

Scientifique recherche décideur désespérément

**Expertise : propositions
pour hâter la fin d'une
exception française.**

par Franck Huiban

Ingénieur des mines,

Drire Alsace

et Cyrille Vincent

Ingénieur des mines,

Drire Lorraine

En France, la recherche publique en environnement présente une organisation dispersée. Les chiffres sont difficiles à consolider, mais quelques indicateurs suffisent à mettre en évidence le retard de notre pays. En 1996, au sens strict, 2 300 chercheurs « équivalents temps plein » se consacraient à l'environnement, pour un budget de 2,1 milliards de francs. Dans une acception étendue, on comptait 4 600 personnes et 4,3 milliards. La presse critique sévèrement le manque de cohérence entre les recherches et leur décalage par rapport aux préoccupations de la société. Diverses études confirment ce constat.

De fait, les questions d'environnement embarrassent les responsables politiques et administratifs : ils ne peuvent décider sans appui scientifique. Ils souhaitent donc orienter les travaux de recherche, pour disposer, le moment voulu, des connaissances, des méthodes, des compétences nécessaires à leur action.

Hélas, le pilotage de la recherche selon les besoins du décideur ou les attentes de la société est un exercice périlleux. Le chercheur travaille à long terme, et défend jalousement l'indépendance de la « République autonome des Sciences ». Le décideur, pris par l'action, ne sait pas hiérarchiser ses besoins en matière

d'environnement. Aussi, tout en affichant une préoccupation commune pour l'environnement et en réclamant plus de recherche et de coordination, ils collaborent à grand peine. Des exemples de réussite existent à petite échelle, mais le rêve de certains fonctionnaires de l'environnement qui, pour se tirer définitivement de l'em-

Si les réflexions menées dans l'administration française se focalisent pour la plupart sur le pilotage de la recherche publique, nous pensons que des progrès sont à accomplir dans l'utilisation des compétences.

barras, souhaite un pilotage centralisé de l'ensemble des travaux scientifiques, nous paraît en décalage flagrant avec la réalité. Etant donné les rapports de force entre chercheur et décideur et la complexité intrinsèque des questions d'environnement, on ne sait pas piloter la recherche dans ce domaine, mais seulement l'orienter, avec patience,

persévérance et modestie. Voilà qui n'arrange guère les affaires des responsables politiques et administratifs qui ont à instruire, dans l'urgence, des dossiers d'environnement aux forts enjeux.

Une question : du bon usage de l'expertise

Mais quel est le projet du décideur ? Orienter les travaux scientifiques vers les sujets qui lui permettront, le moment venu, de disposer des meilleurs experts ? Ces spécialistes, les utilise-t-il correctement ? Si les réflexions menées dans l'administration française se focalisent pour la plupart sur le pilotage de la recherche publique, nous pensons que des progrès sont à accomplir dans l'utilisation des compétences.

Certes, l'expert, qui inscrit son action dans un environnement complexe (voir la figure ci-contre), peut être l'objet de multiples controverses. Sont mises tour à tour en question son indépendance, sa compétence et sa légitimité.

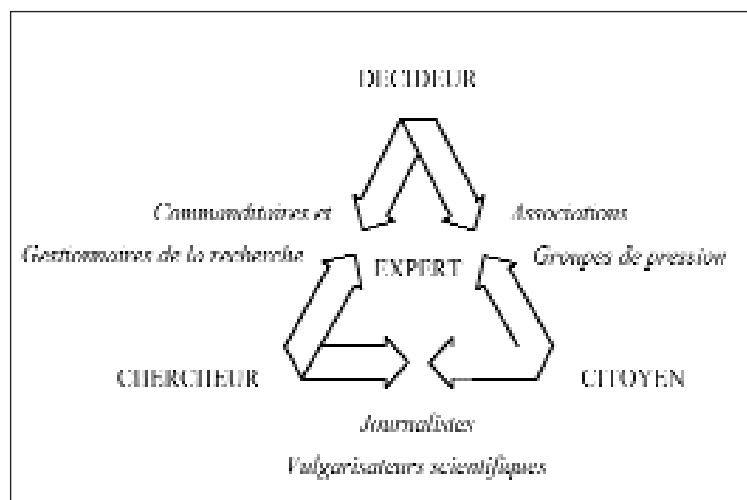
L'indépendance est une condition *sine qua non* de la confiance des journalistes. Après le nau-

frage de l'Erika, on découvre que le Cedre, organisme de recherche spécialisé en pollution marine, est en partie financé par les industriels du pétrole. La voix de certains scientifiques, expliquant que la participation des industriels du pétrole, dotés de remarquables capacités de recherche, était indispensable pour asseoir la crédibilité du Cedre, et qu'au demeurant, il était juste que le secteur privé participe à l'effort national de recherche sur la pollution, eut beaucoup de mal à se faire entendre dans la tempête médiatique. La compétence des experts est elle aussi mise en doute. Le

Naturellement les acteurs du monde de l'environnement sont confrontés quotidiennement à la dépendance des experts. Mais, plutôt que de s'en accommoder, la majorité le déplore et les rapports fleurissent pour réorganiser l'expertise scientifique selon le même slogan : « plus d'indépendance ».

public accepte la controverse, qu'il sait nécessaire au progrès des connaissances scientifiques. Il tolère moins bien la contradiction.

La légitimité des experts pose question : l'expert en environnement serait-il un conseiller tapi dans l'ombre du trône, profitant de la complexité des questions posées pour orienter les choix du Prince au service d'intérêts inavouables ? Laissant de côté tout fantasme, constatons l'absence de statut pour les experts scientifiques. La diversité de leurs origines, de leurs compétences, de leurs mandats, donne libre cours à la confusion.



L'environnement de l'expert, médiateur entre la communauté scientifique, les pouvoirs publics et la société.

DR

L'expert

« à la française »

En mars 1994, un atelier du programme interdisciplinaire de recherche en environnement du CNRS aboutit à la définition suivante : "Un expert est une personne ou une institution, choisie en fonction de sa compétence, pour faire, dans le cadre de procédures, des évaluations impartiales à partir de faits scientifiques." La notion d'évaluation impartiale est le fruit d'une longue tradition, qui remonte à René Descartes en passant par Louis Pasteur, le bon savant auquel Napoléon III demanda, en toute simplicité, d'éradiquer la maladie du ver à soie. Elle renvoie à l'idée d'une vérité absolue, accessible et partageable entre tous. L'expert dont il est question ici, est un scientifique sûr de lui, qui daigne s'intéresser à un problème public, et trouve évidemment une solution adaptée. Les sujets les plus controversés, tels l'utilisation des OGM dans l'alimentation, une question d'une remarquable complexité scientifique où s'imbriquent étroitement les valeurs et les faits, ne résisteraient pas à ses capacités d'analyse hors du commun. Vouant sa vie à la Science, il serait naturellement désintéressé et indépendant.

A cette conception traditionnelle, mal adaptée au traitement des questions d'environnement, nous souhaiterions substituer une nouvelle approche, qui prend acte de l'irréductible complexité des problèmes à traiter et réfute les trois idées suivantes :

- ✓ un bon expert est indépendant ;
- ✓ une bonne expertise se réduit au rapport d'un bon expert ;
- ✓ l'expertise publique est la référence.

L'indépendance des experts, un faux débat

En premier lieu, tout expert, même public, connaît une dépendance financière. Ainsi, l'Inra a pour mission le développement de l'agriculture. Or, longtemps, a prévalu le culte de la productivité. Dans les laboratoires de génie génétique, le sujet vedette était le développement d'OGM plus productifs, plus résistants, tandis que le chercheur qui s'aventurerait à étudier les dangers de

ces organismes se voyait freiné. Aujourd'hui, naturellement, le vent a tourné.

En second lieu, l'expert subit une « dépendance idéologique ». Le spécialiste, appelé comme expert sur une question d'environnement, a nécessairement une vision prospective, une opinion sur les décisions politiques à prendre dans son domaine. D'ailleurs, qui détient la meilleure compétence sur des sujets à caractère scientifique ou technique, si ce n'est ceux qui en font profession ? Où trouver des experts du pétrole si ce n'est dans le secteur pétrolier, que ce soit chez les exploitants, dans les laboratoires de pétrochimie ou dans les associations intéressées par le sujet ? L'expert appelé sera donc une personne travaillant au quotidien dans la communauté du pétrole, lisant la presse technique et participant à la vie du secteur, aux débats qui l'animent. Il est naturel,

Or, l'idéal de l'expert indépendant est loin d'être revendiqué unanimement de par le monde. Lors des négociations des directives européennes, les expertises sont fabriquées comme des instruments de négociation, des plaidoyers.

même souhaitable, qu'il ait une connaissance détaillée des sujets les plus controversés. Mais alors, il aura sans doute développé sa propre opinion.

Enfin, l'expert est dépendant de sa formation, de son expérience et des moyens dont il dispose pour instruire les dossiers. Il

existe rarement une « bonne » réponse sur l'environnement, et l'angle d'attaque choisi par l'expert privilégiera certains types de solution.

Naturellement, les acteurs du monde de l'environnement sont confrontés quotidiennement à la dépendance des experts, et à l'aspect irréductiblement politique et normatif des problèmes abordés. Mais, plutôt que de s'en accommoder, la majorité le déplore et les rapports fleurissent pour réorganiser l'expertise scientifique selon le même slogan : « plus d'indépendance ».

Or, l'idéal de l'expert indépendant est loin d'être revendiqué unanimement de par le monde. Lors des négociations des directives européennes, Allemands et Hollandais sont passés maîtres dans la rédaction rapide de rapports fleuves par des armées d'experts, qui leur permettent de noyer leurs contradicteurs sous une quantité d'arguments difficiles à intégrer et donc à contredire. Les expertises sont fabriquées comme des instruments de négociation, des plaidoyers.

En France, la pratique n'est pas toujours si différente. Les constructeurs automobiles mènent d'actives recherches sur la spéciation des particules

diesel pour se préparer aux débats sur la nocivité du procédé. Le secteur associatif rapproche également les fonctions d'expert et d'avocat, comme le reconnaît ouvertement devant nous Arnaud Apoteker, responsable chez Greenpeace : « L'éthique passe avant le scientifique, nous choisissons les arguments qui permettent d'aller vers de

Il faut, au contraire, reconnaître l'appartenance de l'expert, une appartenance qui fonde sa compétence, mais dans le même temps, le place dans un écheveau d'intérêts.

meilleures solutions pour l'environnement ».

Dans une publication du groupe de réflexion sur l'économie des transports urbains rédigée il y a plus de vingt-cinq ans, de hauts responsables administratifs soulignent que dans la sphère publique les expertises servent aussi à « négocier ».

Pourtant, le discours officiel cherche à préserver l'illusion d'experts indépendants, oracles d'une vérité objective. Comme dans ce paradigme de référence la vérité est unique, la divergence des points de vue y est intolérable. Dans ce schéma, les désaccords s'expliquent, soit par les erreurs des experts, soit par une tromperie. Une large part du débat consiste alors à prouver la compétence et l'indépendance de ses propres experts, l'incompétence ou la subordination des experts des parties

adverses. Combien de fois entend-on, à propos d'une étude d'impact préalable à l'ouverture d'une usine, les écologistes décrier la collusion entre les pouvoirs publics et le monde économique, les industriels dénoncer l'incohérence et l'incompétence du secteur associatif ?

Nous proposons, pour dépasser la crise que connaît aujourd'hui l'expertise en environnement, de remettre en cause la conception d'un expert indépendant, oracle du savoir. Car cette conception, vide de sens, focalise le discours sur un faux débat. Il faut, au contraire, reconnaître l'appartenance de l'expert, une appartenance qui fonde sa compétence, mais dans le même temps, le place dans un écheveau d'intérêts.

L'expertise, une construction collective

Tous les professionnels s'accordent pour affirmer qu'une expertise en environnement est par nature interdisciplinaire. Mais il y a une tendance pernicieuse : se contenter de brocher ensemble des rapports d'experts.

Une mésaventure tropicale permet d'en mesurer les risques. Une grande compagnie décide de construire un

barrage en Guyane. Le projet est d'envergure, de nombreux spécialistes sont appelés. L'étude est divisée par discipline et aucun des experts n'émet, dans le cadre étroit de sa spécialité, la moindre objection à la construction de l'ouvrage. Malheureusement, certaines questions ne sont traitées par aucun professionnel. Lors de la mise en eau, des populations de singes se trouvent ainsi prises au piège ; et il faut évacuer les primates réfugiés sur des bosquets émergés par hélicoptère ...

Hélas, l'anecdote cède le pas au drame. Le rapport des "experts de la flore" indiquait que l'on pouvait sans remords noyer la vallée. Mais les contraintes climatiques imposent, pour l'économie de l'exploitation, de faire varier de manière saisonnière le niveau du lac de retenue. Sous le climat tropical, une forte végétation se développe en période basse, qui se trouve noyée en période haute, et provoque en se décomposant un dégagement massif de méthane. On avait réalisé une « usine à CH₄ », situation assez regrettable pour l'effet de serre. Plus grave. Les sols locaux présentent une forte teneur en mercure. Ce métal est un poison violent qui, par chance, n'est pas directement assimilable par l'organisme. Il faut auparavant qu'il soit transformé en

méthyl-mercure... Ce qui est dorénavant possible grâce au méthane dissout dans le lac.

On voit ici combien la mise en perspective critique des rapports d'experts est souhaitable, et presque à tout coup indispensable quand il s'agit d'étudier les systèmes complexes de notre environnement.

Et ce travail est possible, comme l'a démontré Annie Sugier lors de l'expertise du groupe Radioécologie Nord Cotentin. Nous retiendrons trois commandements de cette expérience.

Un coordinateur doit prendre en charge le projet d'expertise. Il doit constituer des groupes d'experts dans lesquels sont représentés l'ensemble des compétences mais aussi des intérêts en cause. Le mandat de chaque participant doit être clairement exposé.

Doivent ensuite être mises en place des procédures garantissant la progression et la qualité de l'expertise. Il s'agit de définir un agenda permettant au groupe de travailler de manière cohérente, de tracer l'ensemble des informations (qui a pris quelle position, en invoquant quels arguments...) et, naturellement, de permettre à chacun de s'exprimer et d'être entendu.

Enfin, le « rapport d'expertise » final ne doit pas tout

sacrifier à un consensus mièvre. Sinon, chacun prenant des marges de sécurité, le résultat n'apporte pas un éclairage argumenté sur la question posée mais se réduit à la sommation des incertitudes. Au contraire, le groupe d'experts doit s'obliger à mettre en perspective les différents discours. En clarifiant le langage de chacun, il exprime de manière claire pour le décideur les points d'accord et de désaccord, et les arguments sous-jacents. Ne combattons pas les positions atypiques dans l'espoir d'uniformiser le discours, mais dissipons les malentendus et les quiproquos. Dès lors, le décideur n'obtient pas de ses experts une décision toute prête, mais la mise en lumière des enjeux et un argumentaire construit, précisant les différentes options que défendent les groupes en présence.

L'expertise publique ne doit pas échapper à la concurrence

Les pouvoirs publics disposaient des grands corps techniques et administratifs pour élaborer le discours de l'État et préparer ses décisions, et d'établissements publics com-

me l'IPSN, le BRGM ou plus récemment l'Ineris, réputés être *la* référence scientifique. Aujourd'hui encore, le concept de « référence nationale » est au cœur de la politique menée par les grands organismes publics de recherche.

On note, en revanche, un long silence sur l'art et la manière de consulter les experts privés ou étrangers. Le génie français surpasserait-il à ce point celui de nos voisins européens ou d'outre Atlantique ? Ou bien, les différences de langage, de cultures sont-elles si profondes qu'elles rendent impensable l'appel à une expertise privée ou étrangère ? Plusieurs fonctionnaires de directions opérationnelles, confrontés à des décisions difficiles en matière d'environnement, nous l'ont pourtant bien avoué : les travaux menés à l'étranger sont une grande source d'inspiration. « Mon premier expert, c'est Internet », ira jusqu'à plaisanter l'un d'eux. Mais cet art, considéré comme peu glorieux, se pratique en catimini.

Certes, il ne faut pas renoncer à construire une expertise publique de qualité. Un échange d'informations permanent et une collaboration sur plusieurs années sont nécessaires pour qu'une équipe de scientifiques fournisse à l'État l'expertise dont il

a besoin. En outre, le recours à une contre-expertise, qu'elle soit publique ou privée, française ou étrangère, ne se révèle fructueux que si l'État reste en mesure de porter un jugement critique sur le travail de l'autre.

Mais il faut accepter de s'exposer à la concurrence. Aux États-Unis, sur le problème de la couche d'ozone, trois experts ont été sollicités, qui méritaient tous l'appellation de « référence » : une équipe d'universitaires, la célèbre NASA, et l'agence de protection de l'environnement (EPA). Aucun n'a perdu sa légitimité dans le débat.

En France, des initiatives timides mais fort intéressantes ont eu lieu récemment. Le ministère chargé de l'Environnement a demandé une contre-expertise au RIVM, suite à un rapport de l'Ineris sur la cargaison de l'Erika. On imagine la nuit difficile des experts français à la veille de la publication des analyses du RIVM. En réalité, les conclusions de l'institut néerlandais étaient conformes à celles de l'Ineris. Ce dernier a même gagné en crédibilité aux yeux des associations de défense de l'environnement.

Refuser de soumettre l'expertise d'État à la concurrence ne se justifie donc en rien : ni par une quelconque supériorité de l'appareil scientifique français,

ni par le risque que les organismes sous tutelle perdent leurs moyens et leur crédibilité.

Pour mobiliser l'expertise sur les grandes questions d'environnement, cessons les incantations réclamant des experts plus savants et plus indépendants. Les experts, publics ou privés, sont des avocats. Le décideur public doit s'en accommoder, apprendre à construire des expertises collectives et à organiser la concurrence entre les organismes porteurs de compétence.

Notes

(1) Construction d'un système d'indicateurs quantitatifs de la recherche publique en environnement : moyens et résultats (juillet 1999) caractérisant la recherche scientifique dans le domaine de l'environnement. Etude réalisée par l'OST, sous la responsabilité de Rémi Barré.

(2) Les études et les décisions. Synthèse des travaux du GRETU, Centre de gestion scientifique, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris. (1975)

(3) Célèbre organisme néerlandais de recherche en environnement et santé.