

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	
L'EXPERTISE ET LES EXPERTS : LES SYMPTÔMES D'UNE CRISE ?	4
L'EXPERT CONTRE LE CITOYEN ? : LE CAS DE L'ENVIRONNEMENT	9
Introduction : la politique, un art de non spécialiste ?	9
1. L'expert critiqué	10
2. L'expert nécessaire	11
3. L'expert en situation : entre démocratie et république	13
4. Vers une démocratie cognitive	16
DÉCIDER À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE : QU'EST-CE QUI A CHANGÉ DANS LES RELATIONS SCIENCE-POLITIQUE-EXPERTISE ?	17
Introduction	17
1. La singularité du modèle de décision européen : une comparaison Europe-France-Etats-Unis	18
2. Un processus de décision ouvert, faisant appel à une expertise pluraliste	20
3. Un pluralisme qui ne garantit pas la rationalité des décisions	22
4. Des conséquences pourtant positives sur les processus nationaux de décision et les expertises nationales	24
LE RÔLE DES EXPERTS DANS LA VIE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE : QUELS ENJEUX ET STRATÉGIES POUR LES ORGANISMES DE RECHERCHE ?	27
1. Hypothèses et questions	27
2. Synthèse des travaux	30
ANNEXES	35
Annexe 1 : Expertises individuelle, institutionnelle, collective	35
Annexe 2 : L'avenir de l'expertise, dans les EPST	37
Annexe 3 : Bibliographie sommaire	38

PRÉSENTATION

L'EXPERTISE ET LES EXPERTS : LES SYMPTÔMES D'UNE CRISE ?

L'expertise et les experts jouent un rôle majeur – mais de plus en plus contesté – dans le fonctionnement de nos sociétés modernes. Cela n'a rien d'étonnant : nous vivons dans un monde où les besoins de médiation entre les connaissances scientifiques ou techniques et l'action pratique sont à la fois croissants et mis en question. Et l'expert, qui assure en grande partie cette fonction d'intermédiaire – de traducteur – est naturellement « exposé » aux pressions et aux critiques liées à cette position.

Aussi bien l'intérêt très vif porté depuis le début des années 90 – tant par les médias que par les chercheurs – au phénomène de l'expertise et au personnage de l'expert¹ peut-il, à l'évidence, être interprété de deux manières bien différentes : comme un signe de reconnaissance sociale, ou comme une sérieuse remise en cause. Certaines vont même jusqu'à pronostiquer une crise profonde de l'expertise : il est significatif que le texte de conclusion d'un colloque organisé récemment par la Commission Européenne à la LONDON SCHOOL OF ECONOMICS s'intitulait : « The Crisis of Scientific Expertise in « fin de siècle » Europe »².

S'il faut parler de crise, de quelle crise s'agit-il ? Les opinions sont, là encore, extrêmement partagées et largement contradictoires. Si pour les uns l'expertise doit essentiellement faire face à des problèmes d'adaptation liés à sa propre croissance ; pour d'autres ce qui est en jeu c'est le statut même de l'expert, sa légitimité et sa crédibilité, dans un contexte marqué par l'accroissement de l'incertitude scientifique et la revendication à plus de démocratie directe.

TROP OU PAS ASSEZ D'EXPERTS ?

Pour simplifier et en prenant l'exemple de l'environnement qui nous intéresse plus particulièrement ici³, on peut dire que quatre grandes catégories d'interprétation s'opposent, ou se renforcent mutuellement, sur les sources de cette crise éventuelle de l'expertise :

■ Pour beaucoup de responsables et de décideurs publics la crise de l'expertise, si elle existe, est d'abord **une crise de croissance** et d'ajustement de l'offre existante aux besoins.

L'expertise française en matière d'environnement serait insuffisante, pas assez diversifiée, trop peu présente au niveau national ou international, trop

¹ Notamment depuis les deux colloques organisés d'abord par CRESAL en 1985 puis par GERMES en Septembre 1989 (Arc et Senans, « Les experts sont formels »).

² Source : TOM HORLICK-JONES, BRUNA DE MARCHI, synthèse du Colloque de Londres (Septembre 1994) : « L'expertise scientifique dans le débat public européen ». Article publié dans la revue SCIENCE and PUBLIC POLICY, JUIN 95 ».

³ L'environnement ne faisant, en l'occurrence que rendre plus visibles des symptômes ou des problématiques plus générales.

inégalement répartie entre les différents domaines, pas assez « accessible » et pluraliste. Plusieurs raisons expliqueraient ce déficit : l'inadaptation des filières de formation⁴ et de recrutement ; la quasi absence d'institutions de recherche spécialisées (dans ce domaine de l'environnement) ; une ouverture à cette préoccupation encore très limitée des structures techniques existantes ; la réticence des grands organismes scientifiques à s'engager dans l'expertise ; la faiblesse de l'expertise privée ou indépendantes, aggravée par la réduction des budgets d'étude ; l'éclatement des structures. Cette situation appellerait des mesures urgentes de mise à niveau, ou de réorganisation et la création d'institutions nouvelles mieux adaptées.

■ Vu de l'extérieur, ce n'est pourtant pas la faiblesse de l'expertise qui pose généralement problème, mais au contraire son excès. Ce qui est en cause c'est l'intervention abusive de l'expert dans la décision publique : la crise serait d'abord **une crise de légitimité démocratique**, et non de croissance.

La crainte d'un « despotisme éclairé » des experts n'est naturellement pas nouvelle. Simplement ce qui n'était qu'une menace hypothétique serait devenu une réalité inacceptable : l'accroissement sans cesse entretenu du fossé entre savoir commun et savoir spécialisé, « en installant le règne de l'expert dans des domaines relevant jusque là de la discussion et de la décision politique » conduirait à une « régression démocratique »⁵ d'autant plus intolérable que l'expert n'est, en principe, pas responsable. Toute la question dans ce procès est pourtant de savoir si c'est l'expert (ou le technicien) qui doit être mis en accusation ou les procédures de décision dans lesquelles il intervient. Faut-il, en d'autres termes, parler d'une crise de l'expertise ou de la démocratie elle-même ? Même si l'expert sait souvent se rendre indispensable, il reste néanmoins une grande part de choix politique dans le fait d'y avoir ou pas recours. Comme le remarque H. G. GADAMER : « plus s'édifie une forme de compétence institutionnalisée qui met à disposition, le spécialiste, comme un moyen d'échapper à son propre non savoir, plus on se dissimule les limites d'une pareille information et la nécessité de prendre la décision par soi-même. La science et sa responsabilité remplacent ainsi opportunément la responsabilité de soi »⁶.

L'expert tout puissant ou simplement bouc émissaire ? En pratique cela ne change finalement pas grand chose au risque qu'il soit de plus en plus contesté ; et à l'urgence, actuellement particulièrement ressentie en France et en Europe, d'une démocratisation des procédures et des décisions publiques.

UNE CRÉDIBILITÉ SCIENTIFIQUE MENACÉE ?

Dans un pays comme la France où l'expertise est restée longtemps très intégrée au fonctionnement de l'administration il n'est pas étonnant qu'elle puisse être fragilisée par la manière dont l'autorité de l'Etat (comme d'ailleurs toute forme d'autorité) est aujourd'hui contestée. Beaucoup pensent que ce risque pourrait néanmoins être réduit par des réformes institutionnelles, en partie déjà engagées : l'ouverture des procédures, la transparence des décisions, le développement de la contre expertise, l'extension de la responsabilité...

■ Mais la légitimité de l'expertise est peut être menacée de manière encore plus radicale par le sentiment, qui se développe dans l'opinion, d'une incapacité croissante des experts à fournir les certitudes rassurantes que celle-ci – paradoxalement – recherche⁷. A la crise de légitimité démocratique s'ajouterait donc **une crise de crédibilité scientifique** ; largement alimentée par la médiatisation des controverses, le silence sur certaines affaires, et quelques revirements de positions aussi spectaculaires qu'incompréhensibles⁸.

⁴ Le paradoxe est celui d'étudiants formés à l'environnement qui ne trouvent pas de travail et d'un accroissement de la demande des compétences essentiellement satisfait par des reconversions internes.

⁵ Source : Edgard MORIN et Sami NAIR, Une politique de civilisation, ARLEA, 1997.

⁶ Source : HANS-GEORG GADAMER : « Les limites de l'expert » dans « L'héritage de l'Europe » - Edition Rivages - Payot 1996 (1989 pour l'édition allemande).

⁷ Paradoxe dans la mesure où la recherche de certitudes s'accompagne, comme on l'a vu, d'une contestation de l'autorité de l'expert.

⁸ Comment comprendre qu'à quelques années de distance les mêmes experts puissent, par exemple, pronostiquer un réchauffement climatique et un refroidissement du climat européen ?

Cette crise de crédibilité s'alimente sans doute du soupçon d'une éventuelle dépendance de l'expert par rapport à des logiques d'intérêt ou des logiques sectorielles trop étroites. Mais dans le domaine de l'environnement c'est aussi une certaine relation entre expertise et rationalité scientifique qui est en cause. Comme le remarque le physicien Alvin WEINBERG beaucoup de questions d'environnement sont de nature « transcientifique » : il s'agit de « questions de fait qui ne peuvent être posées et élaborées que dans le langage de la science mais auxquelles, en théorie comme en pratique, celle-ci ne peut apporter de réponses satisfaisantes parce que s'y mêle en permanence des aspects objectifs et subjectifs »⁹.

En conséquence il est illusoire dans ces domaines de chercher à s'affranchir d'une incertitude « structurelle » ou à isoler artificiellement vérité scientifique et négociation sociale (sur des valeurs, des intérêts ou des perceptions). Contourner cette crise supposerait pourtant moins une certaine désacralisation de la compétence qu'une nouvelle culture scientifique, intégrant l'incertitude : que l'opinion accepte que les experts puissent être au moins autant des « traducteurs » ou des « médiateurs » autant que des « oracles » ; et qu'inversement les responsables soient convaincus que, dans certaines circonstances, « les experts puissent aussi être les gens ».

■ Il ne faut pas, cependant, négliger un autre risque : que ce relativisme sur la position de l'expert n'entretienne encore plus de confusion sur son statut. Or certains estiment que la crise de l'expertise est d'abord **une crise de statut**, ou de l'absence de statut.

Sauf exception (les experts comptables, les experts judiciaires...), l'expertise n'a en effet pas de définition bien établie. Le terme « d'expert » recouvre aujourd'hui un « fourre tout » hétéroclite de fonctions et de positions allant de la star médiatique au fonctionnaire ou au « consultant » en passant par le scientifique reconnu, le technicien très spécialisé, le membre d'un cabinet ministériel, le représentant de groupe d'intérêt ou d'association, le simple participant à une commission... Et la même hétérogénéité caractérise les institutions ou procédures d'expertise.

On peut comprendre l'utilité d'une telle confusion, puisque le rôle de l'expert est justement d'être un médiateur (« un passeur de frontières ») entre différentes sphères : celle des intérêts et des opinions, celle de la décision et celle de la rationalité scientifique ou technique. Mais il est probable que **l'on est aujourd'hui parvenu à une situation où cet amalgame érode profondément la confiance sans laquelle l'expertise perd une bonne part de son utilité.**¹⁰

« Des risques de confusion dommageables apparaissent ainsi de plus en plus entre l'expertise comme énoncé d'un jugement scientifique par rapport à une situation d'incertitude et l'expertise comme arbitrage entre intérêts contradictoires »¹¹. De même, mélange t'on ce qui s'apparente à un « état des lieux » des connaissances et ce qui relève du conseil à la décision, quand ce n'est pas simplement de la communication, ou de la défense d'intérêts particuliers. Enfin et surtout il y a une confusion fréquente entre « juge » et « partie », expert et décideur, contrôleur et maître d'œuvre... Sortir de cette situation devrait supposer à l'avenir une différenciation beaucoup plus nette des fonctions, des institutions et des procédures avec, par exemple, une séparation plus forte entre scientifiques et représentants de groupes d'intérêt ou entre expertise publique et expertise indépendante, mais aussi entre autorités scientifiques, consultants, conseillers, porte parole, médiateurs, techniciens...

C'est une telle différenciation, ou division du travail, que l'on voit se dessiner avec le développement de « nouvelles » institutions ou procédures : co-

⁹ Source : Alvin WEINBERG - Science and Transcience - Minerva - 10/02/1972.

¹⁰ Un récent sondage nous révèle que parmi les catégories auxquelles les Français souhaiteraient « voir jouer un rôle plus important au cours du siècle prochain », les chercheurs arrivent largement en tête (70 %) – avant les chefs d'entreprise (59 %) et bien avant les hommes politiques (24 %). On ne peut qu'être frappé par la contradiction qui existe entre cette estime portée aux scientifiques et la confiance très relative portée aux experts... car ce sont souvent les mêmes.

La confusion des rôles et des statuts qui caractérise l'expertise explique sans doute en partie ces différences ; mais aussi, probablement, une certaine surestimation des capacités de la science à répondre en pratique à la complexité des problèmes, auxquels doivent faire face les décideurs politiques.

¹¹ Source : Claude GILBERT - Présentation du programme « Risques collectifs et situation de crise », CNRS, 1997.

mités d'éthiques, commissions de sages (voir encart 1), Offices parlementaires d'évaluation technologique, expertises collectives, conférences publiques de consensus (comme au Danemark), agences d'évaluation (comme le Food and Drug Administration aux Etats Unis), Fondations... Seul l'avenir permettra finalement de dire si ce pluralisme nécessaire est ou non conciliable avec l'efficacité et la responsabilité collective, et s'il faut aller plus loin dans l'institutionnalisation de statuts différenciés.

CONTENU DU DOCUMENT

■ Naturellement la réponse qui sera donnée à ce problème de statut, ou d'**identité** de l'expert n'est pas indépendante des solutions qui seront apportées aux autres formes éventuelles de crise de l'expertise : crise de légitimité, de crédibilité ou de croissance. C'est la raison pour laquelle il a semblé utile de rassembler dans un même document trois articles déjà publiés qui abordent cette question de l'expertise sous ces différents angles :

– Le premier, « **L'expert contre le citoyen ?** » a été publié en 1995 dans « L'Etat Moderne et l'Administration » (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) ;

– le second, « **Décider à l'échelle européenne, qu'est ce qui a changé dans les relations science-politique-expertise** » a été publié en anglais dans la revue « Science and Public Policy » en Juin 1995 ;

– le troisième : « **Quels enjeux et stratégies pour l'expertise dans les organismes publics de recherche ?** » a été repris dans les actes du colloque organisé par le CNRS (PIR Environnement – Vie et Société) à Montpellier, en Mars 1994.

Il y a d'évidents recoupements entre ces trois papiers : il est donc demandé au lecteur beaucoup d'indulgence pour ces répétitions.

« SAGES ET EXPERTS »*

« Qu'ont en commun les « sages » qui les différencie des experts ? Tout d'abord, ce sont deux rôles sociaux différents. On fait appel à des experts - au sens traditionnel du terme - pour obtenir davantage d'informations précises sur les données de problèmes complexes qui échappent au commun des décideurs : la pollution, l'évolution démographique, la consommation d'énergie, etc. On aura par contre plutôt tendance à mettre sur pied des organes de « sages » lorsqu'un certain désarroi s'installe face à ce qui est communément appelé des « problèmes de société » : la citoyenneté, l'impact social des développements technologiques, l'influence des sondages, le rapport médias-politique, etc. Les attentes développées à l'égard des experts et des « sages » quant au point de vue qu'ils devraient adopter différent. Les premiers sont crédités d'une vision technique, instrumentale, et il ne leur est guère demandé plus que de mettre à profit leurs compétences particulières afin de trouver la meilleure solution qui tienne compte de la logique du système commanditaire : vérité, rentabilité, etc. Les « sages », eux, sont justement appelés à dépasser les cloisonnements des logiques systémiques. Dans ce cas, le fait de ne pas disposer de compétences particulières dans un domaine technique n'est, en principe tout du moins, guère un handicap ; cela peut même être perçu comme une condition favorable à l'ouverture d'esprit et l'empathie ».

* Source : Yannis Papadopoulos
« Complexité sociale et politiques
publiques »

L'EXPERT CONTRE LE CITOYEN ? : LE CAS DE L'ENVIRONNEMENT

Introduction : la politique, un art de non spécialiste ?

a) De tous les arts, la politique est le seul qui ne doive pas être l'affaire des spécialistes. C'est du moins ce que pensent les sophistes¹, qui font de la compétence politique partagée par tous la caractéristique et la condition majeure de la démocratie. Pour expliquer cette singularité, Protagoras, le plus célèbre d'entre eux, nous montre, dans le mythe d'Epiméthée et de Prométhée, comment, sur le conseil de ZEUS, HERMES, après avoir distribué parcimonieusement les dons à quelques uns, répartit entre tous les hommes la vertu politique : « que tous l'aient en partage » aurait en effet dit Zeus ; « car les cités ne pourraient croître si seuls certains d'entre eux y avaient part, comme c'est le cas pour les autres arts. « Et c'est pourquoi », conclut Protagoras, « les Athéniens et les autres cités démocratiques font une différence entre problèmes techniques et problèmes politiques : pour les premiers ils n'admettent que l'avis des spécialistes ; pour les seconds ils pensent que tout homme peut se prononcer valablement ». ²

b) D'une certaine manière la conception classique de la démoc-

ratie représentative permet de sauvegarder cette « exception » du politique dans un monde devenu pourtant hyperrationalisé : la souveraineté, et donc le droit de choisir, y appartient bien en principe au peuple même si celui-ci l'exerce par le biais de ses représentants et si ces derniers doivent eux-mêmes s'appuyer sur un « organe d'exécution » qui est l'administration. Que celle-ci fasse en outre appel ou pas à des experts, ou développe en elle-même des capacités d'expertise, comme elle le fait de plus en plus fréquemment, ne change en théorie rien au primat de la volonté générale sur la compétence technique³.

Mais on sait bien qu'en pratique les choses ne fonctionnent pas de cette manière. Quand on apprend, par exemple, comme nous le dit une enquête récente ⁴, « que deux élus sur trois considèrent que les décisions sont prises par les experts », il faut bien s'interroger sur ce qui reste de la démocratie – derrière les apparences. Peut-on encore, en d'autres termes, concevoir aujourd'hui une forme de gouvernement qui permette de concilier la souveraineté de principe du citoyen et le mouve-

Source : L'Etat Moderne et l'administration, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

¹ Cette analyse des sophistes s'imprime très directement du livre de GILBERT ROMEYER DHERBEY : « LES SOPHISTES », QUE SAIS JE ? Presses Universitaires de France n° 2221, 1985 et 1989.

² PROTAGORAS, 322 d - 323 a, cité par G. ROMEYER DHERBEY

³ Pour cette description du système représentatif voir l'article de Lucien SFEZ : « Science et pouvoir, la question des experts », in « Système et paradoxe, Autour de la pensée d'Yves BAREL », Le SEUIL, 1993.

⁴ Source : Sondage Cité des Sciences, CNRS, Le Monde publié dans le numéro du Monde du 11 mars 1991. (Le chiffre exact est de 62 %).

ment irrépressible de « scientification de la politique »⁵ ?. C'est une question qui, comme on le verra, ne concerne pas seulement l'expert et le citoyen mais aussi et peut être d'abord l'administration et le pouvoir politique.

c) Pour aborder ce thème des rapports entre science, expertise et démocratie, le champ choisi ici est celui de **l'environnement**. On sait qu'il s'agit d'un domaine particulièrement propice à la controverse et aux conflits d'opinions ou de valeurs. Mais ce qui fait surtout l'intérêt de l'environnement, comme exemple, est qu'il est en fait traversé par une contradiction fondamentale :

- c'est à la fois le support possible d'un élargissement de la démocratie ;
- et peut être plus encore celui d'une nouvelle forme de despotisme, dont on peut au moins espérer qu'il sera « éclairé ».⁶

Cette contradiction entre deux virtualités opposées – démocratie ou despotisme – est extrêmement profonde car elle n'oppose pas seulement deux conceptions différentes de l'environnement, celle du public ou des écologistes contre celle des techniciens ; mais parce qu'elle traverse le mouvement écologiste ou associatif lui-même – à la fois défenseur et porte parole de la démocratie contre les experts, et lui-même promoteur d'une « nouvelle classe » d'experts, ou d'un nouveau discours rationnel, capables de s'opposer à la technocratie traditionnelle⁷, mais

aussi de contester les formes classiques de représentations⁸.

Le problème de l'expertise et des ses rapports avec la science et la politique n'est donc pas simple dans un domaine comme l'environnement où l'on a de plus en plus de difficulté à séparer la nature et la culture; la vérité et l'opinion, les valeurs et les faits, l'objet et le sujet... ; et où l'on est passé en vingt ans d'une position de critique convergente contre la science, la technique et la politique traditionnelle à une situation en apparence totalement inversée de structuration d'une problématique autour de leur renforcement et de leur intégration mutuelles.

d) C'est ce thème de l'ambiguïté ou de la contradiction qui servira, dans les pages qui suivent, de fil conducteur pour aborder successivement les quelques questions que l'on peut se poser sur l'expertise appliquée à l'environnement :

- Qu'est ce que l'expert et au nom de quoi le critique t'on ?

- Pourquoi est il pourtant nécessaire, notamment dans le domaine de l'environnement ?

- Pourquoi existe-t-il en France, plus qu'ailleurs, un risque de confiscation de la démocratie par l'expertise ?

- et enfin comment construire, en réponse à ce risque, ce qu'Edgar MORIN appelle une « démocratie cognitive » (ou « démocratie éclairée ») ?

1. L'Expert critiqué

a) On peut définir les experts comme des gens ou des institutions choisis en fonction de leurs compétences pour apporter, sur la base de faits, des éléments impartiaux de constat, d'appréciation ou de jugement, destinés à être utilisés

dans un processus de décision. Ce sont donc des « prestataires de services », qui tirent leur légitimité de l'instance qui les mandate, et n'ont en principe d'existence que dans le cadre de procédures d'expertise⁹. Mais ce sont aussi des

⁵ Pour reprendre le titre de l'article publié en 1963 par Jurgen HABERMAS : « Scientification de la politique et opinion publique ». In « La science et la technique comme idéologie », Gallimard, 1973.

⁶ Référence à l'article publié en par Christiane BARRIER-LYNN : « L'Environnement : vers un nouveau despotisme éclairé ?

⁷ Ainsi a t'on, par exemple, pu voir, au Forum Franco Allemand sur les suites de la conférence de Rio, des associations allemandes se faire les défenseurs de la « technocratie bruxelloise », attaquée par les industriels et les élus français. Qui dans ce cas défendait la démocratie ?

⁸ Voir la controverse autour des deux livres de Luc FERRY (Le nouvel ordre écologique) et de Hans JONAS (« Le principe « Responsabilité »)

⁹ Voir l'article de Christiane RESTIER-MELLE-RAY : « Experts et expertise, des mots qu'il faut traduire », in : « Les experts sont formels » – Cahier du GERMES n° 13 – Septembre 1991.

spécialistes tenus par la logique de la preuve. L'expert judiciaire ou l'expert comptable en constituent les archétypes même si, à l'évidence, la fonction est beaucoup plus large.

b) Que reproche t'on aux experts ou que peut on leur reprocher ? Essentiellement cinq choses :

- soit d'être incompetents ou d'intervenir en dehors de leurs domaines de compétence ;
- soit d'être partiaux ou incapables de neutralité et d'indépendance ;
- soit de porter des jugements non à partir de faits mais d'opinions ou de valeurs ;
- soit d'opérer ou de se prononcer en dehors de procédures transparentes ;
- soit enfin de se substituer à leur mandataire ou commanditaire et en particulier au pouvoir politique ; et c'est naturellement d'abord à cela auquel on pense quand on critique le pouvoir excessif des experts.

c) Ces critiques, qui sont monnaie courante dans les médias, l'opinion ou la littérature¹⁰, sont justifiées et seront probablement de plus en plus justifiées, notamment dans un domaine comme l'environnement où les vérités sont instables, les lobbies puissants, le rôle des techniciens et des corporatismes importants, les faits et les valeurs difficilement séparables.

Mais elles sont aussi, à l'évidence, empruntées d'un très large hypocrisie ; et là encore pour plusieurs raisons : choisi, en principe, pour sa compétence, l'expert est en fait souvent et sciemment consulté à la limite ou même hors de son champ de compétence, simplement parce qu'il faut faire face, dans l'urgence, à des risques inhabituels ou à la pression de l'actualité. Tirant en principe sa légitimité de la seule objectivité de son savoir, il doit de plus en plus souvent intervenir dans des situations politiques où il n'y a pas de faits objectifs mais des conflits d'intérêts et de valeurs¹¹ ; et transformer sa propre conscience des incertitudes en une certitude subjective et formelle. Désigné pour son indépendance, il n'en reste pas moins, on le sait, doublement attaché à sa communauté d'appartenance et à son « commanditaire » : l'expert est toujours le mandaté de quelqu'un d'autre et partie prenante d'un jeu social dans lequel il choisit de s'engager au risque d'être tour à tour manipulé et manipulateur. Enfin, on sait qu'il est souvent utilisé pour mettre à l'abri le pouvoir politique, gagner du temps dans une procédure ou légitimer à posteriori une décision déjà prise – et qu'il est donc dans un rapport complexe avec le politique.

C'est donc moins l'expert lui même que son mode d'utilisation hors ou dans des procédures formalisées qui doit être mis en question.

2. L'Expert nécessaire

Si on recourt de plus en plus à l'expertise, ce n'est pas seulement parce que les problèmes sont plus complexes et incompréhensibles ou invisibles pour le profane, mais aussi parce que le schéma wébérien du politique qui décide et du scientifique qui apporte ses connaissances est rendu inapplicable, au

moins dans le domaine de l'environnement, par la double crise du politique et du scientifique :

a) Mise en jeu, d'abord, de l'essence même du politique

Si comme le suggère Hannah Arendt¹² l'essence même du poli-

¹⁰ Voir le portrait d'Amadéo BORDIGA dans « *Politica e costruzione* » (1952) (« L'expert : un personnage souvent anonyme mais toujours plein de gravité, muni d'une importante serviette de cuir, qui suit, silencieux et fatal, l'homme politique spécialiste des grands principes, et distribue ses démonstrations irréfutables à l'aide d'une règle à calcul »), ainsi que le débat sur le rôle des experts médicaux qui conclut le second tome de *L'Homme Sans Qualité* de Musil.

¹¹ Voir l'article de F. EWALD : « L'expert, une illusion nécessaire » in *Cahier du GERMES* n° 13.

¹² Hannah Arendt, « Vérité et politique », essai, in : *La crise de la culture*, Gallimard, 1972 (pour la traduction française).

tique c'est la confrontation des opinions, c'est à dire aussi des goûts et des valeurs, comment faire entrer en ligne de compte la « vérité », et qu'elle vérité, dans le fonctionnement de la vie politique ? Naturellement c'est un problème qui s'est posé depuis longtemps (et en tout cas déjà depuis la philosophie grecque), mais qui s'est sensiblement radicalisé avec le développement de la mesure et de la quantification scientifique. Le droit à l'erreur ou à l'incompétence pour le politique s'est sensiblement rétréci : aucun responsable ne peut plus désormais tirer argument de son ignorance. On en a vu récemment les conséquences avec l'affaire du sang contaminé mais le problème est encore probablement plus difficile dans le domaine de l'environnement, avec simultanément des revendications très fortes pour une démocratie directe (s'accompagnant d'une critique de la légitimité représentative) et la délégation au pouvoir politique du soin de prendre en charge l'avenir de la planète.

b) Mais aussi de celle du scientifique

En agissant massivement sur la nature, l'homme a transporté l'imprévisibilité qui lui était propre dans un domaine qu'il pensait autrefois régi par des lois observables et inexorables. Que devient l'objectivation scientifique lorsque, comme c'est le cas pour l'environnement, les frontières entre nature et culture disparaissent, lorsqu'on ne peut plus séparer l'objectif et le subjectif, le naturel et l'artificiel, lorsqu'on est dans le monde de l'artifice ?

On voit bien en effet que l'idéal d'objectivisation croissante des problèmes d'environnement se heurte à quatre limites ou paradoxes :

– premier paradoxe, celui de la « sphère », décrite par Francesco Di Castri : « Plus le volume des connaissances augmente, plus la surface de contact avec l'inconnu grandit, plus les moyens à mobiliser pour réduire ces nouvelles incertitudes deviennent hors de portée »¹³. Autrement dit, l'environnement dans lequel nous vivons est de plus en

plus construit par la science, mais celle-ci est de moins en moins capable de fournir les certitudes que l'on attend, si bien que plus son emprise s'accroît, plus elle suscite de peurs et de comportements irrationnels ;

– deuxième limite ou deuxième paradoxe, celui de l'implication. Plus le pouvoir des scientifiques et des experts s'étend, plus l'idéal wébérien d'une science indépendante des intérêts et des pressions politiques devient simultanément inaccessible ;

– troisième limite, à mon sens beaucoup plus profonde ; c'est celle du caractère trans-scientifique de beaucoup de problèmes d'environnement, au sens où le physicien Elvin WEINBERG définit ce terme : c'est à dire des questions de fait qui peuvent être élaborées dans le langage de la science mais auxquelles, en théorie comme en pratique, celle-ci ne peut apporter de réponses satisfaisantes, parce que s'y mêlent de manière inextricable des aspects physiques et des aspects sociaux, culturels ou éthiques ;

– et enfin, dernier paradoxe, cette fois-ci externe à la science, mais tout aussi important pour elle, qui est celui de la communication scientifique. La prolifération de l'information sans l'effort pédagogique correspondant, au lieu de conduire à une transparence de la société vis-à-vis d'elle-même produit un effet contraire de brouillage et d'obscurcissement. Dans un univers de plus en plus abstrait où il ne « reste au monde vécu que l'accessoire » (Robert Musil), l'intensification des possibilités d'information sur la réalité dans ses aspects les plus contradictoires rend l'idée même d'une réalité objective de plus en plus inaccessible.

c) Cette double crise explique la nécessité de l'expert, seul capable de transformer les incertitudes en certitudes et de protéger à la fois le politique et le scientifique.

Entre vérité et opinion, entre une demande sociale insaisissable et une

¹³ Francesco di Castri, « L'écologie en temps réel », in : La terre outragée. Les experts sont formels, Autrement, Collection Science en Société n° 1, 1992.

offre technique de plus en plus complexe, l'expert a un rôle irremplaçable à jouer.

. Qu'il y ait, à partir de là, risque de dérive et de délégation de pouvoir à une technocratie ou à une « adhocratie » échappant au contrôle démocratique est plus qu'une virtualité.

Il n'est pas, sur ce point, inintéressant de rappeler que les Physiocrates – qui avaient pour ambition de représenter la société de l'ancien régime comme un système naturel étaient aussi des ardents défenseurs du gouvernement des savants ; et il faut se souvenir que **même Condorcet, pourtant démocrate convaincu rêvait d'une « Nouvelle Atlantide » dans laquelle les représentants élus « décideraient eux-mêmes quels sont ces objets sur lesquels l'opinion majoritaire ne doit point s'en rapporter immédiatement à ses propres décisions » et « détermineraient qui seront ceux dont elle croit devoir substituer la raison à la sienne »**. Ce rêve mi-démocratique, mi-élite est probablement représentatif d'une bonne partie de la communauté scientifique travaillant aujourd'hui sur l'environnement, comme il l'a été, depuis longtemps, d'une part tout aussi importante de l'administration française.

. Qu'il y ait aussi, comme le craint Lucien SFEZ, un risque, tout aussi grave, de dilution des responsabilités entre un « expert qui évalue sans décider, et un responsable politique qui décide sans évaluer »¹⁴ est également plus que vraisemblable.

Mais cela ne doit pas, pour autant, nous inciter à une autre tentation qui est de dire : « tout est politique, tout est une affaire d'opinion, d'intérêt ou de valeur ». Car si nous savons très bien que la science et la technique ne supprimeront jamais ce qu'il peut y avoir de subjectif, d'intéressé ou d'irrationnel dans nos relations à la nature, au risque ou à l'environnement **nous savons aussi que toute solution à la crise écologique passe nécessairement par la science et la technique** ; et finalement par la mise en commun de compétences.

Le problème est bien, encore une fois, de définir la juste place de l'expert dans l'ensemble du jeu social et politique.

Ceci nous amène donc à une troisième question : qui sont les experts et comment interviennent-ils concrètement dans la décision ? Et peut-on ou pas, à partir de l'expérience réelle, parler d'un excès de pouvoir des experts ?

3. L'Expert en situation : entre démocratie et république

Cette question de l'équilibre des pouvoirs entre experts, scientifiques et responsables politiques n'a de sens que par rapport à un contexte déterminé. Elle se pose en effet de manière extrêmement différente non seulement selon les pays ou les cultures mais aussi, au moins dans le champ de l'environnement qui nous préoccupe, selon la nature et l'échelle des problèmes qui sont en jeu.

a) il suffit de prendre deux exemples, la France et les Etats-Unis

pour constater, en premier lieu que la division du travail entre technique, science et politique ne fonctionne pas de la même manière selon les Etats et les systèmes institutionnels.

Dans un pays comme la France, où l'Etat s'est historiquement fortement différencié de la société civile, l'expertise reste encore principalement un monopole de l'administration et notamment des ingénieurs. C'est l'Etat qui détient le pouvoir de dé-

¹⁴ Source : « Science et pouvoir : la question des experts », Lucien SFEZ - In : « Systeme et paradoxe – autour de la pensée d'Yves BAREL – Le Seuil, 1993.

clencher des procédures dans lesquelles il recourt de manière très contrôlée aux compétences spécialisées d'experts qui, dans leur écrasante majorité font partie du personnel administratif¹⁵. La communauté scientifique de son côté, bien qu'elle appartienne en grande partie à la fonction publique, marque, peut-être pour la raison précédente, une grande réticence à s'impliquer dans des processus d'expertise, et entretient, ce que Pierre Papon, ancien directeur du CNRS, appelle le mythe de la « République de la science ».

Aux Etats-Unis au contraire, où cette différenciation entre l'Etat et société civile est beaucoup moins affirmée, les pouvoirs publics ne sont en principe qu'un des acteurs parmi d'autres d'une procédure d'expertise scientifique « destinée à permettre l'expression de différents intérêts, et le règlement concerté de problèmes pour lesquels n'existent pas de simples solutions techniques ». La situation américaine correspond ainsi à ce que Habermas appelle « le modèle pragmatique de décision » : un mode de régulation spécifique conférant une large place à la négociation entre décideurs, hommes de terrain, scientifiques et opinion publique¹⁶. Dans un contexte libéral, où l'on considère que la vérité doit résulter d'une confrontation des opinions (la vérité n'existe pas en soi) l'expertise prend le sens particulier de « l'advocacy » : chaque acteur concerné ou chaque lobby a son expert qui joue le rôle d'avocat ou si l'on préfère de porte-parole. Tout cela est finalement assez proche de la notion de « forum hybride », mais avec cet avantage que les procédures y sont suffisamment formalisées pour permettre généralement de bien séparer ce qui est du domaine de la connaissance et du domaine de la décision¹⁷.

Pour illustrer cette opposition France/Etats-Unis on peut, par exemple, prendre les négociations sur la couche d'ozone. – où du côté français aucun scientifique n'a été directement impliqué, alors que du

côté américain, on a vu s'affronter trois thèses différentes défendues par des scientifiques travaillant respectivement pour les associations, les industriels et l'Agence pour la protection de l'environnement. C'est un exemple caricatural, mais qui montre bien l'impact des cultures politiques respectives.

Un exemple aussi qui conduit à nous interroger sur la viabilité à long terme du modèle « républicain » d'expertise propre à la France – dans un contexte marqué par un double mouvement de complexification des savoirs et de « paupérisation » de l'administration, de plus en plus dépendante – sauf exception – de « sous traitances » extérieures.

b) La « division du travail » entre scientifiques, experts et politiques, est également très différente selon la nature des problèmes d'environnement traités. A la différenciation culturelle précédente s'ajoute en effet une autre division en « trois grandes scènes », caractéristiques de trois grands groupes de problèmes écologiques bien spécifiques.

– D'abord les « **problèmes globaux** », climat, Antarctique, pluies acides, forêts tropicales... où, le déterminant majeur de l'action est l'articulation entre la science et l'opinion ; la communauté scientifique et les médias. En fait ce qui semble caractériser plutôt ce premier groupe de problèmes c'est l'existence d'un double forum : d'abord l'avant-scène, spectaculaire, médiatique où se concurrencent et se valorisent à la fois les médias, les scientifiques et les hommes politiques et puis les coulisses où se retrouvent experts, diplomates, industriels, ONG avec, naturellement un avantage pour ceux qui sont des deux cotés du rideau à la fois.

– Puis deuxième scène, celle des **normes technico-industrielles**, où à l'évidence l'axe essentiel est la négociation entre les experts techniciens et les industriels - avec désormais, à l'échelle européenne une concurrence entre experts natio-

¹⁵ A la tradition, de l'Etat républicain qui tend à concentrer dans une même instance le pouvoir normatif, la compétence technique et l'autorité morale s'oppose celle de l'Etat « démocratique », fondé sur leur séparation. Pierre Lascombes montre ainsi comment en France les inspecteurs des installations classées, par exemple, sont amenés simultanément à définir les normes, à en assurer l'exécution et à juger de leur violation (Pierre Lascombes, Conquête de la sécurité, gestion des risques, l'Harmattan, 1991).

¹⁶ J. HABERMAS distingue trois modèles de relations entre le scientifique (ou l'expert) et le politique ; le modèle décisionniste, où le pouvoir de décision appartient au politique ; le modèle technocratique où c'est l'inverse ; et enfin, le modèle pragmatique où la décision est négociée entre l'un et l'autre (op. cit.).

¹⁷ Les processus d'élaboration des normes feront ainsi, par exemple, intervenir de manière distincte des comités de scientifiques et des comités représentant les différents intérêts économiques ou politiques.

naux, souvent issus de l'administration et experts privés ou scientifiques, mobilisés par la Commission de Bruxelles ;

– et enfin, dernière scène, celle des **problèmes locaux**, où là les pouvoirs politiques sous toutes leurs formes - Etat, élus, partis politiques, lobbies corporatifs publics ou privés, mouvements associatifs – poussés ou pas par l'opinion – continuent à jouer un rôle majeur utilisant à leur profit la compétence ou le bouclier des experts et l'engagement militant des scientifiques.

c) La diversité de ces configurations devrait, en principe, conduire à nuancer nos jugements sur le rôle des experts dans la décision.

On ne peut pas, néanmoins, ne pas être inquiet par les quelques évolutions générales que l'on constate à l'échelle internationale, parce qu'elles risquent de mettre en cause la pluralité et la neutralité de l'expertise nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie :

– d'abord une forte concentration, pour ne pas dire monopolisation, des capacités de recherche et d'expertise dans les grands pays ou les grandes organisations (par exemple, deux pays, les Etats-Unis et la RFA réalisent près de 60 % des recherches mondiales sur l'environnement, dont le coût exclut désormais la quasi totalité des pays du tiers monde) ;

– ensuite, le risque croissant d'absorption de la science dans des logiques d'intérêt économique (aucun scientifique travaillant dans le domaine de l'environnement ne peut aujourd'hui ignorer que ses recherches pourront être utilisées, éventuellement à ses dépens, dans

des négociations ou des conflits où il ne sera pas partie prenante) ;

– en troisième lieu un décalage, également inquiétant entre l'internationalisation des processus de décision et des modes de légitimation du pouvoir politique et même scientifique qui restent essentiellement nationaux ;

– et enfin, un mouvement culturel de fond qui malgré la mise en scène de l'écologie par les médias, tend à réduire l'environnement à sa dimension technique.

d) La France, par plus que d'autres n'échappe à ces tendances. Mais s'y ajoutent, comme on l'a vu, des spécificités propres à notre système républicain de démocratie représentative :

– d'abord le rôle relativement limité du public dans toutes les procédures, sauf peut-être au niveau local ;

– ensuite le poids, également réduit, des scientifiques dans les décisions ;

– en troisième lieu, la confusion, plus grande qu'ailleurs, qui est faite entre l'administration et les experts ;

– et enfin la faiblesse de l'expertise « indépendante » des pouvoirs publics, notamment dans beaucoup de domaines intéressant l'environnement.

Les menaces pour la démocratie sont donc, en conclusion, peut-être paradoxalement plus grandes en France que dans des pays qui font d'une expertise transparente le mode normal de régulation des conflits politiques, comme c'est le cas pour les Etats-Unis.

4. Vers une démocratie cognitive

La question que l'on est, en définitive amené à se poser, face à ces menaces pour la démocratie, est de savoir s'il y a une alternative possible entre les despotisme éclairé, c'est à dire la délégation de pouvoir aux experts ; et le refuge dans le « tout est politique », qui conduit, de fait, à abandonner toute prétention à la rationalité.

La réponse pragmatique à ce dilemme nous est donnée par J. HABERMAS qui, dans son livre : « **La technique et la Science comme idéologie** » faisait remarquer dès 1968 : « *l'alternative qui nous intéresse ne se situe pas entre un pouvoir politique qui, passant par-dessus la tête de l'opinion, absorberait toutes les ressources de la science ; et d'autre part un Etat coupé de l'information scientifique. Le vrai problème est plutôt de savoir si une fois atteint un certain niveau de connaissances, on se contente de la mettre à la disposition des hommes occupés à des manipulations techniques, ou si on veut que ce soit des citoyens communiquant entre eux qui en reprennent possession dans leur langage propre* ».

Comment, en d'autres termes, **construire ce qu'Edgar Morin appelait récemment une « démocratie cognitive »**, prenant en compte les spécificités des problèmes écologiques, et notamment, « l'argument d'urgence » ?

On peut, pour conclure cette intervention, en définir quelques unes des conditions :

– du côté des médias : un effort de pédagogie et de distanciation par rapport à l'événement ;

– du côté des scientifiques : une éthique de l'objectivation et de l'autonomie qui mette le savoir à l'abri de toute forme d'expropriation par les groupes de pression ou les moyens de communication ; et un

souci réel de mise en débat public des connaissances ;

– du côté du système éducatif, la généralisation à tous de l'enseignement scientifique ;

– du côté du technicien, une plus grande ouverture aux aspects sociaux et éthiques des problèmes dont il a la charge : le rôle de l'expert dans cette perspective devant être moins de fournir des solutions toutes faites que de « poser les termes rendant possible cette négociation sur les valeurs qu'institue le thème de l'environnement » (F. Ewald).

– du côté de l'opinion, une acculturation au doute et à l'idée que la connaissance ne se confond pas avec l'accumulation de certitudes toutes faites ; ce qui suppose aussi une certaine acceptation du droit à l'erreur pour le politique ;

– du côté de l'Etat la transparence des objectifs et des informations, et surtout l'acceptation de la pluralité de l'expertise comme instrument majeur de la démocratie - ce qui implique la volonté tenace de réduire partout les obstacles qui s'opposent au développement de la contre expertise ;

– et enfin du côté des institutions, la mise en place de règles permettant d'éviter la confusion des pouvoirs et de redonner toute sa place à la responsabilité politique et à la participation des citoyens dans les procédures de décision. – Ainsi que la création de structures et de procédures permettant d'assurer un véritable contrôle démocratique des choix scientifiques et techniques.

C'est à ces multiples conditions que « science » et « démocratie » pourront éventuellement être réconciliées et que nous parviendrons peut être à réduire les conflits entre l'expert et le citoyen.

DÉCIDER A L'ECHELLE EUROPÉENNE : QU'EST-CE QUI A CHANGÉ DANS LES RELATIONS SCIENCE-POLITIQUE-EXPERTISE ?

Communication présentée à la Conférence de Londres :
« L'expertise scientifique dans le débat public en Europe ? »
(London School of Economics and Political Science – 14-16 Septembre 1994),
et publiée en Anglais dans la revue " *Science and Public Policy* " Vol 22, n° 3, Juin 1995.

Introduction

C'est avec beaucoup d'imprudence – et presque une certaine inconscience – que j'ai accepté d'introduire cette première session consacré à « **l'expertise dans le processus de décision européen** » et ses impacts nationaux.

D'abord, chacun sait que la prise de décision au niveau européen est un mécanisme d'une extrême subtilité et d'une infinie variété-avec, par exemple, au seul plan juridique, au moins une vingtaine de procédures formelles différentes. Ensuite, je doute personnellement qu'on puisse faire une analyse objective de ce ou ces processus de décision. Si l'on appartient à la Commission on risque fort d'en avoir une vision partielle. Si l'on est soi même décideur on a de bonne chance d'en garder une vision très anecdotique. Et pour les chercheurs, il est difficile d'aller au delà d'une analyse superficielle ou trop juridique.

J'ajoute, puisque c'est le sujet de notre conférence, qu'il y a, à ma connaissance très peu de travaux de recherche qui portent spécifiquement sur les experts européens (qui ils sont ? comment ils interviennent ?)

Tout cela justifie beaucoup de modestie, et j'espère que vous m'excuserez si je suis, moi aussi, partial, superficiel et anecdotique.

Telle que je l'ai comprise, la question qui nous est posée dans cette session est la suivante : **en quoi le passage d'un nombre croissant de décisions au niveau européen a-t-il modifié les relations entre science, politique et expertise ?** Pour amorcer le débat je partirai du seul exemple que je connaisse un peu, celui de l'environnement; mais comme vous le verrez, je crois que l'analyse peut facilement être généralisée à tous les domaines.

Il m'a semblé que si l'on voulait mettre en évidence ce qui fait la singularité des relations « science-politique-expertise » au niveau européen et surtout voir ce qui a changé avec l'Europe il fallait d'abord faire un détour très bref par d'autres modèles de décision. C'est ce que je ferais -en commençant, là encore, par celui que je connais le mieux, c'est à dire le modèle français ; mais en disant aussi quelques mots de celui qui en est le plus opposé, le modèle américain.

1. La singularité du modèle de décision européen : une comparaison Europe-France-États-Unis

Comment l'Europe se situe donc par rapport à la France et aux États-Unis ? C'est le premier point que je vais maintenant aborder, en allant très vite, puisque toute une session entière est consacrée à la comparaison des « styles nationaux d'expertise ».

Ce détour permettra simplement de constater que la division du travail entre technique, science et politique est d'abord déterminée par les structures institutionnelles et les conceptions que l'on a de l'action publique : modes de différenciation de l'Etat et de la société civile, séparation des pouvoirs, degré de centralisation, conception libérale ou par de la politique.

a) La France

Dans un pays centralisé comme la France, où l'Etat s'est historiquement fortement différencié de la société civile et où la séparation des pouvoirs est faible, l'expertise reste encore principalement un monopole de l'administration et notamment des corps d'ingénieurs. C'est l'Etat, représentant unique de l'intérêt général, mais aussi porte parole de certains intérêts corporatistes sectoriels (avec lesquels il entretient des relations privilégiées), qui détient la totale maîtrise des procédures de décision ; procédures dans lesquelles il recourt de manière très contrôlée aux compétences d'experts, qui, dans leur écrasante majorité, font partie du personnel administratif, ou sont dans une dépendance très étroite par rapport à l'administration.

La communauté scientifique de son côté marque une grande réticence à s'impliquer dans des processus d'expertise et entretient ce que certains ont appelé « le mythe de la république autonome de la science ». Le faible poids apparent de la science dans la formalisation des

décisions s'explique aussi par le centralisme : l'Etat central étant partout présent sur le territoire, il n'est pas nécessaire d'édicter des normes formelles : il suffit d'appliquer au cas par cas, en fonction des situations locales, un certain nombre de principes généraux et de doctrines techniques (comme c'est le cas aussi en Grande Bretagne, avec le système d'inspectorat).

b) Les États-Unis

Aux États-Unis, au contraire, pays Fédéral où la différenciation entre Etat et Société Civile est beaucoup moins affirmée et la séparation des pouvoirs beaucoup plus forte, les pouvoirs publics ne sont, en principe, qu'un des acteurs parmi d'autres d'une procédure d'expertise scientifique « destinée à permettre l'expression des différents intérêts et le règlement concerté de problèmes pour lesquels n'existent pas de solutions purement techniques ». La situation américaine correspond ainsi à ce que J. HABERMAS appelle le modèle pragmatique de décision : c'est-à-dire **un mode de gouvernement conférant une large place à la négociation entre décideurs, groupes d'intérêt, scientifiques et opinion publique ; mais une négociation structurée par le droit et la rationalité scientifique.**

Dans un contexte libéral, où l'on considère que la vérité, et donc la décision, doit résulter d'une confrontation ouverte des arguments (ce qui veut dire qu'il n'y a pas de vérité à priori, en soi), l'expertise prend le sens de « l'advocacy » chaque acteur concerné¹ a son expert qui joue le rôle d'avocat ou de porte parole; mais tous interviennent dans le cadre de procédures formelles, en principe transparentes (c'est ce que certains appellent la rationalité procédurale).

¹ Depuis 1946 tous ceux qui sont éventuellement concernés par une nouvelle loi ont la possibilité de se faire entendre dans les procédures organisées par le Congrès (hearings...).

Il est clair, par ailleurs, que la structure fédérale de l'Etat renforce la tendance, liée au libéralisme, d'un formalisme scientifique : car, contrairement à ce qui se passe en France (et de manière symétrique), la seule façon pour l'Etat fédéral d'intervenir dans la gestion locale est de définir des normes formelles, chiffrées, et si possibles justifiées par la science (même si leur première fonction est en fait d'égaliser les conditions de concurrence entre les Etats fédérés).

Pour illustrer cette opposition France/Etats-Unis, on peut, par exemple, prendre le cas des négociations sur la couche d'ozone, ou du côté français aucun scientifique n'a été directement impliqué ; alors que du côté américain on a vu s'affronter trois thèses différentes par des scientifiques travaillant respectivement pour les associations, les industriels et l'EPA. C'est un exemple caricatural, mais qui montre bien l'impact des cultures politiques respectives.

c) L'Europe

Dans sa culture économique (d'inspiration libérale), dans sa structure (pluriétatique) et dans ses institutions, l'Europe ressemble sans doute beaucoup plus aux Etats-Unis qu'à la France. Mais, comme chacun sait, ce n'est pas un Etat fédéral et il n'y a, contrairement aux Etats-Unis, ni culture politique partagée, ni constitution, ni véritable séparation des pouvoirs, ni Parlement puissant, alors qu'en revanche les Etats participent directement au pouvoir exécutif (comme si des représentants de la Californie ou du Texas étaient à la Maison Blanche !).

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que Jacques DELORS ait pu parler, à propos de l'Europe « **d'objet politique non identifié** »². **Un objet en outre ambigu** : si pour les uns la Communauté Européenne n'est encore qu'une extension administrative des Etats Nationaux, d'autres y voient l'embryon d'un Etat fédéral et dénoncent « l'engrenage » qui

conduit progressivement à faire de la Commission le lieu privilégié où se définissent les agendas politiques et les orientations majeures pour l'ensemble des pays européens. Ce qui est clair, c'est que le fonctionnement des institutions européennes traduit une grande obsession permanente : celle de trouver un équilibre introuvable entre les intérêts nationaux, représentés par le Conseil, ceux des peuples, représentés par le Parlement, et l'intérêt général, représenté par la Commission, mais défini à priori par les traités. En elle-même **cette « mise en tension » définit bien un mode de régulation tout à fait spécifique** : on ne peut donc réduire le fonctionnement de l'Union Européenne ni à un simple rapport de force entre Etats, ni à une « machine bureaucratique jacobine »³, centralisatrice et incontrôlable⁴.

En gros, le Conseil décide, le Parlement donne des avis et dispose d'un droit de veto ou d'amendement limité, la Commission a le monopole de l'initiative, le tout sous le contrôle des Cours européennes ; Mais si on s'intéresse aux détails, on constate que cet équilibre est modifié en permanence en fonction des domaines, des intérêts en jeu, des personnes en charge ou du contexte. On est donc en présence d'un **système institutionnel à géométrie variable**, sans leadership incontestable, où les règles du jeu sont instables malgré l'abondance des procédures codifiées⁵. Un système également très sensible à la conjoncture historique : après une phase où le poids de la commission s'était fortement accrue, on a assisté depuis le début des années 90, sous couvert de subsidiarité, à un rééquilibrage évident ; d'abord au profit des Etats, et, à un moindre degré au bénéfice du parlement.

Venant s'ajouter à la force centrifuge des intérêts nationaux cette absence de leadership incontestable ne fait que renforcer, encore plus qu'aux Etats-Unis, la nécessité d'une certaine rationalisation scientifique des processus de décision.

² Source : Discours de Jacques DELORS devant le Parlement Européen – 1989.

³ Expression utilisée par Yves MESNY dans : « La France et l'Europe d'ici 2010 – la Documentation Française. Commissariat au Plan 1993.

⁴ Voir l'encart n° I.

⁵ Source : Pierre MULLER. La mutation des politiques publiques européennes. Revue Pouvoirs – n° 69 – Avril 1994.

L'EUROPE, OBJET POLITIQUE NON IDENTIFIÉ

La même force de conviction oppose ceux qui ne voient dans l'Europe qu'une extension « pas d'autres moyens » du pouvoir national des Etats (ou des plus puissants d'entre eux), et ceux qui, au contraire déplorent la perte de souveraineté qui s'est opérée au profit de la Commission (ou de l'entité supranationale plus abstraite qu'instituent les traités communautaires).

Dans un livre publié en 1993 par le Commissariat Général au Plan français (« La France et l'Europe d'ici 2010 »). Yves MENY, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, exprime bien la seconde de ces positions : « contrairement à l'expérience américaine où les pressions fédérales vers l'unification sont compensées par la très grande hétérogénéité des législations d'Etats, les Communautés européennes constituent une extraordinaire machine jacobine. La production des normes, la spécificité juridique des règles communautaires, la Cour de justice et sa jurisprudence, les principes fondamentaux tels que celui de la reconnaissance mutuelle... se conjuguent pour renforcer la tendance à l'uniformisation ». Or ajoute, Blandine BARRET-KRIEGEL, ce mécanisme centralisateur n'est pas mu -par la volonté dominatrice d'un ou de plusieurs Etats: il est tout entier déterminé, dans son fonctionnement, par les objectifs contenus dans les traités successifs -objectif tels que, par exemple, l'établissement d'un marché unique.

C'est une opinion très différente que défendent Susanne Aguilar FERNANDEZ et Maria Edwanda GONCALVEZ* lorsque, évoquant l'exemple de la politique Européenne de l'environnement, ces deux chercheurs font des institutions européennes un instrument au service d'un certain nombre d'Etats (et plus précisément un instrument qui permet aux Etats du « Nord » d'imposer leurs vues aux Etats du « Sud »).

En réalité ces deux hypothèses ne sont pas contradictoires. Mais on voit bien, qu'au moins dans le domaine des politiques économiques, l'ouverture du marché unique puis le Traité de Maastricht, ont semble ment amplifié le caractère fédéral de la construction Européenne. Les Directives ou les normes ne peuvent donc être considérées comme une simple agrégation des intérêts nationaux et l'expertise européenne comme une simple synthèse des expertises nationales.

2. Un processus de décision ouvert, faisant appel à une expertise pluraliste

Après ce détour par les institutions, on arrive en effet au cœur du sujet et à la question centrale de cette première session : **quel rôle joue l'expertise et la rationalité scientifique dans ces mécanismes de décision européens ?** C'est la question que je vais maintenant aborder dans la seconde et la troisième partie de cette présentation.

Comme vous allez le constater je défendrai une hypothèse paradoxale : si le mode de fonctionnement de la Commission, et « l'économie » du système institutionnel européen ont effectivement conduit à favoriser la confrontation d'expertises multiples et pluralistes, cela n'a pas suffi pour garantir la rationalité scientifique des décisions ni même pour permettre le développement d'une véritable expertise européenne indépen-

dante (au moins dans le domaine de l'environnement).

a) Partons d'abord d'un constat : aussi bien dans les livres de droit que dans l'opinion publique on associe très souvent construction européenne et montée de l'expertise. Ce constat est, à l'évidence, très largement justifié pour l'environnement où l'on sait le rôle fondateur et de légitimation que joue la connaissance scientifique. Mais il vaut aussi de manière beaucoup plus générale. Le développement de l'Europe s'est produit, pour l'essentiel, à partir des années 60, dans un contexte marqué par la « scientification de la politique » (Habermas).

Et surtout **il semble bien que le choix ait été volontairement fait, dès l'ori-**

* Source : Forum Européen sur la Science et la Technique, London School of Economics, Septembre 1994.

gine, de construire pragmatiquement l'Europe en « substituant l'expertise à la politique ». C'est du moins la critique faite par les partisans d'une approche plus politique⁶ à ce qu'on appelle « la méthode Monnet ».

Y avait-il un autre choix possible ? Probablement pas. D'abord, comme on a vu, le seul moyen pour la Communauté de mettre en oeuvre sur le terrain une politique est – en dehors des incitations financières – de faire accepter des normes relativement précises, normes qui ne peuvent s'élaborer sans un minimum d'expertise technique (d'où, inversement, l'accusation qui est souvent faite de « dérive normative »). Ensuite l'expertise est probablement un des meilleurs moyens et peut être l'un des seuls à la disposition de la Commission pour harmoniser des intérêts divergents et construire une certaine forme d'intérêt général commun. L'Europe a donc un besoin vital de légitimation scientifique et technique.

b) On aurait pu imaginer que la Commission assure seule cette fonction d'expertise. Ce n'est pourtant pas le choix qui a été fait et cela pour plusieurs raisons faciles à comprendre. D'abord la Commission reste une administration de mission, relativement légère, et ses moyens sont insuffisants, [même si elle peut faire appel à des concours extérieurs et à des bureaux d'étude]. Ensuite, faute d'un leadership politique incontestable, le seul moyen pour elle de rendre acceptable les décisions dont elle a l'initiative est de s'assurer de l'appui et du conseil d'un maximum de partenaires concernés : d'abord de ceux des Etats mais aussi des groupes d'intérêts, des parlementaires, des leaders d'opinion, sans oublier les autres « directions générales » (c'est la stratégie du consensus). Enfin, il est clair qu'il faut tenir compte de l'hétérogénéité des situations géographiques, sociales, politiques ou économiques propres à chaque pays. Une expertise faite exclusivement « en interne » est donc pratiquement inimaginable sauf prendre des risques considérables de rejet, ou d'inapplication.

c) Comme aux Etats-Unis, mais contrairement à la France l'expertise est donc, multiple, et pluraliste. Bureaux d'études privés, experts détachés, et consultants scientifiques liés à la Commission. Experts nationaux, le plus souvent administratifs, qui interviennent dans les commissions consultatives convoquées par la Commission, ou assistent le Comité des représentants permanents (COREPER). Parlementaires fonctionnant eux même comme des experts, au sein de la cinquantaine de comités existants dans le parlement. Experts des groupes d'intérêt qui, en grand nombre (3 000 à 10 000) gravitent autour de la Commission. Scientifiques, parfois convoqués pour des colloques, ou travaillant dans les centres communs de recherche ; quand ce n'est pas, plus rarement encore, pour l'Office Parlementaire d'Evaluation Technologique (STOA). Les conseils ne manquent pas, au moins en nombre !

d) En principe chacune de ces formes d'expertise trouve sa place dans des moments privilégiés du processus de décision. Avant la proposition de directive, le service concerné de la Commission commence par faire une étude exploratoire qui donne lieu souvent à un appel d'offre à des bureaux d'étude privés. Une attention particulière est dès ce niveau portée aux implications économiques du projet. Puis il rédige la proposition en s'entourant de l'avis d'experts scientifiques ou techniques (réunis dans des commissions consultatives). Ensuite les autres directions sont consultées, le plus souvent par des procédures écrites. La proposition est enfin transmise au Conseil, au Parlement et au Conseil Economique et Social où interviennent experts nationaux, Parlementaires et représentants des acteurs socio économiques, dans le cadre de processus très formalisés et souvent très longs de négociation (cinq à dix ans). **Çà, c'est du moins le schéma formel.** En fait, l'ensemble de ces experts forme une espèce de **réseau informel** qui permet aux uns et aux autres d'intervenir en dehors des procédures. Compte tenu de la rigidité

⁶ Voir notamment les critiques faites par Paul THIBAUD dans la Revue Esprit, novembre 1991: « l'Europe, essai d'identification ».

des règles juridiques existantes – qui fait, par exemple que le Conseil ne peut amender une proposition de la Commission qu'à l'unanimité – chacun a en effet intérêt à intervenir le plus en

amont du processus de décision et donc à participer à ce réseau informel qui seul permet d'influencer la Commission au moment le plus opportun.

3. Un pluralisme qui ne garantit pas la rationalité des décisions

On est donc face à un processus de décision apparemment ouvert, dans lequel intervient une expertise nombreuse et pluraliste, avec comme perspective la production de normes précises, prenant en compte la réalité des situations nationales et la diversité des intérêts.

Est-ce que cela garantit la rationalité scientifique des décisions, ou, plus modestement une expression claire et transparente des différents points de vue ? **Sans doute pas.** Et cela pour les quelques raisons que je vais maintenant développer dans la troisième partie de mon intervention.

a) D'abord, première raison, il faut bien constater que **l'argumentation purement scientifique ne joue qu'un rôle marginal dans les négociations** – et cela, même dans un domaine comme l'environnement où elle devrait avoir un certain poids. La communauté scientifique, en tant que « corps constitué », n'est pas directement partie prenante dans les moments essentiels du processus de négociation⁷. La Commission privilégie le recours à des bureaux d'étude capables de faire la synthèse des différents points de vue économiques, techniques, scientifiques ou de trouver des solutions en situation d'incertitude... Et surtout, comme on peut s'y attendre, la mise sur agenda des problèmes comme les décisions finalement prises, traduisent essentiellement des conflits d'intérêt, ou au contraire le manque d'intérêt qu'y portent les acteurs en présence (quand ce n'est pas la moindre résistance). Le problème n'est pas de savoir si le climat se ré-

chauffe ou si la norme de 50 microgrammes par litre de nitrate est justifiée scientifiquement mais de mesurer les effets industriels de l'éco-taxe ou de savoir comment on va, ou pas, contrôler les agriculteurs. L'expertise est surdéterminée par les considérations économiques ou des coalitions d'intérêts nationaux plus ou moins durables – et l'on constate en effet, que dans les processus de décision il y a un glissement très rapide du scientifique vers l'économique, de la négociation sur les objectifs à celle sur les moyens. Il y a naturellement des exceptions (le poids des experts scientifiques est, par exemple, beaucoup plus grand lorsqu'ils sont unanimes, ou lorsqu'il s'agit d'élaborer les programmes à moyen terme de la Commission) ; mais **la règle, c'est plutôt une surdétermination du scientifique par le politique et l'économique** – ce qui est finalement rassurant, mais peut aussi conduire à des absurdités (à l'exemple de certaines normes de potabilité dans le domaine de l'eau).

b) La seconde raison qui explique ce manque de rationalité est liée à la **pratique des décisions**. On constate en effet que les **procédures formelles, telles qu'elles sont mises en œuvre, ne permettent pas vraiment une confrontation scientifique organisée, raisonnée et transparente**. Les conditions dans lesquelles l'expertise est convoquée : l'urgence, la contingence, les contraintes extérieures, la brièveté des sessions, les problèmes de langue, « les erreurs d'aiguillage » etc... ne permettent pas toujours un

⁷ Il n'existe pas de « conseil scientifique » placé auprès de la Commission et le STOA ne joue qu'un rôle marginal auprès du Parlement Européen. Cela ne veut pas dire que les scientifiques ne jouent pas un rôle important dans la « mise sur agenda » des différents problèmes.

UN EXEMPLE DE LA SURDETERMINATION DU SCIENTIFIQUE PAR LE POLITIQUE ET L'ECONOMIQUE : LA DIRECTIVE DE 1991 SUR LE TRAITEMENT DES EAUX RESIDUAIRES URBAINES*

* Lorsqu'il fallut à la fin des années 90 décider d'une politique européenne de réduction de la pollution des eaux urbaines, deux conceptions différentes s'affrontèrent: les allemands, les néerlandais et les danois proposèrent l'adoption de leur démarche fondée sur des **normes de rejet** : la France, conformément à une politique vieille de vingt ans, suggéra de choisir une stratégie **d'objectif de qualité** du milieu récepteur.

Alors que la seconde démarche était considérée par les scientifiques comme « plus rationnelle, ce fut pourtant la première qui fut adoptée ; le seul correctif étant la définition sur le territoire européen de **zones** plus ou moins **sensibles** (pouvant donc justifier des normes de rejets plus ou moins élevées).

* Ce choix illustre bien le poids des déterminants politiques ou économiques dans la fixation des normes européennes :

– comme dans beaucoup de domaines de l'environnement, le poids de l'Allemagne (suivie par les Pays Bas et le Danemark) a été déterminant : or la situation fédérale allemande rend difficile l'adoption d'objectifs de qualité et favorise, au contraire, des normes de rejets ou de procédés.

– les pays qui auraient pu être favorables aux objectifs de qualité, comme les pays du sud de l'Europe ou la Grande Bretagne, ont été amenés à changer d'avis soit après avoir reçu des compensations (aides financières ou mise en zones moins sensibles, en ce qui concerne les pays méditerranéens ; soit en raison de changements institutionnels internes (privatisation des Water Authorities en Grande Bretagne) ;

– la position française s'est trouvée affaiblie par le double soupçon d'abord de vouloir favoriser les grandes sociétés de service nationales, ensuite, de privilégier une solution non applicable et non appliquée (difficulté de contrôler la mise en oeuvre des objectifs de qualité).

* A court terme les spécificités nationales, les intérêts économiques, et la nature des moyens de contrôle dont dispose effectivement la Commission semblent devoir structurer beaucoup plus les décisions européennes que la rationalité scientifique. La réponse est moins évidente, cependant, à plus long terme : actuellement la Commission réfléchit à la mise en place de normes de qualité de l'eau fondée sur des « bio indicateurs » écologiques...

débat serein (et c'est un euphémisme !) : On retrouve là les conflits bien connus qui opposent logique scientifique et logique « bureaucratique »... Par ailleurs il est clair que l'intervention successive d'experts ayant des avis différents ne produit pas en elle même une expertise qui ait un sens : or il n'y a pas de lieu ou de moment où toutes ces expertises opposées pourraient se confronter – dans une espèce de « Parlement des argumentaires », à l'instar des « hearings » américains. Enfin et surtout on voit bien que l'ambition d'ouverture du processus de décision s'est en réalité traduite par la constitution d'un réseau d'expertise au contraire très fermé et dont les règles de fonctionnement sont plutôt opaques. Une recherche faite en France montre, par exemple, que dans le domaine de l'environnement seul un très petit nombre de bureau d'études privés travaille pour la Commission – (l'un d'entre eux monopolisant par exemple près de 30 % des contrats !)⁸. Et l'on sait bien que certains experts nationaux ou représen-

tants de groupes d'intérêt ont un accès plus « direct » au réseau informel constitué autour de la Commission. Si beaucoup « participent » tous, comme on le voit, « ne sont pas égaux » ! ; et il est probable que cette inégalité s'est encore accrue avec le renforcement récent du poids des états et du conseil.

c) **Enfin, et c'est la troisième et dernière raison, il semble que paradoxalement l'intervention d'une multiplicité d'experts n'ait pas réellement permis le développement d'une véritable expertise scientifique européenne indépendante**, au moins dans le domaine de l'environnement. On constate que dans une grande majorité des cas les normes européennes s'appuient encore sur des bases scientifiques essentiellement empruntées aux Etats-Unis, quand il ne s'agit pas de normes purement et simplement transposées. Naturellement le poids de la recherche américaine (40 % de la recherche mondiale !) y est pour beaucoup. Mais la faiblesse des moyens de la Commission, par-

⁸ Source : Michèle DOBRE et Denis DUCLOS : « L'expertise européenne de l'environnement, IPEE » pour le Centre de prospective du Ministère de l'Environnement, 1992.

* Source : B. BARRAQUE et T. LAVOUX 1992.

ticulièrement en matière d'environnement ; la difficulté des coopérations scientifiques entre pays européens ; et surtout **l'articulation insuffisante entre processus de décision et programmes européens de recherche** en sont aussi largement responsables : c'est tout le problème des relations entre la DG XII (recherche) et les autres directions générales de la Commission.

Faut-il donc parler de « déficit scientifique européen » comme on parle de « déficit démocratique » ? C'est une des questions que nous aurons à débattre, en ayant à l'esprit, d'une part, le caractère souvent irréver-

sible des réglementations Bruxelloises, et de l'autre, l'hétérogénéité mal prise en compte des situations nationales ; hétérogénéité qui fait que par exemple, les problèmes propres aux pays du « Sud » ne sont pas toujours pris avec le sérieux qu'ils mériteraient dans les réglementations européennes. En bref, c'est comme si l'Europe voulait suivre le modèle américain sans en avoir les moyens. Et l'on peut craindre que dans ce processus incertain la science européenne serve un jour de bouc émissaire, alors que son rôle est, comme on l'a vu, loin d'être central.

4. Des conséquences pourtant positives sur les processus nationaux de décision et les expertises nationales

Pour éviter de terminer sur cette « impression » négative, je voudrais, en conclusion, dire quelques mots, beaucoup plus optimistes, sur les conséquences qu'a eu la construction européenne sur les processus de décision et les formes nationales d'expertise. **Les critiques que l'on peut facilement faire sur les fondements scientifiques ou démocratiques des décisions prises à l'échelle européenne ne doivent pas en effet faire oublier que les procédures existantes et la formalisation qui en résulte (– par exemple la nécessité de produire des normes chiffrées –) constituent sans aucun doute un réel progrès par rapport à la situation qui caractériserait de nombreux pays Européens et en tout cas la France.** Le recours plus fréquent à l'argumentation économique, la coopération interministérielle (nécessaire à la formalisation de positions cohérentes), l'ouverture des processus de décision à de nouveaux acteurs (ONG, groupes d'intérêt...), le développement de la recherche et de l'expertise scientifique – et même de la contre exper-

tise, l'évaluation des politiques publiques sont quelques unes des retombées positives du changement qui s'est produit à l'échelle européenne – et je pourrais en citer bien d'autres – C'est tout un mode de fonctionnement des institutions qui a été remis en cause et transformé, notamment en France.

Il convient donc aussi, dans une approche pragmatique, de tenir compte des effets dynamiques de la construction européenne sur les relations Science-politique-expertise à l'échelle des différents Etats.

La question centrale étant finalement de savoir si, sur ces bases transformées mais encore incertaines, pourra se mettre en place, à l'échelle européenne, une véritable « **démocratie cognitive** » dans laquelle les citoyens comme les scientifiques, auront aussi leur mot à dire⁹. Le modèle américain est-il la solution ? Je n'en suis pas convaincu. Mais c'est maintenant à vous d'avoir la parole.

⁹ Voir l'article de J. THEYS : Le Savant, le Technicien et le Politique – publié dans « La Nature en Politique » Editions l'HARMATTAN – Paris – Avril 1993.

LA CRISE DE L'EXPERTISE DANS L'EUROPE DE LA FIN DU SIÈCLE

Quelques conclusions du colloque de LONDRES
(L.S.E., Septembre 1994)

Tom Horlick Jones et Bruna de Marchi

« La conclusion de notre colloque suggère que l'expertise scientifique est en train de connaître une espèce de déclin ou de perte de direction en Europe, en particulier vis-à-vis de l'opinion. Cela n'est pas une attaque contre le professionnalisme de la science européenne, ou une suggestion tendant à dire que la science est devenue incapable de résoudre les problèmes pratiques. Dire ceci c'est simplement reconnaître que le processus social, technique et économique de la modernité entraîne avec lui des défis qui mettent en jeu la crédibilité de la science et sa capacité à appréhender les risques auxquels nous devons faire face ».

« Le concept d'expertise indépendante, formelle, scientifique est fondée sur la notion de « science comme vérité » qui s'est développée au XVIIIème siècle. L'expert invoque cette autorité de la vérité scientifique pour légitimer son rôle et ses recommandations ; mais l'expérience montre que les conditions même de l'expertise rendent souvent illusoire cette recherche de l'objectivité ».

« Il est néanmoins possible que la perte de confiance dans l'expertise ne fasse que traduire une perte de confiance plus générale dans les institutions, une situation qui peut n'être que provisoire. Le rôle des médias est à l'évidence central dans la construction ou pas de cette confiance, ce qui renvoie à la capacité pour les scientifiques de gérer leur communication externe ».

« Au niveau européen les difficultés propres à l'expertise scientifique sont renforcées par les incertitudes liées au processus de décision lui-même. Le « déficit scientifique » européen peut néanmoins être compensé par la création de réseaux transnationaux informels garantissant un certain pluralisme de l'expertise ».

« La vraie question est de savoir si l'Europe souhaite ou pas évoluer vers un système d'« advocacy » à l'américaine qui réduirait la décision publique à un arbitrage entre groupes d'intérêts. Elle est aussi de décider si la démocratie doit être essentiellement envisagée comme un moyen de prendre de bonnes décisions ou comme un objectif en soi ».

« Les considérations sur la démocratie soulevant également le problème de la contre expertise : y a t'il place, en dehors de la confrontation des experts et contre-experts, pour un savoir commun qui devrait pouvoir être respecté » par tous les participants du débat public ? ».

« Il faut enfin se demander si la confiance dans la rationalité des décisions est conciliable avec la reconnaissance d'une diversité des cultures et des espaces européens »

LE RÔLE DES EXPERTS DANS LA VIE ECONOMIQUE ET POLITIQUE : QUELS ENJEUX ET STRATÉGIES POUR LES ORGANISMES DE RECHERCHE ?

Synthèse de l'Atelier 4 du Colloque de Montpellier
(PIR Environnement - CNRS - Mars 1994)
Jacques THEYS

Texte publié dans la lettre du Programme Environnement n° 13 - Juillet 1994

Avertissement au lecteur : le contexte du document

En mars 1994 le Programme « Environnement » du CNRS a organisé à Montpellier deux journées de réflexion sur le (schéma général : « Recherche, Environnement et Société ». Parmi les dix ateliers mis en place l'un fut consacré à l'expertise. Les pages qui suivent en constituent le résumé – avec une première partie consacrée au « questionnement » et une seconde aux « réponses ».

Pour la plupart des EPIC* (CEA, CNES, CSTB, ADEME) et dans les EPST* dont la mission est une recherche clairement finalisée (CEMAGREF, INRA, INRIA...) l'expertise fait partie de la vie de tous les jours – elle est même parfois au cœur du fonctionnement de ces organismes.

L'atelier de Montpellier portait très explicitement sur les autres établissements scientifiques à vocation plus fondamentale : CNRS ou autres EPST, Universités, Grandes Écoles... qui constituent également un réservoir important d'expertise, mais « un réservoir assez peu ou mal exploité »¹. Les questions et les conclusions de l'atelier dont il est rendu compte ici ne s'appliquent qu'à ces organismes.

Ce problème de l'articulation des fonctions entre les établissements à vocation d'expertise technique et ceux qui se consacrent essentiellement à la recherche fondamentale mériterait d'autres développements.

1. Hypothèses et questions

L'atelier que l'on m'a demandé d'animer a pour thème « le rôle des experts dans la vie économique et politique ».

Le choix d'un tel thème est en lui-même un signe des temps. Il est probable que le CNRS ne l'aurait pas

abordé il y a 20 ou même 10 ans. Cela traduit simplement le fait que l'expertise et surtout l'implication de la science dans cette expertise ne sont devenues des questions importantes pour la société et les institutions de recherche que de manière récente.

* EPIC : Etablissement public industriel et commercial

* EPST : Etablissement public à caractère scientifique et technique.

¹ Source : M. CLAVERIE-P. PETIAU : L'expertise dans les établissements publics de recherche. Ministère de la Recherche, janvier 1993.

Le champ de l'atelier

Dès ce stade de l'introduction il n'est pas inutile de faire une remarque sur le champ de cet atelier. Le thème que nous avons à aborder est celui de l'expertise et des experts ; et il faut éviter de le confondre avec un sujet beaucoup plus vaste, à l'évidence, qui est celui des rapports entre la science, les institutions scientifiques et la décision publique ou économique.

On sait que la science a joué un rôle croissant dans le gouvernement des États ou des entreprises depuis le XVIII^e siècle – auquel on doit la création des grands corps. Condorcet la philosophie des lumières et le despotisme éclairé ; et que cette « scientification de la politique » et de l'organisation des entreprises s'est fortement accélérée avec la Seconde Guerre mondiale qui a donné naissance, par exemple, au développement de la recherche opérationnelle. Mais l'expertise n'est qu'une des modalités possibles d'intervention de la science et des institutions scientifiques dans la décision politique ou des entreprises. Et même si elle s'est beaucoup développée et a été fortement médiatisée, il ne faut pas oublier qu'il y en a beaucoup d'autres – par exemple l'information ou la formation de ceux qui sont en position de prendre des décisions. Donc toute l'expertise, mais seulement l'expertise !

Un enjeu central : faut-il prendre le risque d'investir dans l'expertise ?

La question centrale, me semble-t-il, est de savoir jusqu'où la communauté scientifique veut et peut s'engager dans l'expertise, sous quelle forme et à quelles conditions.

Naturellement cette question ne se pose pas pour les organismes publics pour lesquels l'expertise constitue une mission statutaire clairement identifiée et affichée².

Elle a en revanche un sens pour la plupart des établissements de recherche fondamentale, les Universités ou les grandes écoles dans les-

quels l'expertise constitue une possibilité (à condition qu'elle n'excède pas plus de 20 % de l'activité des chercheurs intéressés) mais non une obligation.

Pour ces institutions scientifiques, l'expertise est en effet une opportunité, probablement même une responsabilité ; et aussi, on le sait, un risque. Mais pour apprécier ces opportunités ou ces risques il faut, je crois, revenir sur la définition de l'expert.

En principe, les experts peuvent être définis comme des gens ou des institutions choisis en fonction de leur compétence, pour faire, dans le cadre de procédures, des évaluations impartiales à partir de faits scientifiques. L'exemple type est l'expert juridique ou comptable. Mais on sait très bien qu'en pratique, dans des situations dominées par l'urgence, ce n'est pas toujours le cas. Choisi en principe pour sa compétence, l'expert est en fait souvent consulté à la limite ou hors de son domaine de compétence, simplement parce qu'il doit faire face, dans l'urgence, à des risques inhabituels ou à la pression de l'actualité. Tirant en principe sa légitimité de la seule objectivité de son savoir, il doit de plus en plus souvent intervenir dans des situations politiques où il n'y a pas de faits objectifs mais des conflits d'intérêts ou de valeurs – et transformer sa propre conscience des incertitudes en une certitude subjective et formelle. Désigné pour son indépendance, il n'en reste pas moins, on le sait, doublement attaché à sa communauté d'appartenance et à son commanditaire : l'expert est toujours le mandaté de quelqu'un et partie prenante d'un jeu social dans lequel il choisit de s'engager au risque d'être tour à tour manipulé et manipulateur.

Enfin, on sait qu'il peut être utilisé pour mettre à l'abri le pouvoir politique, gagner du temps dans une procédure ou légitimer a posteriori une décision déjà prise – ce qui veut dire qu'il peut avoir à assumer la responsabilité d'une décision

² Comme c'est le cas pour beaucoup d'EPIC (IFRERER, BRGM, CSTB...).

qu'il n'a pas réellement prise, ou influencer le débat public sans en avoir la légitimité.

Il y a donc un certain risque dans la fonction d'expertise, risque à la fois pour la science et pour la démocratie, risque qu'il faut sérieusement évaluer mais qui, à mon sens, doit nous conduire beaucoup plus à nous interroger sur le comment que sur le faut-il s'y engager ? Faut-il accepter l'ouverture sur les besoins de la société et des entreprises ?

QUATRE THÈMES DE RÉFLEXION

L'enjeu étant posé, il est proposé de structurer l'atelier autour de quatre grandes questions ou grands thèmes :

- thème 1 : Définition et fonctions de l'expert ;
- thème 2 : Expertise et décision (dans le domaine politique et celui des entreprises) ;
- thème 3 : Les institutions scientifiques face à l'expertise : qu'elle demande et quelle offre ?
- thème 4 : Expertise et démocratie.

• Thème 1 : Définitions et fonctions des experts.

La première question que l'on peut se poser sous cette rubrique est de savoir si l'expert se définit par sa compétence, par les procédures dans lesquelles il intervient, ou par son statut. Ou, si l'on veut encore, sur sa réputation, son appartenance ou tout simplement sa disponibilité. Cela revient donc à s'interroger sur les sources de sa légitimité. Dans certains domaines, l'expert appartient à une corporation dont il doit respecter les règles. Il a un statut. C'est par exemple le cas pour les experts comptables. Lorsque ce n'est pas le cas, comment devient-il expert et est-il pourtant tenu de respecter un certain nombre de règles déontologiques implicites ? Finalement l'expertise est-elle un métier ou un état ?

Il y a aussi une discussion à avoir sur les fonctions de l'expert. Doit-il s'en tenir à rapporter des faits ? Ou a-t-il à s'engager plus avant dans l'interprétation, en prenant le risque

de la subjectivité ? Vous vous souvenez peut-être qu'il y a sur ce point une discussion tout à fait passionnante dans « L'Homme sans qualités » de Musil, discussion entre deux médecins qui doivent se prononcer sur la maladie mentale d'un criminel, Mossgruber ; l'un disant qu'il se considère comme tenu par la règle de la preuve scientifique, et l'autre répondant que ce n'est pas là le problème mais celui de savoir si Mossgruber est dangereux ou pas pour la société.

• Le deuxième thème proposé est celui de l'expertise dans la décision.

Là on a une piste a priori facile à suivre qui est celle du processus linéaire de décision, avec une phase d'accumulation des connaissances, une phase de consultation et une phase de décision proprement dite. Dans quelle circonstance, liée à ce processus, fait-on appel aux experts ? Comment les choisit-on ? Dans le cadre de quelles procédures ? Quel type de fonction leur assigne-t-on ? Quels « produits » doivent-ils fournir, en s'appuyant sur quels types de savoirs ou de compétences ? Comment finalement l'expertise est-elle prise en compte dans la décision et quelle est la responsabilité de l'expert dans les décisions qui sont adoptées ? On pourra appliquer ce processus d'analyse à différents problèmes et différentes échelles – locale, nationale, européenne, mondiale –, si possible en s'interrogeant aussi sur ce qui se passe dans les entreprises.

Voilà pour la démarche classique. Mais on sait très bien que la décision ne suit pas toujours le beau schéma wébérien précédent. Il faudra donc s'interroger sur le rôle de l'expert dans d'autres configurations, par exemple lorsqu'il n'y a pas de décision à prendre, ou lorsque les « systèmes d'acteurs » sont beaucoup plus complexes, avec une forte médiatisation ; ou encore quand ce qui est en jeu, ce n'est pas la solution mais le problème – et que la négociation porte à la fois sur les décisions et les connaissances.

A mon sens, l'objet de cette seconde approche ne doit pas être seulement de faire une typologie des différentes formes de division du travail entre expert et décideur ou de définir des modes de médiation acceptables et efficaces pour l'un comme pour l'autre. Il faudra aussi analyser en profondeur comment les connaissances scientifiques sont ou pas utilisées dans ces processus d'expertise. Comment elles en sortent transformées, et finalement comment l'expertise se satisfait de l'incertitude ou même de l'ignorance, ce qui nous renvoie à l'atelier sur l'incertitude.

- **Le troisième angle** d'attaque que je propose est de partir non plus de la décision mais des institutions scientifiques. La question posée cette fois est celle de **la place de l'expertise dans les organismes scientifiques** : la place actuelle et la place souhaitable. Y a-t-il une demande ou un marché ? Comment se situe aujourd'hui l'offre ? Quelles sont les diverses stratégies existantes ou possibles de réponse à la demande ? Quelle doit être la place de l'expertise individuelle par rapport à l'expertise institutionnelle ? Quelles sont les conditions d'une implication plus grande de la recherche dans l'expertise ? Aucune communication proposée dans l'atelier ne porte explicitement sur ce point pourtant central, mais je compte beaucoup pour répondre à ces questions sur l'aide de M. Claverie, qui vient de publier un rapport sur ce thème.

- Enfin, je crois que nous serions incomplets si nous n'abordions pas un **quatrième thème**, qui est, au contraire du précédent, très fortement présent dans les communi-

ications proposées : celui **des rapports entre expertise, option publique et démocratie**.

Pour beaucoup, expertise et démocratie sont antinomiques. Mais, comme le disait très bien il y a 30 ans Jürgen Habermas, dans le livre qui a mon sens pose encore le mieux cette question du rapport entre expertise et démocratie. « La science et la technique comme idéologie » : « l'alternative qui nous intéresse » – et là je cite Habermas – « ne se situe pas entre un pouvoir politique qui passant par-dessus la tête de l'opinion absorberait toutes les ressources de la science ; et d'autre part un État – et on pourrait dire une entreprise – coupée de toute information scientifique ». « Le vrai problème est plutôt de savoir si, une fois atteint un certain niveau de connaissances, on se contente de la mettre à disposition des hommes occupés à des manipulations techniques, ou si l'on veut que ce soit des citoyens communiquant entre eux qui en reprennent possession dans leur langage propre ».

Autrement dit, l'alternative n'est pas entre le despotisme éclairé et le « tout est politique ». Il est dans la construction de ce qu'Edgar Morin a appelé une démocratie cognitive, démocratie cognitive qui suppose notamment l'acceptation par les pouvoirs publics de la pluralité de l'expertise, un effort de distanciation des médias, une acculturation de l'opinion publique au doute cartésien, la mise en place de règles claires permettant d'éviter la confusion des pouvoirs, enfin, du côté des scientifiques, une éthique de l'objectivation et de la responsabilité, mais aussi un réel souci de mise en débat public des connaissances.

2. Synthèse des travaux

Quatre questions étaient posées à l'atelier : comment définir l'expert et la fonction d'expertise ? Quels rôles jouent-ils, l'un et l'autre, dans la dé-

cision ? A quelles conditions les chercheurs et les organismes scientifiques peuvent-ils, ou doivent-ils, s'engager dans les procédures de

consultation d'experts ? Et enfin l'expertise peut-elle se concilier avec la démocratie ? Toutes ces questions ont été abordées successivement, essentiellement à travers la présentation d'études de cas. S'y est ajoutée une cinquième portant sur la responsabilité des experts et les règles déontologiques de fonctionnement de l'expertise.

Deux idées se sont dégagées de ces débats :

- les scientifiques ont une responsabilité qu'ils doivent assumer en matière d'expertise ;
- mais de fortes divergences subsistent sur les modalités et le niveau souhaitable de leur implication, compte tenu des changements qui marquent aujourd'hui la fonction d'expert.

CE QUI CHANGE (ET CE QUI NE CHANGE PAS)

- D'abord ce qui ne change pas, en tout cas depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est le mouvement accéléré de « scientification » des décisions publiques et privées, et donc de recours à l'expertise – mouvement assez paradoxal puisqu'« on veut à la fois plus de choix politique, et donc plus d'ouverture ; mais aussi plus de légitimation scientifique, c'est-à-dire plus de "soumission" à la règle de la preuve », et donc, dans une certaine mesure, plus de fermeture. Cela se traduit, on le sait, par deux exigences : on demande plus qu'hier des comptes au politique (ou aux entreprises) sur la validité scientifique ou technique de leurs choix : mais aussi plus de comptes aux scientifiques sur leur engagement dans le débat social et l'action collective.

Cet appel croissant à l'expertise est tout particulièrement affirmé dans le domaine de l'environnement pour au moins deux raisons : la complexité et l'« invisibilité » des phénomènes et l'importance des conflits qui s'y développent. On voit mal qu'il puisse s'inverser à moyen terme.

- Ce qui change, en revanche, ce sont les conditions de réponse à

cette demande croissante d'expertise.

Le modèle classique, hérité de la Révolution française et des Lumières, reposait sur deux piliers :

- la possibilité de parvenir à des vérités incontestables et des réponses uniques, quel que soit le problème posé ;
- un État républicain, représentant de l'intérêt général, qui assurait à ce titre un certain monopole de l'expertise ; avec une communauté scientifique qui intervenait peu institutionnellement, ou le faisait dans le cadre de procédures très contrôlées, sans véritable garantie.

Ce modèle classique est remis en cause par trois grands changements.

D'abord, les savoirs se sont complexifiés et le coût de l'information s'est sensiblement accru. Il est donc de plus en plus difficile aux mêmes personnes de l'administration d'être à la fois gestionnaires et experts dans tous les domaines. Le savoir d'expert devient lui aussi un savoir spécialisé. Et dans certains pays on assiste à un mouvement, qui semble irrépensible, de professionnalisation de l'expertise : celle-ci devient un métier, parfois une industrie, en tout cas un marché (Il est intéressant de noter qu'à l'échelle européenne l'expertise est essentiellement assurée par quelques grands bureaux d'études européens).

Ensuite, le monopole de l'État en matière d'expertise est de plus en plus contesté. Ses moyens sont affaiblis. Sa légitimité à représenter seul l'intérêt général est mise en doute. Et surtout de nouveaux pouvoirs prennent une importance croissante, qu'il s'agisse des collectivités locales, des médias ou des institutions européennes ou internationales – institutions qui disposent d'une capacité d'expertise considérable. Une expertise « mondialisée » vient donc concurrencer les systèmes nationaux.

Enfin, troisième changement, l'idée même qu'il pourrait y avoir une ran-

tionalité unique est elle-même remise en cause.

Y contribuent le développement de l'incertitude, la médiatisation des controverses, la conviction que la « raison » des citoyens peut être tout aussi légitime que celle de la science, ou encore le sentiment que toute solution dépend d'abord de la façon de poser les problèmes.

La science elle-même, grâce à l'ensemble des techniques modernes de modélisation et de simulation, conduit à remettre en question cette idée de vérité ou de solution unique, dans la mesure où elle peut aujourd'hui proposer une multiplicité de représentations du monde. Elle contribue donc aussi à fragiliser une certaine conception traditionnelle de l'expert, fondée essentiellement sur sa capacité à fournir individuellement des réponses ou des avis formels à des questions plus ou moins bien posées.

L'environnement, encore plus que d'autres domaines, se prête mal à ces injonctions univoques. Le rôle de l'expert devrait être plutôt d'éclairer les « décideurs » en évaluant les avantages et inconvénients de plusieurs hypothèses ou solutions alternatives (raisonner par « scénario »).

RESPONSABLES MAIS PAS COUPABLES

A propos d'une des études de cas dans laquelle un scientifique avait été consulté par une petite collectivité locale et avait conduit celle-ci à faire des investissements coûteux et inutiles, le problème de la responsabilité des experts a été clairement posé dans l'atelier.

La façon d'y répondre a été de s'interroger sur les modalités de contrôle de la qualité des experts. Toutes les formes ont été suggérées, depuis le contrôle par la publicité jusqu'au contrôle par une instance externe (de type « comité d'évaluation ») en passant par la mise en place d'un véritable marché de l'expertise, la publication de listes, l'élaboration d'un code de déontologie,

le contrôle par les organismes de recherche, l'accès systématique à la contre-expertise, ou encore la clarification du partage des responsabilités entre expert et « commanditaire ».

Certains ont avancé qu'au-delà de la responsabilité individuelle il y a avait une responsabilité collective des institutions scientifiques. Celles-ci ont un « devoir d'expertise » qui devrait les conduire à intervenir en dehors de commandes expresses des autorités politiques ou des entreprises.

Peu a été dit, en revanche, sur les aspects proprement juridiques de la responsabilité. On a simplement évoqué dans la mise en œuvre de cette responsabilité la nécessité de bien séparer ce qui relève de « l'obligation de moyen » et ce qui serait lié à une « obligation de résultat » ; la reconnaissance d'un droit limité à l'erreur pouvant être la contrepartie nécessaire d'un engagement plus affirmé des scientifiques dans l'expertise.

S'ENGAGER OU NE PAS S'ENGAGER : CINQ STRATÉGIES ALTERNATIVES

La mise en jeu de la responsabilité n'est qu'un des facteurs qui peuvent justifier la réticence ou au contraire la volonté plus ou moins grandes des scientifiques et de leurs institutions à s'engager dans l'expertise.

Plusieurs stratégies possibles apparaissent, qui reflètent bien des positions très contrastées sur les relations souhaitables entre science et politique.

- **La première stratégie est celle du statu quo.** Elle revient à se satisfaire des règles du jeu actuelles, dans lesquelles le scientifique intervient sans que son rôle et ses responsabilités soit bien clarifiés. Elle conduit probablement à une inadaptation de l'offre actuelle d'expertise scientifique par rapport à la demande (et notamment par rapport à la demande internationale), et à l'impossibilité, dans certains domaines, d'assumer la diversité souhaitable

des points de vue et des compétences.

- La **deuxième stratégie** est celle d'un recul par rapport à la situation actuelle, et **d'un refus plus catégorique de la communauté scientifique de s'engager dans l'expertise**. Plusieurs bonnes raisons peuvent être invoquées, par exemple le fait que l'expertise est trop dangereuse trop éloignée de la recherche académique, trop surdéterminée par les résultats que l'on en attend, ou encore trop antidémocratique.

Cette stratégie conduit en retour à renforcer fortement l'expertise directement liée à l'administration ; le rôle de la recherche, dans ce contexte, pouvant être éventuellement, d'évaluer les experts et de contribuer à la constitution de « contre-pouvoirs ».

- La **troisième stratégie** vise au contraire, à **faire des institutions scientifiques un des pivots centraux de l'organisation de l'expertise en France**, mais sans remettre en cause le postulat de la monorationalité. L'idée sous-jacente est que l'on peut accroître fortement la rationalité actuelle des décisions, à condition de renforcer le poids de la science, supposée être, neutre, et de faire en sorte que son intervention soit convenablement organisée. Un nouveau « contrat » est passé entre la communauté scientifique, l'administration et les pouvoirs publics et privés pour redéfinir le partage des rôles et des compétences en matière d'expertise. Celle-ci se développe essentiellement sous sa forme institutionnelle, les institutions scientifiques intervenant plus fortement qu'aujourd'hui pour réguler les controverses et qualifier les experts, mais aussi, mettant en place des structures d'**expertise collective**.

Dans cette hypothèse, on considère que la question de l'engagement scientifique en matière d'expertise est essentiellement un problème de moyens financiers et d'organisation interne.

- Une **quatrième stratégie** s'appuie sur la conviction que le schéma

précédent du dialogue privilégié entre « celui qui sait » et « celui qui décide » est en partie déjà dépassé ; et qu'il faut se situer plus résolument dans un contexte de multirationalité, et d'ouverture de la communauté scientifique sur l'ensemble de la société.

C'est une stratégie d'engagement conditionnel des scientifiques dans l'expertise. Celle-ci n'est en effet considérée comme souhaitable qu'à certaines conditions institutionnelles : un statut bien défini des experts, un partage clair des responsabilités, un minimum de règles déontologiques, la garantie d'une véritable pluralité de l'expertise, son ouverture sur l'ensemble de la société, et finalement l'acceptation que « les experts peuvent être les gens les plus directement concernés par les décisions à prendre ». Une telle orientation débouche sur une politique d'intervention des grands organismes plus ciblée que précédemment – avec des moyens et des méthodes convenablement adaptés.

- On peut, enfin, envisager une **cinquième et dernière perspective**, qui est celle d'une évolution vers une situation à l'américaine, **dans laquelle on considère que l'expertise est un métier différent de la recherche**, qui doit être conduite par des professionnels, dans le cadre de procédures de confrontation des intérêts où l'expert est un avocat et non un juge.

Une telle vision est susceptible de déboucher sur deux types d'orientation très différents pour institutions de recherche fondamentale ou universitaire : la première conduirait à investir dans des structures spécifiques, et la seconde à se désengager totalement du métier d'expert.

Naturellement, il s'agit de positions contrastées, et donc caricaturales. Elles ne doivent pas masquer le consensus qui s'est fait jour au sein de l'atelier sur au moins deux conclusions : la nécessité, pour les institutions scientifiques, de mieux s'organiser pour faire face à la demande spécifique d'expertise ; et celle de procédures plus démocratiques de décision.

QUELQUES RECOMMANDATIONS D'ACTION POUR LES ORGANISMES DE RECHERCHE

Partant d'un exposé fait par M. Claverie, l'atelier s'est finalement interrogé sur les actions qui pourraient être entreprises par les organismes de recherche pour concrétiser leur volonté de s'impliquer plus largement dans l'expertise.

Quatre grandes catégories d'orientations ont été envisagées.

- Première orientation : **afficher clairement un objectif et une politique d'expertise dans chaque organisme.**

Jusqu'à présent l'expertise s'est développée sans affichage interne ou externe. Il s'agirait d'explicitier clairement les missions des institutions de recherche dans ce domaine.

- Deuxième orientation : organiser, développer et « **publiciser** » l'**offre existante**.

On peut inclure dans cette rubrique tout un ensemble d'actions telles que :

– La mise en place de systèmes de veille et d'anticipation permettant de prévoir les besoins, et éventuellement de favoriser une « autosaisine » par les chercheurs ;

– le développement sélectif de capacités de réponse à cette demande (que celle-ci soit nationale, locale ou internationale) ;

– la définition d'une politique claire de « tarification » des services rendus ;

– la diffusion d'une information actualisée sur l'offre et les compétences existantes dans chaque or-

ganisme (liste de chercheurs, de laboratoires, susceptibles de faire des expertises par domaine de compétence...) ;

– l'insertion dans des réseaux locaux ou internationaux (exemple de l'IPCC...).

- Troisième orientation : **élaborer une doctrine et des règles du jeu.**

Là encore, plusieurs propositions ont été faites :

– élaborer des règles déontologiques internes (charte du chercheur) ;

– introduire un minimum de « contrôle de qualité » ;

– définir des règles de complémentarité entre fonction de recherche et fonction d'expertise ;

– définir également quelques conditions minimales d'intervention des scientifiques dans les procédures d'expertise (séparation claire des fonctions, respect du pluralisme...).

- Quatrième orientation : **développer**, dans certaines conditions, l'**expertise institutionnelle**.

Jusqu'à présent, et sauf exception l'expertise a surtout été individuelle. On peut s'interroger sur l'intérêt et les formes que pourrait prendre une expertise plus collective – faite sous la responsabilité des organismes dans leur ensemble. Des propositions allant dans ce sens ont été présentées récemment par le directeur de l'INSERM. C'est un sujet sur lequel il serait intéressant de développer la réflexion et les expériences (voir annexe 1).

Ce n'est qu'un des exemples sur lesquels le débat amorcé à Montpellier devra être à nouveau ouvert.³

³ Rappelons que ce débat sur l'expertise avait donné lieu en 1989 à un important colloque organisé par l'association GERMES – qui a été suivi de la publication d'actes en deux tomes sous le titre « Environnement, Science et Politique ».

Annexe 1 : Expertise individuelle, expertise institutionnelle, expertise collective*

Les expertises individuelles et institutionnelles diffèrent notamment par le mode d'accès à l'expertise et par la répartition des responsabilités.

• **L'expertise individuelle**, comme son nom l'indique, n'engage que l'individu, en aucun cas son organisme d'appartenance. Dans les organismes de recherche qui l'autorisent, elle est susceptible d'être demandée à n'importe quel chercheur ou ingénieur qui, compte tenu de ses compétences reconnues dans un domaine précis, est contacté plus ou moins directement. La réglementation sur les cumuls d'emplois, de fonctions et de rémunérations qui s'applique aux EPST de recherche fondamentale permet en effet à leurs scientifiques d'exercer une activité d'expertise, tant au profit d'une administration que du secteur privé (voir en particulier l'instruction du CNRS de janvier 1992 relative à l'activité de consultant).

Afin de mieux connaître les potentialités réelles et ainsi de mieux satisfaire à la demande, certains de ces établissements ont entrepris de répertorier leurs compétences en expertise. Il en est ainsi de l'ORSTOM, qui met actuellement au point son fichier d'experts FIORES (pour Fichier ORSTOM de l'expertise scientifique). Pour sa part, le CEA vient d'achever l'établissement d'une liste d'« experts seniors ».

• **L'expertise institutionnelle**, en revanche, engage l'établissement de recherche, le rapport d'expertise étant alors signé par un responsable local ou par la Direction générale, ou au minimum, remis sur du papier à en tête de l'organisme. C'est généralement l'organisme qui est contacté, ou l'un de ses services.

* Source : Ministère de l'environnement : « L'expertise en environnement dans les établissements publics de recherche scientifique ». Rapport du groupe de travail animé par J. VARRET et J. THEYS, 1995.

Dans sa version classique, telle qu'elle est traditionnellement pratiquée par les EPIC, ce type d'expertise est conçu comme l'une des missions de l'établissement, en particulier celle de service public. Elle peut en effet faire l'objet de conventions ou d'accords-cadres avec un ministère de tutelle, avec le

ministère de l'Environnement ou d'autres administrations nationales ou régionales. Une convention lie par exemple l'IFREMER et le ministère chargé des Affaires maritimes, tandis qu'une seconde convention est en préparation entre cet organisme et le ministère de l'Environnement. Il en va de même pour le Cemagref dont la principale contribution à l'expertise s'inscrit dans le cadre d'une convention avec le ministère de l'Agriculture et des Pêches. Autre exemple, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) : dans tous les services régionaux, des contrats-cadres sont signés au terme desquels une DRIRE peut, à tout moment dans l'année, demander au BRGM d'intervenir au coup par coup sur des expertises ponctuelles.

En dehors de ce cadre conventionnel, la demande d'expertise peut émaner d'un secteur industriel, de bureaux d'étude, de l'ANVAR, d'assurances, etc. Les prestations sont alors facturées par l'organisme, en fonction du temps de travail requis et des moyens techniques mis en œuvre.

Une autre configuration est fournie par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) : jusqu'en 1992, l'expertise en environnement y était exclusivement individuelle. Elle a été en grande partie abandonnée au profit d'une expertise de type institutionnelle sous la houlette de la délégation à l'environnement, puis, depuis peu, sous celle de l'Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité. Depuis cette date, le Muséum a été désigné par le ministère de l'Environnement comme autorité scientifique pour la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (convention CITES) et conseil scientifique pour une quinzaine d'autres conventions internationales et diverses directives européennes.

- **L'expertise dite collective**, troisième type d'expertise, a vu le jour en 1993, à l'initiative de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Ce nouveau concept est l'aboutissement d'une réflexion menée dans l'Institut depuis plusieurs années et fondée sur un constat : celui des difficultés d'accès aux résultats de la recherche, pour un partenaire public ou privé, compte tenu de la spécialisation croissante du travail scientifique. L'expertise collective, telle qu'elle est conçue à l'INSERM, vise notamment à mieux appréhender les évolutions apportées par les innovations biomédicales, mais surtout à rassembler et à mettre à la disposition des partenaires institutionnels et industriels les connaissances acquises sur un thème donné. Ce type d'expertise a d'ores et déjà été expérimenté : par exemple sur l'évaluation de pratiques vaccinales ou la prévention des rachialgies en milieu professionnel, à la demande de caisses mutuelles, ou encore sur l'évaluation de certaines méthodes de dépistage, à la demande de partenaires industriels. L'expertise collective est réalisée par un comité d'experts réunissant une dizaine de personnes, appartenant à l'INSERM ou à d'autres établissements (l'INSERM restant maître d'œuvre). Elle consiste à établir une synthèse sur la question posée à partir de l'analyse critique de la littérature et l'expérience de chacun. L'Institut peut également s'auto-saisir d'une question, comme cela a été le cas sur les risques associés à l'utilisation de greffes (d'organes, de tissus, de cellules, etc.).

L'expertise collective donne évidemment lieu à un contrat, tandis que la rémunération, fixée par l'INSERM, tient compte des coûts de consultation des banques de données bibliographiques et de la rémunération des personnels et experts qui apportent leur contribution.

Annexe 2 : L'avenir de l'expertise dans les EPST*

Plusieurs EPST de recherche fondamentale, mais également des établissements tels que le CEA, ont engagé une réflexion interne afin de mieux structurer leur expertise. Il s'agit en particulier, pour ces EPST, d'étudier la faisabilité d'une expertise de type institutionnel qui soit compatible avec leurs missions et leur déontologie. Cette réflexion, relativement récente, devrait entraîner des évolutions qu'une actualisation ultérieure de ce document préciseront.

Au CNRS par exemple, une enquête vient de s'achever en ce sens et devrait prochainement aboutir sur des propositions : la première étape consistera en une expérimentation d'expertise institutionnelle sur un cas concret, sur la base du concept d'expertise collective mis en œuvre par l'INSERM. Quant à l'ORSTOM, l'expertise y est évoquée très sérieusement depuis un an et demi par la Direction générale et par le Comité de coordination de la recherche pour le développement. Au sein de cet organisme, dont le savoir-faire dans le domaine de l'environnement résulte de sa longue expérience sur certains territoires et de la pluridisciplinarité de ses recherches, c'est essentiellement à la mission « Valorisation et Transferts » qu'est confiée le soin de conduire la réflexion. Cet institut pourrait également s'orienter vers la pratique d'expertises collectives.

L'INRA, pour sa part, envisage la mise en place, d'ici un an, d'une structure fonctionnelle dans le domaine de l'environnement : dès le début de l'an prochain, un chargé de mission sera nommé pour mener conjointement deux types d'activités : une activité de veille scientifique sur les compétences et les potentialités actuelles de l'INRA en matière de pollution et contamination des sols (le domaine dans lequel l'INRA a acquis le plus de connaissances), en incluant les collaborations avec d'autres organismes (ADEME, CNRS, CEMAGREF, etc.), et un travail de réflexion sur l'expertise en environnement (conduite de l'expertise, organisation au sein de l'INRA, etc.).

Au CEA, une réflexion de fond est également en cours pour établir une doctrine générale dans toutes les directions scientifiques, et en particulier au sein de la mission environnement, créée en juin 1995. Cette réflexion est directement liée au travail d'identification d'« experts seniors » par une commission réunissant des scientifiques, de démarches scientifiques, de méthodes d'aide à la décision et d'études de dangers qui sont transposables hors du champ nucléaire.

Qui est responsable ?

L'aspect juridique de l'expertise constitue l'un des points fondamentaux de la réflexion engagée aujourd'hui, notamment la question de la part de responsabilité de l'expert ou de son organisme d'appartenance en cas d'incident. Une question qui a bien d'autres corollaires de nature déontologique : comment garantir l'autonomie de l'expert par rapport au demandeur (décideur) ? Dans quels cas et comment organiser une contre-expertise ? De quels moyens les scientifiques ou les organismes de recherche sollicités pourraient-ils se doter pour alerter les autorités compétentes ou le grand public en cas de nécessité ? Autant de questions qui devraient trouver des réponses dans les mois qui viennent.

* Source : Ministère de l'environnement :
« L'expertise en environnement dans les
EPST, 1995 ».

Annexe 3 : Bibliographie sommaire

Jean-Yves TREMOS : La Sociologie de l'expertise, Que Sais-je n° 3119, Juillet 96, PUF

M. CALLON, A. RIP, 1992 ; Humains, non Humains, morale d'une coexistence, in La Terre Outragée, Autrement, n° 1

CRESAL, 1985, Situations d'expertise et socialisation des savoirs, Actes du colloque organisé par le CRESAL

Denis DUCLOS : La peur et le savoir, La Découverte, 1989

François EWALD : L'Etat Providence, Grasset, 1986

Christine DOURLENS, J.-P. GALLAND, J. THEYS, P.H. VIDAL NAQUET (Dir) : Conquête de la Sécurité, Gestion des risques, L'Harmattan, 1991

J.-L. FABIANI, J. THEYS (sous la direction de) : La Société Vulnérable, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 1987

Jurgen HABERMAS, La Science et la Technique comme idéologie, GALLIMARD, 1973

Jurgen HABERMAS, Droit et Démocratie, GALLIMARD, 1997

C. PARADEISE, 1985, Rhétorique professionnelle et expertise, Sociologie du Travail, n° 1

Philippe ROQUEPLO : L'expertise scientifique, consensus ou conflit ? in « La Terre outragée », Autrement N° 1, 1992

J. THEYS, 1992, (Sous la Direction de, avec B. KALAORA) – La Terre outragée, les Experts sont formels, Autrement, Série Science et société, 1992

Hans Georg GADAMER : L'Héritage de l'Europe, Payot-Rivages, 1996 (article ; « Les limites de l'expert »)

J.-P. GALLAND : Expertises scientifiques et Décisions publiques, in Annales des Ponts et Chaussées, 1997, N° 81

Association GERMES : Environnement Sciences et Politiques, Cahiers n° 13 et 14, 1991 et 1992

G. DECROP, J.-P. GALLAND et C. GILBERT, 1995 (Sous la Direction de) : Actes d'expertise et responsabilités : le risque Montagne in Techniques, Territoires et Sociétés, N° 28, Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Jérôme RAVETZ : Connaissance utile, Ignorance utile in « La Terre outragée », Autrement, 1992

Ulrich BECK : Risk Society – Towards a New Modernity, Sage, London, 1992

Franck FISCHER : Policy Expertise and the « New Class ». A Critique of Neoconservative Thesis in Confronting Values in Policy Analysis, 1987, Sage Publications

Marc MORMONT : Dispositifs d'expertise et changement global, 1995

MAX WEBER : Le Savant et le Politique,

Edgar MORIN et SAMI NAIR : Une politique de civilisation, ARLEA, 1997

Actes du colloque en l'honneur de **Martine BARRERE**, Science Pouvoir et Démocratie, Paris, 1996 (à paraître)

Numéro spécial de la revue « **Science and Public Policy** » sur l'expertise scientifique en Europe, Vol. 22 Number 3 June 1995

C. JOIN-LAMBERT (Dir) : L'état moderne et l'administration. Nouveaux contextes, nouvelles éthiques, nouveaux experts, LGDJ, 1994

Michel BOUVIER : Pensée de la complexité et idéologie de la compétence in « L'Etat moderne et l'administration », LGDJ, 1994

L. SFEZ, Science et Pouvoir, la Question des experts, in « Système et Paradoxe » Seuil, 1993

Norbert ELIAS, Engagement et Distanciation, FAYARD, 1993

C. RESTIER MEILLERAY : Experts et expertise : Des mots qu'il faut traduire, Revue Française de Sciences Politiques, 1990.

Jacques THEYS : Le Savant, le Technicien et le Politique in « La Nature en Politique », L'Harmattan, 1993

Tom HORLICK JONES et Bruna de MARCHI : The Crisis of Scientific Expertise in fin de siècle Europe, in « Science and Public Policy », Juin 1995

Yannis PAPADOPOULOS : Complexité sociale et politiques publiques, MONTCHRESTIEN Collection Clefs, 1995

Marie-Angèle HERMITTE : Le Sang et le Droit, Editions du Seuil, 1996

Olivier GODARD : Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés in « Environnement et Economie », INSEE, 1994

C. DOURLENS : Le Pragmatisme sans l'action publique aujourd'hui in « Rationalité ou Pragmatisme », Annales des Ponts N° 75, 1995

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT – Service de la Recherche, DGAD, L'expertise en environnement dans les établissements publics de recherche scientifique, 1995

MINISTERE DE LA RECHERCHE, M. CLAVERIE, L'expertise dans les établissements publics de recherche, Janvier 1993

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, DRAST, Document de cadrage en vue de l'application de la directive du 23 janvier relative à l'orientation des CETE, 1997

