



SciencesPo.

Chaire
Développement durable

anses

agence nationale de sécurité sanitaire
alimentation, environnement, travail



L'expertise scientifique : dispositifs et nouveaux enjeux

COLLOQUE

Programme

18
JUN 2013

Actes du colloque

L'expertise scientifique : dispositifs et nouveaux enjeux

PROBLEMATIQUE

Depuis les crises sanitaires et environnementales des années 1980-90, l'expertise scientifique occupe une place grandissante dans le processus d'élaboration de la décision publique. L'institutionnalisation et la professionnalisation de l'expertise scientifique, via notamment la création des agences de sécurité sanitaire, suffisent-elles à répondre aux attentes et exigences parfois contradictoires des décideurs ou des différents groupes d'intérêt présents dans la société ?

Malgré les progrès réalisés en matière de veille et de sécurité sanitaire, de nouvelles crises ou alertes viennent questionner l'efficacité et la crédibilité des dispositifs d'expertise et leur gouvernance. Elles entretiennent un climat de défiance potentiellement préjudiciable à l'innovation dont certains déploiements sont vivement contestés. La persistance, voire la multiplication, de controverses autour des questions de santé et d'environnement témoigne de tensions entre science académique et expertise scientifique, et de confrontations ou de juxtapositions entre des savoirs experts et des savoirs profanes qui conduisent à de véritables affrontements quant à la nature même des connaissances mobilisables, à leur mode de production, de contrôle et de validation en vue d'élaborer la prise de décision.

Face à la complexité des sujets à traiter et aux enjeux sociétaux associés, face aux incertitudes entourant les connaissances disponibles et aux exploitations dont elles font l'objet dans l'espace public, suffit-il de se prévaloir de l'autorité de la science pour arbitrer des choix difficiles ? Des évolutions sont en cours, en matière de transparence et de prévention des conflits d'intérêt, de démocratisation de l'expertise, de protection des lanceurs d'alerte, etc. Des dispositifs innovants sont proposés tant par la communauté scientifique que par les agences en charge de l'expertise, mais aussi des associations.

Ces changements à l'œuvre participent finalement d'une réflexion plus générale :

- quelles fonctions et responsabilités allouer aux dispositifs d'expertise scientifique et à leurs acteurs, face à des soupçons récurrents de subordination à des intérêts économiques et/ou politiques ?
- quelles modalités de leur organisation et de leur gouvernance sont essentielles pour qu'ils puissent assurer ces fonctions ?

PROGRAMME

Ouverture

Laurence TUBIANA, directrice de la Chaire Développement durable de Sciences Po, et Marc MORTUREUX, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Conférence invitée

« *Trading Places: The Politics of Risk Regulation in the European Union and the United States, 1960 – 2012* » par David Vogel, professor at the Hass school of Business and in the department of political Science, University of California, Berkeley.

TABLE RONDE 1 : Pluralité et transformation des dispositifs d'expertise

Modérateur : Georges MERCADAL, président du Comité de dialogue radiofréquences et santé de l'Anses

« *L'évolution des systèmes d'expertise face à la rébellion des milieux* » par Francis Chateauraynaud, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales – groupe de sociologie pragmatique et réflexive (EHESS/GSPR)

Avec la participation de :

- Bertrand PANCHER, président de l'association Décider Ensemble
- Sybille VAN DEN HOVE, directrice de Median et professeur visitante, Université Autonome de Barcelone

TABLE RONDE 2 : Éthique et déontologie des acteurs de l'expertise

Modérateur : Dominique GOMBERT, directeur de l'évaluation des risques à l'Anses

« *La déontologie de l'expertise* » par Pierre LE COZ, président du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses.

Avec la participation de :

- Catherine BOURGAIN, Présidente de la Fondation Sciences citoyennes
- Stéphane FOUCART, journaliste, BOURGAIN, Le Monde
- Yves LÉVI, Professeur à l'Université Paris sud, Président du Comité d'experts spécialisés « Eaux » de l'Anses, membre de l'Académie des Technologies, de l'Académie nationale de Pharmacie, correspondant de l'Académie nationale de Médecine
- Gérard TOULOUSE, membre de l'Académie des Sciences et de l'Académie des Technologies

TABLE RONDE 3 : Signaux faibles et gestion des alertes

Modérateur : Sébastien TREYER - Directeur des programmes de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

« *Signaux faibles et alertes : quel traitement de l'incertitude ?* » par William Dab, médecin épidémiologiste, professeur titulaire de la chaire hygiène et sécurité au conservatoire national des arts et métiers

Avec la participation de :

- Gérard BAPT, Député, ancien président de la mission d'information parlementaire sur le médiateur, rapporteur de la proposition de loi sur le bisphénol A
- Daniel BENAMOUZIG, sociologue, chargé de recherche CNRS, professeur associé à Sciences Po. Centre de sociologie des organisations
- Ronan DANTEC, sénateur, rapporteur de la proposition de loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte
- Jean-Claude DESENCLOS, directeur scientifique adjoint à la directrice générale de l'Institut de Veille Sanitaire

CONCLUSION : Où va l'expertise de demain ?

Interventions de Marc MORTUREUX et de Laurence TUBIANA

Ouverture

Marc MORTUREUX

Directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Nous nous inscrivons dans une tradition de collaboration très fructueuse entre la Chaire Développement durable de Sciences Po et l'Anses. Cette collaboration nous permet d'élargir notre regard sur les sujets que nous traitons et d'ouvrir des perspectives plus larges que la seule évaluation des risques sanitaires.

Le sujet que nous abordons cette année fait débat. Il suscite beaucoup d'intérêt en termes d'expertise scientifique. De plus, il rencontre une audience importante car il se situe au carrefour de la science, de la politique et de la société.

Créée il y a trois ans, l'Anses est issue de la fusion entre l'Afssa et l'Afsset. Cette création a marqué trois grandes avancées dans le dispositif de sécurité sanitaire. D'abord le modèle de l'Anses est intégratif : il prend en compte les risques et les expositions de chacun dans la vie quotidienne. Ensuite la gouvernance de l'Anses est très ouverte à toutes les parties prenantes, limitant le risque de ne pas détecter les signaux faibles et anticipant l'émergence de nouveaux risques. Enfin le cadre déontologique est renforcé, grâce à un comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt indépendant de l'agence. Ces trois éléments constituent les facteurs clés pour instaurer une relation de confiance et asseoir la crédibilité de l'Agence. De plus, ils complètent son excellence scientifique. Le modèle, salué en France et à l'étranger, est basé sur la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques, préserve la responsabilité du politique au niveau de la décision.

La création de l'Anses, la transformation récente de l'Afssaps en ANSM, ou les évolutions d'autres agences démontrent que le sujet de l'expertise scientifique et les enjeux qui y sont liés sont loin d'être épuisés.

Laurence TUBIANA

Directrice de la Chaire Développement durable de Sciences Po

La place des enseignants se trouve entre la recherche académique, l'expertise scientifique et le politique. Sciences Po est au cœur de ces enjeux et de ces confluences.

Bruno Latour, parmi d'autres, réfute le statut d'expert, à travers l'analyse de controverses scientifiques et techniques. Les travaux du Centre de sociologie des organisations tentent de décrire les problèmes posés par l'institutionnalisation de l'expertise. Nous complétons cette réflexion lancée par la collaboration entre la Chaire Développement durable et l'Anses.

Les tensions sont nombreuses entre l'État et la société civile d'un côté, le statut de l'expertise de l'autre. Dans le cadre du débat sur la transition énergétique, auquel je participe, des experts ont été mis au service d'un Conseil de la transition énergétique représentant les parties prenantes. Les experts doivent être mandatés par le Conseil pour se saisir d'un sujet. Or le Conseil s'est vu obligé de revoir sa position par les experts, frustrés de pas être reconnus dans leur autorité. Cet exemple témoigne de l'ambivalence née d'une part de la nécessité de l'expertise et d'autre part, de la contestation du rôle des experts.

Nous avons supposé il y a vingt ans que des agences indépendantes pouvaient être créées. Toutefois, l'indépendance n'apparaît plus comme la seule source de légitimité puisque des controverses se font jour. L'objectif de l'Anses vise désormais à intégrer les évolutions relatives à la place de l'expertise scientifique.

Conférence invitée

David VOGEL

Professor at the Hass school of Business and in the department of Political Science, University of California, Berkeley

1) Introduction : « Trading Places : The Politics of Risk Regulation in the European Union and the United States, 1960 – 2012 »

There has been a shift in relative regulatory stringency between the United States and the European Union. From 1960-1990, American regulations tended to be more stringent than those adopted in Europe. Since 1990, European regulations are more likely to be risk averse, innovative and comprehensive than those adopted in the United States. Thus during the 1970s and 1980s the United States was more willing to restrict ozone depleting chemicals while more recently, GMOs are much more restricted in Europe than in the United States.

Levels of public anxiety regarding health, safety and environmental risks have increased in Europe and declined in the United States. Americans are more likely to believe that the level of government regulation is adequate while many Europeans still believe that they are exposed to more unacceptable risks. These public perceptions are partly linked to more important regulatory failures in Europe, which in turn have created pressures on policy makers to adopt more stringent regulations for better protection.

Historically in the United States, increases in environmental regulation and consumer protection were supported by both Democrats and Republicans. Recently, the divisions between Democrats and Republicans have increased, so it is much more difficult to enact new regulations. The views of Americans on environmental regulation are strongly related to their partisan identification. If they are Republicans, they are more sceptical of the need for additional regulation. If they are Democrats, they are more likely to support a stronger environmental regulation.

In 1995, Austria, Sweden and Finland joined the European Union. Along with Denmark, the Netherlands and Germany, they form a powerful coalition within the Council which is willing to support more stringent standards. The European Parliament has also been a strong force for pressuring the Commission and the Council to adopt more stringent standards, even though Green-Party members are in a minority in the EP.

In the mid-1980s, many European environmentalists and consumer groups were concerned that the single market would lower European consumer and environmental standards. As a result, the Single European Act contains provisions to assure Europeans that harmonization would lead to the strengthening of regulatory standards. This commitment has been confirmed in successive EU treaties. In Europe, unlike in the US, right and left of center parties and politicians do not substantially differ with respect to their preferences for stronger environmental standards.

In Europe, the adoption of the precautionary principle by the EU indicates that policymakers need not wait for strong scientific evidence of harm before regulating; rather regulations can be adopted if there is a reasonable risk. The European Environmental Agency (EA) has issued reports stating that because early warnings were not heeded, Europeans were exposed to too many risks. By contrast, the reports issued by the American EPA has forced on the harms caused by false positives i.e. regulations that were unnecessary stringent due to public fears and which thus wasted substantial resources.

In Europe, it is believed that the burden of proof of safety is the responsibility of those who are introducing new technologies. In the United States, the burden of proof is on those

who wish to argue that a business activity is unsafe. Unlike American courts, the European Court of Justice has been very responsive to the regulatory policies and decisions of the European Commission and Council, not challenging their application of the precautionary principle. By contrast, American courts are more likely to challenge the decisions of regulatory agencies that they believe are not sufficiently supported by strong scientific evidence.

The United States and Europe face many similar risks and similar technologies. Many of the same corporations operate on both sides of the Atlantic. Moreover, the scientific community is an international one and thus policymakers and the public on both sides of the Atlantic have access to similar scientific studies. However scientific studies often conflict with one another and their conclusions can be unclear or inconclusive. This poses a major challenge: who should we believe and how stringently should we regulate? If we regulate too stringently, we waste resources, but if we do not regulate stringently enough, we needlessly expose the public to health and safety risks.

The differences between Europe and the United States will complicate the negotiations for a transatlantic free-trade agreement. The precautionary principle enables European policy makers to respond to uncertain or not yet proven risks, while the United States has placed increased reliance on risk assessments and cost-benefit analyses. Neither approach is superior to the other, but they reject important philosophical differences and these are unlikely to diminish in the future.

II) Échanges avec la salle

Un intervenant du CNRS

Je comprends le paysage général et les grandes tendances que vous avez présentés. Vous avez rapidement mentionné le lobby économique, mais il est très important car il est source de pressions.

Un intervenant

Why does Europe have more influence than the US on the rest of the world?

Claire Tutenuit, Entreprises pour l'environnement (EpE)

Was economic pressure behind the change in regulations in the US since the 1980s?

Yves LÉVI, Université Paris Sud

Une partie de l'explication pourrait-elle être liée au fait qu'en Europe, la densité de population est beaucoup plus élevée qu'aux États-Unis ?

David VOGEL

The United States was previously willing to impose additional costs on firms when there was sufficient public and political support to do so, so I do not think economic pressures can adequately account for the slowdown in American regulations since 1990. Nonetheless, there is no question that business lobbies have become more powerful in the United States, especially when compared to consumer and environmental groups and that their influence has been an important factor in shaping recent American regulatory policies.

European standards dominate the global economy for several reasons including the relative size of the EU's internal market, the relative stringency of its regulatory standards - which of course also apply to imported products - and the efforts of the European Commission to encourage other countries - especially its important trading partners - to adopt standards similar to those of the EU. However the US has been somewhat unique in

its reluctance to adopt most European standards and has periodically challenged them in the WTO.

To respond to the last question, I do not think the differences in recent European and American regulatory policies are due to greater European population densities. First, many Americans live in regions as densely populated as that of many European countries. Second, the relative population density of Europe and the US has not changed during the last half-century, yet during the earlier three decades (1960-1990) American standards were typically more stringent than those adopted in Europe.

Benoit VERGRIETTE, Anses

Parmi les facteurs majeurs qui expliquent ce changement, vous n'évoquez pas l'influence de la mondialisation et l'évolution du régime commercial. Ne pensez-vous pas que l'adoption par les États-Unis de politiques moins exigeantes en termes de risques soit liée à des stratégies commerciales ?

Un intervenant

What role does the media play in public perception?

Sébastien TREYER, Iddri

How can economists compute that an industry has sustained losses due to that regulation? Is there any change in the balance of power between the federated states in the United States?

David VOGEL

I do not think that the economic pressures of globalization are an adequate explanation for recent American regulatory policies since Europe is equally exposed to these pressures. There is also little evidence that more stringent standards make a country's industries less competitive

The American media has become more cautious about reporting new risks and gives more prominence to sceptics of climate change. I think that this role is important, but I would also point out that the media itself has become more globalized, which means that many American and Europeans consume the same media information, such as over the internet.

I am not an economist, though my understanding is that it is possible to compete these costs. Regulation has become more decentralised in the US: it has moved from the federal government to the states. Thus states have become more important; that is where much regulatory innovation is taking place in the United States. As a result, the American single market is actually more fragmented than the European single market. No member state could enact the kinds of regulations that California has been allowed to adopt in the United States.

Laurence TUBIANA

It does not seem that the American public has much confidence in its political parties. Lack of confidence and trust in Government is widespread in all our democracies. However, the reaction to this differs. Maybe Europeans still want the Governments to be responsive and Americans do not see it as necessary, because they do not believe the Government can be responsive. What is your evaluation of this problem of trust in Government?

Hubert OMONT, CIRAD

Do you have an opinion about the fact that scientists in Europe and the United States are quite dependent on industry for their funding?

Une intervenante

Is it true that there are more financial relationships regarding campaign funding in the United States?

Une intervenante d'une ONG européenne

The precautionary principle appears in many European documents, but is not implemented in reality. Is it better to regulate too much and discover that the risks were not so great, or not to regulate enough and encounter problems later on?

David VOGEL

I disagree with your views regarding the precautionary principle. It is certainly not applied all the time. However, it has played a very important role in shaping many European regulatory policies and helps account for many of the differences in the European and American approach to risk assessments difference.

Business funding of political campaigns has become important in the United States, but if public pressures for more regulation were stronger, politicians would be then respond to them.

We have many sources of scientific expertise on both sides of the Atlantic, on which industry is only one. There is a diversity of funders of scientific research, so we do not have to rely solely on business. Business perspectives can also differ.

Many global corporations have adopted European standards for the products they sell in the United States. This gives consumer the choice to avoid risks in the products they buy. For example, many American products are labelled as compliant with Restriction of Hazardous Substances (RoHS).

I agree that both costs and risks are difficult to measure. Companies exaggerate costs and environmentalists may exaggerate risks.

Table ronde - Pluralité et transformation des dispositifs d'expertise

La table ronde est animée par Georges MERCADAL, Président du Comité de dialogue radiofréquences et santé de l'Anses

Ont participé à la table ronde :

Francis CHATEAURAYNAUD, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales – groupe de sociologie pragmatique et réflexive

Sybille VAN DEN HOVE, Directrice de Median et professeur visitante, Université Autonome de Barcelone

Bertrand PANCHER, Député de la Meuse. Président de l'association Décider ensemble

Georges MERCADAL

Nous avons vu précédemment que l'expertise n'était compréhensible que dans le cadre sociétal dans lequel elle s'exerce. Je crois que l'analyse de M. Chateauraynaud va aussi dans ce sens.

III) Introduction : « L'évolution des systèmes d'expertise face à la rébellion des milieux »

Francis CHATEAURAYNAUD

Je ne dérogerai pas aux nouvelles règles, et je commencerai par déclarer un conflit d'intérêt : depuis plusieurs années, je travaille avec l'Anses puisque mon laboratoire, le GSPR, développe avec l'agence un observatoire des alertes et des controverses. Cela nous permet de confronter nos analyses des évolutions de multiples dossiers, en créant une forme de casuistique sur laquelle je passerai d'autant plus rapidement que l'on trouve de multiples articles et rapports en ligne.

- Des controverses et des preuves en régime d'incertitude

Marcelo Dascal, philosophe et linguiste, distingue la discussion, la controverse et la dispute. Dans la première, les protagonistes visent la coopération, et dans la dernière l'imposition d'un point de vue ou pour le moins l'expression d'un différend, d'un *deep disagreement*. La controverse occupe une position médiane, et à ce titre n'a pas essentiellement pour but la vérité mais la persuasion. Dans toute controverse, les procédures, mêmes clairement établies au départ, font l'objet d'une remise en question, et d'une manière générale, la controverse fait apparaître autant de points d'accords que de désaccords, de convergences que de divergences. Sociologiquement, la controverse est un point d'observation heuristique puisqu'elle fait surgir des rapports de force et de légitimité, obligeant les acteurs à ré-expliciter à la fois leurs alliances et leurs arguments.

Dans les controverses, la question de la preuve est cruciale. S'il y a généralement beaucoup d'incertitudes et d'indéterminations, on observe trois modes de preuve qui permettent un minimum d'accord entre les acteurs, et pèsent évidemment sur les modalités d'expertise : la preuve qui surgit et qui s'impose du fait d'un événement marquant par exemple ; la preuve qui découle d'un travail d'enquête ou de recherche et qui procède par révélations et recoupements ; enfin la preuve qui découle de la mise en place d'un espace de calcul commun, lequel fait l'objet de négociations autour de normes et de standards. Lorsque ces trois formes de preuve convergent, cela compose un noyau d'évidences difficiles à remettre en cause en tant que tel. Comme on parle énormément

d'incertitude, je tenais à rappeler qu'il nous faut aussi penser les manières d'élaborer quelques certitudes. ...

- Les formes contemporaines de l'expertise

Nous pourrions y consacrer pas mal de temps, et David Vogel en a déjà parlé, mais les deux rapports de l'Agence européenne de l'environnement (Late lessons from Early Warnings, 2001 et 2013) font clairement apparaître les enjeux de l'expertise, en reprenant les évolutions sur plus d'un siècle. Le thème de l'expertise est riche conceptuellement, et engage toute une série de questions relatives à la preuve, à l'ignorance, à l'indépendance, à la formation de l'accord, à la prise de décision, et bien sûr au rapport au public. Par ailleurs, le statut de la recherche publique soulève des questions sensibles puisque la capacité d'expertise publique dépend aussi de la programmation de la recherche.

Aujourd'hui, lorsqu'on parle d'expertise scientifique, on se réfère tour à tour à quatre modèles qui rompent avec l'image d'un expert isolé et mandaté pour établir des faits selon une procédure non contestée.

Le premier de ces modèles est celui de l'expertise contradictoire, ou agonistique, expertise/contre-expertise, qui met aux prises des acteurs opposés dans une même arène – comme par exemple un tribunal.

Le deuxième modèle, qui n'a cessé de s'affirmer depuis les années 1990, et qui est aujourd'hui très régulé, correspond à l'expertise plurielle ou collective. L'enjeu principal porte alors sur la liste des experts réunis par le processus d'expertise.

Le troisième modèle, que j'intitule l'expertise distribuée, procède plutôt par la distribution des expertises dans un réseau d'agences et d'entités (organismes de recherche, ONG, etc), une diversité d'acteurs qui n'ont pas nécessairement de cadre cognitif commun mais qui concourent à produire et évaluer les connaissances liées à un dossier.

Enfin le quatrième modèle est celui de l'expertise dialogique ou participative, qui introduit les citoyens dans le processus. Ce dernier modèle suscite le plus de polémiques, car il implique des acteurs supposés a priori pas ou peu légitimes. Récemment, le CNRS a introduit la notion de sciences citoyennes parmi ses programmes, ce qui a provoqué quelques levées de boucliers...

Marie-Angèle Hermitte, juriste, préconisait dès 1998, la création d'une agence de l'expertise scientifique. Elle insistait sur l'importance primordiale du débat contradictoire. Selon elle, un accord collectif ne doit pas être forcé. Elle revient notamment sur ces questions dans son dernier ouvrage *Le droit saisi au vif* (Pétra, 2013).

- Pragmatisme et raisonnement par les conséquences

Pour compléter le tableau et rendre compte de l'importance de l'ouverture de l'expertise, il me faut dire un mot du raisonnement par les conséquences. Il y a en effet deux types de conséquentialisme engagés dans les querelles d'expertise, et qui décrivent des rapports fort différents au public. Le premier repose sur une liste de conséquences préalablement établie et rendue calculable. Le second type de conséquentialisme est ouvert : la liste des conséquences se découvre graduellement au fil des événements, des discussions, des mobilisations, et contribue à faire entrer au fur et à mesure dans le débat des publics différents, selon le degré auquel ils sont ou s'estiment concernés par les enjeux.

- La fabrique des publics et la rébellion des milieux

La sociologie n'a pas affaire à un public mais une pluralité de publics. A gros traits, on peut distinguer :

Le public fantôme, cher à Lippmann, souvent qualifié de masse silencieuse. A ce public invoqué mais non représenté, viennent s'opposer les publics organisés constitués à partir d'activités, d'attachements, de milieux, et dont il convient d'analyser à la fois l'organisation et le type de prise sur le dispositif d'expertise. La troisième catégorie correspond aux publics consultés c'est-à-dire à l'ensemble des personnes dont l'avis est sollicité sur des questions parfois pointues. Depuis les sondages d'opinion, jusqu'aux conférences de citoyens, en passant par les procédures de débats publics, il y a tout une gamme d'instruments qui servent à constituer des publics et les fixer dans des procédures.

Mais, évidemment, les publics qui suscitent le plus l'intérêt des sociologues sont les publics émergents, contestataires ou rebelles, qui interviennent dans la définition et le traitement d'un problème sans y avoir été invités. C'est à propos de ces publics que la notion de rébellion des milieux fait sens. Ces publics ont des capacités inégales à peser sur les processus et les procédures, mais ce qui frappe, c'est leur puissance de questionnement, car ils se montrent capables de modifier les jeux d'acteurs, et notamment les publics organisés, et de transformer le contenu même des expertises.

Enfin, catégorie que l'on oublie souvent dans les analyses : les publics embarqués, ceux qui sont liés aux dispositifs et qui sont déjà acquis à la cause – par exemple les professionnels liés à un secteur qui fait débat. Leur poids dans la configuration des discussions est souvent considérable.

Les publics émergents parviennent à modifier les enjeux et les problèmes en tentant d'imposer une approche plus politique et moins procédurale. C'est à ce titre que leur surgissement effraie, au moins dans un premier temps, les communautés d'experts institués, puisque dans leur logique d'enquête ces nouveaux publics peuvent aller jusqu'à contester les modalités de construction des données, voir les méthodes d'analyse ou d'interprétation. Cette dimension épistémique rejoint la forme agonistique liée à la formation de groupes de citoyens dotés d'une forte contre-expertise, ce qui est de plus en plus fréquent aujourd'hui dans la plupart des dossiers.

Plus les débats publics sont encadrés, plus la dimension procédurale domine, et plus le surgissement de conflits et de tensions qui avaient été éliminés a de chance de se produire. De Notre-Dame-des-Landes au Projet Cigeo à Burre, en passant par les gaz de schiste ou la biologie de synthèse, on voit que la rébellion des milieux contre les systèmes experts fermés est plus que jamais à l'ordre du jour. Si la mise en place de procédures a pour objet de désamorcer le rôle des acteurs critiques et de réduire leur implication, c'est à des rebondissements et des turbulences multiples que s'exposent les autorités et les agences – et vous noterez que je me suis volontairement placé ici dans des configurations qui ne supposent pas a priori l'existence de victimes ni même de scandale.

Georges MERCADAL

Je retiens vos remarques sur l'enserrement des dispositifs dans des procédures normatives, qui crée des tensions et des besoins de concertation.

IV) Interventions des participants à la table ronde

Sybille VAN DEN HOVE

Je souhaite aborder la question des évidences. La science et la connaissance font l'objet de nombreux mythes qui ont une influence sur le discours, sur les interfaces et sur les processus décisionnels.

Le principal de ces mythes repose sur l'idée que la science apporterait la vérité. Elle nous permettrait de décrire et de comprendre entièrement un système complexe. Par ailleurs l'incertitude pourrait toujours être soit réduite, soit quantifiable. Nous pourrions en outre contrôler entièrement un système complexe. Toutefois, tant la science elle-même que l'histoire montrent que ces systèmes ne peuvent être totalement contrôlés. Selon ce mythe, nous pourrions toujours établir des causalités simples et nous éludons ainsi les causalités multiples inhérentes à la complexité.

L'idée que la technologie est capable de résoudre toutes les questions relève aussi de la croyance. Celle-ci est d'ailleurs particulièrement présente outre-Atlantique. Si les innovations technologiques apportent très souvent des bienfaits, elles induisent également souvent des effets pervers inattendus. Effets pervers que nous cherchons à contrôler à travers une surenchère technologique.

L'idée que toute décision résulterait d'un processus rationnel, linéaire, opposant partisans et adversaires, est également un mythe car nous éludons la question des valeurs. Je ne crois pas au consensus, car nous sommes dans un monde où les valeurs sont irréductiblement plurielles. L'expertise sera donc toujours contestée et les compromis sont de rigueur.

Je voudrais également évoquer les conclusions du récent rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement "Late Lessons from Early Warnings: Science, Precaution, Innovation" dans lesquelles nous insistons sur une série d'asymétries dans la façon dont les dispositifs d'expertise sont appréhendés.

L'une de ces asymétries réside dans la façon dont sont pesés les coûts et les bénéfices face à un risque potentiel. Les bénéfices sont souvent privés. Les acteurs favorables à une technologie font valoir l'impact économique de la suppression de cette technologie, sans que ne soient pris en compte les bénéfices de cette action de suppression par précaution. L'impact économique prime donc sur l'impact social ou environnemental.

Une autre asymétrie réside dans le niveau de preuve requis. Quand certains intérêts particuliers tenants d'une technologie nous demandent de justifier une suppression ou une interdiction de mise sur le marché, ils demandent aux autorités de fournir des preuves solides. En revanche le niveau de preuve que ces mêmes tenants d'une technologie considèrent suffisant pour prouver l'absence de risque est bien moindre.

Enfin la troisième asymétrie a trait aux faux négatifs (rejeter une hypothèse vraie) et aux faux positifs (accepter une hypothèse fausse). La science par nature veut éviter les faux positifs. Toutefois, quand sont traitées des questions sur lesquelles les risques potentiels sont massifs et irréversibles, nous nous demandons si les faux négatifs ne devraient pas être évités, plutôt que les faux positifs, car les conséquences entre du rejet de l'hypothèse vraie sont potentiellement bien plus graves et irréversibles.

Bertrand PANCHER

J'ai assisté hier en tant que député à une réunion publique relative au laboratoire de Bure. En raison de la présence d'éléments perturbateurs, le Président de la Commission nationale du débat public a dû suspendre une nouvelle fois le débat public. Une partie de la population souhaitait débattre. Or elle est repartie frustrée. Dans une démocratie moderne, les débats ne doivent-ils impliquer que les défenseurs acharnés et les opposants viscéraux, ignorant ainsi la majorité nuancée ?

Je suis frappé par la montée de la défiance vis-à-vis des experts, des politiques ou des journalistes. Ce problème de confiance est lié à l'élévation du niveau de culture et de formation des citoyens, et au système français centralisé qui les dépoussède des enjeux.

Le réveil actuel et généralisé de la société est très positif dans notre monde afin de reconstruire des liens sociaux et de rendre les systèmes de décision compatibles avec les aspirations citoyennes.

En France, une réflexion émerge afin de déterminer les modalités de prise de décision les plus intelligentes. Ainsi, certains sujets n'appellent pas à la concertation. D'autres, comme le nucléaire, appellent un partage des grands choix stratégiques en amont, avant d'étudier les questions plus techniques. Par ailleurs, l'émergence de sciences autres que les sciences dures doit être intégrée. Si une expertise pluridisciplinaire peut suffire, elle requiert un compromis avec les représentants des acteurs. Ces représentants doivent toutefois dialoguer avec leurs mandants.

Dans un État centralisé comme le nôtre, la culture de la décision partagée est loin d'advenir. Le processus est toutefois inéluctable, sous peine d'implosion du système.

Nous devons réussir le pari audacieux d'une évolution apaisée pour vivifier la démocratie, recréer des liens sociaux, et retrouver la confiance en soi et en l'avenir.

V) Échanges avec la salle

Aurélie VIEILLEFOSSE, Direction générale de prévention des risques

Au sein du Ministère de l'Écologie, nous nous efforçons d'accueillir des représentants de la société civile dans nos comités. Quels seraient vos conclusions et vos conseils à destination des décideurs ?

Sébastien TREYER, Iddri

La procéduralisation évacuant le politique, existe-t-il un moyen de parvenir à des dispositifs garantissant le caractère politique de la discussion ?

Yves LÉVI, Université Paris Sud

Au regard du titre de la présente manifestation, une confusion semble s'être établie entre la transformation des dispositifs d'expertise et celle du débat citoyen. L'expertise est abordée d'un côté, la communication avec les citoyens de l'autre. Cette interface molle peut introduire une confusion.

Georges MERCADAL

Nous avons même élargi le débat au processus de décision et de suivi de la décision. L'expertise n'est bonne que lorsqu'elle est intégrée au processus de décision.

Francis CHATEAURAYNAUD

Sur la question des limites de la consultation et les manières de lier les publics, l'irréversibilité est au cœur du problème. La solution est de prendre en compte les milieux dans toutes leurs ramifications et leurs revendications, et non d'essayer à tout prix d'anticiper leur rébellion.

Par ailleurs, la science n'avance pas unifiée et donne lieu à des tensions entre disciplines rivales - bien que l'image d'une science consensuelle soit promue par les scientifiques pour asseoir leur crédibilité et disposer d'un minimum d'autorité. Les controverses scientifiques peuvent cela dit donner lieu à des instrumentalisation diverses, puisque l'on peut cultiver le doute comme on sait, ou recouvrir de vrais problèmes, différer la décision, par des controverses sans fin. Mais, c'est un fait que l'univers scientifique est riche de tensions, de rapports de forces, de stratégies. De ce point de vue, réconcilier la Science et la Société, prises comme deux entités, deux entéléchies diraient les philosophes, est de l'ordre du fantasme. Pour comprendre où en est tel ou tel problème public, nous devons analyser les dispositifs et les milieux et suivre les acteurs dans leurs contraintes. Il s'agit d'organiser un travail d'enquête collective fait de controverses et de délibérations, plutôt qu'une scène de débat fictive ou épurée.

Les interfaces molles sont souvent évoquées. On peut lier cette évolution à une extension des techniques de marketing à la démocratie participative et à la démocratie

électronique en particulier. Il faut être plus réflexif sur les manières d'interner la critique, d'enrôler les citoyens, car les rébellions seront d'autant plus dures qu'une machinerie cherchera à tout prix à faire entrer les acteurs dans une logique de dépendance participative.

Sybille VAN DEN HOVE

Je citerais quatre mots-clés : réactivité, adaptabilité, résilience, et humilité. Ce dernier terme imprègne les conclusions des rapports "Late Lessons from Early Warnings" de 2001 et de 2013.

Concernant l'interface molle, chacun ne peut s'informer de tout. Toutefois, le manque de vision du monde est réel et le public souhaite participer à la construction du monde. L'institutionnalisation des expertises nous prive de lieux dans lesquels nous pouvons penser le monde. Le programme Horizon 2020 de l'Union Européenne est symptomatique de cette lacune puisqu'il énonce des intentions d'innovations essentiellement technologiques sans que ne soit posée la question des objectifs autre qu'économiques de ces innovations.

Le politique ne pourra jamais être évacué de l'expertise.

Hervé LAFFORGUE, Danone

Des activistes jouent un rôle de contre-pouvoir qui est sain en démocratie. Cependant, ils n'affirment aucun projet de société au-delà du sujet qu'ils défendent, alors que nombreux possèdent une vision qui dépasse la simple controverse concernée.

Nous parlons des approches coût/avantage : la société doit définir les priorités.

Enfin le conflit d'intérêt ne pose pas question en tant que tel, mais devient problématique lorsqu'il est dissimulé.

Laurence TUBIANA

Le passage de l'idée de consensus à celle de compromis est intéressant. Dans le cadre du compromis, l'irruption du politique est acceptée, facilitant ainsi la discussion. Nous sommes engagés dans cette voie. Je suis en désaccord avec l'idée que les activistes avancent masqués : le milieu auquel ils sont rattachés paraît de plus en plus évident.

Un expert n'est plus perçu comme totalement détaché d'un contexte. La question est donc celle de la rigueur intellectuelle de la démarche.

La procéduralisation a souvent été discutée. Nous nous fondons sur une exigence réciproque de rigueur. Lors de raisonnements à long terme, la trajectoire de la situation actuelle vers celle souhaitée ou anticipée permet de poser la question de la cohérence de l'argumentation. Le compromis ne doit pas ignorer la rigueur de l'argumentation. La tension entre scientifiques ne pourrait-elle donc pas s'apaiser ?

Enfin, le renvoi d'un sujet par les scientifiques vers le politique doit être étudié. Je défends les interfaces molles pour éviter ce renvoi systématique. Face à la tendance de l'État à se défausser sur le scientifique, nous devons penser la procédure qui réintroduit du politique quand ce défaussement trouve ses limites. Cette procédure doit être une interface.

Georges MERCADAL

J'approuve votre vision de processus de décision sur le long terme. L'expertise ne peut être efficace que si le processus de décision adopte cet état d'esprit d'ouverture à la critique.

Bertrand PANCHER

La polarisation face aux activistes doit être évitée. Si la marque est reconnue pour ses pratiques, elle pourra surmonter des oppositions radicales.

Les difficultés générées par le besoin de compromis sont réelles. Je m'interroge sur la représentativité : comment s'expriment les moins visibles ? Les compromis n'ont lieu qu'avec les acteurs les plus visibles.

Francis CHATEAURAYNAUD

La question se pose de la représentation de l'ensemble des acteurs dans l'interface en question.

Je n'aime pas le mot d'« activistes », qui en Français à une connotation négative – très liée à l'histoire de la répression des mouvements protestataires. Mais lesdits « activistes » ne s'appuient pas sur rien, ne sont pas seulement dans la « négation ». On relève au moins quatre formes d'appuis de la critique radicale : d'abord un modèle de conservation – ne touchez pas à la nature, à ma forme de vie, à mon corps, à ce paysage etc -, ce qui se traduit par le refus de toute transformation venant de l'extérieur ou imposée par un régime technoscientifique par exemple. Le deuxième appui concerne la mise en avant d'alternatives, et il s'agit de repousser un projet ou un type de technoscience pour en promouvoir un autre menacé par le processus. Le troisième type d'appui est celui de la capacité de régulation, la critique cherchant à mettre à l'épreuve la capacité du système à s'autoréguler et à limiter ses impacts négatifs. Enfin le quatrième modèle est celui de la destruction créatrice. Il ne s'agit pas seulement de voir venir la fin du monde, ou la fin d'une période comme dans le modèle d'effondrement des civilisations, mais aussi de préparer un futur radicalement différent fondé sur la singularité d'une rupture, comme dans la transition « trans-humaniste », avec d'un côté les acteurs qui préparent la fin, et de l'autre ceux qui veulent anticiper le pire pour l'éviter.

Ces modèles démontrent que l'« activisme » ne peut se résumer à un phénomène de paranoïa ou de pure négativité critique.

Georges MERCADAL

Il est significatif que nous ayons glissé du sujet de l'expertise vers celui de la démocratie participative. La transformation de l'expertise linéaire vers l'expertise distribuée me paraît parallèle à l'évolution de la participation de plus en plus large des publics au processus de décision. Le décideur doit être enclin à chercher des compromis. Ces derniers sont des compromis d'étape, car les sujets que nous abordons s'inscrivent dans le long terme. Certains compromis pourraient ainsi être remis en cause. Cela tient au fait que le concept de développement durable me semble appelé à être redéfini régulièrement.

Plutôt que d'interfaces molles, je parlerais d'hybridation. Nous devons nous fier à la démocratie représentative, c'est elle qui a le dernier mot, et elle ne doit pas être liée par des actions de communication baptisées démocratie représentative. Mais elle doit s'ouvrir à l'influence des arguments issus de la démocratie participative, conçue comme un débat nourri par l'expertise distribuée.

Enfin, nous devons poursuivre la réflexion sur les procédures, car ce sont elles qui sont notre meilleur levier d'action pour créer les conditions de ce débat nourri par l'expertise distribuée.

Table ronde - Éthique et déontologie des acteurs de l'expertise

La table ronde est animée par Dominique GOMBERT, Directeur de l'évaluation des risques de l'Anses

Ont participé à la table ronde :

Pierre LE COZ, Président du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses

Yves LÉVI, Professeur de santé publique, faculté de Pharmacie, université Paris Sud. Président du Comité d'experts spécialisés eaux de l'Anses, membre de l'Académie des Technologies, de l'Académie nationale de Pharmacie, correspondant de l'Académie nationale de Médecine

Stéphane FOU CART, Journaliste, Le Monde

Catherine BOURGAIN, Présidente de la Fondation Sciences citoyennes

Gérard TOULOUSE, Membre de l'Académie des sciences et de l'Académie des technologies

VI) Introduction : « La déontologie de l'expertise »

Pierre LE COZ

Je propose une présentation schématique du paysage de la déontologie.

1) Sources, moyens et objectifs de la déontologie

a) La faillibilité de la nature humaine

Commençons par observer que s'il existe une déontologie, c'est que l'homme est sujet à des épisodes de défaillance, éthiquement parlant. Un homme parfait n'aurait pas besoin de déontologie ! Un code de déontologie n'existe que parce que la nature humaine est faillible. Le philosophe écossais David Hume fait remarquer que l'homme n'est ni bon ni mauvais par nature : il est partial. L'homme a des préférences et cela n'est ni un vice, ni une corruption, ni un péché originel. S'il arrive à un expert d'être en conflit d'intérêts ce n'est pas parce qu'il est immoral mais parce qu'il est humain et qu'être humain, c'est avoir des liens affectifs et des préférences.

La partialité de notre nature introduit des biais cognitifs dans nos jugements de valeur. Les multiples normes qui composent le paysage social visent à nous rendre le plus impartial possible. La culture rectifie la nature en encourageant les agents sociaux au désintéressement, à l'investissement en faveur de missions publiques ou de causes communes. Cependant, cet effort de correction demeure contre-nature car l'homme garde ses préférences. Pour la majorité, l'intérêt commun demeure une notion abstraite, un but atmosphérique privé de force mobilisatrice.

b) Des vertus communes avec la morale

Les moyens de la déontologie, ce sont les valeurs (les Grecs de l'Antiquité parleraient de « vertus »). La déontologie partage des vertus avec la morale commune. Dans nos sociétés démocratiques, des valeurs universelles s'imposent à la conscience de tout un chacun parmi lesquelles la probité intellectuelle, l'impartialité du jugement, la loyauté à l'égard d'autrui, ou encore le désintéressement. Il est facile d'observer que dans nos relations avec nos semblables, ces vertus sont régulièrement invoquées, au moins de

façon tacite. Elles sont considérées a priori comme des valeurs vers lesquelles doit tendre tout homme de bonne volonté.

c) Des vertus spécifiques (surrogatoires)

Mais si l'on consulte un code de déontologie, on verra que les experts sont appelés à mettre en œuvre des valeurs spécifiques qui outrepassent la morale commune. Ce sont en quelque sorte des vertus « aristocratiques », des dispositions qui ne sont pas partagées par tous. Parmi celles-ci figurent le principe du contradictoire, la collégialité, l'indépendance dans l'exercice de ses missions.

L'effort fourni par l'expert doit donc dépasser la morale commune. On en attend plus de l'expert que de l'homme du commun des mortels.

d) Objectifs

Le premier objectif d'un code de déontologie est le pragmatisme. La déontologie ne fait pas de la moralité des experts un but en soi. Les vertus qu'elle requiert sont subordonnées au souci de rendre le groupe opérationnel. A titre d'exemple, le secret médical est la condition d'un exercice efficace de la médecine, car sans lui aucun patient ne recourrait aux services d'un médecin.

Le second objectif est l'intégration. Les membres d'un groupe d'experts partagent des valeurs, et communient dans un seul et même code de déontologie ; ils reprennent un flambeau, ils prolongent une histoire, perpétuent une mémoire ; la déontologie implique une fidélité à des *habitus*, à des codes de conduites. Elle crée une unité au sein du groupe car en dépit de tout ce qui les sépare, par-delà la diversité des disciplines qu'ils exercent, les experts ont un code de valeurs en commun. Cet objectif rejoint celui de cohésion du groupe, qui est la condition même de la crédibilité de l'expertise.

Le troisième objectif est l'autorégulation. Dans l'idéal, il est préférable qu'un groupe d'experts parvienne à se doter lui-même de règles et les appliquer en toute indépendance sans qu'aucune instance extérieure ne soit amenée à les lui dicter. Un groupe d'experts accède à l'autonomie lorsqu'il est capable de se fixer lui-même les règles de son fonctionnement. « L'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté » disait Rousseau dans son *Contrat social*. Il revient aux experts d'élaborer leur code de déontologie.

A contrario, les experts seront moins enclins à respecter un code rédigé par des tiers. Ils ne pourraient pas adhérer à des normes conçues par des élites de technocrates.

En résumé, la déontologie exerce sur les experts une forme de contrainte qui n'exclut pas un sentiment d'adhésion. Les valeurs de la déontologie rencontrent à la fois l'approbation et la résistance de ses membres. Elle offre un miroir privilégié de la nature humaine comme « insociable sociabilité » (Kant)

2) Éthique, épistémologie et déontologie

a) Rapprochement de l'éthique et de la déontologie

La déontologie était auparavant perçue comme un catalogue de règles codifiées qui étaient mise en œuvre de façon plus ou moins mécanique. La déontologie ne relevait pas tant de la réflexion que de l'application.

Au sein de l'Anses, le Comité de déontologie expérimente une nouvelle façon de pratiquer la déontologie, de l'exercer sur le mode d'une réflexion vivante. La déontologie est redevenue d'actualité, elle a retrouvé ses lettres de noblesse ; on peut caractériser la déontologie contemporaine comme une pensée en mouvement qui cherche à identifier sinon et résoudre des dilemmes moraux en élaborant des solutions médianes.

Cette évolution sémantique de la déontologie la rapproche de l'éthique. A l'instar de l'éthique, la déontologie est une réflexion qui naît d'une tension entre des valeurs qui requiert un travail de pondération réciproque et de hiérarchisation.

Quels sont les dilemmes moraux susceptibles de survenir ? Dans un souci de transparence, le public peut exiger des informations sur l'expert. Toutefois, la vie privée de ce dernier doit être respectée. Dès lors, comment concilier transparence et respect de la vie privée ? C'est un sujet que le Comité de déontologie de l'Anses a eu à aborder.

Par ailleurs, l'exigence d'indépendance qui s'impose à l'expert peut aboutir à une sélection sévère des candidatures nuisible au principe de pluralité. En effet, plus nos attentes sont fortes en matière d'indépendance de l'expert vis-à-vis de laboratoires ou d'organismes privés, plus le nombre d'experts disponibles se réduit. Cela vient de ce que les laboratoires convoitent les meilleurs experts pour développer leur propre secteur de recherche. Le risque est alors qu'il n'y ait plus assez d'experts, ou du moins plus d'experts dont les profils disciplinaires soient suffisamment diversifiés et complémentaires. Pour légitime qu'il soit, cet argument n'est cependant pas suffisant pour accepter que des experts siègent alors qu'ils sont en conflits d'intérêts. Il convient de trouver des voies moyennes telles que l'audition des experts en situation de conflits d'intérêts ou leur sollicitation à travers une contribution écrite qui fait le point sur l'état des travaux. Mais ils ne doivent pas participer en sous-main à la rédaction de l'avis. Aucune pièce du dossier ne doit leur être soumise.

b) Les trois modèles de l'expert

L'expertise n'est pas la science mais elle tire sa légitimité de la formation scientifique de ses acteurs. La réflexion déontologique ne peut faire l'économie des questions classiques de l'épistémologie : comment s'élabore une vérité scientifique ? Doit-on rechercher le consensus ou au contraire expliciter ce qui fait dissensus ? Un homme de science peut-il avoir des convictions ?

Historiquement on peut dégager trois représentations de l'expert : le sachant, le prudent, le discutant :

Le modèle du sachant est un modèle rationaliste/discontinuiste. Selon ce modèle, l'expert est celui qui est capable de réfuter l'opinion commune en fonction du savoir qu'il a acquis par l'élévation conceptuelle de son esprit.

Le second modèle, continuiste, est celui de l'empiriste : les savoirs doivent être dérivés d'expériences. On doit enraciner le savoir dans l'intuition, le concret. On passe de l'opinion au savoir par un processus de rectification. Le savoir est provisoire, vraisemblable, approximatif.

Le troisième modèle, le modèle procédural, domine notre époque ; l'expert revêt peu à peu la figure du discutant. L'expertise consiste en la confrontation des opinions. Les règles de production du savoir émergent au cours de la discussion. La démocratie participative prime alors sur l'omniscience des experts isolés. L'expert change de profil, il doit acclimater son esprit aux attentes des autres discutants, s'appropriier les règles de la discussion et de la délibération collégiale.

Chaque parole est présumée comme aussi valable qu'une autre, les intervenants jouissent d'une égale légitimité. Les temps de parole doivent donc tendre vers l'égalité, et l'orateur ne doit pas être interrompu. Le président du comité d'expert est chargé de faire appliquer les règles pour que la circulation de la parole soit optimisée. Par exemple, la critique doit être acceptée mais elle doit être formulée avec les précautions oratoires de circonstance. Il est entendu que chaque expert devra renoncer à une position si un meilleur argumentaire s'est imposé, ce qui suppose de la part de l'expert de ne pas prendre d'emblée un parti excessivement tranché, sous peine d'avoir à se déjuger.

Dans cette perspective, l'expert doit réfléchir à sa propre stratégie de communication, à sa manière d'être avec les autres, à leur psychologie. Son champ de compétences se trouve élargi au-delà la science, et enrichi par la déontologie et l'éthique de la discussion.

VII) Interventions des participants à la table ronde

Dominique GOMBERT

M. LÉVI, en tant que « professionnel » de l'expertise, avez-vous vu évoluer ces questions d'éthique et de déontologie ? Ont-elles fait évoluer vos méthodes ?

Yves LÉVI

Tout d'abord je corrige le fait que je ne suis pas un « professionnel de l'expertise » mais un expert contributeur.

Nous avons parfois l'impression que l'expertise est nouvelle mais certaines institutions, comme était le Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, remontent au XIX^e siècle. Les décideurs ont toujours eu besoin d'experts. En revanche, la notion d'expert en tant que tel est plus récente.

Il est difficile de s'affirmer comme expert. Être expert est une qualité qui est conférée à une personne par une autre ou une institution. La personne reconnue comme expert ne sera toutefois pas par toutes.

L'expertise collective est la plus intéressante, enrichissante et efficace, car elle permet une plus grande objectivité. Elle est toutefois actuellement victime d'une certaine défiance de la part du public, contrairement à l'expertise individuelle : un individu est parfois plus enclin à accorder sa confiance à son médecin qui émet un avis individuel qu'à une agence qui rassemble des comités de trente experts.

Concernant les sujets d'expertise, les tensions sont les plus vives lorsque les questions liées à la vie humaine sont approchées.

L'expert est intégré à un Comité et le Comité au sein d'une agence. L'organisation de ce système permet de limiter toute forme de pression.

La question de l'erreur d'expertise doit également être posée car un expert conserve parfois ce statut sans limite dans le temps même s'il a pu commettre des erreurs. Or ce statut nécessite parfois d'être remis en cause.

Pour lutter contre la « théorie du complot », nous devons offrir aux experts les moyens d'une approche internationale des sujets et informer le public que les comités internationaux échangent leurs synthèses et que les grandes décisions de gestion sont basées sur des conclusions en provenance des plus grands pays.

Dominique GOMBERT

Stéphane FOUCART, vous êtes une interface entre l'expertise et la façon dont elle est rendue publique. Avez-vous un regard attaché aux enjeux éthiques ?

Stéphane FOUCART

Le journaliste est acteur de l'expertise, car la manière dont l'expertise est rendue publique a parfois plus d'impact que l'expertise elle-même. D'une part, le public et les décideurs se contentent généralement de la lecture des recensions d'expertise faites par la presse. D'autre part, le journaliste endosse la responsabilité de couvrir une expertise ou de présenter une personne en tant qu'expert aux yeux du public.

Toutefois, certaines difficultés peuvent se présenter. L'expertise est avant tout une opinion, certes formulée à partir de faits, mais ces faits peuvent être choisis. De plus le

journaliste ne possède pas le langage technique, ce qui le rend peu apte à évaluer la pertinence des arguments proposés par les experts. Néanmoins, les journalistes scientifiques disposent d'instruments pour assurer un traitement critique de l'expertise.

La force d'une expertise collective est très supérieure à celle d'une expertise individuelle. L'expérience montre cependant que l'expertise collective peut être formulée par des personnes dont les liens avec des intérêts particuliers sont forts. Cet élément de critique peut être apporté par le journaliste, qui doit également interroger la légitimité des experts.

Toutes les expertises collectives ne convergent pas sur tous les sujets. Le journaliste doit donc élaborer une opinion, et proposer une vision critique de l'expertise.

Un point évident est celui de la structuration des communautés scientifiques autour d'une question. Cependant certains sujets n'ont pas vu de communauté scientifique se constituer, ce qui rend complexe la formation d'une opinion.

Dominique GOMBERT

Mme BOURGAIN, vous êtes engagée dans une association de démocratisation des sciences. Pourriez-vous détailler vos attentes vis-à-vis des experts, et exprimer votre point de vue sur les modèles d'expertise ?

Catherine BOURGAIN

Nous sommes attentifs aux conflits d'intérêt financiers au sein d'un comité d'expertise, que nous distinguons des conflits idéologiques car dans le premier cas, un profit financier peut découler de la décision de l'expertise. Nous distinguons également le lobbying du plaidoyer : des associations peuvent approcher des parlementaires mais la démarche est différente de celle du lobbying. Il n'y pas de recherche de profits financiers. La question des conflits d'intérêt est donc encore d'actualité.

La deuxième question est celle des savoirs mobilisés par l'expertise. Qui a financé et qui a produit les résultats mobilisés par les expertises ? Quelle influence cela est-il susceptible d'avoir sur les résultats produits ? Par ailleurs, certains sujets ne font pas l'objet de recherches scientifiques car ils n'ont pas reçus de financements. La question de savoir qui décide des orientations de la recherche, par le biais de son financement, devient cruciale. Ce constat ne manque pas d'interroger les pratiques actuelles du monde la recherche en France, à l'heure où les laboratoires publics sont priés de travailler en partenariats toujours plus étroits avec le secteur privé. Nous questionnons d'autre part la place réellement laissée dans les expertises aux formes de savoirs, venant des usagers, des patients, des personnes concernés, mobilisées autour d'une question.

Il est important enfin que les comités d'experts ne confisquent pas le débat. Ils ne doivent pas être saisis de sujets requérant un format politique, pour lesquels nous défendons des procédures comme les conventions de citoyens.

Dominique GOMBERT

Nous sommes dans la question des modèles d'expertise. M. TOULOUSE, vous agissez au sein des académies. Que pensez-vous du modèle proposé ?

Gérard TOULOUSE

On observe, en France, un déficit en centres de référence intellectuelle et morale, parmi les Académies scientifiques.

D'où l'importance de s'inspirer, à cet égard, des meilleures pratiques à l'étranger.

Dans sa fresque historique inaugurale, le professeur Vogel a bien illustré ce fait, précieux et fécond, que nos pays n'ont pas leurs taches aveugles au même endroit.

Tous les français gardent en mémoire l'affaire de l'amiante, et la responsabilité majeure de l'Académie de médecine, au motif d'un paternalisme visant à protéger le peuple contre "des peurs irrationnelles".

Le 17 décembre 2009, trois Académies (Médecine, Sciences, Technologies) furent réunies en urgence pour vouer aux gémonies un rapport de l'Afsset sur les radiofréquences. Son directeur, Martin Guespereau, fut mis dans un placard, injustement. Au printemps suivant, un rapport de l'OMS sur le même sujet émit une analyse et des recommandations très voisines de celles de l'Afsset. Dans ce contexte, pas si lointain, fut créée l'Anses.

A l'été 2012, une nouvelle tentative de coalition, amplifiée, conduisit à un 'Avis des 8 Académies' à propos des OGM.

Au lieu de s'efforcer d'apporter des analyses indépendantes et complémentaires, comme cela se fait dans d'autres pays, le projet était ici de disqualifier définitivement toute contestation citoyenne, en opposant un bloc des savants contre la masse des ignorants.

Depuis une trentaine d'années, les institutions scientifiques étrangères éclairées sont passées de PUS (Public Understanding of Science) à SUP (Scientists Understanding of the Public). Il serait temps que les Académies scientifiques françaises fassent leur *aggiornamento*, et s'inspirent de ces programmes.

Quelques exemples de telles institutions étrangères, dignes d'attention:

- American Academy of Arts and Sciences, AAAS, Boston
- Royal Society, Londres
- Académies scandinaves, en relations avec la fondation Nobel

A mentionner aussi : les Pugwash Conferences on Science and World Affairs (lauréat Nobel de la paix 1995), soucieuses de responsabilité continuée des scientifiques (depuis Hiroshima) abritent un Forum électronique de 700 membres environ, de tous continents, soucieux d'échanger leurs vues 'dans un esprit de candeur et de bonne foi'.

Note ajoutée : la grave crise qui secoue l'AAAS (Boston) en ce printemps, aurait pu être atténuée si celle-ci avait pris la peine de méditer la crise antérieure de Sciences Po (début 2012). Causes similaires, effets semblables.

Dominique GOMBERT

Monsieur FOUCART, les journalistes devront-ils, comme les experts travaillant dans une agence, produire une déclaration publique d'intérêts ?

Stéphane FOUCART

A titre personnel, je pense que ce système devrait exister pour les journalistes. En revanche la marche à suivre doit être réfléchi.

VIII) Échanges avec la salle

Catherine ALBERTINI, INRA

Plus que le journaliste, le journal lui-même, qui peut vivre de la publicité, devrait produire une déclaration d'intéressements. Par exemple si une véritable expertise contre l'aspartam existait, alors que vous en faites la publicité, vous seriez en difficulté.

Stéphane FOUCART

Le modèle économique de la presse est paradoxal.

Un de mes articles, portant sur les défauts de sécurité dans les centrales nucléaires, a été publié au-dessus d'une publicité pour EDF.

Sybille VAN DEN HOVE

A propos de l'éthique de la discussion, une belle rhétorique peut parfois convaincre plus efficacement qu'un argument rigoureux. Comment gérer ce paramètre dans les cercles d'expertise ? Par ailleurs, le jeu de pouvoir et de la séduction sont tout aussi importants. Comment les prendre en compte dans les règles relatives à la discussion ?

La question de la légitimité du statut d'expert concerne en particulier les sujets portant sur des systèmes socio-écologiques complexes. Ces sujets requièrent une expertise interdisciplinaire qui n'est pas forcément disponible. Nous faisons donc des panels de spécialistes, mais ils sont peu enclins à intervenir sur des sujets transversaux. Quelles solutions proposez-vous ?

Pierre LE COZ

L'éloquence peut sembler secondaire dans un rassemblement d'experts scientifiques, mais elle est pourtant déterminante. Le Président d'une agence peut tendre à respecter les règles que j'ai présentées au sein de l'agence. La maîtrise de l'art oratoire pourrait d'ailleurs être plus intégrée dans la formation scientifique.

Les questions débattues dans les agences sont transverses.

Attention à ne pas trop exiger des journalistes qui doivent rester journalistes, et ne pas être perçus comme expert en tant que tel compte tenu du nombre de sujets qu'ils sont amenés à traiter. Les journalistes ne peuvent être experts de tout, ils rencontrent les meilleurs experts et traduisent les informations avec leur éthique.

Si le sujet étudié au sein des comités d'experts est très large, chaque expert consulté s'exprime avec son degré de compétence et d'éthique. Les membres du comité en lien ou conflit d'intérêt quittent la salle. Si la question est très pointue, les personnes compétentes répondent. Dans les cas où l'expertise au sein du comité n'est pas suffisante, nous procédons à la nomination d'un groupe de travail et il peut être procédé à des auditions d'acteurs externes. La synthèse du Groupe est ensuite rapportée à l'ensemble du Comité.

Les travaux doivent aboutir au meilleur compromis et il doit reposer sur des données factuelles et scientifiques démontrables auprès de tous, tout en sachant que la science d'un moment peut parfois avoir tort.

Jean-Claude DESENCLOS, Institut de veille sanitaire

Bien qu'intégrant une dimension scientifique, l'expertise n'est pas une science : elle n'est pas reproductible, la même question posée à différents groupes d'expert amenant souvent des réponses différentes. Le journaliste, et plus largement les représentants de la société et des citoyens ont souvent un angle subjectif, en lien avec les enjeux sociaux que révèle la question posée aux experts. Enfin, il ne faut pas négliger, qu'au-delà des conflits d'intérêt, l'expertise est sujette à des logiques de compétitions entre experts. Il faut donc intégrer l'idée que toute expertise bien menée pourra être discutée voire contestée.

Dominique GOMBERT

L'expertise n'est pas reproductible. Dans la mesure où elle doit orienter la décision, elle peut donc poser des problèmes à ceux qui la reçoivent. Des questions se posent alors sur la pertinence et l'utilité de l'expertise, dans la mesure où les conclusions peuvent être contradictoires. Or l'expertise doit toujours avoir une utilité.

Francis Chateauraynaud

Les meilleurs spécialistes de l'argumentation sont clairs : la ligne de fracture nette entre l'argumentation et la rhétorique n'existe pas. Inutile donc de chercher à la fonder dans les dispositifs délibératifs.

Un point concernant la différence entre experts et chercheurs : les experts sont généralement loin des objets, contrairement aux chercheurs. Le problème se pose donc des allers et retours entre la formation des chercheurs et celle des experts, car des irréversibilités se créent par la production d'une forme de catégorie d'experts de service que l'on retrouve dans toutes les instances et peu dans les activités de recherche. Je pense qu'un expert ne devrait pas être membre de plus de deux comités et que l'organisation de la recherche est à revoir si l'on veut éviter les conflits d'intérêts ou les trous de connaissance.

Yves LÉVI

La recherche ne doit pas être caricaturée, ni toujours associée à l'expertise. Par ailleurs, il ne faut pas affirmer que toute personne travaillant dans un laboratoire privé réalise obligatoirement une recherche orientée.

Au sein des grands organismes de recherche comme le CNRS, lors du recrutement, il est demandé au chercheur de présenter les thèmes de recherche qu'il souhaite développer mais la direction ne cherche pas à imposer.

Catherine BOURGAIN

En pratique les chercheurs ne sont pas recrutés sur n'importe quelle thématique. La question est de déterminer les besoins prioritaires. Un chercheur statutaire peut chercher sur tout, mais en pratique la direction prise dépend aussi des financements.

La recherche publique est elle aussi largement orientée.

Une quantité de questions très large peuvent être posées dans la recherche, mais les limites des moyens financiers et humains empêchent qu'elles soient toutes traitées. Des choix sont donc faits en permanence, et la question est posée de qui décide de ces choix.

La définition des disciplines en fonction des évolutions sociales est également un enjeu. Le monde universitaire pourrait s'adapter aux nouveaux besoins, en créant des masters transdisciplinaires.

Un intervenant du milieu associatif

Je voudrais revenir sur la différence entre science et expertise. L'argument présenté me semble correct : la différence est que l'activité scientifique se doit de ne pas excéder la portée des données. Le rôle de l'expert est au contraire d'excéder les données en établissant des prédictions. Voir une vérité scientifique dans les travaux d'experts est une erreur.

La déontologie impose à l'expert d'annoncer la portée de ses conclusions. Des études sont parfois validées sans que leur impact ne soit mesuré.

Un intervenant

La tendance naturelle d'un chercheur est de chercher une réponse, donc d'utiliser des connaissances futures. Les experts utilisent le savoir existant. Par ailleurs, les expertises prédictives ne peuvent s'exprimer qu'en probabilités. Les deux positions sont donc radicalement différentes. Les chercheurs sont cependant ceux qui connaissent le mieux les connaissances actuelles.

Yves LÉVI

Je suis plutôt d'accord, même si l'opposition me semble excessive. Un scientifique qui a produit des résultats, connaît bien les travaux publiés dans son domaine et se confronte aux autres dans les congrès internationaux, devient un expert.

Certaines questions posées aux comités d'experts peuvent parfois ne pas avoir de réponse car le dossier est vide, le sujet sans références bibliographiques et jamais exploré et le comité doit donc accepter de ne pas chercher absolument à proposer de résultat d'expertise. Sans données, l'expertise est impossible. Ce cas de figure reste rare, mais il peut survenir.

Dominique GOMBERT

Nous devons conclure ce débat conduit sur la base d'une certaine éthique.

Table ronde - Signaux faibles et gestion des alertes

La table ronde est animée par Sébastien TREYER, Directeur des programmes de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

Ont participé à la table ronde :

William DAB, Médecin épidémiologiste, professeur titulaire de la chaire hygiène et sécurité au Conservatoire national des arts et métiers

Ronan DANTEC, Sénateur, rapporteur de la proposition de loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte

Jean-Claude DESENCLOS, Directeur scientifique adjoint à la directrice générale. Institut de veille sanitaire

Daniel BENAMOUZIG, Sociologue, chargé de recherche CNRS, professeur associé à Sciences Po. Centre de sociologie des organisations

Gérard BAPT, Député, ancien Président de la mission d'information parlementaire sur le Médiateur, rapporteur de la proposition de loi sur le bisphénol A

Sébastien TREYER

Ce colloque ne résoudra pas tous les problèmes soulevés.

La contestation croissante de l'expertise est parallèle à la montée de l'expertise et à un certain désengagement du politique. Les acteurs aspirent à un retour du politique dans le débat.

Pour introduire cette dernière séquence, nous avons demandé au Professeur Dab de nous faire part de sa perspective.

IX) Introduction : « Signaux faibles et alertes : quel traitement de l'incertitude ? »

William DAB

J'ai publié un texte d'humeur dans votre dossier du participant. Avant de traiter les signaux faibles, sommes-nous sûrs de savoir traiter les signaux forts ?

La notion de signaux faibles a comme vertu de nous forcer à nous poser la question de l'action dans l'incertitude. La science se nourrit de l'incertitude. Les chercheurs aiment l'incertitude car elle génère le travail scientifique. En revanche, l'expert cherche à réduire l'incertitude, ou en tout cas à présenter des choix possibles aux décideurs selon ce qui est certain, probable, ou inconnu.

La notion de signaux faibles ne me semble pas forcément claire. La définition d'un signal devrait préalablement être établie, elle varie selon les différents acteurs. Pour les uns, une thèse non démontrée n'est pas un signal. Pour les autres, l'hypothèse seule suffit comme signal. Déterminer partir de quel niveau un signal est faible ou fort est encore plus compliqué et controversé.

En plus de ce problème de définition, se pose la question du système de repérage permettant de détecter les signaux importants. En tant que professionnel de la santé publique, je peux être gêné par l'absence de signal. Toutefois nous avons dans certains domaines un filet remarquable : le H5N1 a été détecté comme virus épidémique après seulement deux cas au Texas.

Les dispositifs d'analyse et de veille sont inexistants sur certains sujets, n'amenant ainsi aucune décision politique. Se pose alors la question de la raison de cette absence de dispositifs.

Le niveau de preuve relative aux dangers, même complet, ne suffit pas : ils doivent être complétés par des signaux sur les niveaux d'exposition au risque.

En matière de recueil et d'analyse de signaux, nous sommes sortis du Moyen-âge avec la création des Agences de sécurité sanitaire, avant laquelle les structures n'étaient pas créées si les maladies étaient considérées comme trop peu nombreuses. Les Agences ont fait un travail pédagogique excellent.

Les signaux doivent générer des responsabilités. Or le Ministère de la Santé est un propriétaire très marginal. C'est le maillon faible de notre système, qui appelle une réflexion décisionnelle globale sur la façon dont un pays comme le nôtre traite l'incertitude dans le sens de la garantie optimale de la santé pour ses citoyens.

Quand sont créés des lieux de débats comme les blogs, les citoyens se mobilisent.

Les deux axes de la décision de sécurité sanitaire sont la preuve et le jeu des acteurs. Plus l'incertitude est forte, plus le débat social doit être organisé, et sur le long terme. Plus les signaux sont faibles, plus leur implication doit être débattue. La Représentation nationale est légitime à conduire ces débats. Elle ne doit toutefois pas être la seule, car le législateur s'intéresse difficilement à des sujets de santé publique. D'autres lieux pérennes d'expression et de délibération sur ces questions compliquées doivent exister. Notre pays est dépourvu de ce type d'instances.

Nous ne débattons pas des risques sanitaires, nous n'avons pas de politique de gestion des signaux, donc nous n'avons pas de politique de sécurité sanitaire.

En France, la science, donc l'Académie, est convoquée sur des questions d'expertise. Les Académiciens raisonnent en fonction des données scientifiques, pour conclure sur le niveau de danger. Les Anglais n'enquêtent pas sur les risques à venir, mais sur les accidents qui ont déjà eu lieu. Si l'académisme prévaut en France, la Grande-Bretagne a développé une approche pragmatique.

X) Interventions des participants à la table ronde

Ronan DANTEC

Notre pays peine à construire une politique cohérente sur les enjeux de santé face aux risques. Nous devons être capables d'affronter le risque, au lieu de chercher à l'éviter.

Une loi a été votée en février dernier, visant la constitution d'un système plus cohérent et plus participatif. Elle permet d'avancer sur deux points.

La loi renforce la protection du lanceur d'alerte, qui n'est plus limitée aux alertes sur les médicaments. La question est d'abord celle de la faiblesse de celui qui porte le signal, plus que de la faiblesse du signal lui-même. En France, les lanceurs d'alerte peuvent être sujets à des pressions. La loi commence à répondre à cette question : si une alerte est lancée de bonne foi, elle est protégée par la société. La question se pose d'ailleurs des conséquences d'un lancement de fausse alerte, mais de bonne foi, avec des conséquences très négatives. Celui qui a eu tort doit-il être protégé ? La réponse est a priori positive car sinon personne n'osera plus lancer d'alerte.

L'autre point a trait aux lieux collectifs et indépendants de l'État qui s'occupent de ces questions. Nous devons rassembler des personnes d'origines diverses pour traiter de ces questions et, si nous voulons donner du poids à cette réunion de personnes qualifiées, elle devrait être appelée Haute Autorité. Cette idée n'a pas abouti, et nous en resterons à une commission nationale. Le consensus n'a pas été trouvé en raison d'abord des enjeux

économiques. Le Medef a développé un intense lobbying auprès des parlementaires, arguant qu'un tel système nuirait à l'économie. D'autres ne voulaient pas de la création d'un autre « bidule », le nombre de « bidules » étant pour eux plus important que leur efficacité. Enfin troisième obstacle : une partie de l'État refusait la création d'une entité indépendante de lui.

Cette commission va néanmoins exister malgré tout, la proposition de la ministre de l'Écologie consistant à faire évoluer le Comité de la prévention et de la précaution. Ce Comité pourra exprimer un avis sur les chartes des Agences. Ce Comité commence donc à ressembler à un lieu indépendant. Nous verrons les premiers résultats d'ici un ou deux ans.

Nous avons beaucoup progressé sur ces questions avec la création des agences mais notre société maintient une forte aversion au risque. Or nous voulons une société plus sûre d'elle-même, qui puisse affronter le risque s'il survient.

Le vote de cette loi me semble en tout cas positif.

Jean-Claude DESENCLOS

Je viens d'une agence dont les missions sont transversales et permanentes, une agence qui doit pouvoir détecter tous les risques pour la santé publique et alerter en conséquence. Si l'incertitude est au centre de notre pratique, elle ne doit pas être pour autant une source de paralysie qui pourrait par exemple se concrétiser par le tout alerte, mais une source de stimulation et d'innovation.

Pour l'épidémiologiste le risque est estimé sous la forme d'une probabilité de survenue de l'événement indésirable. Toutefois la perception du risque compte également, le risque devenant le « risque du risque ». Comment alors replacer la notion de signal faible dans ces deux dimensions ? Un signal faible est qualifié par certains par un fait qui peut suggérer la survenue d'un effet sur la santé avec une probabilité faible. Une définition plus adaptée est celle d'un signal émis qui n'est pas capté voire entendu, alors qu'il est capté, par une instance publique légitime pour l'analyser et le mettre en perspective.

A partir de systèmes de remontée structurés (systèmes surveillance) ou pas (veille) de l'information, nous recevons et analysons chaque semaine de nombreux signaux pour identifier parmi leur multitude ceux qui pourraient représenter un danger voire une menace pour la santé. Nous passons en situation d'alerte si sur la base de l'analyse scientifique et de santé publique on juge que la situation risque menace la santé. Dans cette qualification en menace pour la santé et donc d'alerte nous prenons donc la responsabilité de porter un jugement qui par nature n'est pas prédictif à 100% à la fois sur la réalité de la menace et sur le fait que les signaux non qualifiés d'alerte n'en sont pas.

La notion d'alerte porte aussi sur des signaux dont l'impact n'est pas forcément immédiat. Par ailleurs, certains signaux très forts ne semblent pas préoccuper la société ou les décideurs publics (par exemple la progression exponentielle du cancer des poumons chez la femme dont la mortalité est en passe de dépasser celle du cancer du sein). La notion d'incertitude n'est donc pas suffisante pour dire qu'un signal est faible. L'importance réside dans la perception du signal par ceux qui ont la fonction de le recevoir et d'alerter en retour.

Nous n'analysons pas les éventuelles corrélations entre les alertes. Or un signal non perçu peut correspondre à un sujet réel, pour lequel les connaissances ne sont pas assez développées. Sachant qu'un signal sera dit faible s'il se réalise par la suite et que bien qu'émis, il n'avait pas été perçu et traité sa qualification en signal faible sera toujours rétrospective.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que les ressources disponibles dans les agences, dans le contexte économique actuel, se réduisent. Or la quantité de signaux ne diminue pas et voire augmente. Ce problème ne doit pas être éludé, sachant qu'il faudra

assumer de faire des priorités qui doivent être basées sur les critères de santé publique mais aussi et surtout des choix de politique publique. Les notions de sécurité sanitaire (qui ne peut être absolue), de risque et d'incertitude peuvent apparaître paralysantes pour les politiques. Les ressources doivent pourtant être allouées aux priorités avec pragmatisme.

Daniel BENAMOUZIG

La notion de signaux faibles, à laquelle William Dab nous invite à réfléchir a un grand mérite : elle pose la question de l'incertitude et des ambiguïtés des informations relatives aux risques. Pour autant, je suis cependant assez peu à l'aise avec la notion de signal, qui me semble implicitement conférer une forme de prééminence aux sciences de l'ingénieur, à la théorie des signaux, alors que nous cherchons plutôt, me semble-t-il, à cerner des formes d'information, d'expression, d'inquiétude, de faits sociaux, qui relèvent d'une logique des signes et de l'interprétation, plutôt que des signaux. C'est sur cette différence que j'aimerais insister, en espérant trouver une voie de résolution de cette petite tension, qui n'est pas seulement épistémologique, mais aussi pratique.

Les institutions en charge de l'expertise scientifique sont encore portées par une utopie, celle de la pureté de l'expertise scientifique, et elles sont encore largement affectées par un préjugé, celui de l'impureté du débat social. La notion de signal, même faible, me semble implicitement renvoyer à une vision quelque peu mécaniste, ou positiviste, du monde social, dans laquelle la société est supposée adresser des signaux plus ou moins perceptibles, que des machines scientifiques à expertiser pourraient idéalement identifier et traiter selon des protocoles appropriés. Cette représentation tend à isoler l'expertise idéale de la société, qui lui semble étrangère et paraît ne s'adresser à elle que par des signaux plus ou moins lointains, opaques, ésotériques, silencieux, à déchiffrer. D'un côté l'émetteur abscons, et de l'autre le récepteur éclairé. D'un côté la société et ses incertitudes ou ses ambiguïtés, et de l'autre l'expert et sa science. Ce type de représentations — que je caricature bien entendu pour les besoins de la discussion — n'est ni absurde ni vaine, mais elle est, je crois, aujourd'hui datée. Elle n'est pas absurde parce que pour se constituer, les institutions en charge de l'expertise ont d'abord eu à affirmer leur indépendance par rapport à la société, par rapport à des acteurs sociaux et économiques porteurs d'intérêts spécifiques, et non nécessairement congruents avec un intérêt plus large, ni avec l'état des connaissances. La mise à distance de la société, réduite à la seule possibilité d'émettre des signaux, était de ce point de vu légitime. Ces problématiques n'ont pas disparu et la question de l'indépendance reste entière, comme en témoignent les débats actuels sur les conflits d'intérêt. Cependant, les institutions en charge de l'expertise sont aujourd'hui mieux établies qu'auparavant. Et l'enjeu n'est plus seulement l'indépendance des experts, mais leur capacité de réaction, voire d'anticipation. Dans ce contexte, la question posée est moins celle d'un traitement des signaux que celle d'un recueil approprié des signes, de toutes sortes de signes, disponibles et objet de communication — parfois intenses — dans les espaces sociaux exposés à des risques.

Or les agences récemment créées n'ont pas toujours les cultures professionnelles appropriées à la collecte et à l'interprétation de ces signes. La plupart des experts qui y travaillent, les normes à travers lesquelles elles opèrent, ainsi que les attentes mêmes de leurs interlocuteurs institutionnels, prompts à valoriser la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques, cantonnent souvent ces institutions dans un rôle mécaniste et scientifique de traitement des données scientifiques établies, plutôt que dans un rôle d'interprétation des signes échangés dans la société.

Si nous nous fions au travail effectué dans certaines agences, y compris à l'ANSES, de vraies compétences existent pour alimenter un travail d'interprétation des signes. Il y existe notamment des compétences en sciences sociales. Des groupes spécialisés peuvent aussi être constitués autour de l'évaluation des aspects sociaux. Dès lors, émerge l'exigence opérationnelle de se doter d'outils d'analyse appropriés, relativement standardisés. Cette exigence d'opérationnalité est loin d'être spontanée chez les

spécialistes en sciences sociales, davantage portés vers l'analyse que vers l'action, mais elle ne leur est pas non plus entièrement étrangère. Dans cet esprit, nous avons conçu, avec une équipe du Centre de sociologie des organisations, une grille standardisée de questionnements sociologiques. Cette grille vise à expliciter et à organiser des informations qui existent, sont disponibles et souvent connues des experts, mais qui sont souvent peu explicitées et peu intégrées au processus d'expertise. Elles en constituent souvent la toile de fond, aussi indispensable à la compréhension du phénomène que peu saillante dans l'analyse. Il s'agit de se poser des questions telles que : quelles sont les différentes institutions en présence et ont-elles des attentes contradictoires ? Quelle est la nature de la saisine adressée à l'agence et qu'attend-on de l'agence ? Quels sont les intérêts économiques et sociaux en présence et comment sont-ils représentés ? Comment un problème est-il construit, comment a-t-il émergé et à quelle échelle, locale ou plus internationale ? Comment un signe faible devient un problème fort ? Quelles sont les formes de savoir présentes et comment coexistent-elles ? Enfin qu'en est-il des inégalités sociales en matière de risques ? etc...

Ces questions permettent d'intégrer à moindre coût dans l'expertise tout un ensemble d'information et de signes présents dans les débats autour d'un problème posé. L'attention à ce type d'information renvoie davantage, me semble-t-il, à une sémiologie des risques, à une capacité de recueil et d'interprétation, plutôt qu'à une théorie des signaux, qui laisse implicitement accroire à une réduction positiviste de l'incertitude.

Le développement d'une culture de l'interprétation des signes, faisant appel aux sciences sociales, n'a cependant rien d'évident. En même temps que nos sociétés exigent de la réactivité et de l'anticipation, ainsi qu'un dialogue accru avec les parties prenantes issues de la société, toutes choses qui accroissent l'intérêt porté à l'interprétation des signes et aux sciences sociales, elles réaffirment l'exigence d'indépendance de la science, à travers la question très actuelle des conflits d'intérêt, qui tend elle à accentuer une distanciation entre les espaces d'expertise scientifique et le reste de la société. Il y a là une forme de schizophrénie ou tout au moins de tension, entre une exigence d'ouverture de l'expertise vers la société, d'une part, et l'exigence de protection de l'expertise contre des points de vue issus de la société, forcément « intéressés », d'autre part. Ici réside une réelle difficulté.

Or la logique d'ouverture, dont l'interprétation des signes émis par la société est une composante à part entière, n'est pas contradictoire avec la prise en compte des conflits d'intérêt, peut être que ces derniers soient appréhendés de manière différente. Dans l'état actuel du débat, la réflexion sur les conflits d'intérêt me semble trop exclusivement juridique et individuelle. Elle s'attache à la catégorie juridique de personnes physique et conduit à faire porter toute la responsabilité sur chacun des experts, pris individuellement, tout en laissant largement dans l'ombre la construction organisée, et autrement plus complexe, des conflits d'intérêt susceptibles de se révéler, in fine, à une échelle individuelle dans une délibération. L'interprétation des signes et le recours plus systématique aux sciences sociales peut utilement éclairer la manière dont se forment des conflits d'intérêt, à une échelle non plus principalement individuelle, mais à une échelle collective et organisée, en réduisant d'autant le risque d'une séparation trop stricte entre le fantasme d'une science prétendument pure, d'un côté, et une société implicitement suspecte, de l'autre.

A travers la variété de leurs méthodes, les sciences sociales peuvent ainsi constituer un pont naturel entre la science et le reste de la société, elles offrent la possibilité de développer dans les agences d'expertise une sémiologie permettant d'humaniser les signaux faibles ou fort au point d'en faire des signes explicites, partagés et compréhensibles.

Gérard BAPT

Comment agir dans l'incertitude ? Un signal faible n'est pas un signal incertain, mais un signal que l'on ne veut pas voir.

Au sein du nouveau conseil d'administration de l'Agence du médicament, une association a été entendue pour la première fois. Cette intégration de représentants de patients, de victimes et de parlementaires au sein d'un Conseil d'administration est une première.

La solution quant au problème de la réponse aux signaux faibles ne sera pas structurelle, mais dépendra de la capacité des uns et des autres à prendre en charge une question dans sa totalité. Le problème des signaux faibles se pose par ailleurs dans la vie réelle et courante.

Un autre aspect de la question concerne l'Anses. La fusion de l'Afssa et de l'Afsset nous a fortement inquiétés en raison des différences de culture entre ces deux agences. J'ai fait partie des parlementaires signataires d'une pétition demandant que les acquis de l'Afsset ne soient pas fondus dans la masse de l'Afssa. Nous avons été écoutés.

L'ensemble des acteurs devront être mieux associés. Les Agences Régionales de Santé constituent une réelle opportunité de parvenir à un système intégratif.

Je lance un appel car je m'inquiète que l'on puisse mettre en place un système de surveillance de tous les risques pharmacologiques.

Se pose enfin la question de l'accès aux données : si les décisions sur lesquelles se fonde l'exécutif – sur recommandation des agences – ne sont pas éclairées par les données, des difficultés émergeront.

XI) Échanges avec la salle

Sybille VAN DEN HOVE

Je voudrais l'avis de Monsieur DESENCLOS sur le fait que les risques environnementaux au regard de la santé se portent souvent sur les populations les plus faibles.

Une intervenante de l'Université Paris-Sud

L'expertise permettant de libérer des produits n'a pas été abordée. Les études sont validées au sein d'un groupe restreint de spécialistes. Nous pourrions travailler beaucoup plus conjointement au niveau de l'Union européenne et prendre en compte l'expérience des autres pays.

Une intervenante de l'Assistance publique

Il me semble que l'analyse des dangers liés aux nouvelles technologies par les agences est très lente.

Sébastien TREYER

La question des inégalités sociales au regard des risques écologiques doit être posée en amont.

Jean-Claude DESENCLOS

Nous constatons qu'en termes de santé publique, bien que nous soyons un pays d'accès universel à la santé, nous sommes un des pays dans lesquels les inégalités en fonction du milieu social sont les plus importantes et s'accroissent. Les risques ne sont pas distribués de manière équitable entre les groupes sociaux. Par ailleurs, les actions et les relais face aux risques ne sont pas les mêmes en fonction du niveau social des populations concernées.

Ronan DANTEC

Ce débat souligne que nous vivons une évolution forte de notre système démocratique, avec l'émergence de groupes citoyens de plus en plus armés. Les collectivités territoriales voient en outre leur capacité d'action s'accroître. Ces évolutions se confrontent à un système centralisé. Par conséquent, la capacité du politique à redéfinir le système et les priorités constituent un enjeu primordial. Les risques qui appellent une action et, en premier lieu, ceux liés aux inégalités sociales, doivent être identifiés. Il conviendra également d'expliquer les risques pris et assumés, sur lesquelles la société est prête à faire face et à réagir s'ils adviennent.

Daniel BENAMOUZIG

Je voudrais réagir sur la temporalité et la faible réactivité des Agences. Un mécanisme inversé existe également : les agences doivent souvent évaluer certaines technologies dans des délais très courts, avec beaucoup de réactivité, des processus d'innovation lancés plusieurs années auparavant. Il y a là un enjeu, qui suppose des processus d'expertise accompagnant les processus d'innovation, plutôt que les sanctionnant in fine dans des délais courts, voire dans l'urgence. La constitution de groupes d'expertise permanents, en charge de certains sujets comme les OGM ou les nanotechnologies au sein de l'ANSES, notamment, me semble aller dans ce sens. Au contraire, les normes d'évaluation des médicaments, très contraintes en termes de temps, me semblent aller dans une direction opposée, dissociant excessivement le temps continu de l'innovation du moment « discret » de l'évaluation.

Gérard BAPT

L'échelon européen n'a pas été évoqué avant que la question ne soit posée. Or il peut constituer un frein terrible.

Il convient d'éviter que les experts ou les comités s'avancent jusqu'à un point tel qu'ils ne puissent plus faire marche arrière. Reconnaître son erreur constitue pourtant une qualité.

William DAB

L'État est confronté à une crise financière redoutable. Dans les processus de maîtrise budgétaire, la question du périmètre de responsabilité de l'État reste taboue. Nous augmentons le périmètre de l'État tout en diminuant ses ressources, or cette tendance présente de réels dangers.

Nous plaidons pour une meilleure implication de la société civile dans les sujets complexes car le besoin de débat social est réel. Or des acteurs associatifs capables de nourrir ce débat disparaissent, faute de ressources.

De plus, nous sommes engagés dans une course de vitesse. Le développement industriel très rapide des nanotechnologies dans de nombreux domaines est prometteur en termes de sécurité sanitaire. Toutefois, elle est parallèlement fragilisée par la dégradation de l'environnement.

Plusieurs définitions du signal faible ont émergé : incertitude, niveau de cas concernés, perception/prise en compte. L'important est de construire une politique de sécurité sanitaire qui n'existe pas. La fonction diagnostique doit être organisée.

Les élus dans les territoires, au contact direct des populations, savent que ces questions de risques jouent un rôle très prégnant dans la vie quotidienne des citoyens.

Nous sommes dans un pays qui considère un problème réglé dès lors qu'un texte a été écrit et promulgué. Nous avons certes besoin de loi, mais nous consacrons énormément de temps à débattre sur des termes, et cette énergie est ensuite perdue pour l'action.

L'empilement des agences s'explique en partie par ce phénomène. La nouvelle loi confie ainsi à une commission des missions déjà remplies par l'Institut de veille sanitaire. Or cette mesure contribue davantage à étouffer qu'à créer un climat de confiance.



Conclusion : Où va l'expertise de demain ?

Marc MORTUREUX

Directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

La diversité des profils présents témoigne de la richesse du sujet, qui n'est pas l'apanage d'une discipline. Nous tâcherons toutefois d'améliorer la parité hommes/femmes parmi les participants aux tables rondes.

Bien que de nombreux doutes subsistent, nous progressons en matière de mise en œuvre de processus contradictoires.

Par ailleurs, les caractéristiques respectives de l'Afssa et de l'Afsset ont permis la réussite de la fusion.

Nous arrivons au bout de la réflexion sur les conflits d'intérêt collectifs et individuels.

De plus, nous sommes sortis du seul cadre national grâce à des dispositifs très ouverts à l'international.

Au niveau de l'expertise, il convient de s'interroger sur le choix des questions et des sujets traités. L'Anses est à ce titre très intéressante car la gouvernance mise en place implique de nombreuses parties prenantes et amène des questionnements d'origine diverse.

Les signaux faibles doivent être mieux captés, sans pour autant délaisser les signaux forts. Une large réflexion est possible pour mieux alimenter les travaux d'expertise et de prévention de risques.

Enfin en ce qui concerne les débats sur les rapports entre experts scientifiques et politiques, ces derniers s'appuient de plus en plus sur les experts. Cette tendance est une manifestation du principe de précaution visant à cerner ce qui est connu et les incertitudes. Le risque d'une déresponsabilisation du politique envers les experts se révèle toutefois réel.

Laurence TUBIANA

Directrice de la chaire Développement durable de Sciences Po

J'ai retenu une très grande richesse de l'apport des sciences sociales dans le débat. En effet, les questions soulevées sont transversales. Les sciences sociales apportent une expertise dans ses choix et dans son rapport au politique. Une compréhension intéressante de la multiplicité des expertises est à souligner. Jusqu'à présent, l'intérêt était davantage focalisé sur les institutions que sur les acteurs sociaux.

Par ailleurs, la question relative au politique et aux sujets requérant ou rejetant l'expertise est très complexe. Désormais, les citoyens identifient davantage le rapport de l'expertise au politique que la communauté scientifique.

La question de la réflexion prospective de l'expertise scientifique et de son influence sur les futurs modes de vie reste posée. En effet, l'image d'une autorité liée à une institution unique est révolue.