise, de compléments d'expertise, de tierces expertises et de contrexpertises

La mission recommande de prévoir que l'équipe d'expertise et le « collectif d'experts » puissent demander des compléments d'expertise, tierces expertises ou contrexpertises, la décision de donner suite appartenant au commanditaire, le financement étant du ressort du commanditaire ou du promoteur du projet étudié s'il est distinct du commanditaire.

2.2.3. Encourager la clarté sur les résultats de chaque expertise

2.2.3.1. Adopter les recommandations de la norme AFNOR NF X 50-110

La mission recommande de mettre en œuvre cette norme validée en 2003, aujourd'hui référence largement acceptée en matière d'expertise.

La mission recommande tout particulièrement, ainsi que le fait « la norme », de contractualiser les termes de référence, les objectifs, le planning et le budget de l'expertise, les responsabilités des parties...

2.2.3.2. Expliciter le cadre, la méthode et la limite de validité des résultats

La mission recommande que tout rapport d'expertise comprenne :

a) des données sur le cadre et le processus d'expertise et notamment :

- un rappel de la question posée, sa portée, ses limites, ses présupposés, les questions complémentaires qu'elle pourrait appeler... ;
- un rappel du processus d'expertise (organisation de l'équipe d'expertise, rappel des phases d'acquisition de données, production d'un rapport par cette équipe, revue du rapport par un « collectif d'experts »...);
- un descriptif des principaux modèles, échantillons et méthodes statistiques utilisés, un exposé des hypothèses retenues et des éléments considérés comme des faits.

b) un rappel de la « destination » de l'expertise telle qu'elle a été définie dans le « contrat » ; un résumé « lisible » par le non expert, résumé qui devrait comprendre notamment les méta données et l'exposé des résultats ;

c) une présentation des comparaisons et références internationales sur le sujet ;

d) un exposé de la valeur relative des résultats et des limites du champ de l'expertise en s'efforçant de distinguer ce qui relève **soit** de la « démonstration » **soit** du « jugement » ;

e) un condensé des discussions fondamentales qui ont eu lieu au cours du processus d'expertise, du cheminement vers la rédaction du rapport et un exposé/explication des désaccords qui demeurent éventuellement à la fin de l'expertise.

2.2.3.3. Sur les sujets à forte incertitude, faciliter l'appréciation des risques, des bénéfices et des options

Lorsque les conclusions de l'expertise sont «ouvertes » (« ... aucun élément ne permet de conclure que... ») et/ou « aucun élément ne permet d'exclure absolument que... »), la mission recommande que les experts fassent toujours l'effort de « qualifier » les incertitudes et qu'ils veillent à poser clairement la problématique avantages/inconvénients et à proposer des comparaisons avec des domaines voisins.

La mission recommande que les expertises s'appuient sur les lignes directrices européennes de 2000 relatives au principe de précaution et qu'elles facilitent l'identification des « mesures proportionnées ».

La mission recommande que les expertises considèrent systématiquement plusieurs options, que les rapports d'expertise les exposent avec les éléments de progressivité et de compensation accompagnant la mise en œuvre des actions présentées, quitte à soutenir une des options facilitant ainsi les choix du décideur; celui-ci pourra agir tout en engageant les actions de suivi et de recherche nécessaires.

2.2.4. Expliquer les processus d'expertise et faire connaître les organismes d'expertise

2.2.4.1. Expliciter, pour les organismes d'expertise, la séparation entre expertise et autres activités

Les organismes publics français de recherche et d'expertise ont souvent plusieurs rôles dont la conjugaison est à la base de leur compétence et de leur excellence : pilote de la recherche dans un domaine, pilote d'expertise, prescripteur et programmeur.

La mission recommande que les organismes d'expertise publient les procédures qu'ils adoptent pour garantir une bonne séparation entre leur activité d'expertise dans un domaine et leurs autres activités.

2.2.4.2. Promouvoir et expliquer le « double cercle »

La mission recommande de favoriser la généralisation de l'approche qui conjugue deux éléments : d'une part une « équipe d'expertise » qui, dans une logique de projet, gère l'allocation des questions, des budgets et des temps, produit le travail d'expertise et l'exprime dans le rapport d'expertise; d'autre part un « collectif d'experts », qui peut intégrer des parties prenantes dont la fonction est d'interroger ou de critiquer le rapport d'expertise.

Cette approche est particulièrement efficace pour répondre aux besoins de pluridisciplinarité ; elle prolonge la méthode qui a fait ses preuves de « revue par les pairs » pour le mono disciplinaire.

2.2.5. Expliciter les responsabilités de l'organisme d'expertise et sécuriser les individus

La mission recommande que les organismes d'expertise affirment, dans leur charte d'expertise et dans les contrats, que leurs expertises engagent leur responsabilité civile. Elle recommande que les organismes souscrivent pour eux-mêmes, leurs salariés et les intervenants auxquels ils recourent, des contrats d'assurance en responsabilité civile au niveau approprié. Elle recommande également que l'organisme d'expertise s'engage à assister (frais d'avocat, ...) ses personnels en cas de mise en cause individuelle.

2.2.6. Renforcer la communication autour de l'expertise

La mission recommande que les organismes de recherche et d'expertise et les décideurs renforcent leur communication autour de l'expertise. Il s'agit donc de :

- mettre en œuvre une communication spécifique au profit du public et des associations de consommateurs,
- améliorer la communication de nature scientifique : identifier les canaux, développer les argumentaires, constituer des référentiels documentaires et des bases de données à la disposition du public et des médias
- former les scientifiques à la communication
- maîtriser la communication en temps de crise en privilégiant la communication opérationnelle des agences pendant le temps de l'expertise et en rendant la parole aux politiques et aux autorités pour la prise de décisions

2.2.7. Prendre en compte les aspects pratiques

La mission recommande que les organismes d'expertise incluent, dans leur facturation au commanditaire, la totalité des dépenses impliquées par une expertise notamment les rémunérations et frais de déplacement des intervenants ou leur remboursement à un autre organisme..

La transparence sur la manière dont sont traités ces problèmes, participe à la construction de la confiance dans le processus.

2.3. RENFORCER STRATÉGIQUEMENT LE POTENTIEL DE L'EXPERTISE

2.3.1. Développer la synergie entre expertise et recherche

La mission recommande de :

- Créer un club de DRH entre organismes d'expertise et de recherche en vue d'une meilleure prise en compte de l'alternance entre expertise et recherche dans les cursus individuels; par exemple, ce club pourrait créer un intranet (ou extranet) qui mette à la disposition des experts ou chercheurs, de l'information concernant les postes disponibles en France, à l'étranger
- Créer des conseils d'orientation de la recherche (COR) avec une dimension interministérielle suffisante, où les besoins à court et moyen terme de la fonction d'expertise puissent être intégrés dans la programmation de la recherche, qu'elle soit effectuée par les universités, les organismes ou des entreprises;
- Assurer une meilleure coordination des programmes de recherche spécifiques des organismes d'expertise, en particulier à l'échelle européenne.

2.3.2. Conforter les organismes d'expertise et les évolutions récentes vers davantage d'ouverture, de déontologie et de bonnes pratiques

Les organismes de recherche et d'expertise « à la française » sont reconnus, en particulier dans les questions relevant des politiques publiques (risques, environnement, santé...); ils ont souvent la taille critique qui autorise veille internationale, capacité d'organisation logistique et de pilotage d'expertise, capacité de recherche et liens avec les universités, portefeuille d'activités important.

La mission recommande, s'ils remplissent ces conditions, de les conforter comme pilotes des expertises dans leur domaine et de leur faire jouer le rôle de fédérateur pour les expertises dans des domaines voisins du leur non encore couverts.

La mission recommande d'encourager leurs échanges -déjà existants- en matière d'ouverture, de déontologie et de bonnes pratiques.

2.3.3. Promouvoir l'ouverture à l'international

La mission recommande que chaque organisme ait une action à l'international significative, par exemple : recrutement d'experts étrangers, échanges internationaux de chercheurs, participation à des expertises à l'étranger, coopérations pour des expertises françaises avec des organismes d'expertise étrangers ...).

La mission recommande également que chaque organisme s'organise pour répondre aux appels d'offre internationaux.

La mission recommande à ces fins que chaque organisme adopte des procédures internes répondant aux exigences d'auditabilité internationales (qualité des procédures et respect des règles financières et comptables).

La mission recommande que les organismes publics d'expertise fassent figurer dans leur rapport annuel des indicateurs reflétant leur activité internationale.

2.3.4. Ouvrir les collectifs d'experts

La mission recommande que les collectifs d'experts soient constitués à partir d'une population élargie d'experts pour refléter des sujets actuels, plus ouverts, plus vastes, plus sociétaux et qui ne sont plus l'unique apanage d'une seule discipline académique classique.

La mission recommande que les principes adoptés pour composer le collectif d'experts soient traçables et accessibles sur demande.

2.4. RENFORCER LA CONFIANCE DANS L'EXPERTISE : TRANSPARENCE, DÉONTOLOGIE, PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

2.4.1. La transparence, meilleur créateur de qualité et de confiance

La démarche de transparence est engagée dans la plupart des organismes d'expertise même si elle n'est pas encore toujours formalisée. Cette transparence doit être la règle et ce sont les exceptions qui doivent être expliquées.

La mission recommande une démarche de transparence vérifiable dans sa mise en place, faisant l'objet de documents de référence et appuyée en particulier sur des actions de formation des personnels des établissements d'expertise.

La mission recommande que les sites internet de chaque organisme permettent un accès aisé aux rapports d'expertise, aux bases de données, aux procédures mises en œuvre, aux décisions du comité de déontologie et à la connaissance des désaccords éventuels survenus lors d'expertises. Dans ce cadre, la mission recommande que toutes ces informations soient sur des systèmes interopérables.

2.4.1.1. Dans le choix des organismes experts

La mission recommande de veiller à ce qu'une même équipe ne soit pas appelée à faire une « évaluation critique » d'un modèle qu'elle a développé ou d'un système qu'elle a conçu. Les débats sur ces thèmes doivent être traçables et accessibles au public.

2.4.1.2. Dans le choix des personnes

La mission recommande qu'il y ait transparence et traçabilité dans la procédure de choix des experts, de leurs déclarations d'intérêt et de l'analyse de celles-ci par le comité de déontologie.

La publicité sur l'identité des experts participant à une expertise donnée peut être retardée tant que l'expertise n'a pas été rendue afin d'éviter des actions de lobbying ciblées mais la mission recommande que, passé cette étape, la règle de transparence s'applique systématiquement.

La mission recommande que l'inscription d'experts dans un vivier institutionnel repose sur des critères connus et accessibles et que l'appel à candidatures fasse l'objet d'une publicité.

2.4.1.3. Dans la composition de « l'équipe d'expertise » et du « collectif d'experts »

La mission recommande que la composition de l'équipe d'expertise et du collectif d'experts soit accessible et traçable.

2.4.1.4. Dans le contenu du rapport

La mission recommande que les rapports d'expertise contiennent les méta données, en particulier l'identité des intervenants, la mention des déclarations d'intérêts, les choix de méthodes et modèles, les « dissensus » finaux... Dans le cas où de tels désaccords existent en fin d'expertise, la mission recommande que le rapport tente d'en évaluer

les sources afin de faciliter les expertises ultérieures et la prise de décision, en toute connaissance de cause, par le décideur.

2.4.1.5. Assumer à la fois la transparence et la confidentialité

S'il faut promouvoir la transparence, avec ténacité, la mission recommande que les organismes clarifient leur volonté de transparence et leurs obligations de confidentialité.

La mission recommande, outre les obligations concernant les secrets protégés par la loi, de réserver quelques espaces de confidentialité dès lors que cela est bénéfique aux résultats, ainsi le travail doit se faire dans « l'intimité », et non systématiquement sous les feux des médias. Cela permet aux spécialistes et experts l'expression tranquille, en cours de route, de leurs questions, difficultés ou doutes. L'interdiction (parfois imposée aux USA) de toute réunion fermée peut avoir des effets pervers sans garantir réellement ni une plus grande efficacité ni une plus grande franchise (par exemple avec des juristes qui lisent des déclarations écrites et préparées).

2.4.2. La déontologie, garante de l'éthique

En matière de déontologie, la mission recommande que les organismes d'expertise :

- définissent leurs règles déontologiques : charte de l'expertise, guide de l'expert, code de déontologie et les publient
- traitent explicitement de la gestion des conflits d'intérêts dans le code de déontologie
- rendent systématique la création de comités de déontologie et que ces derniers comprennent des membres extérieurs à l'organisme d'expertise
- publient et archivent les décisions du comité de déontologie
- publient un rapport annuel d'activité du comité de déontologie
- publient les déclarations d'intérêts des experts.

2.5. FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES INSTANCES

2.5.1. Une participation à la stratégie de recherche et d'expertise

La mission recommande de favoriser une participation élargie aux instances qui concernent la stratégie de recherche et d'expertise : champs, priorités, méthodes...

Cette participation implique bien entendu de la part du citoyen la reconnaissance d'un savoir de l'expert.

2.5.1.1. Participer aux orientations de la recherche, source d'expertise

La mission recommande que les organismes créent des comités d'orientation de la recherche et que ces comités soient ouverts à l'ensemble des parties prenantes.

2.5.1.2. Mettre en place un mécanisme de veille et d'enregistrement périodique des signaux faibles et de choix de priorités

La mission recommande que les pouvoirs public et organismes de recherche mettent en place un système de veille sur les « signaux faibles » avec notamment des réunions formelles périodiques qui permettent de tracer leur apparition, de décider des priorités dans leur traitement et de faire un point périodique sur les avancées. La tenue de ces réunions et leur contenu devraient être largement publics afin de rassembler et aussi canaliser les annonces de « signaux faibles ».

La mission recommande que les organismes soient particulièrement attentifs aux sujets et solutions auxquels naturellement le marché ne s'attachera pas faute de perspectives ou que la culture commune pourrait pousser à occulter.

La mission recommande que les organismes ouvrent bien ces réunions et les organes qui en traitent aux parties prenantes.

2.5.2. Participer à la déontologie et au contrôle de son existence effective

La mission recommande que les parties prenantes puissent participer à la stratégie de déontologie : définition des codes, procédures d'application et stratégie de publicité donnée aux décisions d'ordre déontologique.

Elle recommande que les pratiques de publicité (éventuellement même si elles sont contraintes) permettent d'exercer un contrôle de la mise en place effective des pratiques déontologiques.

2.6. CRÉER UN CONSEIL SUPÉRIEUR D'ÉVALUATION DE LA DÉONTOLOGIE ET DES BONNES PRATIQUES DE L'EXPERTISE

La mission recommande d'adopter des approches incitatives plutôt qu'autoritaires en matière d'expertise car le domaine du savoir -et donc de l'ignorance- est un domaine où l'autorité est plutôt mal venue, y compris philosophiquement.

La mission recommande la création d'un « Conseil supérieur d'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques de l'expertise », dont la mission serait de renforcer la confiance dans l'expertise et les experts, dans l'esprit de ce qui a présidé à la création du « comité de la charte pour le don en confiance », par les acteurs associatifs du secteur, confrontés à la perte de confiance des donateurs suite à des dérives.

Ce Conseil examinerait les processus de contractualisation et de fabrication d'expertise ainsi que la déontologie au sein des organismes publics. Il n'aurait pas de fonction d'instance d'appel sur ces sujets compte tenu de la difficulté de créer un référentiel opposable. Sa composition et son statut permettraient de réunir l'ensemble des parties prenantes. Il publierait chaque année un rapport sur l'observance des bonnes pratiques et des recommandations.

La mission recommande d'écarter la création « d'une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires » qui aurait autorité pour évaluer au fond toutes les expertises dans tous les domaines. En effet, la diversité technique et scientifique des domaines d'expertise rendrait impossible, pour une entité unique, la tâche de juger au fond sur tous les sujets. Il n'est pas par ailleurs souhaitable, sur un sujet à forte incertitude et à connaissances encore limitées, de confier à une instance généraliste la tâche de définir UNE vérité ou de trancher entre des appréciations divergentes. On quitterait alors le domaine de l'expertise pour celui de la décision.

Comme la mission le souligne plus haut, il est toujours possible au « commanditaire de l'expertise » de faire faire des compléments d'étude, puis d'élargir le cercle des connaissances utilisées et des experts consultés, notamment en mobilisant des ressources disponibles dans d'autres pays européens et/ou sur d'autres continents.

2.6.1. Une compétence centrée sur la déontologie et les bonnes pratiques

La mission recommande que ce Conseil :

- définisse un socle de règles déontologiques applicables aux salariés, aux dirigeants et aux experts des organismes d'expertise. Sont notamment concernés la confidentialité, le devoir de réserve, l'indépendance et la gestion des conflits d'intérêts ;
- émette des recommandations sur les bonnes pratiques. Sont concernés -sans que la liste soit exhaustive-, la constitution des équipes d'expertise et collectifs d'experts, les méthodes de travail utilisées, la structure des

rapports, la communication, le droit d'accès aux données de l'expertise et à leur processus de fabrication (explicitation des hypothèses, des faits, des théories et modèles utilisés) ainsi que la publication des avis divergents ;

- évalue régulièrement la définition et la mise en œuvre par les organismes publics d'expertise de leur code de déontologie ainsi que leur pratique de l'expertise ;
- étudie et compare les organismes français et étrangers en matière de déontologie et de pratiques professionnelles et qu'il fasse la promotion de ces orientations auprès des Institutions européennes et veille à la convergence des pratiques européennes et françaises en matière d'expertise ;
- analyse les liens entre la recherche et l'expertise et émette des recommandations relatives à la mise en œuvre d'une meilleure synergie entre les deux domaines.

2.6.2. Une composition ouverte sur la société

La mission recommande que la composition du Conseil reflète l'ouverture vers la société civile et qu'il comprenne des représentants d'organismes d'expertise, des représentants d'associations, des représentants d'organismes de recherche, des membres de l'institution judiciaire et des parlementaires.

Il pourrait ainsi compter 19 membres :

- un président
- deux vice-présidents
- un député
- un sénateur
- quatre représentants des organismes de recherche et d'expertise
- un représentant des universités
- un membre du Conseil d'État
- un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable
- six représentants du Conseil économique social et environnemental

Le président et les vice-présidents sont des personnalités qualifiées nommées par décret sur proposition de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

Ce Conseil pourrait créer en son sein trois comités : un comité de déontologie, un comité des bonnes pratiques et un comité de l'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques. Ces comités pourraient faire appel à des compétences extérieures pour les aider dans l'accomplissement de leurs missions.

Le comité de déontologie élaborerait et ferait évoluer un ensemble de règles déontologiques « a minima ».

Le comité de l'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques apprécierait le degré de mise en œuvre par les organismes de leur code de déontologie et évaluerait ces codes par rapport aux recommandations du Conseil; il apprécierait de même l'application par les organismes de leurs bonnes pratiques et évaluerait ces bonnes pratiques par rapport aux recommandations du Conseil.

Le comité des bonnes pratiques élaborerait les recommandations procédurales dans le domaine de l'expertise et leurs évolutions ultérieures.

2.6.3. Saisine du Conseil

La mission recommande que le conseil puisse se saisir de tout sujet de son champ de compétence. Elle recommande que le Conseil puisse être saisi par une des parties prenantes (personne morale ou pouvoirs publics) sur un sujet de son champ de compétence.

2.6.4. Rapport au Parlement

La mission recommande que le Conseil adresse un rapport annuel au Parlement sur l'état de la déontologie et des bonnes pratiques de l'expertise en France et qu'il en assume la publicité.

2.6.5. Pouvoirs

La mission recommande que le Conseil puisse disposer de toutes les données utilisées par les experts et organismes d'expertises tout en étant soumis aux règles concernant leur usage et leur diffusion.

2.6.6. Positionnement

Le groupe recommande que ce Conseil soit placé directement auprès du ministre en charge du développement durable.

Gérard LALLEMENT
Ingénieur général des Mines

Gérard LEHOUX
Ingénieur général des Ponts, des Eaux et
des Forêts

Alain LHOSTIS
Inspecteur général de l'administration du
développement durable

Philippe VESSERON
Ingénieur général des Mines

ANNEXES

1. Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Commissariat Général au Développement Durable

Paris, le 24 FEV. 2010

Note à

M. Martinand
Vice Président du CGEDD

Monsieur FAURE
Vice Président du CGIET

Objet : Suites du Grenelle de l'environnement expertise et alerte

L'article 52 de la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement a prévu que le gouvernement établisse, dans l'année suivant la promulgation de la loi, un rapport au Parlement « 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. Elle pourra constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte. »

Ces dispositions sont la suite législative des engagements 194 et 195 issus du Grenelle de l'environnement, les débats parlementaire ayant montré que ces points, relatifs à l'expertise et à l'alerte, nécessitaient des réflexions complémentaires pour atteindre les objectifs poursuivis avec des dispositifs pertinents et aussi peu lourds que possible.

En matière d'alerte, il me paraît néanmoins préférable d'attendre la saisine des partenaires sociaux conformément à l'article 53 alinéa 4 de la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement. En matière d'expertise, au contraire, un approfondissement est tout à fait nécessaire.

L'expertise constitue en effet un élément très important des prises de décisions des différents acteurs au regard des objectifs du développement durable pour lesquels le Grenelle de l'environnement a été construit. Il en est fait un grand usage dans les domaines relatifs à la prévention des risques technologiques, naturels ou sanitaires mais aussi dans d'autres domaines tels que ceux de la biodiversité quand il faut évaluer les atteintes au milieu naturel.

Le public attend de l'expertise qu'elle soit à la fois compétente et indépendante, dès lors qu'elle porte sur une question de portée suffisamment générale ou sujette à conflits d'objectifs significatifs. Même s'il existe un consensus assez largement établi sur la nécessité pour l'expertise d'être à la fois collective et pluridisciplinaire, les modalités permettant d'assurer que l'expression des expertises des différentes parties prenantes aux débats de société, ou à des débats de spécialité, présente ou non toutes ces caractéristiques restent à construire.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

244, Boulevard Saint-Germain – 75007 PARIS – Tél : 33 (0)1 40.81 34.54 – Fax : 33 (0)1 40.81 35.59

En matière d'expertise, les questions à approfondir portent en particulier sur :

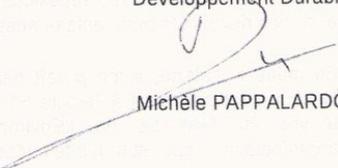
- l'intérêt et les modalités de construction d'une charte nationale de l'expertise, compte tenu des éléments déjà existants ;
- la définition de l'expertise
- le partage des meilleures pratiques des entités publiques sur l'expertise, y compris les agences et autorités administratives indépendantes
- le choix des experts et la transparence associée à ce choix, sachant que les conflits d'intérêt possibles ne sont pas uniquement financiers
- la réduction des contradictions entre expertises mais aussi l'expression des opinions minoritaires en leur sein
- le degré de transparence à donner aux échanges entre les experts
- l'ouverture de possibilités organisées de contestation de l'expertise sur le fond ou sur la procédure.

Je souhaite donc que le Conseil général de l'environnement et du développement durable mène, conjointement avec le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, une mission d'analyse et de propositions sur ces questions, contribuant ainsi à l'établissement du rapport que le gouvernement doit présenter au Parlement.

Je saisis également les ministres en charge de la santé et du travail, de façon à ce que vous puissiez mener ces travaux en commun avec l'Inspection générale des affaires sociales si ces ministres acceptent ma proposition en ce sens .

Il est souhaitable que vos conclusions soient rendues avant la fin du premier semestre.

La Commissaire Générale au
Développement Durable



Michèle PAPPALARDO

Copie à : Jean-François CARENCO , Judith JIGUET
Laurent MICHEL (DGPR) .
Ronan STEPHAN (DGRI)



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

2. Annexe 2 : liste des acronymes

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments (devenue ANSES en juillet 2010)
AFSSAPS	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (devenue ANSES en 2010)
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire (anciennement AFSSA et AFSSET)
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts
CGB	Commission du génie bio-moléculaire
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CNDP	Commission nationale du débat public
COR	Conseil d'orientation de la recherche
CPA	Comité permanente de l'amiante
CPP	Comité de la prévention et de la précaution
DI	Déclaration d'intérêt
DPI	Déclaration publique d'intérêts
DRH	Direction des ressources humaines
EFSA	European food safety authority
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
GPR	Groupe permanent recruteurs
HAS	Haute autorité de santé
IFP	Institut français du pétrole
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

INB	Installations nucléaires de base
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INVS	Institut de veille sanitaire
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPECST	Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques
RI	Règlement intérieur

3. Annexe 3 : personnes rencontrées

Autorité environnementale

Michel Badré Président

Conférence des présidents d'université

Alain Abecassis Délégué général

Céline Leroy Environnement et développement durable

Marie-Hélène Vaire Recherche

Centre scientifique et technique du bâtiment

Hervé Charrue Directeur de la recherche et du développement,

Christian Cochet Responsable de la division santé et bâtiment,

Autorité de sûreté nucléaire

Jean-Christophe Niel Directeur général,

Olivier Gupta Directeur général adjoint de l'ASN, en charge notamment des centrales nucléaires, équipements sous pression et de l'expertise

Jean-Luc Lachaume Directeur général adjoint de l'ASN, en charge du « nucléaire de proximité »

Laurent Felber Chef du bureau « expertise et recherche », adjoint à la chef de mission « expertise et animation »

Agence pour l'immobilier de la Justice

Alain Prache Magistrat, adjoint au Directeur Général

Agence française de sécurité sanitaire des aliments

Marc Mortureux Directeur général

Haute autorité de santé

Laurent Degos Professeur, Président du collège HAS

Cédric Grouchka Membre du collège HAS

François Romaneix Directeur de la HAS

Institut national de l'environnement industriel et des risques

Vincent Laflèche Directeur général

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Sylvie Supervil Responsable de la Direction des Programmes d'Expertise,

Patrice Deschamps Responsable du service des programmes d'expertise

Inspection générale des finances

Jean-Michel Charpin Inspecteur général des finances,

France Nature Environnement

Josée Cambou Secrétaire nationale santé et environnement

Raymond Léost Membre du bureau

Réseau santé environnement

André Cicollela Président

4. Bibliographie

- La décision publique face aux risques, rapport du séminaire "Risques" animé par Michel MATHEU, 2001
- Le principe de précaution, rapport au Premier ministre présenté par Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, octobre 1999
- Norme NF X 50-110, Prescriptions générales de compétence pour une expertise, mai 2003
- Maîtrise des risques, prévention et principe de précaution. Actes du colloque du 6 novembre 2001, Institut Pasteur
- Mission Lepage, rapport final 1ère phase, 2008
- Mission Lepage, 2ème partie remise à Monsieur le Ministre d'État, juin 2008
- La gestion du risque entre technique et politique, thèse pour le doctorat de sociologie, Céline Granjou, 2004
- Convention d'Aarhus, convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 1998
- La décision publique face à l'incertitude, clarifier les règles, améliorer les outils. Comité de prévention et de précaution, mars 2010
- Rapport du groupe 5 du Grenelle de l'environnement, Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance
- Charte nationale de l'expertise, Jean-Yves PERROT et Roger GENET, 2010
- Risk Risk in a Free Society, William D. RUCKELHAUS, 1984
- Signaux précoces et leçons tardives, Institut français de l'environnement, 2004
- Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution, Alain GEST ET Philippe TOURTELIER, députés

5. Quelques documents de référence disponibles sur internet

- Charte de l'expertise de l'INRA
http://www.inra.fr/l_institut/expertise/eclairer_la_decision_publique/charte_de_l_expertise_scientifique_collective
- Charte de l'expertise de l'Ifp
<http://www.ifpenergiesnouvelles.fr/competences/expertise-scientifique>
- Charte de l'ouverture à la société des organismes publics de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux
http://www.ineris.fr/centredoc/IRSN_charte-interinstitut_20081009.pdf
- Charte de l'expertise du Cemagref
http://www.cemagref.fr/nos-partenaires/partenaires-socio-economiques/expertise/copy_of_charte-de-expertise/files/charte_expertise.pdf/attachment_download/attachedFile
- Charte de l'expertise et de l'avis à l'Ifremer
<http://www.ifremer.fr/francais/institut/referance/charte-expertise.pdf>
- Charte de l'expertise du BRGM
http://www2.brgm.fr/Fichiers/Charte_expertise.pdf
- Déontologie : des règles pour gérer les conflits d'intérêts
http://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_867456/deontologie-des-regles-pour-gerer-les-conflits-d-interets
- Expertise et déontologie à l'AFSSAPS
<http://www.afssaps.fr/L-Afssaps/Expertise-et-deontologie>
- Cadre déontologique de l'Anses
www.afssa.fr/PND901.htm