



## **Groupement d'Analyses et d'Etudes de Loire-Atlantique**

# **Place de l'expertise scientifique dans la décision politique**

**RÉDACTEURS**

**Annie et Michel BRUNET**

**Février 2015**



## Nécessité d'une expertise :

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

## Définition de l'expertise (d'après G.Fioraso<sup>1</sup>)

L'expertise est une mesure d'instruction par laquelle des experts (personnes ayant acquis une connaissance approfondie par l'expérience, la pratique) sont chargés, en réponse à une demande spécifique et bien définie faite par une autorité administrative, une structure ou un tiers sur un sujet donné de mener une étude scientifique et/ou technique » (*Charte CNRS*).

Cette étude conduit en général à un rapport d'expertise et, selon la demande, à des interprétations, voire des recommandations.

Son rôle est d'apporter une aide aux décisions : servir de conseiller scientifique à ceux qui ont mandat à décider (monde politique ou industriel).

Le recours à l'expertise est incontournable et croissant, pour la justice, la politique, les citoyens, d'autant plus depuis l'inscription du principe de précaution dans la Constitution française en 2005<sup>2</sup>.

Le recours à l'expertise est nécessaire pour éclairer la décision politique, mais pas pour s'y substituer.

La variété et la complexité des questions techniques interférant avec les décisions politiques nécessitent des expertises réalisées par des collègues d'experts, toutes les compétences requises ne pouvant être que rarement réunies en une seule personne.

Ces collègues d'experts peuvent être des Sociétés Savantes, des Académies, des Sociétés ...

## Institutions relatives à l'expertise

Des institutions politiques telles que le Parlement ont créé des outils

---

<sup>1</sup> OPECST, Secrétaire d'Etat chargée de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche auprès de la Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

<sup>2</sup> « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

permanents pour aider aux décisions :

-- **Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques**, l'**OPECST**, pour « informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifiques et technologique afin, notamment d'éclairer ses décisions », - recueillir « des informations, mettre en œuvre des programmes d'études et procéder à des évaluations ». La **DGRST** (*Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique*) a joué le même rôle auprès du Premier Ministre de 1958 à 1981 et a été supprimée pour des raisons politiques. Elle a été remplacée par la **DGRI** (*Direction Générale de la Recherche et de l'Innovation*) en février 2014.

-- **Agences d'Etat**, dans les domaines de la Maîtrise de l'Energie (**ADEME**), de la gestion des Déchets Radioactifs (**ANDRA**), de la Sécurité Sanitaire (**AFSSAPS**, **InVS**, **EFS**, **INERIS**, **AFSSET**, **ANAES-HAS**)

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

-- **Autorités administratives indépendantes**, à décisions exécutoires sans relever de l'autorité du gouvernement, limitées à un domaine précis.

Exemples : **ASN** (*Autorité de Sûreté Nucléaire*), **CCNE** (*Comité Consultatif National d'Ethique pour les sciences de la vie et de la santé*), **CNIL** (*Commission Nationale de l'Information et des Libertés*), **CRE** (*Commission de Régulation de l'Energie*)

-- **Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA)**, qui remplissent une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'Etat ou d'une collectivité territoriale.

-- **Institutions Indépendantes** : **CRII-RAD** (*Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité*), créée par Michèle Rivasi, **CRII-GEN**, (*Comité de Recherche et d'Information Indépendantes sur le Génie Génétique*), créé par Corinne Lepage, **Observatoire de Vigilance et d'Alerte Ecologique**, créé par Corinne Lepage et Michèle Rivasi.

-- **Agences européennes** pour analyse et gestion du risque. Elles sont nombreuses.

-- **Organisme international** : le **GIEC** (Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du climat), regroupant à peu près tous les pays membres des Nations Unies. C'est un organisme qui effectue une évaluation et une synthèse des travaux de recherche menés dans les laboratoires du monde entier au moyen des publications reconnues mondialement.

**Remarque** : Cela représente de nombreux organismes qui ont des capacités d'expertise scientifiques différentes. C'est souvent le Pouvoir qui choisit les experts en fonction de leurs compétences, mais peut-être aussi en fonction de

leurs opinions. Certains organismes n'ont qu'un pouvoir de consultation, mais peuvent avoir un écho important sur le plan médiatique. D'autres ont un pouvoir décisionnel sur des sujets précis.

### Choix des experts

Comment les experts sont-ils choisis ?

1-Examinons par exemple la composition de l'**OPECST** : C'est l'organisme qui est normalement consulté par les parlementaires. Il est composé de 18 députés, de 18 sénateurs et d'un Conseil scientifique de 24 membres, choisis pour leurs compétences scientifiques, membres éminents issus principalement de l'Université (professeurs, membres du CNRS, de l'Académie des Sciences, Académie des technologies, etc...), touchant des spécialités différentes. 24 membres scientifiques pour 36 politiciens, et l'avis final n'est que consultatif, tout comme les avis de la Cour des Comptes !

2-Concernant le **GIEC**, il comporte 2500 experts, mais c'est chaque pays qui a une voix aux Assemblées Générales. 191 états y participent, comme par exemple l'Afghanistan, Belize, ou le Bhoutan. A voix égale avec les Etats Unis ! Comment les experts du GIEC sont-ils nommés ? Il semblerait que le bureau directeur du GIEC choisisse parmi les candidats qui se présentent spontanément ceux qui sont les plus compétents. Sont-ils indépendants ?

3-Quand à l'**ADEME**, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, elle est fille de l'**AFME** (*Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie*) et petite fille du **COMES** (*Commissariat à l'Energie Solaire*).

Le COMES, créé en 1978, est le tout premier organisme destiné à promouvoir l'utilisation de l'énergie solaire; il a contribué à définir des projets, leur financement, leur évaluation. Ce fut le tout début de l'essor des énergies renouvelables et c'est dû au choix du décideur, en l'occurrence, le Président de la République de l'époque, qui a vu tout de suite l'intérêt de développer les champs d'application du COMES.

### Lois et charte

-- **Loi de 2004 sur l'expertise** : elle précise les principes directeurs : indépendance, objectivité, délimitation précise de la mission, dernier état des connaissances scientifiques, formation des experts, pluridisciplinarité, principe du contradictoire, transparence des travaux.

-- **Loi ESR**, loi relative à l'enseignement Supérieur et à la Recherche, (2007-2013) la mission d'expertise est mentionnée pour les chercheurs publics.

-- **Lois du Grenelle de l'Environnement** (2007-2009) qui suscitent le besoin d'expertise.

-- **Charte nationale de l'expertise** scientifique et technique confiée par le **MESR** (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche) aux directeurs du **Cemagref** et de l'**Ifremer**, dont le suivi et le respect sont assurés par le **CSRT** (*Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie*), en 2010.

Contenu de la charte :

- mise en place d'un cahier des charges précis par le commanditaire et convention cosignée par le commanditaire et le commandité

- association des parties prenantes (associations, entreprises, collectivités) aux missions d'expertise confiées aux organismes publics.

- gestion des conflits d'intérêt, accrus par le développement de la recherche partenariale public-privé : nécessité de transparence et d'information sur les liens d'intérêt existant avec éventuellement appel à des médiateurs.

- traitement systématique des alertes environnementales et sanitaires pour les établissements signataires qui sont tenus de donner suite.

### **Expertise scientifique et démocratie<sup>3</sup>**

Dans les démocraties, la légitimité politique provient du choix des citoyens qui ont élu le "décideur". Or, le monde étant de plus en plus complexe et imprégné de sciences et de techniques, le décideur a de plus en plus besoin d'avoir recours à une expertise scientifique comme aide à la décision. C'est d'ailleurs la même chose dans le monde industriel. Mais la décision repose en principe sur le débat public, donc sur les convictions du citoyen. Il peut y avoir désaccord entre la légitimité démocratique et la rationalité scientifique.

### **La perception des sciences : une culture du soupçon**

De plus en plus, les experts sont disqualifiés. Les avis s'appuyant sur une expertise reconnue par la communauté scientifique sont souvent soupçonnés de conflits d'intérêt. Tout le monde a le droit d'être écouté en tant que citoyen quand il donne son avis sur le nucléaire sauf les physiciens, sur les vaccins sauf les médecins, sur les OGM sauf les biologistes et sur les gaz de schiste sauf les géologues. La nécessité de l'expertise et sa concomitante dévaluation, voire disqualification, pose question.

### **Le contexte de la légitimité politique**

Il y a deux sources de légitimité des décisions politiques

---

<sup>3</sup> D'après les conférences de Yves Bréchet de l'Académie des Sciences

1-En démocratie, la légitimité politique repose sur le peuple ou ses représentants.

2-Il doit y avoir adéquation de la décision politique avec le bien public. Ce dernier n'est pas forcément le même pour tout le monde. Il y faut une approche objective et rationnelle.

Il y a hiatus entre les 2 légitimités : légitimité démocratique et pertinence technique. La légitimité démocratique est acquise de droit par le citoyen, tandis que la compétence technique doit s'acquérir.

### **Un équilibre fragile.**

Il existe un équilibre fragile entre la légitimité démocratique et l'expertise rationnelle. Une excessive confiance dans l'expertise, où le citoyen n'aurait plus qu'à entériner les avis des experts conduirait à une direction technocratique de la cité. Une excessive défiance des experts peut conduire à des décisions absurdes, en toute légitimité démocratique. Elle porte en elle la manipulation idéologique de l'information.

Maintenant que l'information est accessible à tous, par l'écrit, les ondes et internet, information qui n'est souvent pas rationnelle, influencée par les divers courants d'opinion, tentée par la vision catastrophiste des événements, toujours plus vendeuse que lorsque tout va bien, il y a maintenant une défiance quasi systématique vis à vis des experts.

### **Les causes : une technicité croissante, une image dégradée, une information déficiente**

-Une technicité croissante des décisions politiques

Bien des domaines impactent fortement la vie du citoyen et sont très complexes techniquement. La complexité technique nécessite un niveau technique rarement accessible au citoyen. Or, l'avis du citoyen, légitime du point de vue démocratique, devient pratiquement indépendant de la légitimité rationnelle. Pour éviter des décisions politiques absurdes, il faut un lien entre l'opinion publique et les experts.

-Une image de la science qui se dégrade

Il y a une méfiance vis à vis de la science à cause d'erreurs entraînant la peur, telles que les gaz de combat, la pollution dues aux produits chimiques, les accidents nucléaires, etc...

-Une information déficiente

Les informations scientifiques sont rares et incomplètes, présentant les résultats mais pas les raisonnements. Les politiques ont généralement des connaissances scientifiques faibles : 1 % des hommes politiques (ministres et

parlementaires) ont fait des études scientifiques. Il doit en être de même pour les journalistes ! Cela laisse à penser que toutes les idées sont équivalentes et que chacun est libre de choisir.

Le principe du journalisme est de se faire une opinion par soi-même, et d'être critique envers les témoignages qui profitent aux intérêts du témoin. Cela conduit à refuser à priori l'avis de l'expert, confondant le raisonnement et le témoignage. De plus, l'expert est souvent suspect de conflit d'intérêt, notamment dans les domaines nucléaire et pharmaceutique.

### **La disqualification des experts et les expertises parallèles**

#### **-La disqualification des experts**

La confusion entre un raisonnement scientifique et un témoignage conduit à traiter sur un pied d'égalité le pour et le contre indépendamment de la solidité de l'argumentation. Les journalistes montent en épingle les dangers potentiels en passant sous silence les bienfaits avérés. La nécessité de présenter une information comme une confrontation conduit à la recherche d'une contre-expertise pour chaque expertise. Ce sont des "expertises dites indépendantes" qui n'ont pas les critères de compétence des expertises officielles, qui manquent de transparence et sont de facto des expertises militantes "anti".

#### **-Le développement des expertises parallèles**

Ces expertises parallèles sont indépendantes des groupes de pression politiques, industriels ou commerciaux, mais ce sont des citoyens bénévoles qui la plupart du temps manquent de méthodes, connaissances scientifiques, de moyens de financement, de reconnaissance par les pairs. Ils sont demandés pour une expertise contradictoire et non pour une expertise objective.

### **Les conséquences**

La démocratie directe favorise le débat public en remplacement de l'expertise. Il est une estrade pour l'expression du militantisme "anti". Les médias favorisent les expertises parallèles, en développant les craintes et les peurs du public.

La "science citoyenne" est une pseudo-science, avatar des expertises parallèles, qui consiste à demander une intervention directe du citoyen ou des organisations non scientifiques dans la définition des programmes scientifiques, notamment dans le domaine de l'écologie et du nucléaire.



## **Entre la transparence et la réserve ; le statut du scientifique auprès du politique**

Le conseiller scientifique d'un gouvernement se doit d'avoir une franchise absolue avec celui qu'il conseille et une réserve totale vis à vis de la publicité de son avis, pour découpler l'expertise et la décision. Son avis doit avoir un poids qui est donné uniquement pour son contenu scientifique et technique. Reste au décideur de faire bon usage de ces conseils. Il lui faut une formation suffisante pour pouvoir prendre conscience de la différence entre un raisonnement scientifique et un témoignage, entre un avis et une opinion, entre une démonstration et une plaidoirie.

## **Conclusion**

Le phénomène de disqualification des experts est dangereux pour la rationalité des décisions politiques dans une démocratie. Il se nourrit de l'image dégradée de la science et du goût des médias pour faire peur.

-Une nouvelle forme d'expertise indépendante

Des scientifiques ont créé des structures d'expertise indépendantes, non institutionnelles, valables quand elles sont transparentes, de qualité reconnue par leurs pairs, mais étant indépendantes, elles sont rarement consultées par les décideurs.

-La science comme culture

Pour que les décideurs fassent bon usage des conseils des experts, il faut développer la culture scientifique par la démarche scientifique, le raisonnement, l'expérimentation, la validation ou l'invalidation d'un modèle, le développement de l'esprit critique. Cette démarche doit être inculquée à tous les citoyens par un enseignement dès l'école primaire. Une expérience à développer pour les classes primaires est, "la main à la pâte", créé par Georges Charpac, prix Nobel de physique. Elle doit continuer au collège, dans les écoles de journalisme, dans les instituts d'école politique, à l'école de magistrature et à l'ENA, ainsi que dans les écoles commerciales et financières, pour que tous comprennent la différence entre un raisonnement et un témoignage et que l'expertise tienne parfaitement son rôle d'aide légitime et rationnelle à la décision politique.

Il ne s'agit pas pour le politique d'être un puits de science, mais de s'initier à la pratique du raisonnement scientifique et de prendre en compte les avis des experts.

## Bibliographie

### **Yves Bréchet**

Yves Bréchet est membre de l'Académie des sciences, physicien spécialiste des matériaux, Haut Commissaire à l'Energie Atomique et professeur au Collège de France. Il a fait à Bruxelles une conférence le 20 juin 2013 sur l'expertise scientifique dans la décision politique et une autre le 17 mai 2014 à l'Association française pour l'Information Scientifique, "former et informer les décideurs".

**Geneviève Fioraso**, L'expertise scientifique et technologique au service de la décision publique. (2011°

Geneviève Fioraso est Secrétaire d'Etat à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche, auprès de la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, membre de l'OPECST.

**Zdenka Dobiasova**, L'expertise scientifique et la décision publique

C'est le mémoire de Master en Administration Publique de Melle Zdenka Dobiasova, issue de l'ENA, promotion 2006-2008