

L'expertise : un processus organisé, managé, collectif et ouvert, qui est au service des décideurs

Par Fabien SCHILZ*

Les récentes affaires sanitaires (comme celle du Mediator) ont remis au centre du débat la notion de conflits d'intérêts et le rôle de l'expertise dans le processus de décision, notamment en ce qui concerne le rôle de régulation de l'État. La déontologie française est attaquée pour ses faiblesses par rapport à celle du monde anglo-saxon.

La tendance actuelle, pour juger de l'indépendance de l'expertise, consiste à regarder individuellement chaque personne, *via* des déclarations publiques d'intérêts (DPI), qui obligent à déclarer les relations (notamment financières) que l'expert a avec les acteurs contrôlés. Cette démarche oublie cependant deux aspects. Le premier est le fait que l'idéologie ou les « croyances » d'un « expert » orientent plus l'avis de celui-ci que certains « intérêts » avérés, mais que ce point est difficilement mesurable ; le deuxième est le fait que l'expertise est un processus pluraliste et collectif.

L'organisation du processus de l'expertise, avec la mise en place de confrontations entre experts ayant des conceptions différentes, peut, sous réserve du respect d'un équilibre et d'un respect des règles, grandement contribuer à l'enrichissement de l'expertise, comme le montre l'exemple des Groupes permanents d'experts auprès de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), que certains participants au colloque ont cités. La participation d'experts mandatés par des exploitants (en petit nombre, intervenant en leur nom propre, de manière officielle et sous l'autorité d'un président indépendant) apporte un éclairage intéressant. Le fonctionnement de l'expertise judiciaire en vase clos au sein d'un processus fermé semble à certains beaucoup moins intéressant que celui qui a cours dans le monde médical (ou dans d'autres secteurs), où des confrontations entre experts permettent d'enrichir le processus d'expertise.

Pour l'autorité décisionnaire, l'expertise doit être managée et doit pouvoir être challengée. Manager l'expertise commence déjà par le fait de poser la bonne question aux experts, ne serait-ce que pour éviter de s'entendre en permanence répondre qu'il faut plus de financement et de recherches pour pouvoir conclure, puis cela se poursuit par le fait de définir ses attentes. L'exemple de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été cité à ce propos : lorsqu'une question lui est posée,

celle-ci procède à la nomination d'un rapporteur qui appartient à un comité d'experts pérennes (qui ont tous signé une déclaration publique d'intérêts (DPI)). Le rapporteur présente le sujet au comité, qui fait connaître son avis au directeur général de l'agence, lequel rend à son tour l'avis de l'agence avec des processus différents selon le secteur concerné (très intégré pour l'agroalimentaire, bien moins pour les sujets environnementaux), mais qui peuvent rester très longs et peu conclusifs. La tentation chez certains experts est de ne jamais conclure, en demandant des recherches complémentaires : c'est cette difficulté que doit surmonter le décisionnaire, car l'incertitude et le temps économique doivent aussi être pris en compte.

Si l'autorité ne dispose pas des compétences en interne pour échanger, discuter, challenger l'avis des experts, voire s'y opposer, elle risque soit d'abandonner le pouvoir de décision à l'agence d'experts et de récréer ainsi le mélange fâcheux évaluateur/décisionnaire, soit de prendre des décisions sur la base d'évaluations incomplètes des enjeux et ainsi de sous-estimer les enjeux avancés par l'expertise. Certains des participants au colloque ont cité l'exemple d'un ministère qui n'a pas suivi pendant des décennies les avis émis par ses propres organes d'expertise, privilégiant d'autres intérêts socio-économiques.

Plusieurs participants ont signalé le manque de compétence en termes d'expertise socio-économique de l'administration, qui ne dispose pas en la matière d'un organisme public d'expertise, comme le sont l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dans le domaine des risques industriels, ou l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. La situation actuelle, qui conduit à faire appel en direct à des universitaires ou à des officines externes, sans qu'il y ait mise en œuvre d'une procédure du type des DPI, n'est pas satisfaisante pour l'autorité décisionnaire.

La question de l'indépendance ne peut bien évidemment pas être posée sans que soit abordée celle de son financement et de la rémunération des experts.

Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. Peut-on avoir confiance dans ces données lors-



qu'elles proviennent du porteur du projet ou de l'industriel ? Certains rappellent l'importance fondamentale de la métrologie dans la régulation de l'économie, une discipline faisant partie des métiers du Corps des Mines. L'expert intervenant en appui de l'autorité décisionnaire doit, *a minima*, réaliser des analyses indépendantes par sondage, pour pouvoir s'assurer de la pertinence des données fournies par l'industriel et pour pouvoir ainsi donner confiance dans ces dernières. L'exemple de la réglementation REACH est cité, avec sa montagne de données fournies par les industriels qui ont réalisé les tests imposés par cette réglementation et le fort besoin ressenti par certains pays (mais pas par tous) d'un test de la qualité de ces données.

Se poser la question de l'expertise uniquement en termes d'appui à l'autorité décisionnaire conduit à faire l'impasse sur les profondes mutations enregistrées ces dernières décennies : le temps où l'État (avec ses experts) pouvait décider seul sans prendre le temps de la concertation locale, voire même celui de la contre-expertise citoyenne, est désormais révolu. La crédibilité de l'expert aux yeux des citoyens est tout aussi importante que celle dont il doit bénéficier auprès du décisionnaire. Au niveau local, une certaine attente se manifeste visant à disposer d'experts n'appartenant pas au système, y voyant un gage d'indépendance (même si le fait d'être contre le système ne signifie pas pour autant que l'on soit indépendant...), et

l'on constate le développement, toujours au niveau local, de vraies compétences chez certaines personnes qui permettent ainsi de créer cette expertise pluraliste.

Deux tendances contraires, celle de la mondialisation et celle de la territorialisation, se confrontent actuellement dans le besoin d'expertise.

Si la concertation locale a beaucoup progressé (notamment *via* la création d'instances de concertation, telles que les commissions locales d'information (les CLI), et les commissions de suivi de sites (les CSS)), la communication en cas d'incident, notamment sur les médias rapides, reste très difficile, notamment en ce qui concerne les risques naturels à période de retour très longue. L'exemple de la tempête Xynthia est mis en avant, avec l'extrême difficulté d'expliquer le nombre important de morts alors même qu'une politique de prévention du risque d'inondation existe, que des mesures d'interdiction de construction avaient été proposées, mais qu'elles avaient été refusées par une partie de la population locale. La difficulté pour l'État de jouer son rôle de régulateur quand il s'agit de contraindre les collectivités locales est durement ressentie, notamment lorsque sont en jeu des conflits d'intérêts impliquant des décideurs. Malheureusement, ce sont souvent des accidents et des catastrophes qui créent ainsi des opportunités politiques permettant de faire avancer des réglementations qui étaient jusque-là bloquées.



Photo © Philippe Renault/ PHOTOPQR/OUEST FRANCE

« Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. »





L'acculturation au risque même si elle a progressé reste insuffisante, elle doit faire partie intégrante des cursus de formation. L'exemple du monde médical, où cette formation progresse, a été mis en avant. L'équilibre entre l'innovation et la gestion du risque est constamment en mouvement, avec en ce moment un discours ambiant sur le fait que la réglementation et le principe de précaution sont des freins pour l'économie française. L'exemple du récent rapport de la mission Lambert-Boulard sur l'inflation nor-

mative est mis en avant à ce propos, comme l'est aussi la circulaire sur l'interprétation facilitatrice des normes. Une communication équilibrée dans tous les sens de ce terme est indispensable pour éviter les deux écueils que sont l'excès de peur et le déficit de prudence.

Note

* Ingénieur des Mines.

