



Association  
française  
pour la prévention  
des catastrophes  
naturelles



## Expertise, décision, opinion publiques

Comment renforcer le crédit accordé aux  
décisions publiques ?

Comment créer la confiance entre les divers  
acteurs concernés ?

Jeudi 19 novembre 2015, 9h à 17h30 à la Maison de l'Amérique latine, 217 bd  
St Germain Paris – 7<sup>e</sup>

Organisé par le conseil scientifique de l'association française pour la prévention  
des catastrophes naturelles, le conseil général de l'environnement et du  
développement durable et la commission nationale du débat public.

<b>PRÉSENTATION DU COLLOQUE.....</b>	<b>3</b>
EMMANUEL REBEILLÉ-BORGELLA, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CGEDD.....	3
CHRISTIAN KERT, PRÉSIDENT DE L'AFPCN, DÉPUTÉ DES BOUCHES-DU-RHÔNE.....	3
<b>OUVERTURE : LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET DE LA PLACE DES EXPERTS, DANS L'OPTIQUE DE LA DÉCISION PUBLIQUE.....</b>	<b>4</b>
CHRISTIAN LEYRIT, PRÉSIDENT DE LA CNDP.....	4
<b>PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....</b>	<b>5</b>
MICHEL JUFFÉ, PRÉSIDENT DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'AFPCN.....	5
<b>CONFÉRENCES INTRODUCTIVES : L'ÉVOLUTION AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES.....</b>	<b>6</b>
PAUL-HENRI BOURRELIÉ, INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES MINES.....	6
PATRICIA BLANC, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES AU MEDDE.....	7
<b>PREMIÈRE TABLE RONDE – SCIENCE, EXPERTISE, DÉCISION.....</b>	<b>9</b>
PRÉSIDIÉE PAR HENRI DÉCAMPS, ACADÉMIE DES SCIENCES.....	9
<b>DEUXIÈME TABLE RONDE – LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS PUBLICS.....</b>	<b>13</b>
PRÉSIDIÉE PAR JEAN-PIERRE DUPORT, PRÉFET, ANCIEN PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE.....	13
<b>TÉMOIGNAGE.....</b>	<b>18</b>
MARC MORTUREUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (ANSES).....	18
<b>TROISIÈME TABLE RONDE – COMMENT INFORMER, FORMER LES CITOYENS, ÉCOUTER ET COMPRENDRE L'OPINION PUBLIQUE ?.....</b>	<b>20</b>
PRÉSIDIÉE PAR FRÉDÉRIC DENHEZ, CHRONIQUEUR À FRANCE INTER.....	20
<b>QUATRIÈME TABLE RONDE – L'ÉTHIQUE DE L'EXPERTISE ET DE LA DÉCISION PUBLIQUE.....</b>	<b>27</b>
PRÉSIDIÉE PAR MARIE-ODILE BERTELLA-GEFFROY, AVOCATE, ANCIENNE VICE-PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS ET COORDINATRICE DU PÔLE SANTÉ INSTRUCTION.....	27
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>32</b>
CHRISTIAN LEYRIT.....	32
MICHEL JUFFÉ.....	32
<b>COURT CV DES INTERVENANTS (EN DATE DU COLLOQUE).....</b>	<b>34</b>

## Présentation du colloque

---

### **Emmanuel REBEILLÉ-BORGELLA, Secrétaire général du CGEDD**

Monsieur le président de la CNDP, cher Michel, mesdames et messieurs, je commencerai par dire que le CGEDD se sent pleinement concerné par le colloque organisé aujourd'hui par l'AFPCN. Ses missions et ses activités s'inscrivent en effet directement dans la problématique retenue, à savoir l'expertise de la décision et l'opinion publiques.

Premièrement, le CGEDD participe lui-même à la décision publique principalement au travers de ses rapports aux ministres. Ceux-ci portent sur l'évaluation d'une politique publique, par exemple dernièrement celle de la politique de l'eau dans les départements et les régions d'outre-mer. Ils contribuent également à l'appréciation d'une situation ponctuelle, par exemple le projet de barrage de Sivens. C'est ainsi qu'ils sont susceptibles d'éclairer la décision d'un responsable politique, soit le ministre, soit le directeur général du ministère. Les rapports incluent toujours des recommandations destinées aux responsables politiques, c'est-à-dire des orientations en vue de la décision. Le CGEDD participe plus indirectement à la décision au travers des manifestations et des colloques qu'il organise, pour mémoire, celui de novembre 2011 intitulé « L'ingénieur, la décision et l'action publique », et celui de septembre 2014, sur l'évaluation socio-économique des infrastructures de transport.

La légitimité du CGEDD repose, d'une part, sur la compétence et l'expérience de ses membres. Le terme de « compétence » inclut l'observation d'une déontologie stricte. Le CGEDD est ainsi doté d'une charte de déontologie qui stipule que l'objectivité et la neutralité de ses membres forment une condition essentielle de sa capacité à intervenir. Son expertise *stricto sensu* est plus particulièrement sollicitée dans le cadre de certaines missions. À titre d'exemple, en 2015, deux missions, l'une sur la filière hydrogène énergie, l'autre sur la gestion des pics de pollution de l'air, ont ainsi été menées en association avec d'autres inspections ou conseils généraux, dans un cadre interministériel.

C'est, d'autre part, la qualité des productions du CGEDD dans leur contenu et leur formulation qui rend l'intervention légitime. La pertinence et la fiabilité des analyses et des recommandations conditionnent la réception des rapports et leur exploitation en termes de décision politique. C'est pourquoi il est nécessaire de suivre des méthodologies aussi rigoureuses que possible. Elles sont donc en permanence adaptées au moyen de différents guides, comme ceux qui viennent d'être diffusés aux membres du conseil général. C'est pourquoi il est également important de sélectionner, de hiérarchiser, de motiver et de rédiger les recommandations dans une optique opérationnelle pour ceux à qui elles sont destinées.

Deuxièmement, le CGEDD contribue à l'information du public et à la formation de l'opinion publique. Désormais, presque tous ses rapports sont rendus publics. Les rapports et les colloques sont mis en ligne sur le site internet du conseil général, à la demande expresse de la Ministre, Madame Royal, et quasi systématiquement, contrairement aux usages en vigueur précédemment. Cette publication entraîne deux conséquences. Elle renforce l'obligation de qualité des productions. Les membres du CGEDD doivent veiller encore plus, au niveau de la forme, à la clarté et à la lisibilité de leurs productions qui

seront lues par un grand nombre de personnes, et non plus par les seuls décideurs qui les ont commanditées et connaissent donc déjà en partie la problématique.

La publication des rapports auprès du grand public ne doit pas cependant brider les membres du CGEDD qui restent les maîtres de leurs analyses et leurs recommandations. Le souci de la forme ne conduit pas à sacrifier le fond. D'ailleurs, s'ils participent indirectement au débat public, les rapports sont d'abord adressés à des commanditaires, le plus souvent aux ministres ou aux directeurs généraux qui interviennent en leur nom. Le CGEDD n'est pas un organisme indépendant, il est au service des ministres. Sa présidence est assurée par la Ministre chargée de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Sa mission est de les informer et de les conseiller. Son objectif premier, en publiant les rapports systématiquement, conformément au souhait de Ségolène Royal, n'est pas de s'adresser d'abord aux citoyens, même s'ils contribuent à la formation de l'opinion et alimentent le débat public mais d'aider à la décision sans commanditaires (le plus souvent des ministres).

Pour accomplir au mieux ses missions, le CGEDD s'est organisé en interne, pour nourrir et faire fructifier le débat de ses membres, au-delà de ceux qui participent à une mission donnée, pour impliquer l'ensemble de la structure. En octobre, un décret a récemment réorganisé le CGEDD dans le but que tous les membres du CGEDD au sein des sections et dans les collèges puissent contribuer au débat interne. Leur participation enrichit ainsi la qualité des productions et des informations qu'il met à la disposition des ministres et de l'opinion publique.

### **Christian KERT, Président de l'AFPCN, député des Bouches-du-Rhône**

Il est un peu particulier pour moi de vous parler de la décision politique basée sur les experts et en fonction de l'opinion publique, au moment même où je suis sur le point de débattre et de voter la loi sur l'état d'urgence pour répondre au risque terroriste. Ce n'est pas une ambiguïté, mais une dualité dans la réflexion sur la décision politique dans ce qu'elle a d'essentiel pour la société et de portée dramaturgique. Je souhaite tout d'abord remercier Michel Juffé, le président du conseil scientifique de l'AFPCN, d'avoir pris cette initiative, ainsi que les membres de son équipe, au premier rang desquels Paul-Henri Bourrelier, avec, comme partenaires, le CGEDD et la CNDP. J'en profite pour saluer la présence de Patricia Blanc. Je salue la présence de l'un de mes collègues qui préside l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, avec lequel je continue d'entretenir d'excellentes relations.

Il est possible de s'interroger sur la place de l'AFPCN dans les questions abordées aujourd'hui. L'AFPCN est née de la volonté nationale de prolonger la décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles, décennie à laquelle un certain nombre d'entre vous a participé. Nous avons alors abordé les grandes interpellations sociétales que nous interrogeons ce matin, à savoir la place de l'expertise et de la recherche dans la décision politique, la place de l'opinion publique avec l'émergence des nouvelles technologies de communication, ainsi que la place de la décision politique dans la gouvernance des territoires. Notre travail s'inscrit donc dans une continuité.

Nous avons tout mis en œuvre pour que l'AFPCN entre dans le concert des sociétés savantes qui se donnent pour mission de suivre les évolutions de notre société, notamment en matière de prévention des risques. Nos travaux se sont orientés, par

exemple, vers les risques et les droits de l'homme. Je me permets en cette journée particulière de les mettre au premier rang.

Ces risques sont liés tout d'abord à notre vulnérabilité, comme nous le rappellent les événements récents dans les Alpes-Maritimes. L'actualité démontre également l'existence de risques liés aux questions énergétiques, ainsi qu'à la problématique du climat. Il n'est pas nécessaire de rappeler que l'AFPCN a sûrement été un acteur essentiel dans l'émergence d'une société civile de la prévention et d'une culture nouvelle du risque, en lien avec le monde de l'assurance. Au fil de travaux communs, celui-ci est ainsi devenu un acteur majeur de la prévention, jusqu'à créer un observatoire des risques. Il existe enfin un certain nombre de risques liés à l'émergence d'une société de la communication avec les nouvelles technologies. Nous ne devons donc pas faire l'économie d'une réflexion totale.

Le thème du colloque met en exergue une trilogie d'acteurs. Tout d'abord, la parole de l'expert engage le politique. Si nous avons besoin du chercheur et de son indépendance d'esprit, c'est d'abord l'expert qui aidera à prendre la décision politique. Comment ensuite pouvons-nous considérer l'opinion publique comme un acteur objectif de la décision ? Cette décision publique qui règle la gouvernance du territoire doit résulter d'un acte de collégialité, mais elle se prend aussi dans la solitude. Pour rappel, Clémenceau disait que, pour prendre une décision, il faut être un nombre impair de personnes et que, trois, c'est déjà beaucoup. C'est souligner le caractère solitaire de la décision politique. Celle-ci se prend néanmoins sur la base des travaux des experts au nombre desquels vous comptez. Je vous souhaite la bienvenue pour cette journée. Je me félicite que le conseil scientifique de l'AFPCN soit en mesure de prendre des initiatives de cette nature. Je profite de la présence de Patricia Blanc pour dire que les travaux des assises nationales de la prévention en 2016 à Marseille revêtent, selon moi, une importance toute particulière. Il est donc important qu'ensemble, nous les réussissions.



# Ouverture : les enjeux de la participation des citoyens et de la place des experts, dans l'optique de la décision publique

---

## Christian LEYRIT, Président de la CNDP

La qualité, la légitimité et l'efficacité de la décision publique reposent principalement sur l'interaction entre trois grands acteurs, le citoyen, l'expert et le décideur politique. Aujourd'hui, il y a une grande défiance des citoyens à l'égard des institutions, de la parole publique, des industriels soumis aux lois du marché, des scientifiques et des experts perçus comme soumis aux lobbies. Cette défiance s'étend par voie de conséquence au débat public qui peut faire l'objet d'un rejet.

Une enquête que nous avons commandée à TNS Sofres en 2014 le révèle. Plus de 90 % des personnes interrogées sont favorables au développement de moyens d'information et d'expression directe des citoyens dans la préparation de la décision publique. À 77 %, elles considèrent que des progrès n'ont pas été constatés en la matière depuis une dizaine d'années. De plus, pour deux Français sur trois, les experts ne sont pas indépendants des pouvoirs politiques. 69 % ne les jugent pas davantage indépendants des lobbies. Ils pensent toutefois à 45 % que les experts n'ont pas une influence suffisamment importante sur la décision publique.

Le drame du barrage de Sivens et, au-delà, les blocages engendrés par les situations conflictuelles constatées sur de nombreux projets d'équipement et d'aménagement amènent à s'interroger sur les processus en matière d'élaboration des projets, de consultation des citoyens et de décision. D'un côté, certains affirment la légitimité de l'État de droit. Ils considèrent que, dès lors que l'ensemble des procédures en vigueur, y compris l'enquête publique ont été menées, le projet doit être mis en œuvre sans délais. De l'autre, des opposants expriment leur frustration, et parfois même leur colère de n'être jamais entendus par les porteurs du projet. Ils considèrent que certaines décisions, même fondées en droit, manquent de légitimité faute de fondement démocratique suffisant et doivent être combattues au nom de préoccupations de plus long terme, telles que la préservation de l'eau, de la biodiversité ou le changement climatique. Ces opposants ne doivent pas être confondus avec les casseurs qui se présentent eux-mêmes comme les ennemis de la démocratie.

Ces points de vue antagonistes sont renforcés dans notre pays par la longueur des processus de décision sur les grands projets. Dix ans, vingt ans, parfois plus, s'écoulent entre la conception des projets et leur réalisation. Il arrive fréquemment que les besoins aient fortement évolué durant cette longue période, ce qui conduit parfois à des réalisations surdimensionnées et inadaptées.

Il est, aujourd'hui, indispensable de revenir aux principes de la charte de l'environnement de 2005. La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Selon le philosophe allemand, Jürgen Habermas : « seule la délibération est susceptible d'entraîner un effet de

légitimation ». La légitimité de la décision dépend autant, si ce n'est plus, des conditions de son élaboration que de son contenu intrinsèque. Ce sont la transparence, la rigueur, l'impartialité, la loyauté des débats qui fondent cette légitimité. Pour que les citoyens retrouvent la confiance, il est nécessaire que le débat ait lieu suffisamment tôt, en amont des décisions, lorsque les choix ne sont pas arrêtés et que d'autres options restent possibles, ce qui est loin d'être la règle. Dans l'enquête déjà évoquée, 75 % des Français considèrent que la décision est déjà prise quand un débat est lancé. Les citoyens doivent également disposer d'éléments pluralistes et d'expertises indépendantes. Ils ont le droit de disposer d'un point de vue d'expert, différent de l'expertise du maître d'ouvrage ou du porteur de projet. Enfin, il existe toujours des perdants dans les décisions publiques portant sur les grands projets. Il est nécessaire que ces perdants soient reconnus, qu'ils reçoivent une compensation et que les préoccupations à long terme soient prises en compte. Plus largement, les citoyens doivent être entendus.

Dans notre pays, les processus de consultation directe des citoyens sont peu développés, beaucoup moins que dans les pays d'Europe du Nord ou au Québec. En revanche, nous assistons depuis vingt ans à une multiplication des consultations obligatoires d'organismes divers, ces procédures sont formelles et de faible portée. Aux yeux de Paris, en multipliant les comités Théodule, les citoyens semblent bien associés. En réalité, les citoyens ne se sentent pas représentés par l'ensemble de ces consultations. La construction d'un nouveau mode d'exercice de la démocratie est le seul moyen de restaurer la confiance et de développer la culture de la décision partagée. Le sociologue Michel Callon a très bien résumé l'enjeu de cette nouvelle forme de débat public par ces propos : « Ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social à partir de l'existence reconnue des minorités. »

Afin de réduire l'incompréhension entre les uns et les autres, plusieurs propositions peuvent être avancées. Certaines ont d'ailleurs été testées dans l'enquête TNS Sofres et sont partagées par plus de 90 % des Français. Tout d'abord, des débats publics doivent être organisés sur l'opportunité des projets, suffisamment en amont des décisions. Il est important que ces débats permettent à tous les citoyens de s'exprimer, notamment les jeunes, ce qui implique des évolutions assez fortes dans les pratiques de débat public. Il faut ensuite garantir le continuum de la concertation, tout au long du projet, en raison de sa maturation extrêmement lente, pour maintenir la confiance. Pour Notre-Dame des Landes : débat public en 2003, enquête publique en 2008, enquête loi sur l'eau 2013...

Dans le cadre de la modernisation du dialogue environnemental voulu par le président de la République et qui fait l'objet de nombreux rapports et de groupes de travail, avec le professeur Gérard Monédiaire et le sénateur Alain Richard, nous avons proposé un certain nombre de pistes et de propositions que je livre à la réflexion collective. L'une des plus grandes innovations, celle qui apporterait une nouvelle pierre à la démocratie, est relative au droit d'initiative des citoyens. Lorsque des projets sont porteurs de conflits et de difficultés dans un avenir plus ou moins proche, nous proposons que, par exemple, 10 000 citoyennes et citoyens, dix parlementaires ou de grandes associations d'intérêt national puissent demander l'organisation de débats publics. Je pense qu'il est préférable que le débat soit organisé suffisamment en amont, avant que les processus soient très avancés, pour éventuellement arrêter les mauvais projets ou améliorer ceux qui doivent se poursuivre. Cette demande pourrait également s'appliquer aux grandes politiques, plans et programmes et émaner dans ce cas, de soixante parlementaires, de grandes associations d'intérêt national ou de 500 000 personnes. Nous jugeons capital que les plans et programmes puissent faire également l'objet de débats. Je n'évoquerai pas en détail un

débat très récent qui concerne un projet d'éoliennes en mer et qui survient beaucoup trop tard. L'élaboration d'un débat plus en amont permettrait de créer une situation de gagnant-gagnant pour les citoyens, pour les associations, mais aussi pour les grands groupes industriels qui sont titulaires de ces grands projets d'aménagement.

Nous préconisons aussi de développer les contre-expertises indépendantes des maîtres d'ouvrage, mais aussi les conférences de citoyens qui ont montré leur pertinence. Nous avons mené une opération en ce sens, au sujet du projet de stockage profond des déchets radioactifs à haute activité, à Bure, en Meuse et en Haute-Marne, où il est envisagé de les enfouir pour des centaines de milliers d'années. Pendant trois week-ends non consécutifs, nous avons réuni dix-sept citoyens profanes, sans compétences particulières, et nous les avons formés de manière totalement contradictoire. Ces citoyens ont rédigé une note de douze pages qui constitue un avis extrêmement pertinent, circonstancié et digne d'intérêt pour le décideur. Pierre-Franck Chevet, le président de l'ASN, évoquait, il y a quelques jours, sa surprise devant la pertinence de ce document, estimant qu'il comptait parmi les meilleurs sur le projet. Je crois que cet avis mérite d'être entendu.

Sur le sujet des conférences citoyennes, à quelques jours de la COP 21, j'évoquerai aussi le débat citoyen planétaire que nous avons organisé avec quelques institutions dont le secrétariat général de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Elle constitue la plus grande consultation citoyenne jamais réalisée avec 10 000 citoyens et 97 débats dans 76 pays. Les conclusions de ce grand débat, qui sont présentées dans des documents, sont spectaculaires et surprenantes par leur lucidité, leur clairvoyance, leur ambition. Ces citoyens très concernés demandent des mesures plus contraignantes et attendent que les engagements soient tenus, car ils trouvent que les gouvernements ne vont pas assez loin.

Au-delà de ces propositions et comme c'est le cas dans d'autres pays, il nous semble qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre des missions de conciliation sur les projets conflictuels par des personnes qui ne soient pas partie prenante au projet et suffisamment en amont, avant la crise. L'ensemble de ces propositions ont pour enjeu essentiel de mettre en œuvre une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur les rapports de force, mais sur une capacité d'écoute, sur une coconstruction de l'intérêt général, seules à même de redonner confiance à nos concitoyens.





## Présentation du programme

---

### **Michel JUFFÉ, Président du conseil scientifique de l'AFPCN**

Dans leur allocution initiale, Emmanuel Rebeillé-Borgella et Christian Kert ont prononcé des remerciements. Je tiens à associer à ces remerciements Julie Pétrelle, chargée de mission de l'AFPCN, ainsi que Maud de Crépy et l'équipe de la communication du CGEDD. Je vais être très bref, l'essentiel ayant été dit.

Le thème retenu dans ce colloque est complexe et nous l'avons relativement simplifié, en mettant en scène trois, puis quatre acteurs, à savoir les scientifiques, les experts, les décideurs et l'opinion publique. Je déplore que les médias ne soient pas très présents aujourd'hui. Il manque également, de façon volontaire, un acteur, à savoir l'exécutant, l'opérateur de la décision publique, les entreprises chargées de mission de service public. Cette absence peut sembler regrettable, mais le groupe de travail a choisi de privilégier l'amont de la décision plutôt que son aval. Comment la décision est-elle préparée ? Comment est-elle prise ? Quels en sont les effets ? L'étape de la mise en œuvre sera peut-être abordée, mais à la marge. Nous ne parlerons donc pas davantage des entrepreneurs. Parmi nous, quelques personnes se souviennent peut-être qu'il y a bien longtemps, quelques entreprises en France « contenaient » aussi bien le savant que l'expert, le décideur et l'opinion publique. Il en existait peu et j'espère que ce temps est révolu.

# Conférences introductives : l'évolution au cours des dernières décennies

---

## Paul-Henri BOURRELIER, Ingénieur général des Mines

Je me propose dans cette introduction de schématiser l'évolution que j'ai vécue depuis que je suis entré dans la vie active. Patricia Blanc enchaînera sur quelques problématiques auxquelles elle est actuellement confrontée en raison de ses hautes responsabilités. Ces deux angles de vision complémentaires tracent à grands traits le cadre de questionnement du colloque.

Mon parcours a comporté trois tranches :

1955-1975 : 20 ans d'administration technique : inspection de terrain, cabinet du ministre de la coopération, service de la géologie et des ressources minérales en administration centrale ;

1975-1993 : 18 ans de détachement à la tête d'établissements publics : BRGM et Houillères du Centre et du Midi ;

1990-2015 : 25 ans de missions (auprès de ministères, en Chine, à l'AFPCN)

Des publications jalonnent ce parcours : *Le Mobile et la planète ou l'enjeu des ressources naturelles* (avec Robert Dietrich, 1989), *La recherche sur les déchets* (1992) pour Hubert Curien, ministre de la recherche, *Contamination des sols par les éléments en traces* (1998), pour l'Académie des sciences, *Évaluation de la politique publique de gestion des risques naturels* (1997).

### Une évolution au galop

1955-1970 : au cœur des « trente glorieuses » et de leur polarisation sur la croissance, la conscience des catastrophes (la silicose, Malpasset en 1959, Feyzin en 1966, marée noire du Torrey Canyon en 1967) et les prémices de nouveaux paradigmes n'étaient pas absentes : l'invention des agences de l'eau et le principe pollueur-payeur, le rattachement de l'inspection des établissements classés au service des mines, et, plus personnellement, les précautions pour la traversée de l'Alsace par un grand pipeline pétrolier, l'action de la commission internationale du Rhin pour maîtriser la pollution par le sel.

Années 1970 : l'émergence de l'environnement encore anthropocentriste, le Club de Rome et le rapport Meadows (*Limits to growth*, 1972, première modélisation globale), le choc pétrolier, le repérage des ressources et de la place du recyclage, le lancement du nucléaire civil à grande échelle.

Années 1980 : catastrophes (Bhopal, 1984, Tchernobyl, 1986) et grands enjeux (couche d'ozone et convention en 1985 aboutissant au protocole de Montréal, pluies acides, sang contaminé). Le développement durable (rapport Brundtland : *Our Common Future*, 1987) et le principe de précaution (conférence internationale sur la Mer du Nord 1987). En France-Europe : directive Seveso (1982), constitution par Tazieff du secrétariat d'État aux risques majeurs et loi d'indemnisation (1982 : l'État providence à son zénith), les

cindyniques (Georges-Yves Kervern, 1989). Lancement par les Nations Unies du GIEC et de la décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles.

Années 1990 avec les répercussions de la fin de la guerre froide, du leadership américain, des guerres du Golfe : Rio (*Sommet de la Terre*), et convention internationale sur la diversité biologique (1992), convention d'Aarhus (1998) ; formes de régulation internationale : accord de Kyoto, directives et jurisprudence européenne des droits de l'homme. En France : approfondissement des concepts (séminaires SHS de Roqueplo, Theys, Gilbert, etc. et expérimentations sociales). Lois fondatrices (Bataille 1991 pour le nucléaire, Barnier 1995 pour l'intégration de la prévention dans l'urbanisme par les PPR, principe de précaution, création de la CNDP).

2000-2015 : catastrophes touchant des pays développés (tempêtes Lothar et Martin en France, Katrina aux USA), tsunami dans l'océan indien et séisme à Haïti. Progrès de la maîtrise de la sécurité appliquée à toutes les catégories de dangers depuis les actes de la vie courante jusqu'aux activités de haute sécurité, transpositions juridiques et mise en œuvre opérationnelle des concepts hybrides (probabilistes et déterministes) des risques. Durcissement des obligations et des normes, mobilisation des parties prenantes :

Au niveau mondial : cadre d'action de Hyogo (2005) pour la DRR (*Disaster Risk Reduction*), réactions aux catastrophes de Fukushima et *Deep Horizon*, processus relatif au climat (accord visé en 2015) ; le numérique et les réseaux sociaux constituent une révolution pour la vigilance (*Early Warning*), la gestion de crise, la résilience post-désastre.

Au niveau de l'UE, REACH pour les produits chimiques et directive sur les inondations (2007).

En France, loi de juillet 2003 à la suite d'AZF (2001), et dispositions sur l'occupation du sol après Xynthia (2012), loi de modernisation de la sécurité civile (2005), mise en place de nouveaux acteurs : autorités indépendantes (ASN 2006, autorité environnementale 2009), ONG, agences avec de nouvelles modalités de gouvernance : expertises collectives, conférences de citoyens, débats publics, reconnaissance des lanceurs d'alerte, commissions de sites...

Cependant l'extension sans limite des horizons temporels et géographiques, les inégalités, l'omniprésence de la complexité, les effets dominos, les menaces d'événements extrêmes et les questionnements sur les paradigmes appliqués à la santé, constituent autant de défis et provoquent un surcroît de défiance et de blocages. Bref un monde plein, exposé, sujet à des manipulations de l'opinion, connaissant des échecs (Copenhague 2009), cherchant difficilement ses repères.

### **L'expertise et sa dynamique paradoxale**

L'expertise est le recours, dans le cadre procédural d'une commande et d'un rendu de rapport, à des personnes qui apportent leur savoir. L'expert a le droit à l'erreur, particulièrement les grands experts, qui sont souvent des visionnaires, peuvent ponctuellement se tromper dans leur anticipation. J'en ai été le témoin : Pierre Guillaumat avec les avions renifleurs (et pourtant l'imagerie spatiale nous renseigne désormais de façon extraordinaire), André Giraud avec les nodules (et pourtant les ressources océaniques restent l'avenir), Paul Delouvrier avec la banlieue parisienne (qui reste aussi l'avenir), Haroun Tazieff avec un système grec de prévision des séismes, etc.

*Dynamique insufflée par les progrès de la connaissance :*

- Les lois de la nature : mobilité et plasticité, auto-organisation, le chaos déterministe et l'incertitude ;
- La révolution de l'observation et de la métrologie ;
- L'anthropologie et les lois de la société. La dimension culturelle reconnue (y compris le sacré et les religions) comme essentielle pour les représentations, par conséquent à prendre en compte par l'expertise ;
- La révolution de la modélisation et de l'imagerie ;
- Les écosystèmes et leurs services ;
- L'intégration dans les territoires de diverses échelles : le caractère fractal (mêmes formes à diverses échelles) de la géographie.
- 

#### *Évolution du positionnement et organisation :*

L'expert est un médiateur entre le scientifique d'où il tire une partie - loin de la totalité - de son savoir, et le commanditaire qui appartient à la sphère de la décision ; pour remplir sa mission, il doit se tenir à distance de ces deux pôles dans une position qui n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, et de plus en plus menacée d'instrumentation.

Même difficulté de relation avec l'opinion qui peut l'influencer, le contester, grâce à la profusion d'informations instantanées, souvent non validées, propres à alimenter soupçons et rumeurs.

L'expertise collective s'est imposée comme réponse d'une part au besoin de pluridisciplinarité, d'autre part aux difficultés de positionnement que je viens de mentionner. Elle a fait ses preuves, relève de règles désormais bien établies et peut se prolonger ou s'éclairer par des débats publics, conférences de citoyens, missions parlementaires etc. Encore faut-il y faire appel à bon escient, surtout au bon moment.

En conclusion l'expertise dont j'ai vu en soixante ans la complète mutation, reste le socle par rapport auquel se déterminent les actions des décideurs publics et les réactions de l'opinion, deux mondes instables et contradictoires par nature. Il ne faut pas trop lui demander, - à cet égard les ambitions ont parfois été déraisonnables -, mais il est essentiel de préserver ou de restaurer la confiance aujourd'hui ébranlée.

### **Patricia BLANC, directrice générale de la prévention des risques au MEDDE**

Je m'appuierai sur quelques exemples dans mon propos et poserai des questions. Même s'il est délicat de donner des exemples d'échec tirés de l'histoire récente, sauf à vouloir vexer quelqu'un, j'ai retenu le débat public et national sur les nanomatériaux et les nanotechnologies comme processus n'ayant pas abouti aux résultats escomptés. Cette question est apparue comme majeure après le Grenelle de l'environnement. Elle est aussi techniquement complexe, puisque, dans le domaine de l'extrêmement petit, il est difficile pour le grand public de visualiser ce dont il s'agit. Ce sujet couvre, en outre, un large spectre de procédés, d'usages et de domaines de la vie courante.

Dans le cadre d'un débat public national itinérant, des experts de toute nature allaient à la rencontre du public dans les régions pour expliquer ce qu'étaient les nanomatériaux et les nanotechnologies. Ce débat avait pour point faible de ne poser aucune véritable question au public. Malgré un énorme travail préparatoire de toutes les administrations, et notamment de la CNDP, pour monter un dossier, que je juge de très grande qualité, il était

difficile de cerner la question. Nous ne demandons pas au public s'il voulait des nanomatériaux dans la vie quotidienne, car les nanomatériaux sont déjà largement présents sur le marché et déjà autorisés, malgré quelques restrictions imposées par la réglementation européenne. Nous allions donc au-devant du public sur un sujet déjà largement engagé et sans question autre qu'une présentation des connaissances et un débat sur les avantages et les inconvénients. Après un bon commencement, le débat a été progressivement confisqué par une minorité d'opposants très mobilisés, et s'est arrêté après une ou deux réunions plus agitées que les autres. En définitive, le gouvernement n'a pas apporté de véritable réponse ni de suite très structurée à ce débat.

Sans demander si les démocraties sont organisées pour mener à bien des débats publics face à des minorités qui ne respectent pas les règles du jeu démocratique, je tire plutôt de cette expérience l'enseignement qui suit. Si nous organisons un débat public sur un projet très en amont, comme la CNDP le propose, nous devons, pour commencer, poser une véritable question. L'autorité décisionnelle dans son ensemble doit ensuite être prête à renoncer à ce projet, sinon la question est hypocrite. J'ai choisi cet exemple, car, dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement dont je m'occupe, le législateur n'a pas souhaité donner au gouvernement le pouvoir de refuser un projet d'origine privée pour des raisons d'opportunité, s'il respecte les cadres réglementaires. Si nous voulons poser cette question en opportunité au public dans le cadre d'un référendum, le législateur doit y remédier, car il existe aujourd'hui une réelle ambiguïté. C'est d'ailleurs pourquoi le concept d'enquête publique est considéré comme une façade par certains.

Je pose donc la question suivante. Le législateur est-il prêt à aller jusqu'à autoriser cette atteinte au droit d'initiative privée que constituerait le refus d'un projet pour des raisons dites d'opportunité, alors même qu'il respecterait toutes les réglementations qui lui sont applicables ?

Je souhaite poser une deuxième question. Comment mieux travailler avec l'expertise qui n'appartient pas à la sphère publique ? L'État a organisé son expertise dans des agences, des établissements publics, divers opérateurs, tels que l'ANSES ou le CEREMA. Des entités qui étaient à l'intérieur de l'administration au service de la compétence nationale ont été progressivement intégrées dans des établissements publics. Cette évolution permet d'aller à la rencontre de la société civile, car ces établissements sont dotés d'une gouvernance avec des conseils d'administration où siègent toutes les parties prenantes. Il y règne aussi une plus grande transparence, car désormais les rapports d'expertise qui ont fondé la décision publique sont publiés sur internet et donc accessibles aux citoyens. Je trouve cette évolution saine.

Mais il reste des difficultés à lever en raison d'une expertise qui est diffuse et qui ne se trouve pas dans cette sphère. À titre d'exemple, les ONG possèdent de l'expertise, surtout quand elles s'adjoignent les services de jeunes retraités qui ont travaillé dans l'administration ou ailleurs et qui vivent une deuxième vie professionnelle. Les collectivités locales développent de l'expertise sur certains sujets tels que les déchets et dans des domaines sur lesquels l'État est décisionnel. Comment l'État et les experts peuvent-ils mieux travailler avec cette expertise diffuse ?

Cette question est importante, car l'expertise se trompe parfois. Il survient de nombreux conflits d'experts, y compris entre établissements publics de l'État et des avis divergents s'opposent sur un même sujet. Selon certaines mauvaises langues, l'administration pose parfois une même question à plusieurs organismes d'expertise pour

choisir la réponse qui lui convienne le mieux. Il n'est toutefois jamais confortable de disposer de réponses contradictoires. Sur le bisphénol A et les perturbateurs endocriniens, en ce moment, le conflit d'experts est assez sévère entre l'ANSES, qui est compétente sur ces sujets, et l'agence européenne équivalente, l'EFSA. Ces agences ne me semblent pas partager la même lecture des risques de perturbation endocrinienne associés au bisphénol A, l'une préconisant de l'interdire dans les groupements alimentaires et l'autre affirmant que le niveau de risque ne le justifie pas. Comment l'autorité qui décide peut-elle arbitrer quand les conclusions des expertises sont radicalement différentes ?

Cette question se pose aussi dans le domaine des inondations. Des collectivités s'organisent de plus en plus pour faire appel à l'expertise des bureaux d'études, laquelle est tout aussi légitime que celle de l'État. Quand nous établissons des plans de prévention des risques (PPR) tenant compte du risque d'inondation, un dialogue s'engage entre l'État et son expert, d'un côté, et la collectivité et son expert, de l'autre. Souvent, nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord sur des éléments aussi basiques que le niveau de l'aléa, le niveau de la mer attendu avec l'impact du changement climatique. Quelle hypothèse prendre en compte en amont pour établir le plan ? Aujourd'hui, le PPR est arbitré par le préfet qui arrête une décision, puis c'est une juridiction administrative qui arbitre *in fine*. Est-ce satisfaisant ? Faut-il créer des instances d'arbitrage d'expertise dans lesquelles d'autres experts arbitrent ? Si oui, lesquels ? Il existe une demande d'arbitrage sur l'expertise à laquelle aujourd'hui je ne sais pas répondre au-delà de l'état du contentieux administratif.

Une autre question se pose régulièrement : le financement de l'expertise. Des gens nous opposent que l'expertise sur laquelle repose la décision publique est parfois financée par le bénéficiaire même de l'expertise, selon l'application directe du principe du pollueur-payeur. Un industriel qui veut s'implanter produit et finance les études d'impact, de danger, etc., car il n'est pas question que le contribuable finance des études qui sont destinées à un projet d'origine privée. Malgré tout, c'est sur elles que la décision publique se fonde d'abord. Comment est-il possible d'attacher de la crédibilité à des études, même émanant d'un bureau d'étude reconnu, qui sont financées par le principal bénéficiaire ? N'a-t-il pas retenu le bureau d'études qui lui convenait le mieux ? Ce problème de crédibilité a parfois été résolu en mutualisant les financements dans des fonds intermédiaires, mais cette solution aboutit à des situations extrêmement complexes. Je continue de penser que le principe du pollueur-payeur est le seul raisonnable dans ce domaine et que le contribuable n'est pas tenu de payer des dépenses qui risquent de se multiplier avec les tierces expertises.

### **De la salle**

Merci pour la dernière question que vous avez posée. Sur ce point, la réponse est comme d'habitude dans la question. Quand une étude de ce type est commanditée, son cahier des charges ne pourrait-il pas être étudié par une commission indépendante qui approuvera le choix du bureau en se fondant uniquement sur des critères de qualité ?

### **Patricia BLANC**

Merci de votre réponse. Dans le cas très précis des implantations placées sur des implantations industrielles, une tierce expertise existe. Elle consiste à relire, commenter et critiquer l'étude par un bureau d'étude distinct du premier et validé par l'État, toujours aux frais de l'exploitant. La décision du préfet s'appuie *in fine* sur le rapport d'expertise et le rapport de tierce expertise. Ce système comporte des inconvénients. Tout d'abord, le délai

de décision s'allonge et la phase d'expertise est deux fois plus longue, ce qui suscite de nombreuses critiques. Il est nécessaire de sélectionner les projets qui nécessitent une expertise très approfondie et qui impliquent un processus de deux ans pour obtenir une autorisation.

Vous posez la question de la certification et de l'approbation du choix du bureau d'études. Est-il indispensable de fermer le marché des bureaux d'études en leur imposant des examens de certification et de formation pour garantir un niveau minimal de qualité et des chartes de déontologie ? Cette question progresse lentement. Les bureaux d'études s'inquiètent de l'ingérence de l'État sur la qualité de leur travail, ce qui en ferait un métier réglementé.

Il existe donc bien le regard d'un tiers sur les études produites par l'exploitant. Les mesures ont beaucoup progressé, mais il reste des incertitudes, voire de vifs débats en cas de désaccord, notamment sur les méthodes de mesure choisies. Il est de plus en plus demandé à l'État de refaire des mesures après l'industriel. L'État doit-il se doter de ses propres moyens de mesure ? Comment peut-il labéliser les méthodes ? Par exemple, les riverains qui habitent à côté des antennes relais veulent faire mesurer les champs électromagnétiques dans leur appartement. Ces mesures étaient au départ financées par les opérateurs de téléphonie mobile qui possédaient l'antenne relais. Au fil du temps, une certaine méfiance s'est instaurée au sujet des résultats publiés par l'opérateur. Je trouve la solution retenue par le législateur équilibrée. L'État a décidé de créer un fonds de financement de ces mesures, alimenté par tous les opérateurs et géré par un établissement public. Les résultats sont proches de ceux qui étaient trouvés avant, mais le financement est mutualisé et donc neutralisé.





# Première table ronde – science, expertise, décision

---

## Présidée par Henri DÉCAMPS, Académie des sciences

*Participent à cette table ronde :*

*Pierre-Henri Gouyon, professeur au muséum national d'histoire naturelle*

*Bernard Larrouturou, directeur général du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), MEDDE*

*Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (MEDDE)*

*Jean-Yves Le Déaut, député de Meurthe-et-Moselle, Président de l'OPECST*

### **Henri DÉCAMPS**

Notre table ronde a pour titre : « Science, expertise, décision ». Trois entités dont nous avons à clarifier les rôles respectifs et les relations. Disons en première approche que l'expertise correspond à un avis sur un sujet précis, que cet avis s'appuie sur des connaissances et sur une analyse rationnelle, et que son but est de servir de guide à la décision, laquelle étant, bien entendu, du ressort du pouvoir politique.

Ceci dit, les conditions de l'expertise ont radicalement changé en quelques décennies. Elles ont changé pour plusieurs raisons. D'abord, les experts ont à faire face à des enjeux qui, le plus souvent, relèvent de plusieurs domaines de connaissances, et non plus d'un seul domaine spécifique particulier. Les questions de pollution par exemple impliquent à la fois de la chimie, de la médecine, de l'écologie, de l'économie, de la sociologie. Ensuite, ces enjeux sont souvent situés aux limites mêmes de ce que la science actuelle peut dire, aux confins de nos connaissances, avec des marges d'incertitude dont la signification n'est pas toujours bien comprise du public. Enfin, le public – les citoyens – s'empare désormais de ces enjeux plus facilement et plus fréquemment que dans le passé, mais en s'appuyant sur des informations qui sont parfois déformées, voire scientifiquement non fondées.

Ces nouvelles conditions de l'expertise amènent les experts à se hasarder dans des domaines très divers. Elles conduisent les décideurs à élaborer des politiques publiques aux limites de la science. Et ces nouvelles conditions placent les uns et les autres – experts et décideurs – sous le regard de plus en plus critique des citoyens. En fait, les nouvelles conditions de l'expertise, attisent des questions de fond quant aux relations entre experts, décideurs et citoyens : des questions telles que celles de la légitimité des uns et des autres, de la circulation de l'information, de la confiance réciproque sans laquelle rien n'est possible.

Quatre personnes ont accepté d'intervenir sur ces thèmes : Pierre-Henri Gouyon, Bernard Larrouturou, Paul Delduc et Jean-Yves Le Déaut. Les recherches de Pierre-Henri Gouyon portent entre autres sur l'origine, la structure et l'évolution de la biodiversité. Il est très impliqué dans les débats entre science et société, notamment à propos d'enjeux, tels



que le tabagisme, le réchauffement climatique et les organismes génétiquement modifiés. Je crois que c'est sur ces questions qu'il souhaite dialoguer.

### **Pierre-Henri GOUYON**

Je m'adresserai à vous en tant que membre du conseil scientifique de l'AFPCN. Les catastrophes naturelles sont perçues par le plus grand nombre comme des conséquences résultant d'actions néfastes commises par des humains envers la nature et dont ils connaissent la dangerosité. Certes, dans des cas tels que les météorites, il est impossible d'anticiper les catastrophes, mais à l'heure actuelle nous observons surtout d'autres cas de figure. Tout le monde sait que construire en zone inondable cause, un jour ou l'autre, des ennuis. Nous savons moins bien que détruire toute la diversité dans les systèmes agricoles en créera également. Je vous raconterai une anecdote à l'appui de mon propos.

Vous avez peut-être entendu dire qu'une bactérie attaque les oliviers en Italie. Un journaliste du *Monde* m'a appelé en me demandant si j'avais des renseignements sur le sujet, ce qui n'était pas le cas. Je lui ai répondu que je m'interrogeais sur la question de la diversité des oliviers, puisque ce sont des arbres qui peuvent être clonés. Il a appelé une connaissance qui travaille sur la diversité des oliviers et m'a rappelé une heure plus tard en me disant que les trois zones où la bactérie cause des ravages sont celles où un seul génotype d'olivier est cultivé sur de très grandes surfaces. Le problème tient donc à ce que l'histoire n'est pas toujours racontée correctement. Quand nous parlons d'une inondation, nous plaignons les pauvres gens qui l'ont subie. Certes, nous disons de plus en plus que des permis de construire avaient été délivrés à tort sur les zones en question. Dans le cas de la bactérie, nous entendons parler d'une méchante bactérie qui attaque les oliviers, sans dire qu'une grave erreur a été commise, à savoir cultiver un seul type d'olivier sur des milliers d'hectares, et que ce qui a suivi était prévisible. Nous cultivons le même soja, le même colza sur des centaines de milliers, voire de millions d'hectares dans certaines parties du monde. Cette manière de pratiquer l'agriculture conduit nécessairement à des catastrophes dont nous savons qu'elles se produiront. Un mélange de cupidité et d'imprévoyance conduit notre agriculture droit à la catastrophe. Selon moi, nous nous trouvons dans une situation difficile sur ce sujet.

Je rêvais, en écoutant la précédente intervention, à ce système d'expertise merveilleux qui disposerait d'un fonds qui serait abondé par les demandeurs et qui permettrait de mener des expertises de façon indépendante. Dans le domaine des biotechnologies, ce n'est absolument pas le cas. Les groupes de biotechnologies ont obtenu, en tant que financeurs, non pas de choisir qui procéderait aux expertises, mais de les effectuer eux-mêmes et d'en communiquer les résultats de façon extrêmement sélective. Il en résulte que nous ne pouvons croire en aucune expertise sur ces questions. Il n'est donc pas anormal que le public ait de moins en moins confiance en des systèmes d'expertise de cette nature. Nous constatons à quel point dans certains cas les systèmes officiels d'expertise font n'importe quoi. Depuis longtemps, l'EFSA déjà évoqué nie tous les risques qui sont soumis à son expertise, par exemple le Roundup, et prend systématiquement parti du côté de la défense des intérêts industriels contre celle des citoyens.

Nous rencontrons enfin une difficulté dans le domaine de l'expertise et de la confiance des citoyens. Comment parvenir à trouver des experts indépendants ? La question me paraît complexe, car la plupart des experts sont impliqués d'une manière ou d'une autre dans les débats. Il existe deux manières de ne pas être indépendants qui ne me semblent pas équivalentes. Certains défendent des idées, d'autres reçoivent de l'argent, directement ou au travers d'un organisme de recherche.

Lorsque le premier haut conseil des biotechnologies a été constitué, des négociations ont eu lieu entre les trois ministères concernés, celui de l'environnement, celui de l'agriculture et celui de la santé. Le CRIIGEN - une association fondée par Corinne Lepage - s'occupe de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique et est notoirement hostile aux biotechnologies en général ou à la manière dont elles sont exploitées à l'heure actuelle. C'est parce que je fais partie de son conseil scientifique et au nom de ma « non-indépendance » que les ministères de la santé et de l'agriculture ont demandé que je ne siège pas à ce conseil. Lorsque les experts dits « indépendants » ont été nommés, je me suis amusé à entrer leurs noms dans la liste des brevets américains et j'ai découvert que six d'entre eux avaient des brevets avec des entreprises privées, ce qui n'était donc pas considéré comme une preuve de non-indépendance. Il existe, selon moi, un vrai problème sur la façon d'évaluer l'indépendance des experts dans nos systèmes.

Je voudrais vous dire pour finir que, dans les débats sur les biotechnologies au niveau international, la France se fait exclusivement représenter par le lobby français des semences, le GNIS. Il a été refusé à quelques scientifiques qui en avaient fait la demande de les accompagner. À l'heure actuelle, dans le domaine des biotechnologies et de l'agriculture, je pense que la façon dont l'expertise est réalisée n'est pas crédible. Il ne me semble donc pas étonnant que des activistes décident que la seule façon d'agir se trouve dans l'illégalité et la désobéissance civique.

### **Henri DÉCAMPS**

Bernard Larrourou dirige le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement. Le CEREMA constitue un centre de ressources et d'expertise scientifique et technique interdisciplinaire au service de l'État et des collectivités locales dans le domaine du développement durable, c'est-à-dire au cœur des questions soulevées par l'expertise de demain.

### **Bernard LARROUTUROU**

Je m'exprimerai d'abord en tant qu'ancien chercheur et dirigeant dans le monde de la recherche. J'ai dirigé entre autres le CNRS. En arrivant au CNRS, j'ai lu un rapport sur ce qu'est l'expertise. Il avait été rédigé à la demande de la direction du CNRS par un collectif de personnes dont plusieurs sont très connues et très médiatiques, mais je tairai leurs noms. La réflexion était très pauvre. Notamment, aucune réflexion n'était menée sur la différence qui existe entre le fait de parler en son nom propre ou au nom d'un groupe collégial ou encore au nom d'une institution : si je m'exprime comme expert, « d'où je parle ? ». L'INSERM, de son côté, avait bien mieux réfléchi aux expertises qu'il assume en tant qu'institution. La situation s'est probablement améliorée au CNRS depuis l'époque que j'évoque.

Il faut savoir toutefois que, dans le monde de la recherche, il existe des communautés scientifiques qui ne se portent pas bien, notamment pour ce qui concerne leur ouverture, leur capacité à admettre des points de vue autres que le « point de vue dominant » et leurs relations avec les médias. On pourrait parler de la sociologie ou de l'économie. Je vais prendre un exemple d'une autre science sociale : l'histoire. Une science importante ; comme l'a écrit Santayana, ceux qui oublient le passé se condamnent à le revivre. J'ai eu trois fois l'occasion de parler avec des personnes qui étaient en train d'écrire des livres sur l'histoire contemporaine d'une institution, et je leur ai posé la question de savoir à quel moment s'arrête le travail de l'historien du temps présent : si le livre est publié un 30 avril, l'histoire est-elle racontée jusqu'au 29 avril ? Dans un cas, la réflexion était formidable, car l'auteur réfléchissait à ce qu'est l'histoire en tant que science et prenait du recul : il était

conscient que l'histoire qu'il écrivait aurait pu être écrite sous d'autres angles et qu'il est impossible de faire un travail d'historien sur les événements qui se déroulent la veille du moment où le livre paraît. Dans les deux autres cas, alors que leurs auteurs avaient pignon sur rue, leur travail manquait totalement de recul, et ils faisaient une relation des événements en cours dont je n'ai vraiment pas vu ce qui la différenciait du travail d'un journaliste.

Hier, j'ai entendu à la radio un débat intéressant auquel participait un historien du terrorisme. Chaque fois que j'entends un débat auquel participent des chercheurs et des universitaires, je ne peux m'empêcher de me demander si ces scientifiques parlent différemment des journalistes, s'ils ont un apport différent. Très souvent, on entend des débats entre journalistes : un journaliste « généraliste » interviewe des « journalistes spécialistes ». Y a-t-il une différence lorsque des scientifiques participent au débat ? Les scientifiques disent-ils la même chose, apportent-ils d'autres éclairages, un autre recul ? Parlent-ils « d'ailleurs » ? Nous nous interrogeons sur cet enjeu dans la sphère scientifique, mais nous ne savons pas toujours y réfléchir suffisamment.

Puisque j'ai dit qu'il est important de savoir « d'où on parle », je précise que je m'exprime maintenant en tant que directeur du Cerema, Le Cerema est un établissement public créé au 1<sup>er</sup> janvier 2014 en fusionnant 11 services de l'État, ce qui conduit à un changement de culture et de positionnement. Dès le premier mois de notre existence, nous avons entamé une réflexion sur notre stratégie au cours d'un séminaire, avec quelques personnes extérieures. L'une d'elles nous a parlé de débat public. Elle nous a raconté avoir été très marquée par un débat auquel participaient des décideurs politiques et des experts. Ce soir-là, on sentait le public plutôt réticent. À un moment, une femme qui « bouillait » depuis un moment au fond de la salle a pris la parole pour dire aux personnes qui étaient sur l'estrade qu'on ne comprenait rien à leurs propos, et que la seule chose qui était claire, c'est que ces personnes se comprenaient entre elles, se parlaient entre elles, et que leurs propos « manquaient de cœur ».

Je repense souvent à cette anecdote. Au cours des travaux de préparation du projet stratégique du Cerema, nous avons débattu, en comité de direction, la question suivante : le Cerema se donne-t-il comme objectif de « parler davantage au citoyen » ? Pour plusieurs de mes collaborateurs, la réponse n'est pas évidente : nous étions des services scientifiques et techniques de l'État, nous avons l'habitude de parler à un public de techniciens mais s'adresser aux citoyens n'est pas dans notre culture ; certains disant encore que fréquenter les plateaux de télévision n'est pas un gage de sérieux. Je pense cependant que la réponse s'impose. Nous devons « parler aux citoyens », en nous efforçant de choisir le mieux possible quand et comment et en misant sur leur intelligence. Je trouve très intéressant ce que Christian Leyrit a évoqué au sujet du rapport que des citoyens formés ont rédigé sur le stockage profond des déchets radioactifs.

Je terminerai en posant des questions, comme l'a fait Patricia Blanc. Il est important d'accepter de ne pas avoir forcément les réponses mais d'accepter de vivre avec des questions, sans les perdre de vue. Comment former des experts qui sachent parler aux citoyens sur les plateaux de télévision, en apportant un éclairage différent de celui du journaliste ? Quels repères leur donner pour qu'ils puissent bien savoir « d'où ils parlent » ? La question de la collégialité est ici essentielle, tout comme celle de l'acceptation et même de l'organisation de la confrontation entre experts. Patricia Blanc évoquait les divergences qui opposent les experts. Certes, ces divergences peuvent rendre la décision très difficile, surtout s'il existe plusieurs décideurs. Mais il est bon que le décideur dispose d'éclairages variés, sans qu'il doive d'ailleurs chercher nécessairement à

arbitrer dans le débat des experts. Enfin, il est indispensable d'admettre qu'il existe une part d'incertitude. J'attends d'un scientifique qu'il sache nous dire les limites de ce qu'il sait et donner un éclairage sur ce qu'il ne sait pas : c'est certainement une différence entre un scientifique qui se rend sur un plateau de télévision et un journaliste ! Il est nécessaire d'exprimer cette part de doute et d'incertitude, et le GIEC, par exemple, a porté une très grande attention à la question de préciser les limites du savoir.

Enfin, nous avons également à réfléchir aux repères déontologiques. Le sujet n'est pas la *gestion* des conflits d'intérêts, mais la *prévention* des risques de conflits d'intérêts. Il n'existe jamais de situation de risque zéro en conflit d'intérêts, ni de situation dans laquelle vous êtes totalement indépendant et aux yeux de tous. Selon moi, l'indépendance n'est jamais totale : il est possible d'être indépendant des intérêts économiques privés mais, comme l'a dit Paul-Henri Bourrelier, on n'est jamais « totalement indépendant », ne serait-ce que parce que l'on vient de telle ou telle école de pensée. Il est important de réussir à identifier ces limites et d'accepter que cette indépendance soit questionnée par d'autres : un expert peut se croire de bonne foi autorisé à émettre un avis sur un sujet, tandis qu'aux yeux d'autres personnes un vrai doute existe sur sa légitimité ou son indépendance. Là encore se pose la question de la confrontation. La déontologie implique une culture de responsabilité et de questionnement, et n'est jamais réglée de façon définitive. Ce questionnement autour de la quête de repères pour l'expertise devra animer le Cerema, au nom duquel j'accepte ce défi : qu'il apporte une contribution pour améliorer les relations au sein de ce triangle entre les décideurs politiques, les experts et les citoyens, qui ne fonctionne pas bien dans notre pays.

### **Henri DÉCAMPS**

Paul Delduc, notre troisième intervenant, est responsable de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), placée sous l'autorité conjointe du ministre chargé de l'écologie et du développement durable et du ministre chargé de l'égalité des territoires et du logement. La DGALN élabore, anime et évalue entre autres les politiques d'urbanisme et des paysages, celles de l'eau et de la biodiversité. Elle fait appel à des connaissances qui dépassent tel ou tel domaine particulier.

### **Paul DELDUC**

En préambule, je tiens à préciser que j'évoquerai mon expérience depuis vingt ans et non la position des deux ministères qui ont été cités et que je ne suis pas un scientifique, mais du côté de la décision publique. Dans le domaine de la nature, la situation est complexe avec des enjeux de très long terme, ce qui rend objectivement plus difficile la prise de conscience de l'opinion publique. J'ai constaté que certaines formes fonctionnent et que d'autres ne fonctionnent pas. Je partage les propos de Pierre-Henri Gouyon et de Bernard Larrourou au sujet de la collégialité, qui est une question fondamentale et centrale dans l'expertise. Une expertise individuelle dans le domaine où je travaille n'a jamais servi à rien, contrairement aux expertises collégiales qui ont plusieurs avantages. Au-delà de l'interdisciplinarité qui n'est pas une affaire de collégialité, elles permettent de faire appel à plusieurs courants de pensée. Les experts, y compris les scientifiques de l'université, ne sont jamais indépendants, ils ne vivent pas sur une autre planète, mais, tout en étant rigoureux scientifiquement, ils ont des convictions et des orientations de pensée, ce qui est légitime. J'ai été marqué par le témoignage de Pierre-Henri Gouyon qui n'a pas pu siéger dans un collège en raison de son orientation trop marquée. Celle-ci, pourtant, n'est plus un problème, quand un même collège accueille des experts de toutes les orientations.

La question s'est posée de façon symptomatique au sujet de la chasse des oiseaux qui cache des enjeux scientifiques un peu complexes. Le sujet a fait l'objet de guerres microcholines, et, *in fine*, il a été décidé de mettre en place un collège d'experts adoubant des scientifiques en lien avec le camp des chasseurs et avec le camp de ceux qui veulent limiter la chasse. Malgré leurs points de vue différents, les membres de cet organisme, qui étaient tous de vrais scientifiques, ont réussi à se parler, à gérer leurs controverses, à les restituer et à donner des avis qui ont éclairé l'autorité publique.

Cet état de fait n'implique pas toujours que la personne publique prenne la décision qui paraît la plus sensée à la lecture des rapports des scientifiques. Comme l'a dit Henri Décamps, il ne faut pas mettre le scientifique dans une position infernale, en lui demandant de dire à la personne publique ce qu'elle doit faire exactement. Cette position du scientifique peut presque créer un refus d'obstacle du côté de la personne publique. Mais cette situation se présente rarement, car, la plupart du temps, les expertises sont complexes. Elles donnent un certain nombre de certitudes, mais ouvrent aussi un certain nombre d'incertitudes. C'est particulièrement le cas dans les questions relatives à la nature, aux écosystèmes, à leur fonctionnement, dont nous commençons à deviner la complexité et les réponses à un certain nombre de stimuli. C'est différent dans d'autres cas. La collégialité est donc importante pour moi, sachant que personne ne vit sur la Lune et que chacun appartient à une sphère d'influence. Il est nécessaire d'accepter de gérer la controverse et l'existence d'incertitudes.

S'il est vrai que nous avons besoin de scientifiques, nous avons également besoin d'experts qui, sans être des scientifiques, sont de grands connaisseurs de certains sujets et qui éclairent la décision publique largement autant que les scientifiques. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la nature. Les seuls grands connaisseurs des comportements et des habitudes de certaines espèces dans notre pays sont les membres des sociétés savantes ou d'associations se préoccupant de la nature. Il n'en existe pas dans les universités ni dans les laboratoires. La personne publique a donc besoin d'eux. Il peut être délicat d'attirer des scientifiques dans un travail d'expertise qui consiste à traduire la base du savoir dans des éléments qui éclairent la décision, car ils se placent alors dans une position qui n'est pas la leur. Il n'est pas certain que les grands organismes scientifiques, ou l'université, les y encouragent. J'ai observé que, dans la carrière d'un scientifique, il est difficile de valoriser le temps qu'il a consacré à éclairer les décisions de la personne publique. Cette difficulté ressort très clairement d'un rapport d'Yvon Le Maho, il y a quelques années, et je crois qu'elle est toujours présente. J'ai également été choqué de constater qu'une partie du monde de la recherche manque de considération pour les personnes qui consacrent leur temps à servir d'intermédiaire entre les scientifiques et la personne publique et qui ont plus un profil d'ingénieur qu'un profil de chercheur. Leur travail est tiré de la recherche, mais ressemble davantage à de la collation de données, en réponse à des demandes expresses, par exemple pour la constitution du réseau Natura 2000. J'ai ainsi entendu un chercheur d'un établissement public dire que ce travail d'interface effectué par un service était nul et totalement inutile. Un enjeu existe donc sur la question de savoir comment le monde scientifique valorise et reconnaît collectivement le travail de certains de ses membres qui acceptent de jouer ce rôle d'interface.

### **Henri DÉCAMPS**

Jean-Yves Le Déaut est député et président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), chargé d'éclairer l'action du Parlement en la matière. Nous sommes donc ici au cœur des relations entre science, expertise et



décision : l'OPECST a célébré son trentième anniversaire le 24 septembre dernier par une conférence parlementaire européenne intitulée « Innovation et changement climatique : l'apport de l'évaluation scientifique et technologique ».

### **Jean-Yves LE DÉAUT**

Je vous présenterai l'OPECST et vous indiquerai ma position sur le sujet que vous posez, l'expertise, la décision et l'opinion publique. En 2005, une audition similaire a eu lieu à l'OPECST dans laquelle nous avons abordé l'expertise et la décision publique, ainsi que la question de l'expertise judiciaire. J'avais dit à l'époque que l'expertise est indispensable, mais n'est pas suffisante pour conduire à la décision. Je crois qu'il est important de confronter une décision à son environnement et à l'opinion publique. Une décision qui ne serait que le fruit de l'expertise serait coupée du monde réel et de nos concitoyens. Je le pense notamment pour avoir organisé en 1998 la première conférence de citoyens en France. Mais le débat public tel qu'il est organisé en France n'est pas non plus suffisant. Ce sont tous ces éléments qui doivent s'ajouter les uns aux autres pour conduire à une décision de nature politique.

Le temps de la décision est trop long. C'est l'une des questions sur lesquelles notre réflexion doit porter. S'il n'y a jamais trop de démocratie, une démocratie qui aboutit à des controverses conduit à des reports successifs de décision. À l'inverse, le temps de la science est parfois trop rapide. Alors que nous manquons de recul sur les connaissances et la recherche, dans certains cas, tels que les nanotechnologies, la science conduit trop vite à des applications, selon une sorte de loi de Moore.

L'OPECST joue un rôle important, car il est impossible d'être efficace sur une loi quand nous manquons de recul et quand nous n'avons pas travaillé sur ces sujets en amont. Je dis souvent à mes concitoyens, dans ma circonscription, que le député doit être un spécialiste à Paris et un généraliste dans sa circonscription. Pour devenir un spécialiste, face aux meilleurs spécialistes ou à leurs côtés, il est impératif de travailler en amont de la législation, sauf à vouloir se condamner en tant que représentant politique à un rôle de figurant à l'Assemblée, ce qui ne sert à rien. Tel a été le sens de nos efforts. Notre rôle est de servir de passerelle entre le monde du Parlement et le monde de la science, mais aussi entre le monde du Parlement et le monde industriel. Il est important d'aller chercher des éléments de référence à l'étranger, dans des cultures différentes, et d'organiser le débat, non pas en permanence, mais en l'orientant pour confronter nos décisions.

À titre d'exemple, l'année dernière, nous avons organisé très vite une audition de très bon niveau au sujet du survol des drones sur les centrales nucléaires. La situation a ainsi été désamorcée, car nous avons démontré que survoler une centrale avec de petits drones ne représentait pas un avantage compétitif pour un acte terroriste. Nous possédions déjà des éléments d'information sur les risques concernant les périphériques des centrales nucléaires (approvisionnement en eau, alimentation en électricité). Nos travaux nous ont conduits aussi à nous pencher sur les semences, sur la base d'avis divergents. Nous avons également travaillé sur les concentrations de carbone dans les cuves de l'EPR ou la médecine personnalisée et, sous la houlette de Christian Kert, sur les barrages et les tunnels routiers. Il existe aujourd'hui 170 expertises en amont, qui nous serviront dans la législation à un moment ou à un autre.

Je développerai l'exemple du bâtiment. Un rapport récent étudie les freins à la rénovation thermique des bâtiments, car c'est essentiellement par la rénovation que nous parviendrons à remplir nos objectifs en termes d'efficacité énergétique. Or, il existe de nombreux freins, à commencer par notre système d'aide qui me semble inadapté et porte

sur le produit et non sur le projet. Quand nous aidons un produit, nous aidons globalement les fabricants. Par ailleurs, la France étant un pays d'ingénieurs, nous mesurons ensuite la performance théorique et non la performance réelle. Ceux qui en sont chargés, par exemple le CSTB, sont libres dans les interprétations qu'ils donnent, en termes d'homologation, et nous avons demandé à inscrire dans la loi qu'ils soient contrôlés au Parlement. Si je suis favorable aux autorités administratives indépendantes, et j'ai contribué largement à la fondation de l'autorité de sûreté nucléaire, celles-ci ne doivent pas être des électrons libres, mais soumises à des contrôles parlementaires. Le taux de recherche dans le bâtiment, enfin, correspond à 0,2 % du chiffre d'affaires, contre 7 % du chiffre d'affaires dans le secteur pharmaceutique, soit un taux qui lui est 35 fois supérieur. Avec de tels chiffres, il n'est pas possible d'être efficace sur le plan énergétique.

Le rôle de l'Office est de le démontrer, de savoir apprécier les principaux enjeux qui structurent un certain nombre de domaines de notre société et d'indiquer les pistes que les politiques doivent suivre, en amont du Parlement. L'OPESCT doit aussi, pour parvenir à une décision, gérer cet exercice délicat qui consiste à rendre compte des tensions de l'opinion publique, tout en s'affranchissant de son influence. C'est pour s'en affranchir qu'il est nécessaire d'organiser le débat. Celui-ci ne doit être seulement collectif, il doit être aussi public et contradictoire.

Je suis en désaccord avec certains des propos sur les OGM de Pierre-Henri Gouyon qui a même commis un lapsus. Corinne Lepage n'est pas contre les biotechnologies, elle s'oppose à certaines de leurs utilisations. Quels sont les résultats du combat contre les biotechnologies qui a porté sur la technologie en général, au lieu de s'opposer à l'application de certaines technologies ? Dans ce domaine, il n'existe plus aucune société française et nous avons perdu notre capacité d'expertise internationale. Le Haut Conseil des biotechnologies, dont j'ai préconisé la création dans un rapport et que j'ai donc contribué à créer, n'aurait pas dû refuser le problème, mais l'aborder. Il fallait associer toutes les parties prenantes, mais aussi se focaliser sur les vrais problèmes des biotechnologies, c'est-à-dire la propriété industrielle. Or, à un moment donné, malgré la loi de 2008, nous avons laissé une idée l'emporter, faute de pouvoir discuter le sujet et nous avons suscité la peur dès le début en évoquant les questions de santé. Je n'entends plus aujourd'hui les opposants aux biotechnologies évoquer ces problèmes. Les premières transgénèses ont eu lieu il y a 32 ans, ce qui nous donne le recul nécessaire, d'autant plus que la moitié du monde les a utilisées.

Le temps de l'innovation est important. La gestion de la controverse l'est également. L'expertise collective repose sur la confrontation de synthèses individuelles d'expertise. Il faut qu'il existe une légitimité pour permettre de faire une synthèse à un moment donné et je trouve que le Parlement a cette légitimité. En cas de conflits entre plusieurs groupes d'experts, il ne me semble pas illégitime que le Parlement donne son avis. Les experts doivent conseiller le décideur sans se substituer à lui. C'est là que se trouve le difficile point d'équilibre entre précaution et innovation : il faut prendre des décisions politiques dures, sur des certitudes scientifiques molles.

### **Un ingénieur chercheur à l'Insea**

Nous nous intéressons aux processus d'expertise et de décision, notamment en matière de risques naturels et technologiques. J'aurai une question à poser à l'ensemble des orateurs sur le paradoxe de l'incertitude, pour reprendre un terme qui a souvent été employé. Les progrès de la science et de l'expertise dévoilent des zones de méconnaissance. D'un côté, la démarche scientifique vise à afficher cette incertitude. De

l'autre, afficher cette incertitude peut paradoxalement compliquer la décision et, dans certains cas, décrédibiliser l'expert. Par exemple, dans le cadre de la prévention des risques naturels avec les plans de prévention, nous utilisons des modèles numériques, malgré leur imperfection. Il est possible de relier la qualité des données en entrée avec leur qualité en sortie, ce qui ne donne pas un trait unique. Mais, certains nous opposent alors que nous ne sommes pas de bons experts, puisque nous ne sommes pas capables de leur donner une réponse unique. Comment communiquer et jusqu'à quel niveau cette incertitude ? N'existe-t-il pas un problème de communication et d'information sur la réalité de la prise en compte de cette imperfection et de cette incertitude auprès des décideurs et de la population qui y seront obligatoirement confrontés ?

### **De la salle**

Ma question prolongera celle qui vient d'être posée. Paul-Henri Bourrelier disait que l'expert peut se tromper. Le scientifique comme le politique sont sujets à l'erreur et de manière plus générale il existe un droit à l'erreur. Dans la même perspective, il faut faire preuve d'honnêteté intellectuelle quand les décisions et les opinions sont exprimées. C'est à cette condition que ceux qui ne sont pas experts peuvent prendre une décision, à partir des avis qui ont été émis.

### **Pierre-Henri GOUYON**

L'incertitude est au fondement même du principe de précaution. Quand des décisions qu'il faut prendre présentent une incertitude, le principe de précaution commande d'augmenter l'effort de recherche pour essayer de lever les incertitudes, ce qui n'est pas toujours le cas. Le principe de précaution signifie, non pas qu'il ne faille pas prendre des décisions, mais qu'il faut se donner un peu de temps. Sur cette question, les concepts scientifiques avancent beaucoup plus lentement que la technique qui, à l'heure actuelle, évolue beaucoup plus vite. Ce décalage fait partie des inquiétudes de nos concitoyens. Plus le temps passe et plus nous savons créer, mais sans toujours comprendre ce que nous créons. Il est possible de construire un système de toutes pièces sans comprendre son fonctionnement, ce dont témoigne l'économie de façon remarquable.

L'idée de se donner du temps s'oppose à celle d'un progrès qui devrait aller le plus vite possible, dans l'esprit de notre système économique. Nous avons assisté au XX<sup>e</sup> siècle à un emballement de l'idée de progrès dont nous sommes encore les héritiers aujourd'hui. Quand le principe de précaution a été ajouté à la Constitution de la V<sup>e</sup> République dans la charte de l'environnement, toutes les instances représentant les scientifiques en France ont fait le siège de l'Élysée pour s'y opposer au nom du progrès, comme s'il n'y avait qu'un seul progrès possible et comme s'il devait être obtenu sans se donner le temps de lever les incertitudes. Je pense que nos concitoyens ne l'acceptent plus et que cette question représente une cause de divorce entre les citoyens et la communauté scientifique. Selon moi, cette course au progrès, quelles que soient les conséquences, sans se poser de question, effraie les citoyens. Cette religion est d'ailleurs défendue par des prêtres intégristes qui se trouvent dans les instances dirigeantes de la science française et qui ont du mal à comprendre que d'autres personnes ne partagent pas leurs vues.

### **Paul DELDUC**

Selon le décideur public, un expert qui ne ferait pas part des incertitudes par manque d'honnêteté intellectuelle, loin d'être tenu pour compétent, se mettrait en danger et se décrédibiliserait pour la fois suivante, car ce manque ressortirait à un moment ou à un



autre. Il est vrai que ce sujet pose de réelles difficultés, par exemple dans le cas des aléas qui sont pris en compte pour les digues de l'île de Ré. Les scientifiques ne sont d'ailleurs pas les seuls à créer de l'incertitude dans leur réponse à la personne publique et, par exemple, la consultation juridique en produit autant. Il ne faut pas avoir de scrupule à dire les choses telles qu'elles sont. L'expert scientifique doit cependant être en mesure de tracer les grands traits qui sont intelligibles pour la personne à qui l'expertise est destinée. La capacité à gérer les incertitudes relève ensuite des missions du décideur public.

### **Jean-Yves LE DÉAUT**

Toute décision comporte une part d'incertitude. Un scientifique auquel vous demandez s'il existe des risques ne vous répondra jamais qu'il n'en existe pas. À la télévision, les gens affichent leurs certitudes de façon manichéenne. Or, la complexité de ces sujets impose d'étudier finement l'expertise pour prendre une décision.

Lors de la dernière campagne présidentielle, aucun candidat n'a utilisé le mot de progrès, ce qui signifie qu'utiliser ce mot est devenu une forme de terrorisme. Dans le passé, la notion de progrès servait à distinguer les progressistes des conservateurs. Certes, le progrès doit être étudié, maîtrisé et partagé. Dans une région industrielle comme la miennne, la Lorraine, des dizaines de milliers d'emplois industriels disparaissent cependant. Cette situation nous oblige à nous demander s'il est possible de remplacer ces emplois par la science, l'innovation, le développement et la mobilisation économiques.

Aujourd'hui, sur des sujets en pleine évolution, les NTIC, les biotechnologies en lien éventuellement avec la pharmacie ou la médecine personnalisée, nous ne percevons pas les dividendes du développement et de la recherche dans notre pays, entre autres parce que nous laissons passer le temps de l'innovation. Le but d'un débat est de susciter des thèses ou des hypothèses pour que nous en discutions. Le temps de l'innovation est néanmoins freiné par la controverse. Personnellement, j'ai voté le principe de précaution et je ne souhaite pas supprimer ce principe de la Constitution, contrairement à certains parlementaires, mais je pense qu'il faut le contrebalancer par un principe d'innovation. L'innovation, à condition de la contrôler, est en effet une nécessité pour le développement de notre société.

### **Bernard LARROUTUROU**

Pour créer la confiance, qui est un sujet clé, il est nécessaire d'admettre l'incertitude ; non seulement pour les experts mais aussi pour les décideurs. Bien sûr, on peut penser qu'accepter et assumer une part d'incertitude est plus facile pour le dirigeant d'un établissement que pour un décideur politique. Mais, si tous les décideurs sont constamment « bardés de certitudes », il ne pourra pas y avoir de confiance. Un décideur doit pouvoir prendre une décision, en sachant pourquoi il la prend, en sachant les bienfaits qu'il en attend mais aussi en étant conscient des possibles inconvénients qu'il faudra le cas échéant compenser, voire les possibles conséquences non certaines, liées à des facteurs d'incertitude, et sur lesquelles il sera important d'être vigilant. La confiance est impossible si les dirigeants ne parlent jamais de ces aspects. Ce sujet n'est pas simple mais me semble essentiel.

### **Michel JUFFÉ**

Dans la Constitution française, le principe de précaution n'est pas un principe d'abstention, mais seulement un principe de *précaution* en lien avec des situations précises. Il serait grave d'y renoncer, même s'il faut le corréler à un principe d'innovation.

Les experts « vus à la télé » ou autoproclamés émettent en réalité un avis personnel. Ils parlent en tant que citoyens et non en tant qu'experts alors que ceux-ci sont mandatés pour apporter une réponse à un décideur. Il est problématique que cette opinion émise dans une enceinte publique soit supposée être celle d'un expert, alors qu'elle est seulement l'expression d'une partie de l'opinion publique, par exemple les pilotes ou les avocats. À chaque accident aérien, aujourd'hui, dix experts, anciens pilotes de ligne, commandants de bord, contrôleurs aériens, s'expriment sur le sujet, alors qu'aucune expertise ne leur a été demandée et qu'ils s'expriment seulement face aux citoyens. Il faudrait que les journalistes précisent que telle personne s'exprime, non pas en tant qu'expert, mais simplement, à titre personnel, au nom de son expérience.

### **Samuel PINON, éducateur cycliste**

Je pense que l'expertise au niveau des spécialistes ne se situe pas qu'à Paris. Ces derniers gagneraient à être à Bruxelles, à Strasbourg, au Québec ou à Washington, car c'est là que les décisions fondées sur les débats publics se prennent depuis longtemps. J'ai eu la chance d'avoir été formé à l'Unesco en 1992 et, à l'époque, tous ces sujets faisaient déjà l'objet de réflexions, comme en témoignent les publications que j'ai gardées en souvenir. Où se trouvent les experts français ? Pourquoi n'avons-nous pas inventé une position francophone ? Le domaine du vélo connaît une situation identique à celle des semences.

### **Jean-Yves LE DÉAUT**

L'expertise qui est organisée au niveau européen et international couvre pratiquement tous les domaines. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe travaillait par exemple en mai dernier sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme. Tous ces sujets sont donc discutés au préalable. Je ne trouve pas pertinent d'opposer une « bonne » expertise internationale à une « mauvaise » expertise locale. Si la science est mondiale, l'expertise reste toujours locale. Parce que les cultures sont différentes, nous attendons sur ces sujets une expertise qui corresponde à nos propres cultures. Dans le cas des OGM, ce n'est pas parce que les Américains développent une technologie qu'il faut obligatoirement la développer au niveau national. Sur un certain nombre de sujets, tels que le réchauffement climatique, il est indispensable que la science et l'expertise soient mondiales. Sur d'autres, tels que la recherche sur les cellules-souches embryonnaires, il est évident que les cultures de chaque pays joueront un rôle dans les décisions que nous prendrons. Les Allemands ne prendront pas les mêmes que les Français.

### **De la salle, conseil général de l'économie**

Pensez-vous que l'essor d'internet qui a offert au citoyen de base une capacité nouvelle à accéder à une masse considérable d'informations scientifiques et techniques modifie le positionnement de l'expert ?

### **Pierre-Henri GOUYON**

Je suis chercheur depuis de nombreuses années, ce qui m'a donné l'opportunité de m'exprimer dans de nombreux débats publics, et notamment face à des créationnistes, puisque je travaille sur l'évolution et la biodiversité. J'ai également été tour à tour encensé ou traité d'obscurantiste, lorsque je me suis battu contre certaines utilisations des OGM.

Je constate, lors de ces débats, que les gens lisent de plus en plus des informations très pointues, mais manquent parfois d'une vision d'ensemble. Cette évolution dans le

sens d'une large diffusion des savoirs scientifiques grâce aux médias me semble toutefois positive et source de progrès. Dans les débats avec les créationnistes, le niveau d'endoctrinement dans certains milieux reste toutefois encore aujourd'hui important sur des points totalement idiots sur le plan scientifique. Cette évolution n'est pas toujours perçue, car nous avons l'impression que le Web diffuse aussi beaucoup de cochonneries. Nous devons nous garder en mémoire le degré d'ignorance de nos contemporains il y a encore peu.

### **Paul DELDUC**

Cette évolution me semble fascinante, car elle oblige la personne publique à être beaucoup plus claire sur la façon dont elle a utilisé ou non l'expertise scientifique. Elle ne peut plus raconter n'importe quoi, étant donné que le citoyen possède un niveau d'information élevé. Il fut un temps où il était facile pour le décideur public d'embobiner l'opinion, même si je ne dis pas que ce n'est plus possible. Quand nous soumettons les propositions de décision en version électronique, nous obtenons des réactions parfois très simples, mais parfois plus étayées à partir d'éléments précis que la personne publique doit prendre en compte avant de décider. Cette évolution, selon moi, oblige le décideur public.

### **Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY**

Ma question s'adresse à Jean-Yves Le Déaut. Comment expliquez-vous que la proposition de loi de Madame Archimbaud de créer une haute autorité de l'expertise se retrouve vidée de son contenu et réduite à une simple commission ? Pourquoi n'arrivons-nous pas à légiférer sur le statut de l'expert en France ? Contrairement à l'expertise judiciaire, ce statut n'existe pas en France. Quels sont les points de blocage chez les parlementaires ? Je sais qu'il s'agit d'une simple proposition et non d'un projet de loi, mais je tiens à poser cette question assez essentielle dans ce débat.

### **Pierre-Henri GOUYON**

Dans le domaine juridique, cette absence de statut manque terriblement pour les personnes qui interviennent dans un procès à titre d'expert et non de témoin. Dans les procès des arracheurs d'OGM par exemple, je ne peux pas être expert, mais seulement témoin. Je dois jurer de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité, alors que je n'ai rien vu et que je n'étais pas présent. En tant que témoin de la défense, je suis en outre tenu au secret et j'ignore tout des arguments des témoins de la partie civile auxquels je réponds. Il existe un vrai problème dans le fonctionnement juridique du pays sur ce sujet.

### **Jean-Yves LE DÉAUT**

La modification constitutionnelle de 2008 a augmenté le nombre de propositions de loi d'origine parlementaire qui sont déposées et pourtant elles ne sont pas plus nombreuses à aboutir. Des propositions de loi se perdent donc dans les sables législatifs. Les populistes ont tendance à critiquer le trop grand nombre de parlementaires, ainsi que leurs dépenses et moyens excessifs. Aux États-Unis, les parlementaires sont moins nombreux, mais ils disposent de davantage de moyens. Quand nous portons une proposition de loi, que ce soit Madame Archimbaud ou moi-même récemment, nous ne disposons pas de moyens juridiques équivalents à ceux du Gouvernement et c'est pourquoi une partie des propositions de loi n'aboutit pas. Le Gouvernement peut par exemple mobiliser le Conseil d'État, là où nous n'avons que notre plume et nos synapses, ce qui crée un certain

déséquilibre. Je tiens à dire, en guise de testament politique, que je suis favorable à une diminution par deux du nombre de députés et de sénateurs, mais sans réduire les moyens.

Au sujet de la Haute Autorité de l'expertise, il me semble nécessaire de valider le choix des experts et de définir ce qu'est un expert indépendant. Souvent, les experts dits indépendants défendent seulement des thèses antagonistes à ceux qui se sont déjà exprimés sur le sujet, ce qui n'est pas forcément un gage d'indépendance. Quand une firme de grande distribution finance une association, il ne peut pas exister de réelle indépendance. Quelques parlementaires d'ailleurs ont souhaité étudier comment toutes les autorités et toutes les associations étaient financées, mais ils ne sont jamais parvenus à aller au bout de leur démarche. Il est donc nécessaire de créer un statut de l'expert et de détacher les experts des grands organismes. Quand je mets en place un comité de pilotage sur un sujet, je m'adresse au CNRS, à l'INSERM et à l'INRA, et je demande que les experts défendent des avis différents. Ces échanges nous permettent de faire diminuer l'incertitude. Vendredi dernier, avec Denis Baupin et Fabienne Keller, lors d'une audition sur les moyens de contrôler les tests de performance des moteurs qui a suivi l'affaire Volkswagen, les échanges ont été très intéressants. Il est important à un moment donné de favoriser l'expertise et de créer un vivier d'experts qui ne soient pas toujours les mêmes, à savoir ceux que nous voyons souvent dans les médias. Comme je le disais dans *Le Nouvel Observateur* dernièrement, faire toujours appel aux mêmes est une forme de paresse des journalistes. Il existe un très grand nombre d'experts et l'expertise ne doit pas être réservée aux scientifiques. Il nous faut trouver les moyens de faire participer l'expert, le politique et les citoyens.

#### **Claude SAUNIER, ancien sénateur des Côtes d'Armor**

Vous évoquez une proposition de loi que j'ai portée à une époque où toutes ces questions agitaient le monde politique et étaient au cœur des réflexions de l'Office parlementaire, dont j'ai été membre pendant une dizaine d'années. Le temps politique ne sait pas toujours accompagner le temps de la société. Les questions que nous abordons et qui sont capitales sur le plan de la déontologie ou de la démocratie ont toutes été posées au travers de crises. L'affaire du sang contaminé, par exemple, a créé une vraie rupture et une crise de confiance entre les citoyens et les médecins. Dans le contexte de l'époque, ces questions ont donné lieu à des propositions concrètes.

Plusieurs personnes sont venues me trouver pour m'alerter sur la gravité de la situation en me proposant d'élaborer une proposition de loi sur ce sujet sensible. Lionel Benaïche, un ancien magistrat qui avait été au cœur du dispositif d'autorisation de mise sur le marché des médicaments, au moment du scandale du Vioxx, était accompagné d'un des responsables qualité de l'AFSSAPS, ainsi que d'un professeur de pharmacologie brestois et du responsable qualité de l'AFSSA, M. Tuffery. La proposition de loi a ensuite été rédigée par les services du Sénat, après quelques pressions fermes d'un questeur, puis elle a été inscrite et est passée au Journal Officiel. Cet exemple des pesanteurs de l'appareil parlementaire pose la question de la redéfinition du positionnement du pouvoir législatif face à l'exécutif. La perspective aurait été différente si l'initiative avait été prise par un ministre...

#### **Henri DÉCAMPS**

Il me reste à remercier les orateurs qui ont suscité un débat très riche et passionnant avec la salle. Celui-ci nous permettra d'approfondir les nombreuses questions qui ont été soulevées et notamment celle qui m'est venue à l'esprit en vous écoutant.

Qu'est-ce qu'un bon expert ? Il me semble que l'expert est un être exceptionnel, puisqu'il doit réunir de nombreuses qualités. Il doit être indépendant, bien que la définition de l'indépendance reste vague. Il doit faire face à la non-reconnaissance de certaines instances scientifiques. Il doit savoir qu'il est indispensable, mais aussi insuffisant. Il doit donc écouter les associations et le public. Il ne doit pas ignorer les controverses scientifiques et il doit savoir argumenter. Ses principales qualités sont donc l'honnêteté intellectuelle et son aptitude à comprendre le savoir. Nous aurions donc bien besoin d'une formation des experts.

## Deuxième table ronde – la responsabilité des décideurs publics

---

**Présidée par Jean-Pierre DUPORT, Préfet, ancien Président de Réseau ferré de France**

*Participent à cette table ronde :*

*Anne-Marie Levraut, présidente de section au CGEDD*

*André-Claude Lacoste, ancien président de l'Autorité de sûreté nucléaire*

*Bertrand Pancher, député de la Meuse, maire de Bar-le-Duc, président de « Décider ensemble »*

*Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique*

### **Jean-Pierre DUPORT**

Selon Paul Delduc, en résumant un peu brutalement ses propos, le décideur public « embobine » le public. Il est important d'examiner la responsabilité des décideurs publics, après avoir parlé des experts et avant d'aborder la question de l'opinion publique et celle de l'éthique, de l'expertise et de la décision publique au cours des prochaines tables rondes. Le décideur constitue un maillon clé dans la chaîne qui part de la conception d'un projet et aboutit à sa réalisation concrète et à son fonctionnement satisfaisant. Le décideur est amené à choisir les experts, il les pilote et joue donc un rôle essentiel. Les conditions dans lesquelles les études d'impact sont financées, et notamment leur financement par les porteurs de projet, me préoccupent depuis longtemps. Il appartient au décideur public de veiller à l'expression des citoyens et d'arbitrer entre leur avis, celui des experts et celui du porteur du projet pour préparer la décision finale.

Quatre intervenants nous éclaireront sur ce sujet avec des préoccupations et selon des approches différentes : André-Claude Lacoste, Bertrand Pancher qui a publié des rapports sur ce sujet important, Ronan Dantec, et Anne-Marie Levraut. Je laisse la parole, pour commencer, à André-Claude Lacoste qui ne limitera pas son propos à l'autorité de sûreté nucléaire, mais l'élargira à d'autres questions.

**André-Claude LACOSTE**

Je tiens à préciser que je ne suis pas nourri de certitudes tranchées au sujet des trois points que j'aborderai, à savoir les décideurs publics ou les puissances publiques, l'opinion publique et l'expertise.

Premièrement, les décideurs publics forment une catégorie extraordinairement fournie et complexe regroupant les communes, l'intercommunalité, les métropoles, les départements, les régions, l'Europe, le monde. Il existe en outre des imbrications extrêmement difficiles entre eux et, à tous les niveaux, la puissance publique connaît des incarnations très différentes. Au niveau mondial par exemple, elle s'incarne dans une association qui s'autoproduit et joue un rôle clé, la CIPR, commission internationale de prévention radiologique.

Depuis une vingtaine d'années, il existe une cinquantaine d'autorités administratives indépendantes qui représentent un élément nouveau et singulier en France. Elles sont en effet, selon moi, un morceau de l'État qui ne reporte pas au gouvernement, ce qui a posé d'emblée des problèmes considérables aux juristes. L'une des plus récentes est la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Très régulièrement, des rapports du Conseil d'État et des assemblées parlementaires protestent contre leur multiplication. Cette protestation peut sembler crétine puisque ces autorités ne peuvent être créées en France que par la loi et que celle-ci est votée par le Parlement. Il est créé une à deux autorités administratives indépendantes par an.

Dans quels buts sont-elles créées ? L'un des hypothèses possibles est qu'elles permettent au gouvernement ou à l'État de se défausser et de ne pas s'occuper d'un sujet difficile et suscitant des couacs. Sur des sujets de long terme, il n'est cependant peut-être pas idiot de créer des institutions qui s'inscrivent dans un temps long avec des processus collectifs et des mandats longs. Il peut également être recherché d'assurer à ces autorités administratives indépendance face aux pressions, voire à la limite face à l'opinion publique. Ce sont des questions qui, sans que je puisse y répondre, se posent d'autant plus que ces autorités administratives indépendantes se multiplient. Si nous n'y prenons pas garde, nous pourrions arriver à une situation à l'américaine qui se caractérise par une multiplication des agences fédérales. À titre d'exemple, en matière de stockage géologique pour les déchets de haute activité, il existe, dans le Nevada, une lutte aux couteaux entre le département de l'énergie, qui est un commissariat à l'énergie atomique, l'agence de l'environnement qui est une agence fédérale et l'agence qui s'occupe de sûreté nucléaire. Chacune de ces trois entités dispose d'une armée pour faire campagne auprès de la nation, le Sénat et le Congrès étant les seuls à pouvoir trancher. J'ai le sentiment que ce développement n'est pas strictement impossible en France. Cet exemple illustre la complexité de la notion de puissance publique.

J'évoquerai à présent un exemple japonais. J'appartiens à un trio qui s'efforce d'aider la nouvelle autorité de sûreté nucléaire au Japon. Les conditions dans lesquelles le redémarrage des réacteurs japonais a lieu à Fukushima sont très intéressantes. Tous les sondages montrent que les Japonais sont majoritairement hostiles au nucléaire. Mais, de façon réitérée, les Japonais ont élu triomphalement le parti libéral démocrate dont le leader a très clairement affiché que le nucléaire redémarrerait. Les décisions sont prises par l'autorité de sûreté nucléaire, mais un droit de veto est de fait accordé au gouverneur des provinces. Celui-ci négocie son droit de veto pour le bien de sa collectivité ou le sien propre et prend l'avis des communes qu'il juge intéressées, en toute discrétion. Cet exemple montre le lien qui existe entre les décisions publiques et un début de bien public.



Deuxièmement, qui a donc vocation et légitimité à s'exprimer au nom des citoyens ? Sans entrer dans le débat sur la démocratie participative, représentative ou directe, sur les minorités agissantes et les minorités vociférantes, je pense que ce sont des sujets de fond et difficiles quand vous êtes décideur. Qui avez-vous vocation à écouter et dans quelles conditions ? À qui donnez-vous la parole ? Christian Leyrit a énoncé des propositions que je trouve tout à fait intéressantes. Comment bâtir des systèmes dans lesquels l'opinion publique s'exprime et est entendue dans des conditions qui permettent un minimum de brièveté des délais pour éviter de se retrouver avec des projets qui ont tellement tardé qu'ils ne sont plus adéquats ?

Troisièmement, je tiens beaucoup à la question de l'expertise et plus spécialement de l'expertise diversifiée. Comment parvenir à disposer d'opinions d'expert diversifiées sur un certain nombre de sujets ? Dans le cas du nucléaire, la France possède une expertise publique très forte, à travers l'IFRS, en laquelle j'avais toute confiance. Comment parvenir à faire exister face à elle l'expression d'une expertise diversifiée ? En la matière, nous constatons l'incroyable faiblesse des moyens à la disposition d'un certain nombre d'entités. Je m'étais attaché à ce qu'elles reçoivent un minimum de financement par des voies normales. Les commissions locales d'information dans le domaine du nucléaire perçoivent une subvention de l'État et peuvent passer des commandes et en particulier des expertises. Mais, à mes yeux, la situation demeure scandaleuse. Je pourrais citer un département qui recevait la taxe professionnelle d'EDF à des hauteurs considérables et dont le président du Conseil général, un ancien ministre, m'écrivait des suppliques pour me demander des aides de 5 000 €. La taxe professionnelle représente en ordre de grandeur dix mille fois plus. J'ai jugé que la situation était si grave que j'ai procédé à un certain nombre de financements masqués, mais pas de la main à la main.

J'ai également le sentiment que le même problème se pose pour les syndicats. Si nous les considérons comme nécessaires, il me semble intolérable, en tant que citoyen, qu'ils se trouvent dans le degré de misère qu'ils connaissent. Comment construire d'autres suivis de l'État que par le biais de subventions ou de formations professionnelles ? Comment la puissance publique peut-elle nourrir la diversité d'opinion, sans assujettir les bénéficiaires ? J'aurais aimé que l'OPECST, pour laquelle j'ai la plus grande estime, arrive à se saisir du sujet de l'expertise diversifiée. Travailler à la construire pourrait, selon moi, renforcer la crédibilité de certaines parties de l'opinion lorsqu'elles s'expriment pour éviter qu'elles ne se sentent délaissées ou tombent dans le travers de l'opposition vociférante.

### **Jean-Pierre DUPORT**

Je pense que nous allons revenir à des sujets qui ont déjà été évoqués lors de la première table ronde et notamment celui de la diversité des expertises et de l'expertise citoyenne, mais ces regards croisés me semblent utiles.

### **Bertrand PANCHER**

Je souhaite vous remercier d'avoir organisé cette rencontre sur le thème de l'expertise et de la décision publique. J'ai longtemps pensé que l'élévation de la culture et des niveaux d'information de nos concitoyens rendue possible par la vulgarisation de l'information permet à une société de prendre des décisions de plus en plus apaisées. Je sais aujourd'hui que ce n'est pas le cas et que ce progrès ne suffit pas à lui seul.

Dans notre société, en effet, l'ensemble des décisions qui sont prises est remis en cause. Ce désaveu s'explique sans doute par un déficit d'écoute des décideurs, ce qui nous impose de mieux structurer le processus de décision et d'en revoir les différentes

étapes parmi lesquelles figure l'expertise. Nous aurons beau organiser ensemble les meilleures expertises possible, comme l'a dit André-Claude Lacoste, elles pourront être remises en cause si nous ne réglons pas préalablement la question de la qualité de l'information. Un travail en amont doit donc être effectué en termes de structuration de l'information. Où nos concitoyens peuvent-ils puiser une information qui paraît la moins contestée ? C'est un vrai défi à l'heure des nouveaux systèmes d'information et de communication, car l'opinion publique est constamment troublée par des informations qui proviennent de nombreuses sources et qui se contredisent parfois.

Même avec une information et une expertise de qualité, ces difficultés demeurent si nos concitoyens ne disposent pas d'un minimum de culture scientifique. La question de la vulgarisation de la culture scientifique se pose donc également dans notre pays, tout comme celle de la connaissance de la sociologie des sciences. En guise d'exemple tiré de mon histoire familiale, mon gendre, qui est ingénieur électronicien, conteste depuis quelques mois le réchauffement climatique, ce qui crée des frictions à chaque fois qu'il vient à la maison. Quand je m'étonne qu'il s'intéresse à des controverses au lieu de lire la littérature abondante qui existe dans ce domaine, il met en avant son besoin de prendre connaissance d'une information équilibrée. Cette même question se pose ailleurs. Là encore, à titre d'exemple, le curé d'une paroisse située à proximité de Bure est viscéralement opposé au stockage des déchets nucléaires. Quand je lui propose d'aller voir par lui-même le laboratoire en question, il s'y refuse et tient des propos apocalyptiques. Denis Baupin, qui s'est rendu sur place, tient des propos beaucoup plus apaisés.

Sur la façon dont nous menons le débat public, ensuite, même si les élus et les experts sont de qualité, nous courons à l'échec si les décisions sont prises en catimini et entre experts, si nous ne laissons pas respirer la démocratie, et si nous ne tenons pas compte des arguments des uns et des autres. Il est nécessaire de prendre en compte l'expertise citoyenne, puisque les nouveaux moyens de communication donnent au citoyen la capacité d'obtenir des informations que les experts n'ont pas toujours. Lors d'un colloque organisé par une association d'anciens malades du cancer, le chef du service de cancérologie de l'hôpital Georges Pompidou évoque la façon dont il envisage le traitement d'un type de cancer. Quelqu'un de la salle se lève pour manifester son opposition, au prétexte que tel type de soins n'a pas été testé. Il dit appartenir à une association spécialisée sur le sujet et en relation avec celles du monde entier, puis évoque à son tour un protocole mis en place dans tel coin du Japon. Le professeur de cancérologie se dit intéressé et lui propose de le rencontrer. Le processus de décision doit donc tenir compte de l'expertise citoyenne pour parvenir à des décisions plus apaisées. Cette évolution pourrait nous offrir la chance de retisser des liens dans notre système démocratique qui repose sur la consommation et dont les citoyens se désintéressent au point de ne plus aller voter. Les décisions doivent être plus collectives.

Toutefois, nous aurons beau nous engager dans les meilleures expertises qui soient, les grands groupes publics ou privés ayant compris que l'expertise a changé, nous nous heurterons toujours à des blocages si rien d'autre ne change. Ceci dit, il est également important d'améliorer la qualité des expertises et de tenir compte des conditions d'expertise, car c'est par ce moyen que nous réglerons une grande partie des questions qui nous sont posées.

Qu'est-ce que j'observe en matière d'expertise ? Je constate tout d'abord ces dernières années une évolution très significative des grands organismes d'expertise nationaux et de la façon dont les grands groupes publics ou privés traitent de la question



de l'expertise. Son indépendance désormais fait l'objet d'une réflexion. Il existe une différence entre un organisme d'État nommé qui ne se pose pas la question des décisions qui sont rendues et un organisme qui s'appuie sur une expertise pluridisciplinaire et des représentants de la société civile. Si la question de la gouvernance et de l'indépendance de l'expertise se pose, c'est parce que nos concitoyens se la posent également. Je constate une autre évolution qui concerne l'approche pluridisciplinaire de plus en plus retenue par les organismes d'expertise. Comment tenir compte des sciences sociales dans les expertises ? Ensuite, comment dissocier dans les missions des organismes publics ce qui relève de la gestion environnementale ou sanitaire de ce qui relève de l'expertise environnementale ?

Enfin, l'expertise pose la question des moyens. Je me souviens de l'étude menée sur les OGM par le brave professeur Séralini avec 3 millions €, et qui a été immédiatement controversée en raison de la taille des échantillons retenus. J'ai consulté par la suite l'agence nationale de la santé et de l'environnement qui a estimé que le coût d'une étude plus large serait de l'ordre de 7 à 10 millions €. N'aurions-nous pas intérêt à consacrer les moyens nécessaires aux grands sujets pour aborder toutes leurs dimensions et désamorcer la controverse, même si celle-ci existait toujours ? Si nous ne pouvons pas mutualiser nos agences d'expertise sur le plan national et européen, la question de l'expertise est posée. Je constate toutefois depuis quelques années une plus grande ouverture d'esprit sur ces questions des personnes concernées.

### **Ronan DANTEC**

Le débat que nous menons aujourd'hui est extrêmement important et peut être relié aux événements que nous vivons. Nous devons prendre conscience que nous vivons dans une société en souffrance, qui rencontre de multiples difficultés et qu'il est de notre responsabilité d'apaiser.

Je vous parlerai de Notre-Dame des Landes, parce que ce sujet provoque une vraie souffrance. Chacun peut être favorable ou non au projet au nom de logiques politiques différentes. Telle est la règle démocratique, les uns et les autres ne hiérarchisent pas les priorités de la même façon. En juillet, le tribunal administratif a conclu au fait que le projet pouvait continuer, non pas relativement à la qualité du respect de la loi sur l'eau, mais du fait que la loi ne dit pas que les mesures compensatoires doivent s'appliquer. Il est important de le préciser en ces termes. Le Premier ministre a mis en avant deux arguments dans le communiqué annonçant le démarrage du projet : les nuisances sonores touchent quarante mille personnes à Nantes ; l'aéroport actuel perturbe trois zones Natura 2000. Ces deux raisons sont fantaisistes, ce qui est problématique.

Elles le sont, tout d'abord, en raison de l'absence de débat scientifique quant à l'impact de l'aéroport actuel sur la zone Natura 2000 de Grand Lieu. Les seules publications scientifiques connues reconnaissent que la barre constituée par l'aéroport protège le lac de Grand Lieu de l'urbanisation de l'agglomération nantaise. Parmi les autres zones Natura 2000 évoquées par le Premier ministre se trouve la petite Amazonie que j'ai fait classer comme telle, en tant que vice-président de Grande Métropole à l'époque. Il faut lever la tête très haut pour apercevoir les avions qui survolent la zone et parler d'impact n'a donc aucun sens. Pourtant, ce point est repris dans un communiqué officiel du Premier ministre. Le chiffre de 40 000 personnes correspond au plan d'exposition au bruit (PEB) théorique du début des années 2000 et s'il ne change pas, c'est parce que la DGAC refuse de modifier ce plan, malgré la demande d'une autorité indépendante. Comment apaiser la situation dans un tel cadre ? Ce n'est pas possible.

En outre, il est nécessaire d'obtenir une décision de la CADA pour que l'État fournisse son mode de calcul du fameux coût des intérêts et inconvénients de l'enquête publique. Comparé à l'expertise citoyenne qui a été mise en place, le calcul sur la valeur de l'heure économisée du chef d'entreprise semble, à ce stade, assez aberrant. À ce taux horaire, seuls des chefs d'entreprise prendront l'avion à Notre-Dame des Landes. Cette situation génère un profond sentiment d'injustice. La commission de dialogue a été mise en place par Jean-Marc Ayrault après l'échec de l'opération César, ainsi qu'une vraie commission scientifique sur les mesures compensatoires avec tous les experts possibles. Elle a conclu à l'échec des mesures pour compenser la destruction de 1 500 hectares d'oliviers. À la lecture de cette conclusion, nous avons pensé que le projet était mort-né. Or, il continue malgré tout.

Face à cet empilement de dysfonctionnements, certains disent que fondamentalement nous ne pourrions pas arriver à faire aboutir ce projet qui opposera toujours deux camps antagonistes auxquels les médias serviront de caisse de résonance. J'entends aujourd'hui une forme de défaitisme dans ces propos : « *Les citoyens finiront toujours par être contre.* » De la même façon, nous aurons beau avoir le GIEC, il existera toujours des climatosceptiques. Je pense que ce discours est extrêmement dangereux. Notre rôle consiste à l'inverse à dire dans quelles conditions ce système fonctionne malgré tout, alors que le consensus n'existe pas sur tout. Mais les débats seront suffisamment bien menés pour qu'il ne règne pas un sentiment d'injustice.

Le sentiment d'injustice n'est pas de même nature que le désaccord public, il n'entraîne pas les mêmes réactions d'opposition au projet. Je reste convaincu que des mécanismes démocratiques peuvent nous faire sortir du sentiment d'injustice. À un moment donné, parce que les gens ne sont pas d'accord sur le fond, il y a toujours un gagnant et un perdant. Tout l'enjeu est que le perdant accepte le résultat. Je ne me résous pas à Notre-Dame des Landes, non sur le fond, mais sur la forme. Si le projet aboutit dans ces conditions, il créera, à mes yeux, une fracture très profonde remettant en cause la crédibilité du processus de la décision publique en France. C'est la raison pour laquelle je suis et reste très engagé contre le projet. Je pense que le sujet peut être l'occasion de remettre à plat un certain nombre de processus décisionnels.

J'avancerai deux types de pistes pour faire évoluer le débat. Il faut tout d'abord que l'État accepte la présence d'un regard extérieur. L'État se trouve encore au milieu du gué sur la question. Héritier d'une forte tradition colbertiste, il décide et considère qu'il est seul porteur du bien public et qu'une fois la décision prise, elle est irrévocable. Il accepte encore très difficilement la mise en place de mécanismes qui le réinterrogent. Il nous faut donc aller au bout du processus, parce que l'État est encore à mi-chemin. À partir du moment où nous mettons en place des autorités indépendantes et où nous acceptons une expertise citoyenne, il est important de disposer de mécanismes. Ainsi, avec Marie-Christine Blandin, nous avons proposé dans la loi sur les lanceurs d'alerte qu'un lieu recueille les alertes et en garde la trace. Cette alerte ayant un sens, elle doit faire l'objet d'une réponse. Aujourd'hui, de nombreuses alertes se perdent, sauf à les faire relayer par un journaliste dans un média influent qui transforme l'alerte en scandale médiatique. C'est ce que nous avons proposé il y a trois ans et, aux dernières nouvelles, ce dispositif devrait entrer en application prochainement par décret. L'État n'a pas fait preuve d'un enthousiasme débordant pour mettre en place cette structure, qui est une simple boîte aux lettres et un lieu pluriel pour recueillir l'alerte et la renvoyer vers l'endroit qui peut la traiter au mieux. Ce dispositif n'a pourtant rien de révolutionnaire, mais nous avons dû nous battre énormément

pour que l'État le mette en place. C'est bien la preuve que l'État a toujours un problème vis-à-vis d'une expertise qui lui échappe et qui peut remettre en cause ses décisions.

À propos de la dimension démocratique, ensuite, parmi les exemples de projets bloqués qui ont été réglés de manière démocratique en Europe, la gare de Stuttgart me semble emblématique. Deux camps s'opposaient et les gens commençaient à se battre. Un référendum a été organisé, les écologistes qui étaient contre l'extension de la gare l'ont perdu, mais ils en ont accepté le résultat et d'ailleurs ils ont gagné l'élection municipale qui a suivi. Ils sont donc sortis de l'affrontement. Je ne me résigne pas à un discours défaitiste sur la base des antagonismes qui existent ou d'un curé qui parle de l'Apocalypse à Bure. La capacité à créer des consensus scientifiques existe. Je suis moi-même un scientifique. Je pense que le GIEC a créé un consensus sur la gravité du réchauffement climatique, même s'il reste encore des climato-scientifiques. Reste la question de savoir ce que nous créons à partir de ce consensus.

Je pense qu'il nous faut des autorités indépendantes et je m'inquiète de leur remise en cause dont les motivations ne me semblent pas claires derrière le populisme affiché. Il nous faut également un processus démocratique. Dans ce processus, ce ne sont pas ceux qui défendent le mieux leurs arguments qui l'emportent. Ce n'est pas davantage le contexte politique qui fait basculer dans un camp ou dans un autre. Il me semble nécessaire qu'un garant élimine les faux arguments qui sont avancés dans le débat. Les opposants et les partisans doivent ensuite être capables de défendre leur point de vue dans un cadre rationnel que le garant lui-même a défini. Soit une large majorité se dégage, soit, en cas de blocage, un référendum est décidé, comme le président de la République l'a proposé en décembre, ce qui me semble positif.

Je crois qu'un espace de modernité existe. À l'heure actuelle, nous hésitons encore entre l'ancien système régalién dans lequel l'État n'accepte aucune remise en cause et un nouveau système. Celui-ci ne fait pas triompher les populismes ou celui qui vocifère le plus fort. Il repose autant que possible sur des recherches d'expertise et de consensus dans lesquelles les arguments les plus faux sont éliminés et les acteurs sont contraints d'expliquer les raisons de leur projet ou de leur opposition dans un cadre rationnel.

### **Anne-Marie LEVRAUT**

Il est difficile de parler après des personnalités qui ont des expériences larges et nationales. Je parle en mon nom en m'appuyant sur mon vécu, notamment à Lyon quand nous avons essayé de gérer l'après-crise du Rhône en 2003, qui compte pour moi comme l'expérience la plus aboutie que j'aie vécue en termes d'appel à l'expertise et de concertation. Le questionnement qui accompagne la présentation de la table ronde m'a laissée quelque peu interrogative. « *Comment s'assurer que les décideurs ne sont pas juge et partie et qu'ils veillent à l'équilibre entre avis d'experts et expression des citoyens ?* » Pour moi, les décideurs publics sont bien évidemment juge et partie, y compris lorsqu'ils assument un rôle réglementaire. La première responsabilité des décideurs publics est de décider et quand nous décidons, nous sommes forcément partie. Le décideur public ne cherche ni un équilibre ni un compromis entre le point de vue des experts et celui des citoyens, mais il doit utiliser des informations, le plus souvent complémentaires, parfois contradictoires, fournies par ces deux groupes pour décider ce qui lui apparaît défendre l'intérêt public. Il me semble que le décideur public doit par définition prendre le parti du bien public qui est une notion extrêmement compliquée. Elle varie selon l'échelle à laquelle nous nous plaçons et selon ses propres objectifs. Ce n'est pas parce qu'un ouvrage est public qu'il est nécessairement d'intérêt public.

### 1. Pourquoi et quand faire appel à des experts ?

Le rôle premier des experts est d'éclairer la décision publique pour que les décideurs puissent prendre la décision la plus pertinente possible et la mieux comprise. Faire appel à des experts est utile dès lors que le sujet est complexe, nouveau, polémique, porteur d'incertitude. Il faut se garder de croire que les experts fournissent une vérité scientifique. Dans la plupart des cas, ils éclairent un sujet sans fournir de certitude. C'est d'ailleurs parce que nous vivons dans un univers incertain qu'il faut décider. Dans le cas contraire, nous appliquerions simplement des recettes rationnelles.

Il me semble important d'éviter la confusion des rôles, car ce n'est pas à l'expert de décider. Le décideur doit préserver la liberté de l'expert. À mes yeux, il faut bannir toute affirmation qui laisserait croire que le décideur prendrait une décision conforme aux recommandations des experts. Il est essentiel d'afficher clairement la règle du jeu.

### 2. Quelles commandes leur passer et comment les choisir ?

La commande vis-à-vis des experts doit être précise sur le résultat attendu, mais pas réductrice pour ne pas induire les réponses et laisser les experts libres de choisir leurs angles d'approche. Procéder ainsi permet d'approcher des champs qui n'ont pas été identifiés au départ. Le choix des experts doit garantir la multiplicité des points de vue sur les domaines controversés pour mettre en évidence les problématiques et les incertitudes. La question des incertitudes est très importante pour moi. Plutôt que de viser une indépendance théorique ou virtuelle qui est toute relative, il me semble plus essentiel de savoir d'où vient l'expert pour pouvoir porter un jugement sur l'angle d'attaque qu'il a choisi.

### 3. Que faire de leur avis ? Comment organiser de façon efficace les interactions entre les experts et l'opinion publique ?

La difficulté de l'exercice consiste à transformer le savoir en pédagogie. Trop souvent, les pouvoirs publics estiment pratiquer la concertation en donnant la parole au public. Or, une vraie concertation suppose un dialogue, ce qui implique de donner les bases du savoir au public pour rendre possible le débat. Il est évident qu'une concertation se place en amont d'une décision et qu'elle peut influencer sur la décision. Dans le cas contraire, ce n'est pas une concertation, mais une information.

Au moment de la crue du Rhône, après décembre 2003, l'émotion était vive. Je travaillais alors à la DIREN de Rhône-Alpes. Le préfet de bassin, Jean-Pierre Lacroix, nous a demandé de mettre en place très vite après les événements une concertation avec les élus et les populations sinistrées. Le climat était délétère et dans ce contexte difficile l'enjeu était de restaurer le dialogue. J'ai retenu de cette expérience quelques enseignements sur les liens entre expertise et concertation.

Accepter de se dévoiler au niveau des pouvoirs publics est la première condition pour créer de la confiance. Nous avons invité plusieurs centaines de personnes parmi tous ceux qui souhaitaient venir, élus, experts, populations sinistrées, entreprises. Chaque réunion était très structurée et coprésidée par le préfet et par un élu, par exemple un vice-président de conseil régional. La première étape visait à poser le cadre en écoutant des experts, pour la plupart des scientifiques et des universitaires. Ils venaient partager le savoir et l'état des connaissances sur le sujet, même si le savoir sur les sujets considérés n'était pas solide. Les exposés d'experts de différentes origines d'une durée de deux heures éclairaient les différents aspects de la problématique.

La deuxième étape consistait à écouter tous ceux qui voulaient intervenir. Une médiatrice interdisait aux gens qui étaient à la tribune de répondre immédiatement. Écouter dégonflait les positions agressives et renforçait le climat de confiance. Nous écoutions sans répondre, mais en reformulant les dires pour restituer ce que nous avons entendu ou compris, ce qui permettait à certains de rectifier leurs propos quand ils se sentaient mal compris. Cette démarche donnait de la crédibilité au maître d'ouvrage de la concertation, en marquant une forme de considération envers les personnes qui s'exprimaient, ce qui m'a semblé important.

La troisième phase portait sur la négociation par un dialogue sur différents aspects. Enfin, nous donnions, en conclusion, rendez-vous pour la phase suivante en notant les points qui avaient déjà été abordés et, la fois d'après, nous recommencions à partir des questions et des problématiques qui avaient été exprimées. Nous avons ainsi été en mesure de construire un projet avec des populations et des élus sur les choix de protection. Par exemple, que pouvions-nous faire de l'eau qui débordait ? Comment devait-elle déborder ? Quels territoires allaient être inondés ?

Je retiens donc de cette expérience qu'il est important de rendre rigoureuses les étapes de la concertation et donc de prendre le temps de la connaissance et de la pédagogie pour bien expliquer la théorie du projet, avant de donner la parole à la salle pour éviter de donner un sentiment de « piègeage ». Il est également important que le maître d'ouvrage exprime d'emblée ses certitudes et ses doutes, les points de force et les points de faiblesse. Je pense qu'il faut essayer de vulgariser les questions techniques. Le succès des conférences de citoyens repose sur le fait de prendre le temps de la pédagogie en formant les gens et en leur donnant un niveau de compétence qui leur permettra de s'exprimer valablement.

Il faut ensuite écouter les participants sans les censurer, même si leur avis peut paraître farfelu ou peu pertinent au plan technique. Je me suis aperçue que le fait de respecter et de prendre au sérieux le point de vue des acteurs permet de progresser collectivement. Il faut approfondir les idées qui peuvent paraître farfelues et leur répondre, car elles cachent souvent de vraies questions. Les questions des citoyens permettent d'améliorer l'expertise voire le projet. Quand le décideur a décidé d'un projet, il doit expliquer ses choix. Il me semble important de faire comprendre les problèmes auxquels le décideur public est confronté. Si le diagnostic n'est pas partagé, nous ne pourrons pas nous mettre d'accord sur les solutions.

Pour conclure, je pense que le plus important pour un décideur public est d'être à l'écoute des experts aussi bien que des citoyens et donc de faire procéder aux investigations qui apportent des réponses aux questions qui sont posées. Il faut enfin expliquer les raisons de la décision en référence au bien public.

### **Jean-Pierre DUPORT**

J'aimerais donner mon sentiment personnel sur un certain nombre de points qui ont été évoqués, ayant été frappé par des recoupements dans les analyses qui ont été présentées. Nous vivons des circonstances particulièrement dramatiques et notre société est en souffrance, comme l'ont dit Ronan Dantec et Bertrand Pancher. Nous pouvons redire à l'occasion de ce débat que nous devons réfléchir à la mise en place des bases d'une démocratie apaisée dans notre pays. Je pense par conviction personnelle que notre démocratie ne l'est pas et que nous n'en avons pas montré l'exemple, par exemple dans des débats récents à l'Assemblée nationale. Les Français pourtant y aspirent. Il ne faut pas négliger que les périodes de cohabitation, qui ne sont plus possibles depuis le

quinquennat, n'étaient pas jugées si mauvaises par les Français. Je pense qu'il faut rechercher les éléments de mise en place d'une démocratie apaisée dans laquelle le point de vue de l'autre n'est pas *a priori* considéré comme illégitime, ce qui permet de commencer à discuter.

Je suis frappé par ce que tous les intervenants ont dit. Si nous voulons conduire un débat démocratique dans de bonnes conditions, il nous faut réfléchir à un certain nombre de conditions préalables, à savoir la qualité et la diffusion de l'information, la vulgarisation scientifique, le rôle des corps intermédiaires, syndicats comme associations. Nous devons veiller au bon exercice de la vie démocratique en aidant les associations et les syndicats à fonctionner. Je pense également avec Ronan Dantec que la question des lanceurs d'alerte est au moins aussi importante que celle de l'autorité de contrôle des experts.

Nous devons ensuite nous réinterroger sur un certain nombre de processus, comme l'a fait la commission qu'a présidée Alain Richard au sein du conseil national de la transition écologique, à partir des réflexions de la CNDP sur les conditions du processus de participation. Je maintiens que le processus de participation ne fonctionne pas bien dans notre pays, car il intervient trop tardivement. Comme l'a dit Ronan Dantec, le porteur du projet doit être susceptible d'exprimer les objectifs de son projet et le débat, orienté par rapport à ces objectifs. N'existe-t-il pas d'autres réponses que celles qui sont proposées au débat ? J'ai été administrateur de l'agence de l'eau dans la Haute-Garonne. Le problème de l'eau pour les agriculteurs du Tarn peut être réglé de multiples façons et pas seulement par un grand barrage ! Le débat doit avoir lieu au moment où diverses options sont encore ouvertes.

Je suis également membre du Conseil de la simplification pour les entreprises et je pense que nous pouvons alléger les procédures aval de l'enquête publique. Tout le monde murmure en aparté que l'enquête publique ne fonctionne pas bien car elle intervient beaucoup trop tard. Les esprits sont bloqués au moment de l'enquête et personne n'a envie de changer d'opinion. Il nous faut toucher à l'enquête publique, si nous voulons éviter d'alourdir les processus. Mon propos m'amène à l'idée d'une nécessaire évolution du métier de l'enquêteur public. Le garant de la concertation ne doit pas seulement constater ce qui a été dit au cours de l'enquête publique, mais il doit poser des questions sur le fond, aller plus loin et s'engager personnellement, comme l'a dit Anne-Marie Levrault.

Il nous faut également multiplier les méthodes de participation démocratique autres que le débat, telles que la conférence citoyenne ou la conférence de consensus. J'ai participé à titre personnel à une conférence de consensus sur la politique du logement et elle a permis de faire le point sur l'état de la connaissance, dans l'optique de la vulgarisation scientifique que vous avez évoquée. Voilà les points sur lesquels j'ai l'impression qu'un certain accord s'est dégagé, à travers les propos qui ont été tenus. J'ai organisé et participé à quelques débats publics, en tant que président de RFF et je peux témoigner que l'expertise citoyenne fonctionne. Dans le cas de CDG Express, qui fait partie de ces projets qui traînent longtemps, nous sommes partis au débat public avec un projet et nous en sommes ressortis avec un autre, grâce à l'expertise citoyenne.

### **Michel BADRÉ**

J'interviens en tant que simple citoyen, car j'ai lu dans la Constitution, en 2005, que le citoyen a le droit de participer à l'élaboration des décisions et pas simplement que d'autres lui expliquent les décisions qui ont été prises. La question que je pose en toute honnêteté et à laquelle je n'ai pas la réponse concerne la crédibilité du processus de décision publique, selon les termes de Ronan Dantec. Sur les grands projets d'infrastructures, que



ce soit de transports ou d'énergie, l'État est à peu près toujours à la fois garant de l'intérêt public et porteur de projet, que ce soit comme maître d'ouvrage, tuteur du maître d'ouvrage ou celui qui sélectionne après appel d'offres. D'aucuns pourraient dire que l'intérêt public est précisément de mettre en œuvre des projets. Mais, en vertu des directives communautaires de 1985 et de 2001, l'État est également chargé d'autoriser le projet ou non, si ses impacts environnementaux sont trop lourds.

Personnellement, en tant que citoyen, si je participe à un débat dans lequel le projet est porté par l'État et dont je sais qu'il sera chargé d'autoriser ou le projet, je n'ai pas confiance. Cette double posture de l'État pose un problème de fond qu'a évoqué le groupe de travail présidé par Alain Richard. Je n'ai pas l'impression que des réponses précises soient apportées sur ce point, hormis des éléments de réponse sur le fait que l'État dans sa forme hiérarchique ne se prononce pas lui-même sur la qualité de ses propres dossiers, ce qui n'est pas suffisant pour rétablir la confiance. J'aimerais connaître votre point de vue.

### **Bertrand PANCHER**

Je partage totalement votre opinion sur ce point. Le problème que connaît notre pays est de nature démocratique. Notre processus de décision doit être revu en totalité. Sur les nouveaux processus de décision, tout comme sur le virage rapide que nous estimons nécessaire de faire prendre à notre société pour sortir d'un système de consommation sans limites, nous ne pourrons pas y parvenir sans associer tous les citoyens eux-mêmes.

Nous sommes en outre la démocratie dans laquelle la concentration du pouvoir aux mains des mêmes est la plus forte et ce système ne fonctionne plus. Le Parlement n'est plus un contre-pouvoir. Si nous appartenons à la majorité, notre choix se limite à une alternative, d'un côté, le pistolet à eau, de l'autre, la bombe nucléaire qui consiste à voter contre. Si nous appartenons à l'opposition, nous sommes cantonnés à un rôle d'opposition, alors que nous devrions contribuer à la réflexion. Comme le pouvoir n'est pas partagé entre les collectivités et l'État, notamment au niveau réglementaire, nous constatons ensuite un morcellement dans les collectivités. Je suis très frappé d'observer le bloc des collectivités dans la ville allemande qui est jumelée à la mienne et ce, quel que soit le pouvoir en face. Les décisions sont certes parfois aussi longues à prendre, mais elles me semblent beaucoup plus apaisées.

Selon moi, nous devons nous poser deux questions, l'une sur le rapport entre l'exécutif et le législatif en lien avec le pouvoir de contrôle, et l'autre sur le rapport entre le pouvoir central et le pouvoir décentralisé. Rien ne pourra changer si nous ne posons pas la question en ces termes. Or, comme il faut toujours réagir en fonction de la culture de l'immédiat, ce sujet est éternellement repoussé et le bon moment pour prendre des décisions n'arrive jamais. Anne-Marie Levraut disait que c'est aux élus de décider, mais il faut rappeler que nous n'avons que la démocratie que nous méritons et que nos élus sont issus de notre système. Nous ne sommes certes pas plus audacieux ni moins que les autres, mais il faut garder cette idée à l'esprit. J'espère que nous changerons de paradigme ou du moins que nous nous engagerons dans cette voie, mais, en parallèle, notre système de décision doit être reconstruit. Je me rends compte qu'il fonctionne mieux dans le domaine privé que dans le domaine public. Il est nécessaire de mettre en place de nouveaux systèmes de décision partout où cette évolution est possible.

La généralisation de la contre-expertise aurait également pu être évoquée. À titre d'exemple, mon département connaît des problèmes d'inondation. Parce que nous craignons d'être inondés, certains m'ont demandé de construire un aqueduc, mais RFF a proposé de mettre simplement du remblai. Nous avons donc financé une contre-expertise

Paris, le 19 novembre 2015

qui règle en général de nombreux problèmes. Il en est de même avec l'expérimentation, qui n'est pas mise en place ou les méthodes de débat public sur les sujets de controverse. Depuis que je préside le *think tank* « Décider ensemble », je constate que nous n'avancions pas sur les grandes controverses. Dans de nombreux pays, la pétition citoyenne, à laquelle d'ailleurs je ne suis pas favorable, suscite comme au Québec un débat public organisé, confié à des tiers indépendants, doté de vrais moyens et soumis à l'autorité qui décide. Nous devons avancer dans deux directions, d'une part un changement démocratique total à travers une réforme constitutionnelle que j'appelle vraiment de mes vœux, et d'autre part, une meilleure structuration du débat public.

### **Ronan DANTEC**

Je pense que le rapport Richard, auquel j'ai contribué avec d'autres, représente une vraie avancée, car l'idée de placer le débat public plus en amont me semble essentielle. Sur un certain nombre de dossiers, le processus démocratique de base, l'élection, ne suffit pas. Prenons l'exemple d'un conseil départemental en faveur d'un projet d'aménagement. Si j'y suis opposé, je ne souhaite pas nécessairement voter pour le camp adverse, par exemple au nom des politiques sociales qui sont menées. Je ne peux donc pas m'exprimer sur le dossier d'opposition dans le cadre de l'élection, car en votant pour une équipe j'achète un « paquet cadeau » complet. Le vote ne légitimant pas le projet, un autre moment démocratique est nécessaire. Le référendum avec un garant m'apparaît comme la seule solution possible. Généralement, les porteurs de projet estiment que le contexte politique plus que la qualité du projet décide du résultat du référendum. Cela se confirmera peut-être sur certains projets pendant un temps, mais cette culture finira par se créer. De Gaulle – Paix à sa mémoire ! - a commis une grossière bourde sur le sujet en démissionnant après le référendum, c'est-à-dire en liant son destin à un référendum. Depuis, nous considérons que le politique est sanctionné par la réponse au référendum. Le politique doit dire au contraire qu'il restera en place, quel que soit le résultat du vote, et qu'il n'engagera pas sa responsabilité au-delà de la question posée. Rappelons qu'à Brest, le tramway n'a été décidé que la deuxième fois et qu'il a été engagé plus tardivement.

Au-delà des questions démocratiques, se posent deux points fondamentaux sur lesquels notre société est en tension. L'environnement est-il aujourd'hui un sujet important ? La question environnementale a certes progressé dans les esprits : nous avons compris que nous courions à la catastrophe sur le climat et que la biodiversité baissait drastiquement. L'aménageur préfère cependant réaliser son projet sans intégrer ces questions, ce qui crée une tension sociétale et un débat politique de fond qui n'est pas consensuel. Sur la santé et le risque ensuite, il existe une demande sociale plus forte de protection, ce qui est porteur de lourdes conséquences industrielles, dont le diesel est l'archétype aujourd'hui. La réponse sur les oxydes d'azote conduit à remettre en cause une filière industrielle qui emploie des dizaines de milliers de personnes. Le débat est donc extrêmement fort parce que les décisions ne sont pas simples à prendre et que les intérêts sont divergents.

### **André-Claude LACOSTE**

Pour ma part, je suis frappé par la cruelle absence de moyens techniques d'investigation et de réflexion dont disposent la majorité des collectivités locales et des élus par rapport aux autres pays. Aux États-Unis, quand j'ai rencontré les sénateurs et les membres du Congrès qui s'occupent du contrôle de l'autorité américaine, ils étaient entourés de leurs directeurs de cabinet et de trois ou quatre personnes qui s'occupaient



d'énergie. Cet exemple donne une idée de l'ampleur des moyens et questionne la capacité des parlementaires de rédiger une proposition de loi solidement argumentée.

### **Jean-Pierre DUPORT**

Lorsque j'étais en administration centrale, j'ai gardé le souvenir que nous avons bien du mal à convaincre les ministres que le budget des études ne devait pas être réduit, contrairement à la tradition en vigueur dans notre pays quand nous voulons faire des économies.

Sur la question de l'État juge et partie, je ne suis pas convaincu de la nécessité de changer le système actuel. Transférer le processus de décision à quelqu'un d'autre que le pouvoir politique pose, selon moi, des problèmes démocratiques. Je ne suis pas favorable à une société élitiste. En revanche, la décision doit être fondée sur des processus démocratiques de débat qui doivent être divers. Dans certains cas, la pétition citoyenne me semble une très bonne réponse. Pour des projets ponctuels, le référendum peut fonctionner, mais pour d'autres qui sont plus linéaires, il peut être plus délicat d'identifier la zone référendaire et donc d'organiser le référendum. Comme l'a dit Anne-Marie Levraut au sujet du processus démocratique, le décideur public doit surtout expliquer, après le débat, pourquoi il prend la décision.

### **De la salle, IRSN**

J'aimerais revenir sur la différence qu'établit André-Claude Lacoste entre l'expertise publique et la contre-expertise, et sur l'apport de cette dernière. Vous avez dit que vous faisiez confiance à l'IRSN, mais que vous financiez également des « contre-experts », à savoir les expertises associatives et citoyennes. Je pense, moi aussi, que cette expertise apporte beaucoup, notamment au Japon où une contre-expertise émerge sur fond de défiance croissante de la population nipponne envers ses autorités et leurs experts nucléaires. Quel est donc selon vous l'apport spécifique de la contre-expertise ? Porte-t-il sur des compétences, une posture ou encore des valeurs que vous ne trouvez pas à l'IRSN ? Pourquoi, ensuite, ne pas sauter le pas et constituer un comité des sages dont l'un d'entre eux pourrait être issu du monde de la contre-expertise, par exemple antinucléaire ?

### **André-Claude LACOSTE**

Je pense que l'autorité administrative indépendante que j'ai présidée n'est crédible et efficace que si elle mène à la fois une politique d'indépendance et une politique de transparence. J'ai décidé donc de publier l'ensemble de nos décisions et d'ouvrir nos groupes d'expertise à l'ensemble des compétences disponibles, quelle que soit leur origine. Plus qu'une posture, cette attitude de fond me semble la seule façon de préparer l'avenir et de faire fonctionner une autorité administrative indépendante qui peut poser quelques problèmes dans une démocratie. L'image d'un État disloqué en cinquante blocs administratifs indépendants en effet me fait peur. C'est dans cette direction que les États-Unis avancent. Je crains que la France ne se dirige, au moins partiellement, vers cet horizon. Au-delà de cet enjeu, la contre-expertise, en termes de compétences, a apporté des études sur la résistance et la tenue à long terme des cuves des deux réacteurs de Fessenheim. Elles ont été majeures et nous ont permis de travailler, des années durant, avec des experts dont vous connaissez le nom.

### **Éric LECLERC, vice-président du Réseau environnement santé**

Paris, le 19 novembre 2015

Il existe une loi française qui est consécutive à une directive européenne et précise qu'un citoyen peut être appelé à se prononcer avant toute décision sur tout projet pour donner son avis. Pourquoi cette loi n'est-elle jamais appliquée ?

**Jean-Pierre DUPORT**

Selon moi, cette loi est appliquée, parce qu'elle a valeur constitutionnelle au travers de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Si nous ne prenons pas une décision au processus de laquelle le public a été associé, à un moment ou à un autre, la mesure risque d'être censurée par le juge administratif. Le Conseil d'État veille scrupuleusement à ce que les processus réglementaires intègrent bien cette obligation constitutionnelle. Il est inexact d'affirmer que nous n'appliquons pas la convention d'Aarhus, bien qu'il soit toujours possible de trouver que nous ne l'appliquons pas assez bien.

**Christian HUGLO**

La position du Conseil d'État est claire. Il refuse l'application de l'article 7 paragraphe 4. Néanmoins, dans la commission Richard, à laquelle j'ai participé, nous avons retenu une proposition qui compte désormais parmi les projets du gouvernement, à savoir l'obligation de consulter avant l'élaboration des projets, ce qui est fondamental. Je voulais apporter cette précision. Le Conseil d'État est en retard pour une fois.

**François GÉRARD, AFPCN, ex-CGEDD**

Le processus qui a été mis en place après la crue du Rhône est fort intéressant. Il est toutefois indispensable d'expliquer aux gens avec lesquels nous travaillons en concertation que le processus peut être très long. La crue a eu lieu il y a douze ans et je sais que les derniers travaux n'ont sans doute toujours pas encore commencé. Si le Rhône avait connu une crue depuis cette période, elle aurait créé des remous locaux.

Le rapport de la commission Richard devrait très certainement améliorer les obligations réglementaires pour mener les concertations bien en amont des circulaires ministérielles. Il existe toutefois une difficulté. Dans la culture française, la concertation est déconsidérée. La plupart des partenaires ne participent pas aux discussions pour rechercher un consensus ou à un compromis, mais pour imposer leurs vues. C'est le cas dans tous les corps intermédiaires, lors des négociations syndicales ou avec les ONG qui participent aux processus de concertation. J'ai aussi constaté une propension à tenir un double langage. Il est possible avec certains de parvenir à un consensus dans le silence d'une commission de concertation, mais, dès qu'ils en sortent pour parler à la presse, les mêmes tiennent des propos exactement inverses. En France, tout le monde est pris dans un jeu de rôle. Entre eux, les politiques, les ONG et les syndicats discutent tranquillement, mais ils affichent une position tout autre pour satisfaire leurs mandants. Développer ce type de concertation impliquera un travail de persuasion qui doit, selon moi, à consister à mettre en évidence tous les processus qui ont abouti des avancées.

**Jean-Pierre DUPORT**

Votre remarque me rappelle celle de Ronan Dantec sur la différence qui existe entre le sentiment d'injustice et le sentiment de désaccord politique. Je pense que nous aurions collectivement intérêt à méditer cette réflexion à l'occasion de la dernière table ronde.

Paris, le 19 novembre 2015



## Témoignage

---

### **Marc MORTUREUX, directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**

L'ANSES, qui est née de la fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), a été décidée en 2009 dans le cadre de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires ». En septembre 2009, j'ai été chargé de préparer cette fusion et l'ANSES a été créée le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Pour rappel, l'AFSSA avait été fondée après l'affaire de la vache folle, au début des années 2000. Comptant 1 200 personnes en son sein, la structure était solide avec des laboratoires qui étaient anciennement ceux du ministère de l'agriculture et regroupaient des vétérinaires, des toxicologues, des nutritionnistes et des médecins. Elle s'intéressait à l'ensemble de la chaîne alimentaire autour des sujets de santé humaine et d'alimentation, tels que les OGM et les pesticides, mais aussi ceux de santé animale, tels que la grippe aviaire et les zoonoses entre l'animal et l'homme.

L'AFSSET, de création plus récente et de plus petite taille, regroupait 150 collaborateurs, dont des toxicologues, des médecins du travail et des ingénieurs de l'environnement. Son champ d'intervention formait un ensemble assez vaste de sujets sensibles, tels que les effets de la téléphonie mobile et des radiofréquences sur la santé, l'amiante dans le cadre de la santé au travail ou encore les nanoparticules.

Je suis arrivé dans un contexte relativement agité et, à dire vrai, je n'ai pas rencontré beaucoup de personnes favorables à cette fusion, comme c'est souvent le cas pour des projets de cette nature. Des missions avaient engagé depuis longtemps une réflexion sur la façon de recomposer le paysage des agences de sécurité sanitaire qui commençaient à être nombreuses. Les débats qui ont suivi ont créé un climat un peu tendu. Les champs de compétence de ces deux agences se superposaient pourtant en partie. Ainsi, l'AFSSA s'occupait des pesticides, quand l'AFSSET s'occupait des biocides. L'AFSSA traitait des enjeux sanitaires de l'eau pour la destination humaine, quand l'AFSSET s'occupait des enjeux sanitaires de l'eau pour les piscines.

Selon ce qui a été ressenti par les cadres des agences lors du processus de fusion, l'AFSSET faisait preuve d'une certaine agressivité parce qu'elle craignait fortement d'être absorbée par une structure plus grosse. Elle était notamment inquiète de perdre la dynamique qui avait suivi le Grenelle de l'environnement et avait été suscitée par un travail de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et une réflexion sur la prise en compte des incertitudes. À l'inverse, l'AFSSA avait un regard critique sur l'AFSSET dont elle jugeait l'expertise scientifique trop à l'écoute des ONG et des parties prenantes. Les réunions de pilotage de la fusion étaient donc tendues tant en interne qu'en externe.

Des préoccupations existaient autour de la question de la répartition des moyens, étant donné que l'AFSSA et l'AFSSET étaient sous la tutelle de ministères différents.

Pour réussir une telle fusion dans un contexte délicat, il a été indispensable de mettre en place un processus de concertation extrêmement approfondi et des *process* internes et externes très structurés. Il est en outre majeur de donner un sens et une vision au projet autres que la seule logique de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dans l'optique de créer quelque chose de neuf et non pas d'absorber l'un par l'autre ou

d'additionner. Des garanties, enfin, étaient attendues et dépassaient même ce qui existait déjà sur des aspects majeurs pour la crédibilité et la confiance envers une telle agence, à savoir l'indépendance et l'excellence de l'expertise, mais aussi la transparence et l'ouverture au dialogue.

La vision que nous avons construite pour cette grande agence repose sur une approche très intégrative des risques. Pour une source de dangers donnée tels qu'un agent biologique, chimique ou physique, cette approche doit permettre de prendre en compte l'ensemble des sources d'exposition auxquelles nous pouvons être soumis dans notre vie quotidienne, que ce soit au travail, au travers de notre environnement, de la qualité de l'eau, de l'air ou au travers de notre alimentation. L'enjeu d'un travail d'évaluation de risques est de s'approcher le plus possible de la réalité de nos expositions au risque.

Au bout de cinq ans d'existence, ce modèle est original et assez fortement envié dans le monde entier pour son approche transversale. En général, le secteur alimentaire est géré distinctement des sujets sur l'environnement et sur le travail. L'ANSES a donc cinq agences européennes en interface en raison de son champ de compétence étendu. Aujourd'hui, dans de nombreuses problématiques, il ne faut pas considérer une par une les sources de danger, mais réfléchir à leurs interactions, ce qu'on appelle « les effets cocktail ». Notre modèle, qui est très intégré, est donc porteur d'avenir. La concertation a progressivement réussi à donner du sens à ce projet, malgré les inquiétudes.

La volonté de préserver très strictement le principe de la séparation entre l'évaluation scientifique des risques et le processus de décision a été constamment réaffirmée au cours des débats pour que l'agence reste une instance scientifique indépendante. Sa vocation n'est pas de prendre des décisions, mais de documenter l'ensemble des éléments scientifiquement fondés qui permettront ensuite aux décideurs de prendre les décisions en toute indépendance et de la façon la plus complète. Lors des processus de concertation, nous avons engagé un dialogue avec toutes les parties prenantes, notamment sur l'ordonnance et le décret, pour construire un nouveau modèle d'agence dans une démarche de coconstruction.

La transparence fait également l'objet d'attentes fortes. Tout ce qui est produit par l'agence est rendu public, ce que la loi garantit. La transparence ne porte pas que sur les résultats, mais s'applique aussi à la méthodologie qui nous y amène. L'indépendance de l'expertise scientifique est par ailleurs un élément clé. L'agence a été créée peu de temps avant le scandale du Médiateur, qui a mis en avant le débat sur les risques de conflits d'intérêts. Nous avons d'ores et déjà mis en place un comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, ce qui est une aventure passionnante et assez novatrice. C'est selon des *process* très rigoureux que nous sélectionnons nos experts et que les réunions des collectifs d'experts se tiennent, afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts.

Il est aussi fondamental d'intégrer l'apport des sciences humaines et sociales pour mieux prendre en compte les éléments de contexte. La pluralité des sources d'information est également un élément essentiel de la crédibilité. Quand les expertises sont divergentes, il est essentiel d'identifier les critères retenus par les uns et par les autres dans la prise en compte des différentes sources d'information. Il est également intéressant d'ouvrir aux parties prenantes le conseil d'administration qui est pluripartite et véritablement participatif entre tous les acteurs. Ces acteurs comptent les associations de consommateurs, les ONG environnementales, les associations de victimes d'accidents du

travail, les organisations syndicales des salariés et du patronat, des organisations professionnelles plus spécialisées dans le domaine de l'alimentation ou de la chimie, mais aussi les pouvoirs publics et les représentants des collectivités territoriales. Puisque nous couvrons un domaine très vaste, nous avons mis en place des espaces très ouverts de concertation avec les parties prenantes dans cinq grands domaines : la santé végétale, la santé animale, la sécurité sanitaire des aliments et la nutrition, la santé environnementale, et la santé au travail. Ces lieux ne sont pas seulement destinés à délivrer la bonne parole sur le résultat de notre travail, mais à nous placer à l'écoute de l'ensemble des parties prenantes dans l'élaboration de nos priorités et de notre programme de travail.

Un dernier dispositif assoit notre indépendance : la possibilité de nous saisir n'est pas laissée qu'aux seuls ministères, elle appartient à tous les types de parties prenantes qui sont rassemblés dans notre conseil d'administration, mais aussi à nous-mêmes dans notre capacité d'auto saisine. Ces instruments permettent aux parties prenantes de se sentir comme telles, sans interférer dans l'expertise scientifique elle-même, en intervenant soit en amont, soit en aval. En termes de bilan, les échos sont plutôt très positifs et le modèle fonctionne globalement bien. Les pouvoirs publics respectent l'indépendance de l'agence qui n'est la propriété exclusive d'aucun des cinq ministères de tutelle, ce qui contribue à créer une juste distance. Parce que nous ne sommes pas décisionnaires, nous sommes en mesure de créer des lieux d'échange et de débat et de dépasser les jeux de rôles.

Une publication récente a eu d'importantes répercussions sur le plan médiatique sur les effets à long terme des OGM. Nous sommes de plus en plus confrontés à des annonces extrêmement médiatisées à l'occasion de travaux qui sont présentés comme apportant la preuve décisive sur un sujet ou un autre. Face à cette situation, le temps scientifique n'étant pas le temps médiatique, il est nécessaire de faire comprendre aux médias que nous avons besoin de temps pour effectuer un travail sérieux et qu'il ne faut pas réagir dans la précipitation. D'autres ont réagi immédiatement, contrairement à nous. Notre vocation n'est pas de critiquer une étude, mais de reprendre l'intégralité des données disponibles pour resituer l'élément nouveau dans un ensemble. Il nous faut nous garder de prises de position trop définitives sur des sujets complexes et évolutifs et prendre en compte les incertitudes. Il est en effet important de dire ce que nous savons, mais aussi ce que nous ne savons pas. Nous devons expliciter les zones d'incertitude. Le politique a du mal à ne pas avoir réponse à tout. Nous ne sommes pas là pour inquiéter ni rassurer, mais pour informer de la façon la plus objective possible.

*Un dessin de Plantu de 2011 est projeté. Il évoque la crise du concombre espagnol qui a provoqué une intoxication alimentaire et coûté la vie à 52 personnes. Dans le même dessin, une agence de l'OMS présente les ondes radiofréquences comme possiblement cancérigènes.*

Ce dessin illustre les deux types de sujets que nous traitons. Les premiers relèvent de faits avérés et posent la question des modalités d'action. Les seconds ont des effets suspectés, correspondent le plus souvent à des risques potentiels sur le long terme. Ils suscitent beaucoup d'inquiétudes et d'attentes pour que des réponses précises soient apportées. Les modalités d'intervention sont différentes.

Nous sommes, enfin, de plus en plus confrontés à des problématiques dont les origines sont multifactorielles, par exemple la santé des abeilles exposées à des pesticides, à des agents pathogènes dans les ruches ou à des évolutions dans les pratiques agronomiques. Ce type de sujet nécessite des approches de nature différente. Pour tout ce qui concerne le fort développement des maladies chroniques, telles que le



diabète et un certain nombre de cancers hormono-dépendants, mais aussi les problèmes de fertilité, les tendances sont très inquiétantes. Ces maladies ont, elles aussi, des origines probablement multifactorielles, entre autres des expositions très diffuses sur le long terme et à très faible dose à des substances chimiques, les perturbateurs endocriniens. Comment avancer et prendre des mesures sans attendre les preuves au sujet de toutes les origines de ces phénomènes ? Nous sommes dans des logiques de forte incertitude. Il est donc nécessaire d'avoir beaucoup d'espace d'échange et de dialogue, d'être à l'écoute de toutes les parties prenantes et de capter les signaux faibles pour réduire le risque de passer à côté des phénomènes sur lesquels nous aurions pu agir plus rapidement.

Concernant la perception du risque, les produits du quotidien (aliments frais, eau du robinet) sont moins anxiogènes que les produits innovants, comme les antennes de téléphonie mobile, les téléphones portables, les nanomatériaux contenus dans certains produits. L'innovation est une problématique complexe en France. Il est légitime qu'en la matière, les citoyens attendent d'avoir des assurances qu'il n'existe pas de risque non seulement sur le court terme mais aussi à long terme, voire sur un plan intergénérationnel. Mais ces garanties sont inaccessibles tant que nous manquons du recul nécessaire. Ces sujets sont donc abordés selon des approches particulières. Nous avons mis en place des comités de dialogue très spécifiques et des expertises en continu, parce que les niveaux d'exposition évoluent sans cesse avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Je crois que le dispositif est réellement performant et crédible. Je reste toutefois prudent et modeste, parce que nous sommes très vulnérables sur un champ extrêmement large de types de risques et de sujets. Si l'évaluation de risque est très structurée, l'équivalent en matière d'expertise socio-économique et d'évaluation des bénéfices n'existe pas de façon aussi construite pour le décideur. La documentation sans cesse plus précise en matière d'évaluation des risques crée donc un déséquilibre sur des sujets tels que la réutilisation des eaux usées. Réutiliser les eaux usées présente certes un peu plus de risques, mais il ne faut pas prendre en considération que les risques. Il faut donc mener une réflexion sur la façon de structurer davantage une expertise de type socio-économique, pour évaluer la balance bénéfice risque.

Parce que la nouvelle agence fonctionne plutôt bien, les pouvoirs publics souhaitent nous transférer régulièrement de nouvelles missions. Ainsi ils ont décidé récemment de nous confier la responsabilité de prendre les décisions d'autorisation de mise sur le marché des produits pesticides et biocides. Cette évolution conduit à remettre en cause l'un de nos principes fondateurs qui porte sur la séparation entre l'évaluation et la gestion. À titre personnel, je pense que plusieurs modèles sont possibles, mais les changements incessants des institutions peuvent nuire à la nécessité de consolider la confiance dans la durée. Nous sommes en train d'évoluer vers un nouveau modèle davantage à l'américaine, ce qui constitue un enjeu de taille pour l'agence.

## Troisième table ronde – comment informer, former les citoyens, écouter et comprendre l'opinion publique ?

---

**Présidée par Frédéric DENHEZ, chroniqueur à France Inter**

*Participent à cette table ronde :*

*Claude Saunier, président du conservatoire national des arts et métiers (CNAM) Bretagne, ancien sénateur des Côtes-d'Armor.*

*Pierre Mayet, ancien vice-président du CGPC*

*Agnès Popelin, vice-présidente de France Nature Environnement (FNE) Ile-de-France*

### **Frédéric DENHEZ**

Étant, hélas, le seul journaliste présent aujourd'hui, je serai celui à qui vous pourrez vous en prendre si vous cherchez une responsabilité pour expliquer le manque d'appréciation du bon peuple sur les questions qui nous préoccupent. Vous n'auriez pas tout à fait tort, mais je ne mordrai pas la main qui me nourrit. Je passe l'essentiel de ma vie à écrire des livres et à animer des débats, parfois sérieux, puisque j'interviens par exemple sur des schémas régionaux de cohérence écologique. J'ai ainsi participé hier à un débat sur le climat et l'océan auquel 450 personnes ont assisté à la chambre de commerce et d'industrie de Saint-Malo. J'étais aux côtés de Denis Cheissoux, l'animateur de l'émission *CO2 Mon Amour* qui est diffusée le samedi de 14 heures à 15 heures depuis vingt ans et qui obtient la meilleure part de marché de la radio française sur cette tranche horaire.

Ces sujets intéressent donc un public qui est fidèle, mais qui parfois réagit mal s'il se sent provoqué. À titre d'exemple, sur le sujet qu'évoquait Marc Mortureux à propos du rapport sur la viande, la plupart de nos auditeurs ont mal compris nos propos et notre démarche qui se veut la plus objective et scientifique possible. La France est en effet historiquement un pays manichéen et constamment clivé entre « résistants » et « collabos ». Nous-mêmes avons été taxés de « pro élevage » ou de « pro OGM ». C'est parce qu'il faudrait toujours se situer par rapport à l'une ou l'autre de ces positions antagonistes qu'il peut être difficile d'informer. Comment donc informer, former les citoyens, écouter et comprendre l'opinion publique ?

### **Claude SAUNIER**

Je trouve intéressant sur le plan symbolique de succéder à Marc Mortureux, car la création de l'ANSES résulte d'une des rares applications d'un rapport parlementaire que j'ai eu l'honneur de rédiger il y a quelques années et qui préconisait la fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET. Je ne suis ni philosophe ni chercheur, mais professeur d'histoire-géographie de formation. La vie m'a amené en tant que parlementaire à entrer en contact avec le

monde scientifique que je ne connaissais pas. J'ai passé une bonne dizaine d'années à l'OPECST où je me suis beaucoup impliqué et j'ai commis de nombreux rapports sur les sujets les plus divers, de préférence des sujets que je ne connaissais pas. Cette méconnaissance me semble une grande force, car, en explorant ces mondes auxquels je ne connaissais rien, j'ai pu jouer le rôle de Candide, ce qui m'a permis de poser des questions parfois gênantes à mes interlocuteurs, sans me couvrir de ridicule.

La crise du sang contaminé a été profonde, elle a provoqué une rupture culturelle dans la société. L'État s'est interrogé sur les effets et sur les conséquences de cette crise. Claude Huriet, qui était sénateur et médecin, a lancé l'idée de mettre en place un dispositif d'agence. Toutes les agences que nous connaissons aujourd'hui sont l'application de cette loi majeure. Claude Huriet avait, en outre, prévu une disposition intéressante et rare, à savoir que, dans un délai de cinq ans, le Parlement devait examiner la mise en application de cette loi. J'ai été chargé de cette tâche et j'ai émis un avis sur le fonctionnement de l'AFSSA allant dans le sens de la proposition qui l'a ensuite transformé en l'ANSES.

Au moment même où je préparerais ce rapport a éclaté l'une des plus grandes crises du médicament, la crise du Vioxx, un antihistaminique non-stéroïdien qui a été retiré de la vente au niveau mondial le 29 septembre par le laboratoire Merck. Ses avocats avaient en effet découvert que les bénéfices générés par la commercialisation du Vioxx étaient moindres que les indemnités que le laboratoire devrait verser à toutes les victimes du médicament aux États-Unis. Comment avons-nous réagi en France face à cette molécule un peu douteuse ? Qu'ont dit et fait les experts aux responsables ? J'ai alors étudié l'expertise, son fonctionnement et ses dysfonctionnements, en entrant en contact avec un certain nombre de magistrats et de chercheurs. Des experts m'ont répondu que la situation était encore bien plus grave que ce que j'imaginai. C'est dans ce contexte qu'avec Jean-Yves Le Déaut, nous avons pris l'initiative d'une journée d'audition publique, qui est toujours un événement assez solennel. Dans ce cadre, nous avons invité à s'exprimer quelques personnalités aux idées fortes, dont l'audition a été enregistrée, diffusée et transmise à l'ensemble des parlementaires. La journée a été organisée en deux temps, avec, le matin, l'expertise judiciaire et, l'après-midi, l'expertise scientifique. C'est la raison de ma présence aujourd'hui.

### **Frédéric DENHEZ**

A-t-il été possible à tous d'y assister ?

### **Claude SAUNIER**

Non, car il est difficile d'entrer facilement dans une assemblée parlementaire. L'audition n'était pas vraiment publique, hormis pour les parlementaires qui n'étaient pas directement impliqués. La création des chaînes parlementaires a changé la donne avec l'émergence d'un pouvoir médiatique. Après cette journée d'audition, nous avons élaboré une proposition de loi sur la mise en place d'une Haute Autorité avec un certain nombre de mes collaborateurs pour répondre à la crise de l'expertise.

Je ne tiendrai pas de discours catastrophiste sur le bilan de ce qui a été engagé depuis dix ans, car des avancées ont eu lieu. Mon propos consiste plutôt à consolider les éléments de diagnostic et à ouvrir des pistes de proposition. Si ces grandes agences connaissaient des dysfonctionnements majeurs, nous le saurions. Nous avons toutefois l'impression qu'il existe une crise de l'opinion. Le sondage que Christian Leyrit a présenté dévoile le regard terrifiant que l'opinion publique porte sur les experts et les scientifiques. Pourquoi existe-t-il cette crise ? Des raisons externes et internes peuvent l'expliquer.

Paris, le 19 novembre 2015

Au niveau externe, tout d'abord, notre société est entrée, depuis 2008, dans une phase d'interrogation. Nous sommes dans une période d'accélération inédite dans l'histoire de la production scientifique et technologique. Plusieurs temps bien différenciés entrent en discordance. Le temps technologique est fondé sur la loi de Moore, à savoir le doublement de la puissance des ordinateurs tous les 18 mois. Ce temps n'est pas le même que le temps sociologique ou le temps psychologique. Le XIX<sup>e</sup> siècle a fait l'expérience de grandes mutations, mais chaque rupture était digérée par la société en trois ou quatre générations. Aujourd'hui, chaque génération doit digérer trois ou quatre ruptures fondamentales, telles que les bouleversements engendrés par Internet. Nos sociétés éprouvent donc des difficultés à s'adapter. Plus fondamentalement, ensuite, au niveau interne, nos systèmes de régulation et d'harmonisation entre les experts et la société sont des dispositifs qui datent d'une époque où la démocratie représentative fonctionnait à peu près correctement. Or, la crise des élites touche également les experts.

J'énoncerai quelques propositions pour contribuer au débat. Nous n'avancerons pas en travaillant uniquement sur la problématique technique, au travers des enquêtes publiques par exemple, car cette approche ne serait que du petit bricolage. Nous devons réfléchir plus fondamentalement à la place de la culture scientifique et technologique dans notre société. Il y a un an, j'ai commis un petit ouvrage sur la place de la science dans la société, en guise de testament du conseil supérieur de la recherche et de la technologie. Nous avons constaté la nécessité de réintroduire dans notre société, submergée par l'information, davantage de capacité à donner du sens à cette information. Cette capacité repose sur un renforcement de la culture scientifique et technologique qui doit être mieux partagée.

### **Frédéric DENHEZ**

Comment espérez-vous renforcer cette culture ?

### **Claude SAUNIER**

Ce renforcement passe par l'école, la diffusion de cette culture dans les médias et la présence d'organismes de diffusion sur le terrain, dans la France entière et pas seulement à Paris, à la Cité des sciences. Il est également nécessaire de réviser fondamentalement la notion de culture scientifique et technologique par l'introduction massive des sciences humaines et sociales dans cette approche. Rien ne pourra avancer si la production scientifique elle-même n'est pas pluridisciplinaire et n'intègre pas les données apportées par les anthropologues, les sociologues ou les philosophes dans le concept et le processus de fabrication de la connaissance. Cette culture scientifique et technologique doit donc être revisitée et réaffirmée dans ses valeurs.

Ensuite, je propose de remettre à plat toutes les procédures de concertation. J'ai été maire d'une ville centre dans une agglomération d'une centaine de milliers d'habitants. Je considère que les enquêtes publiques, tel qu'elles sont pratiquées, sont une fumisterie et qu'elles doivent être revues. Nos concitoyens ne peuvent être que méfiants. J'ai vécu douloureusement l'échec du débat sur les nanotechnologies qui a été pris en otage par un groupuscule, malgré le travail remarquable de la CNDP. Il faut tout remettre à plat et intégrer dans cette réflexion de nouvelles formes, telles que les lanceurs d'alerte.

Enfin, il est nécessaire de réhabiliter l'expertise elle-même. Il faut que cette expertise soit repositionnée clairement, en toute indépendance et en toute transparence, dans les dispositifs de prise de décision par les pouvoirs publics. Il faut aussi que l'expertise soit reconnue dans la carrière des chercheurs et que la fonction de l'expertise soit réhabilitée.

Paris, le 19 novembre 2015

Un chercheur qui passe une part significative de son temps au service de l'intérêt général en tant qu'expert est pénalisé, car il manque de temps pour rédiger des articles qui constituent pratiquement la seule référence dans la progression de la carrière. Il faut donc dire aux organismes de recherche que leur mission est aussi de participer à l'expertise.

**Frédéric DENHEZ**

Seuls des chercheurs peuvent-ils devenir experts?

**Claude SAUNIER**

J'ai participé en Ile-de-France à des expériences d'expertise citoyenne. J'ai toujours été dubitatif sur la capacité à faire émerger un savoir, par exemple sur les nanotechnologies, par des citoyens qui n'ont pas reçu la formation de base nécessaire. Ils peuvent toutefois susciter des interrogations, déranger, et permettre une élaboration plus riche et plus rigoureuse. Sans être convaincu de la validité totale de l'expertise citoyenne, je crois qu'il est impossible d'ignorer leur apport dans l'expertise. À titre d'exemple, la production scientifique citoyenne qui est obtenue selon la procédure du Muséum est remarquable et scientifiquement très solide.

La création d'une Haute Autorité de l'expertise que j'avais avancée, vise à créer un instrument qui définisse des règles et veille à ce que ces règles soient respectées par les experts, par les organismes, par les entreprises. Le débat commencé est intéressant. Il me semble que, compte tenu de l'importance de ces enjeux qui engagent notre démocratie, il faudrait s'appuyer sur des organismes tels que l'Office parlementaire pour élargir, approfondir et diffuser la réflexion, au-delà d'un cercle d'initiés, pour qu'elle entre dans le fonctionnement d'une nouvelle République.

**Frédéric DENHEZ**

En France, il est d'usage d'apprécier les cénacles et de préférer que la parole reste entre gens du même monde au lieu qu'elle ne s'échappe. J'ai parfois assisté à des débats étonnants sur ce point. Vous parliez du sang contaminé et je pense que cette crise a tout bouleversé et créé une rupture, en permettant un accès à l'information de façon inédite. J'ai vu des chercheurs, outrés par l'omerta, décider d'envoyer aux journalistes les rapports qu'ils n'étaient pas autorisés à publier. Je crois que c'est grâce à la bronca des chercheurs publics que l'État autorise aujourd'hui la publication des rapports sur internet en toute transparence.

**Claude SAUNIER**

Sans doute.

**Frédéric DENHEZ**

Globalement, nous ne sentons toujours pas une grande confiance des citoyens à l'égard des politiques, des journalistes et des scientifiques.

**Pierre MAYET**

L'opinion n'est pas la démocratie, mais elle représente la photo instantanée des sentiments de tous, donc des citoyens. Aussi, la démocratie, ou plutôt les institutions de la démocratie, se doit de répondre aux questions problématiques soulevées dans l'opinion. Or, l'opinion se nourrit au quotidien d'un flot d'informations chargées d'émotions, les très

grandes, les petites et les futiles. Elles peuvent être fugaces et se trouver périmées aussitôt. Elles peuvent être persistantes, parce qu'elles se répètent souvent jusqu'à devenir un peu obsessionnelles. Les questions posées exigent des réponses. Quelqu'un doit être là pour répondre de la responsabilité publique qui viendrait proposer, sinon même décider, d'apporter des solutions aux problèmes ainsi désignés.

L'absence de réponses est anxiogène. On attend des réponses à l'urgence impérieuse exprimée, c'est-à-dire une réponse immédiate répondant à toutes les questions à la fois. Or, il ne peut y avoir de réponse immédiate, il ne peut y avoir d'action politique – la réponse – à cette demande de « politique immédiate » permettant des réponses engageant effectivement les transformations désirées, tout et tout de suite.

Il manque la considération essentielle du temps d'accomplissement de la démarche de l'action publique, le temps pour agir.

Les autorités politiques, vivant au rythme à peu près quinquennal des élections, sont en mesure de répondre d'un moyen terme de 5 ans, qui est à peu près, en pratique, celui qui, partant d'un engagement à apporter une solution à un problème identifié, permet d'espérer la mise en œuvre d'un projet, la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires, et la possibilité de vérifier les premiers résultats.

Quant au long terme, à 10, 20, 50 ou 100 ans, il n'y a pas de possibilité d'anticiper sur les réponses du politique, sinon celle qu'on peut espérer de la résilience de nos institutions démocratiques.

Ce constat pose la question de la relation pédagogique devant s'établir entre les élus et les citoyens qu'ils représentent et à qui ils doivent justifier les politiques qu'ils conduisent. Justifier, c'est-à-dire expliciter les divers objectifs (économiques, de justice sociale, de respect de l'environnement) que cette action politique s'efforce de prendre en compte – formation du citoyen – mais en retour aussi, formation des élus en vue d'une déontologie à même de créer un meilleur climat de confiance des citoyens. Justifier, c'est donc argumenter, présenter les raisons des diverses composantes de la décision publique et de leurs conséquences pour chaque type d'intérêt impliqué.

La décision doit apparaître comme ouverte sur une amélioration de la situation problématique, ouverte sur un avenir positif, bien que par définition l'avenir soit plein d'incertitudes. Il faut donc une vision qui ouvre cette perspective. Et une vision ne vaut pas promesse !

La situation problématique n'est pas née lorsque les médias s'en emparent. Elle provient d'une histoire. Or, l'opinion n'a pas de mémoire. Parmi les arguments nécessaires pour expliquer le pourquoi et le comment on en est arrivé à la crise, il faut rappeler l'histoire qui a conduit à la situation devenue critique. Car cette histoire révélera sur quelle négligence, sur quelle défaillance, sur quels choix de priorité politique, considérée comme relative à l'anticipation de la politique aujourd'hui nécessaire, a pu ou n'a pu être faite.

Pour parvenir à rétablir, pour les élus de la démocratie institutionnelle, une certaine confiance des citoyens de la démocratie immédiate, il s'agit de rendre compte de la réalité, avec ses temporalités s'imposant. Le temps de cette pédagogie est un engagement à apporter une réponse aux problèmes mais ne peut être un engagement de la solution sortie tout armée avec la mobilisation instantanée et inopinée des ressources financières, mais surtout des ressources humaines des divers secteurs qui seront impliqués comme acteurs constructifs. Le temps de la construction de la solution avec toutes ces parties prenantes est nécessaire.



C'est alors l'entrée en jeu de la démocratie des impliqués, la démocratie participative, celle des citoyens devenus actifs, non pour discourir, mais pour participer à la construction sociale de la solution. Celle-ci ne se réduit pas au seul changement de la loi et dans ses détails dont on la surcharge avant de la critiquer, ou plutôt de critiquer la bureaucratie qu'elle engendre. La solution peut consister à conduire une expérience d'une approche innovante envisagée (par exemple sur un territoire et disposer à mobiliser les ressources humaines nécessaires) permettant de vérifier comment les parties prenantes établissent le compromis nécessaire de leurs implications différentes dans le dispositif d'ensemble de la réponse politique visée. C'est ainsi que peut se construire le compromis démocratique par le moyen de la démocratie participative, source de création et d'innovation venant concourir à la production de nouvelles solutions assumées par la démocratie institutionnelle.

Au degré de dérégulation où se trouve aujourd'hui la confiance démocratique, les élus de nos institutions ne peuvent collectivement trouver grâce devant le tribunal médiatique, qu'en s'appuyant sur une déontologie rigoureuse de serviteur de la réalité avec droiture, prudence et modération dans les affirmations et les promesses, respect pour les opinions minoritaires d'importance significative. Les solutions mises en œuvre doivent apparaître comme répondant à un intérêt collectif incontestable et aux intérêts particuliers propres de diverses catégories impliquées, aussi bien sociaux, culturels, écologiques qu'intérêts économiques.

Le compromis démocratique ne se juge pas à la majorité qui s'engage et l'approuve, mais sur l'acceptation consentie par des minorités consistantes.

Ce consentement n'a pas à être proclamé, il peut être muet. C'est lui qui, finalement, constitue la légitimité de la politique engagée.

### **Frédéric DENHEZ**

Cette dimension, à savoir un élu qui décide d'un compromis, s'accompagne-t-elle de la reconnaissance du droit à l'erreur ? Or, l'opinion n'accepte plus l'erreur.

### **Pierre MAYET**

L'ensemble des raisons, celles tirées de la science et des diverses expertises faisant apparaître la complexité de la réalité en question, éclaire la décision à prendre. Mais, celui qui prend la décision tranche dans cette complexité car son devoir est d'agir et le résultat pourra être critiqué. Si la décision est légitimée par ces raisons, il ne s'agit pas d'une erreur.

On peut discuter des raisons, à l'infini. La décision est la responsabilité d'agir du politique, politique d'agir à bon droit, à bon escient, avec transparence sur les motifs de la décision.

La confiance démocratique en fait une exigence.

Cette démocratie « endoformative » repose sur cette pédagogie s'établissant entre les citoyens et leurs élus par l'explicitation continue des raisons, des décisions et des composantes de l'intérêt commun les rendant légitimes, raisons économiques, sociales, culturelles ou écologiques.

Elle n'existe que si elle est continue, patiente, répétitive. Elle suppose certes la déontologie appropriée des élus, mais elle suppose aussi des méthodologies pratiques

pour cette pédagogie partagée par les citoyens et leurs élus, dans des pratiques d'une véritable démocratie participative.

**Frédéric DENHEZ**

N'est-ce pas un vœu pieux tout de même ? Il est difficile pour un élu d'aller au-delà de son mandat.

**Pierre MAYET**

Il existe des méthodologies pour s'efforcer d'y parvenir.

**Claude SAUNIER**

Elle consiste à développer entre les experts et les élus l'éthique de l'intérêt général dont l'horizon ne se limite pas au prochain renouvellement de mandat.

**Pierre MAYET**

Toutes ces formes de démocratie s'inscrivent dans une forme de continuité. L'État ne disparaît pas le jour où telle majorité est renversée. J'ai passé toute ma carrière au contact régulier de ministres et je suis toujours resté le même expert pour quarante d'entre eux. J'ai toujours rendu compte des réalités telles qu'elles étaient. Ils m'ont gardé, parfois recyclé.

**Frédéric DENHEZ**

Il ressort des précédents exposés qu'il est possible d'informer et de former l'opinion publique. Dans le cas de Sivens, de Notre-Dame-des-Landes ou encore d'Europa City, les citoyens sont investis et agissent, mais les projets sont mis en œuvre malgré tout.

**Agnès POPELIN**

Ces projets que vous citez ont généré une forte mobilisation citoyenne qui s'est exprimée tout d'abord comme une force d'opposition, avant de devenir une force de contre-proposition et d'expertise citoyenne pointant les contradictions, les erreurs d'évaluation des projets initiaux et la non-prise en compte de graves impacts et répercussions sur les milieux. En dépit de leurs lourdes carences ou de leur irrespect des réglementations des directives sur l'eau, sur les espèces protégées, leur inadéquation ou leurs réponses inadaptées, ces projets reçoivent le soutien des pouvoirs publics et poursuivent leur mise en œuvre au nom de leur déclaration d'intérêt général ou d'utilité publique. Certaines opérations d'intérêt national ou OIN annoncées par le gouvernement risquent d'en être l'apogée.

À FNE nous sommes convaincus que la violence est « l'enfant naturel » de la rupture du débat démocratique. Les projets que vous citez en sont l'exemple, en tant que générateur de zone à défendre ou ZAD, que je qualifierai de zone sans débat démocratique réel et transparent.

FNE a subi de plein fouet cette violence, la nuit du 25 au 26 octobre 2014 durant laquelle un de nos militants, Rémi Fraisse, est mort, à 21 ans, en participant à un rassemblement contre le barrage de Sivens. FNE a appelé le gouvernement à un sursaut démocratique illustrant l'ampleur nationale du problème en diffusant une carte des projets nuisibles pour l'environnement, réalisée à partir des contributions des associations membres et affiliées.

À l'automne 2014, une vaste mobilisation populaire, l'avis négatif de la Commission européenne, le rapport critique d'experts gouvernementaux et la mort d'un jeune manifestant ont interrompu le chantier du barrage de Sivens, devenu le symbole de la destruction de l'environnement et de la biodiversité, du gaspillage de l'eau et de l'argent public pour un modèle de développement dépassé, et d'une démocratie bafouée.

Jamais nous n'avions imaginé qu'en manifestant pour la protection d'une zone humide ou en nous opposant à un projet, nous risquions la mort.

Les 850 000 membres de FNE tous les membres des autres ONG environnementales ont vécu un véritable choc. De simples défenseurs de la nature, d'experts citoyens, nous étions devenus de dangereux contestataires victimes de la violence de l'État. Parfois je ne sais plus très bien ce que nous sommes supposés être.

Le mouvement FNE regroupe 3 000 associations, ce qui forme un maillage important sur tout le territoire national.

La transition écologique implique un changement fondamental de la société, tant aux niveaux économique et social que politique. Nous attendons toujours le choc de la démocratie participative promis par le Président Hollande il y a un an, bien que ce changement démocratique fasse l'objet d'un travail important lors d'auditions ou au sein de commissions. Il existe pourtant un risque de le voir décliner sous forme d'ordonnances sans débat à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Des ordonnances qui se font attendre, ce qui n'améliore pas l'état du malade.

La COP 21 est par ailleurs imminente. L'urgence des enjeux climatiques auxquels nous serons confrontés au niveau planétaire prouve que la démocratie doit s'approprier ces sujets. Ceux-ci portent sur des choix de modes de vie tels que les nanotechnologies, la finitude de la planète et des ressources naturelles, la sobriété énergétique ou la protection des biens communs, tels que l'eau et l'air. L'évolution vers la transition écologique doit être préparée et non pas devenir un choix contraint.

Il est donc important de préparer et de former l'opinion publique. Je comprends la notion d'opinion publique au sens d'*agora* et non au sens de ce qui fluctue au fil des sondages ou selon le *buzz* des réseaux sociaux. Dans ces blogs, le nombre de visites compte davantage que la fiabilité et la véracité des propos qui sont mis en exergue. J'ai également un problème avec la notion de citoyen. Si nous comprenons le terme dans le sens de « qui a le droit de vote », nous excluons de fait les mineurs et les étrangers. J'ai récemment participé à la conférence de consensus organisée par le collectif « Pas sans nous », chapeauté par la sociologue Marie-Noëlle Bacqué et Mohamed Mechmache. Les habitants des cités dans les quartiers qui se sont révoltés il y a dix ans ne sont pas toujours des citoyens français ou bien ne se sentent pas toujours prêts à voter en raison de leur double culture. Ils nous ont également exprimé leur difficulté à s'approprier les mesures que le maire vient parfois leur présenter, parce que cet élu ne représente que 10 % de la population du quartier.

FNE s'intéresse aux processus démocratiques, bien que cet enjeu ne soit pas de prime abord un enjeu de protection de l'environnement et de la nature. Car il fait lien, est l'élément fondamental du vivre ensemble, suscite l'élan de la co-élaboration d'un projet de territoire. Comme ces représentants des quartiers populaires, de nombreux habitants des territoires ruraux se sentent également progressivement exclus de la chose publique en raison de la nouvelle carte des hôpitaux, de la réforme territoriale qui les éloignera des centres de décision et de l'absence d'équipements structurants pour leur territoire.

Il est donc urgent de renouer le dialogue par la démocratie participative et sortir des blocages actuels dans les processus décisionnels.

Nous regrettons que la participation se déroule aujourd'hui trop en aval. Le débat public ne porte pas sur l'opportunité du projet, objet de l'enquête publique c'est-à-dire lors de la phase finale de la consultation. Nous devons donc travailler en amont du projet et non quand tout a été décidé. Je n'ose imaginer la solitude qui pèse sur le commissaire enquêteur, faisant le lien parfois difficile avec les contributeurs et devant exprimer son avis personnel sur l'opportunité du projet. Le commissaire enquêteur est le maillon final et décisionnaire d'un long processus d'études, de consultations publiques ayant déjà un lourd coût financier. Décider de l'opportunité en amont est une évidence qui s'impose.

De trop nombreux projets sont également soumis au débat public sans alternative ni modifications possibles. Ces projets d'équipements sportifs, de loisirs ou de centre commercial sont portés par des maîtres d'ouvrage peu habitués au débat public : fédérations sportives, clubs sportifs, groupes immobiliers spécialisés dans les centres commerciaux ou centres de vacances, proposent un projet fini, « clé en main », élaboré par les cabinets d'architectes et les bureaux d'études, répondant à leurs besoins sans aucune co-élaboration avec les habitants, qui ne sont pas les destinataires ou futurs utilisateurs de ces projets. Or le débat public n'est pas un surcoût, ni le fossoyeur d'un projet mais une phase de construction nécessaire évitant enlisement, retards et recours juridiques avec surcoûts dévastateurs. Les vicissitudes du projet d'extension du stade Roland-Garros le démontrent.

Dans la phase de la consultation publique, FNE demande d'améliorer l'accessibilité, la transparence et la fiabilité de l'information, notamment dans le jeu des contre-expertises. J'ai l'honneur d'être membre de la CNDP. FNE, la CNDP ont émis des propositions souvent similaires auprès de la commission Richard sur la constitution d'un fonds pour financer les contre-expertises et valider l'indépendance de la décision finale. Le maître d'ouvrage a peu d'obligations de justification. Les acteurs du débat ont un accès très difficile à des contre-expertises qui conduisent à des décisions opposées aux conclusions du maître d'ouvrage. En rappel, je citerai les exemples de l'aéroport Notre Dame des Landes, de la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, et du stade Roland-Garros.

Nous préconisons également l'analyse multicritère d'un projet, qui associe le quantitatif et le qualitatif et qui dépasse l'analyse coûts-bénéfices, parce que la matérialisation du vivant n'est plus possible. Comment mesurer un impact sur un bien commun ? À propos de Notre-Dame des Landes, comment mesurer l'apport des trois zones humides dont tous les experts s'accordent à reconnaître qu'elles sont primordiales dans la lutte contre l'érosion des sols et pour la biodiversité ? Nous sommes pourtant prêts à les rayer de la carte pour faire un aéroport.

Il est également nécessaire de modifier parallèlement les procédures juridiques. FNE porte le projet d'un référé environnemental sans la condition d'urgence.

J'ajouterai enfin que la démocratie environnementale implique une formation à la culture du risque. Cette culture n'est pas dans nos habitudes, comme l'ont montré récemment les événements sur la Côte d'Azur. Nous continuons d'urbaniser les côtes, de créer des centres commerciaux et des parkings, d'artificialiser les sols, malgré les aléas climatiques. Nous préconisons de développer la culture du risque, inexistante en France, auprès des maires, des élus, des décideurs qui, par le biais de dérogations de plans locaux d'urbanisme, dérogent aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Des drames, provoqués par Xynthia ou par les inondations récentes dans les Alpes-Maritimes, ne sont pas des catastrophes naturelles, mais sont les conséquences hélas prévisibles d'une boucle de décisions irresponsables. Des zones de reculs doivent être maintenues sur les côtes. Les zones inondables doivent être préservées de toute artificialisation. Or, nous avons en mémoire les images d'un centre commercial de 70,000 m<sup>2</sup> à Cagnes sur mer, sous les eaux, qui devait être inauguré quinze jours après la nuit du 3 au 4 octobre. Ce centre commercial a été construit en pleine zone inondable, selon le PPRI.

Parisienne, je suis frappée par la méconnaissance des répercussions de la crue centennale. L'OCDE estime que la crue provoquera le chômage de 600 000 personnes et une crise économique dont nous mettrons plus d'une décennie à nous remettre. Cinq millions de Franciliens seront privés d'un réseau de distribution d'eau et d'électricité. Plus d'un million d'habitants seront contraints de quitter leur domicile. Pour aller où ? Comment gérer autant d'évacuations d'urgence en même temps ? Nul ne le sait.

L'environnement au regard de ses enjeux doit devenir un critère fondamental de la décision publique au même titre que les enjeux socio-économiques.

### **Frédéric DENHEZ**

Nous aurons beau former les gens, qui ne veut voir ne voit rien du tout. En ce qui concerne les plans d'occupation des sols, en France, nous avons tendance à glorifier les victimes, alors que les personnes se sont installées là-bas en connaissance de cause. Quand quelqu'un demande un permis de construire à côté d'une rivière, il ne doit pas s'étonner des dégâts. J'habite à Brunoy et j'ai donc étudié la position de mon appartement par rapport à la zone inondable. Or, de l'aveu des notaires et des amis qui habitent dans la même commune, personne ne se préoccupe de ce sujet et c'est dans la zone inondable que le prix au mètre carré est le plus élevé.

### **Michel BADRÉ, ancien président de l'autorité environnementale**

Christian Leyrit, mais aussi Pierre Mayet et Agnès Popelin ont souhaité que le débat ait lieu très en amont. Nous avons vu passer un certain nombre de grands projets qui durent très longtemps, pas seulement en raison des procédures administratives, mais parce qu'il faut du temps pour construire un projet. Or, très en amont, nous ne savons pas grand-chose des impacts environnementaux qui ne se dessinent que progressivement au fil des études. Très en aval, nous en savons davantage, mais les choix sont fermés. Comment articuler ces deux contraintes ? Des compromis difficiles doivent être trouvés. J'aimerais connaître votre avis.

### **Frédéric DENHEZ**

Comment prévoir l'imprévisible ?

### **Pierre MAYET**

Je travaillais déjà sur ces questions pour les grands projets, il y a 20 ans, avant la création de la CNDP. Quand la crise éclate, elle est souvent le résultat d'une longue gestation. À l'époque, je cherchais à savoir comment le directeur des routes pourrait améliorer l'élaboration et la conduite des projets dans le temps long. J'en suis arrivé à penser que nous aurions besoin d'une sorte de notaire. Son rôle serait d'objectiver ce qu'il

se passe aux différentes phases de la procédure, aux différentes avancées de l'élaboration du projet et de rendre compte de l'histoire vraie de l'élaboration, des positions prises, des questions éclairées et de celles qui ne le sont pas, faute de savoir encore les poser. Il pourrait être une sorte de garant de la transparence et de la droiture des débats à tous niveaux et à tous moments. La CNDP a été une manière de pallier ce manque tragique de mémoire du système politique et médiatique, mais elle s'en charge seulement par exception et de façon très solennelle. Ces notaires de la conduite des projets devraient exister dans l'ordre banal et les usages ordinaires de la continuité des projets.

### **Agnès POPELIN**

Sur les lignes à grande vitesse (LGV), ce dispositif pourrait être intéressant, car des projets de LGV sont lancés avec des études, sans que nous sachions les financer.

### **Frédéric DENHEZ**

Les études sont réalisées pour faire plaisir aux élus locaux.

### **Agnès POPELIN**

Toute la question est de savoir quelle est l'opportunité réelle de ces nouvelles LGV en regard de leurs impacts environnementaux, de leurs coûts financiers et sociaux. Le gain de temps ne peut justifier les coûts exorbitants et s'il est vraiment utile. De notre côté, nous proposons plutôt de rénover le réseau régional parce que ces grandes lignes font peut-être gagner de l'argent aux bureaux d'études. La date de 2070 a été avancée pour la dernière tranche de travaux d'une LGV projetée en PACA. Comment voulez-vous que les participants aux débats publics et la concertation sur ce projet puissent projeter l'avenir de leur territoire avec un pas de temps aussi long ?

### **Claude SAUNIER**

Je crois qu'engager une réflexion dès l'amont est une bonne approche, à condition d'élargir le projet tel qu'il est défini. Quand l'objectif est de créer une zone commerciale, le projet est présenté sur le seul angle de la rentabilité. Les conséquences environnementales et sociales ne sont pas intégrées dans l'élaboration du projet. Quel est l'impact de la création de la zone commerciale sur le tissu commercial dans un rayon de 20 kilomètres, sur l'environnement ou sur les dessertes ? Cette approche vaut pour n'importe quel projet. D'entrée de jeu, il faut demander aux porteurs de projet un bilan consolidé beaucoup plus large, intégrant d'autres considérations que le transport rapide ou l'efficacité économique.

### **Monsieur THEVENOT, membre du CGEDD**

Pour rappel, la réglementation européenne impose des cadrages préalables aux projets. Bien souvent, les projets, notamment pour certaines infrastructures, sont soumis à enquête publique, alors qu'ils ont déjà obtenu un permis de construire, ce qui génère ensuite un contentieux potentiel en cas de refus du projet. Les anglo-saxons se complaisent dans ce type de situation, je pense à une grande entreprise privée gazière. Ensuite, l'accord de libre-échange transatlantique (TAFTA) pourrait remettre en cause l'expertise nationale au travers des procédures d'entreprises privées. Celles-ci pourraient opposer des normes anglo-saxonnes qui sont vingt fois supérieures aux normes françaises, parce qu'elles intègrent les aspects économiques. Dans le contexte actuel, enfin, face au risque terroriste, est-il souhaitable de tout rendre accessible sur internet dont



la portée dépasse le cadre national et celui des citoyens éclairés, au nom du débat public ? Il est de la responsabilité des élus de s'interroger sur ce qu'il est possible de rendre public, notamment au sujet de certaines infrastructures sensibles.

### **Frédéric DENHEZ**

Depuis vingt ans que j'écris et que je m'exprime devant le public, que ce soit pour animer des débats ou y participer, j'ai été frappé par plusieurs phénomènes. Tout d'abord, j'ai constaté un refus total du politique, un dégoût des journalistes et une incompréhension face au monde scientifique qu'il est possible de lier à un refus des institutions. Celles-ci ne sont plus considérées comme légitimes, quelles qu'elles soient. Le phénomène Claude Allègre n'est pas très difficile à comprendre : face à une institution que nous estimons dévoyée et qui s'est d'ailleurs dévoyée avec cette fameuse publication sur les OGM, médiatisée de façon inconsidérée par *Le Nouvel Observateur*, la réaction du public a été immédiate. Le public a estimé que les journalistes racontent n'importe quoi. L'opinion ne fait plus confiance qu'à ceux qui parlent le plus fort et tiennent un discours rassurant. Face au discours catastrophiste judéo-chrétien, l'église réformée du scientisme jusqu'au-boutiste de Claude Allègre s'est développée et l'opinion a suivi allègrement. Ce système est voué à l'échec.

Nous n'avons jamais lancé autant de débats depuis le Grenelle. Je n'assiste plus à des débats manichéens depuis quatre ou cinq années. Il existe une propension très française à obliger chacun de nous à se positionner en collabos ou en résistants. Personnellement, j'ai même été taxé récemment d'ennemi de l'humanité, parce que ma position sur les OGM n'était pas celle qui était attendue de moi. Je ne vois plus toutefois ces positions dans les débats. Il reste simplement des gens qui ont envie de savoir. La passion du savoir est phénoménale. J'anime des débats pour la MAIF qui réunissent jusqu'à 600 personnes sur le climat. Partout, en province, des personnes de tous âges et de toute obédience posent toujours les trois mêmes questions. Quelles sont les preuves du changement climatique chez nous ? Qu'est-il possible de faire ? La France étant une monarchie refoulée dont l'unique passion est la politique, la dernière question est formulée ainsi : en quoi le visage politique et démocratique de la France changera-t-il ?

Parler de climat conduit à aborder l'altération du cycle de l'eau. Le trajet de la goutte d'eau entre le ciel et la mer questionne ensuite l'usage des sols. Cette question conduit à celle du foncier et donc à une remise en cause du droit de propriété issue de la Révolution, ce qui passionne l'opinion et suscite les réflexions des élus. J'étais récemment devant les présidents des commissions locales des eaux de Bretagne et dans le département de la Manche. Il y a trois semaines, à Saint-Malo, tous les élus responsables de l'eau qui étaient dans la salle ont admis que la gestion de l'eau sera assumée par une entité supérieure au maire, qu'elle soit assumée par des sages ou par des agences de l'eau. Les maires perdront le pouvoir aristocratique de dire l'usage des sols qui est le pouvoir du permis de construire. Sans en prendre conscience, tous acceptent l'idée de transversalité administrative, politique et thématique. Ils acceptent de gérer l'eau dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau ou de leur agence de l'eau, mais ils reconnaissent qu'ils devraient également gérer les sols et les eaux en même temps. Le directeur de l'agence de l'eau de Bretagne avoue qu'il est en train d'y réfléchir et qu'il souhaite évoluer dans cette direction. Derrière les questions du climat, une transformation profonde du paysage de la France se cache et conduira à une autre république, ce qui explique que l'opinion se passionne pour ces questions. En effet, il faudra gérer les problèmes à une autre échelle électorale et avec des élus qui auront d'autres

compétences. Nous évoluons vers une époque où les sujets gagnent en complexité. Leur complexité et leur transversalité appellent la présence de personnes capables de gérer ces questions.

Un nombre croissant de personnes assiste aux débats et leur typologie change, mais ce chiffre correspond en réalité à 10 % de la population, c'est-à-dire les personnes qui lisent des livres, se rendent au théâtre et au cinéma et écoutent la radio. Nous perdons ceux qui ont entre 20 et 35 ans. Nous les rattrapons quand ils deviennent pères et mères de famille. Ce sont à eux qu'il faut nous adresser et surtout pas avec un discours catastrophiste.

Pour finir, le grand problème de notre société judéo-chrétienne tient à l'absence de récit pouvant se substituer au récit biblique de la Création et de l'Apocalypse. Tous les sujets sont rapportés à la même finalité apocalyptique, à la même eschatologie. À titre d'exemple, dans le sujet en tête du *Monde*, la viande est forcément cancérigène, mais deux pages plus loin, des bémols et des nuances sont apportés à cette approche catastrophiste. L'opinion n'y adhère toutefois plus du tout. En province, personne ne lit la presse, ni ne regarde la télévision. Il est nécessaire que des médiateurs soient capables de servir d'intermédiaire entre les élus et les scientifiques. De nombreuses associations, telles que FNE ou l'Institut régional du développement durable en Basse-Normandie, qui réalise un travail remarquable sur les sols, jouent ce rôle de médiateur. Dans le cas contraire, la tentation est forte d'écouter ceux qui braillent le plus fort et véhiculent les discours les plus simplistes. Certains se préparent à prendre le relais de Claude Allègre.

### **Michel JUFFÉ**

Il n'est pas vrai qu'il n'existe pas d'alternative à la culture judéo-chrétienne. La théorie de l'évolution date de 1859 et s'avère très robuste. Elle est à la fois une théorie biologique, anthropologique, sociologique, et donc complète, ce qui ne veut pas dire totale et totalitaire. Elle prône l'immanence complète des liens de cause à effet, et par suite l'entière naturalité des processus auxquels nous sommes confrontés. Les alternatives aux théories judéo-chrétiennes existent, mais nous en saisissons trop peu souvent les implications.

### **Frédéric DENHEZ**

Personne ne conteste le darwinisme ni la théorie de l'évolution.

### **Michel JUFFÉ**

La plupart des gens ne les connaissent que superficiellement et ne sont pas gênés par leur incompatibilité avec les théologies ambiantes.

### **Frédéric DENHEZ**

Je n'en suis pas convaincu. Nous réécrivons le mythe du déluge en permanence. Étant nécessairement fautifs, il faudrait faire pénitence avant de mourir.

### **Jean-Marc TACNET, ingénieur chercheur à l'IRSTEA**

Nous nous intéressons aux domaines de l'expertise et de la recherche, notamment sur les risques naturels en Bretagne, par exemple les phénomènes des crues torrentielles et des crues rapides. Concernant l'efficacité de l'information, vous regrettiez tous l'absence de prise de conscience du risque. Dans le message technique et scientifique que nous produisons, nous nous interrogeons sur ce qui freine ce message jusqu'à la population.

Ces blocages s'expliquent-ils, selon vous, par l'émission qui est mauvaise ou le problème se trouve-t-il au niveau de la réception ? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas ?

**Pierre MAYET**

Pour les 10 % de la population qui sont éduqués, la pédagogie se construit à partir d'une information d'ordre scientifique, telle qu'elle est. Pour les 90 % restants, la pédagogie des citoyens est autrement plus difficile, notamment dans les cités. Cette question nécessite alors une approche intimement liée à l'éducation au travers de l'implication de la société de proximité dans l'éducation des enfants. La réforme des rythmes scolaires a utilement créé la nécessité de recruter des professionnels socio-éducatifs qui participent à l'éducation sur ces questions. Les orientations données dès la maternelle cherchent à cerner ce complément d'éducation qui permet de délivrer des messages aux plus petits. L'éducation à la nature en ville est devenue possible, tout comme l'implication des parents. Nous changeons de terrain en termes de stratégie politique, mais il ne doit pas être abandonné. Les discours élaborés ne suffisent pas.

**Claude SAUNIER**

Nous avons parlé d'exclusion. Pour ma part, je voudrais affirmer de nouveau la nécessité de se réappropriier collectivement le concept d'intérêt général qui dépasse le court terme. Au sujet des maires qui acceptent de délivrer des permis de construire dans le cadre du PLU, je pense qu'il est nécessaire de s'appuyer sur un dispositif déconnecté de l'intérêt immédiat. Tel est le rôle du préfet et donc de l'État certes, mais peut-être avec un autre préfet et un autre État. Je crois nécessaire de réaffirmer le maintien de la pertinence de l'intérêt général et, au-delà, le besoin d'un outil portant l'application de l'intérêt général. L'État doit rester dans son rôle.

**Frédéric DENHEZ**

C'est une remise en cause de la loi de décentralisation de 1982.

**François NAU, compagnie des commissaires-enquêteurs d'Ile-de-France**

Je souhaite réagir en tant que commissaire-enquêteur pour ne pas laisser écrire dans les actes du colloque que l'enquête publique est une fumisterie. L'enquête publique est à la concertation ce que le droit de vote est au sondage. Nous militons pour que la concertation se développe en amont et pour que ces projets qui ne sont pas définitifs puissent être améliorés notamment grâce au public. Pour rappel, le commissaire-enquêteur est issu de la société civile, il est un citoyen comme un autre, seulement plus averti et mieux formé. Notre compagnie a reçu de la tutelle une délégation pour former d'autres commissaires.

**Claude SAUNIER**

L'enquête publique est incontournable, mais devrait selon moi être redéfinie.

**Anne-Marie LEVRAUT**

Je pense qu'un certain nombre d'erreurs doivent être rectifiées au sujet de la responsabilité de l'État dans les PPR. Chacun doit assumer ses responsabilités : l'État en menant à bien et avec diligence l'élaboration des PPR jusqu'à leur approbation, et en veillant au respect de cette servitude, les élus en prenant en compte le risque dans les options d'aménagement de leur territoire. Je suis surprise que les problématiques de l'évaluation et de l'autorité environnementale n'aient pas été évoquées correctement au

cours du débat. Cette autorité est là pour donner un avis sur le sérieux de l'étude d'impact et sur la façon dont le projet prend en compte l'environnement. Cet avis est rédigé pour éclairer le maître d'ouvrage mais aussi le public et doit donc être rédigé par une autorité indépendante des pouvoirs de décision. Pour moi, ces questions sont au cœur du sujet pour redonner confiance et éclairer les citoyens et les décideurs publics sur la qualité des études en termes d'expertise environnementale.

**Frédéric DENHEZ**

Les conseils au public en cas d'inondation étaient dans les mairies, les écoles et sur les sites et pourtant personne ne s'y est intéressé.



## Quatrième table ronde – l'éthique de l'expertise et de la décision publique

---

**Présidée par Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY, avocate, ancienne vice-présidente du tribunal de grande instance de Paris et coordinatrice du pôle santé instruction**

*Participent à cette table ronde :*

*Jacques Repussard, directeur général de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)*

*Christian Huglo, avocat, docteur d'État en droit, fondateur du cabinet Huglo-Lepage*

*Michel Juffé, philosophe*

### **Jacques REPUSSARD**

Je souhaite parler de l'éthique de l'expertise. Les décisions publiques traduisent presque toujours un compromis et les solutions ne sont jamais complètement blanches ou noires. Ces compromis sont tissés entre autres à partir d'un éclairage apporté par les connaissances scientifiques et techniques, ce qui suppose l'accès à l'expertise. De nombreux processus d'expertise existent. Certains appartiennent au champ du judiciaire, d'autres relèvent de la gestion des risques, qu'ils soient sanitaires, environnementaux, industriels ou climatiques. Dès les rois de France, les décisions étaient prises à partir des connaissances scientifiques de l'époque. Mais dans notre civilisation avancée et immédiate, avec des supports d'information immédiats et gratuits depuis quelques décennies, la légitimité de la décision publique n'est plus exclusivement fonction de celle du décideur, mais elle dépend aussi de celle de l'expertise. Il est devenu nécessaire d'exposer les motifs scientifiques et techniques d'une décision. La légitimité de l'expertise se traduit en exigence de transparence et l'expertise n'est plus confinée dans le cabinet des décideurs. Elle concerne aussi bien le fond, c'est-à-dire ce que les experts ont dit, que des questions qui ont trait à la légitimité des experts : qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? L'évolution de la société sur ces sujets est relativement récente. Or, la codification des pratiques de l'expertise est plutôt en retard sur cette évolution.

Tous les ans, l'institut que je dirige publie un baromètre des opinions des Français sur les risques, sur la base d'une enquête conduite par un organisme professionnel. Il étudie la perception par les Français des risques de toutes sortes, du domaine alimentaire au chômage en passant par le nucléaire. Nous interrogeons également les Français sur ce qu'ils pensent de l'action de l'État pour gérer ces risques et sur leur degré de confiance dans les discours officiels tenus à ce sujet. Cette étude met au jour la grande défiance qui existe dans les informations communiquées et le niveau d'interrogation de l'opinion. Il manque globalement un fondement éthique explicite pour ce qui concerne l'expertise scientifique et technique. Cette éthique de l'expertise doit être aussi irréprochable que celle de la décision publique elle-même pour répondre à cette attente croissante de la société contemporaine.

L'IRSN est un organisme de service public, qui fait office « d'expert public » des risques nucléaires et radiologiques en France. Nous sommes donc également confrontés à la nécessité de justifier notre légitimité. Ce n'est pas parce que j'ai été nommé par un décret du président de la République que je suis nécessairement compétent. Nous recrutons des professionnels d'horizons divers et pas seulement issus de la fonction publique. Cette problématique de la légitimité de nos experts, de nos processus d'expertise et de nos avis aux autorités compétentes est centrale pour la crédibilité de tout le processus nucléaire dans ce pays et pas seulement pour la nôtre. En France, seuls 50 % des Français acceptent le nucléaire, ce qui ne crée pas une situation facile. Sur le sujet de l'éthique de notre expertise, nous avons conclu que nous avons besoin d'une codification de notre éthique et pas seulement de règles déontologiques lors d'une réunion du Comité d'éthique et de déontologie de l'IRSN qui réunissait un aréopage de personnes : un conseiller d'État, un magistrat, des juristes, un président d'autorité environnementale et le président du Comité consultatif national d'éthique. Ce travail a abouti à une charte, imprimée sous forme de brochure et également disponible sur internet. Nous avons formulé quatre articles qui règlent l'éthique de notre expertise.

### 1. La maîtrise des connaissances

Les connaissances, tout d'abord, ne sont jamais complètes et il est nécessaire d'identifier les incertitudes qui subsistent et les connaissances manquantes. Quand il est saisi, l'expert doit émettre un avis, même en l'absence de connaissances parfaites, quitte à faire état des incertitudes.

### 2. La notion d'un collectif

L'expertise nucléaire de l'IRSN a pour caractéristique de fonctionner à partir d'un collectif d'experts, qui doivent parvenir à un compromis et au dialogue. À titre d'exemple, au sujet de la tenue d'une centrale nucléaire face aux séismes, deux problèmes d'expertise très différents se posent, l'un concernant le séisme qu'il est possible de craindre à cet endroit et l'autre concernant la tenue du bâtiment et des systèmes vis-à-vis des vibrations engendrées par le séisme. Ce ne sont pas les mêmes corps de métier qui peuvent répondre à ces questions, mais pour émettre un avis, l'IRSN doit faire coïncider les deux. Nous apprenons à y parvenir et à nourrir ainsi le dialogue entre experts. La démarche serait différente si deux avis étaient émis, l'un par un sismologue et l'autre par un ingénieur en génie civil. La simple somme de deux avis ne forme pas l'avis de sûreté d'un projet de centrale nucléaire vis-à-vis du risque sismique, qui relève d'un processus plus complexe.

### 3. La notion de l'indépendance de jugement

L'indépendance du jugement renvoie aux questions des liens d'intérêt et de financement de notre institut. Par exemple, notre conseil d'administration a, dans le passé, refusé une proposition du gouvernement visant à modifier notre mode de financement pour que les demandeurs tels qu'EDF l'assument. Devant ce rejet massif, le gouvernement a reculé et nous continuons d'être financés sur fonds publics. Par ailleurs, nous acquérons des connaissances, parfois en conduisant des recherches avec d'autres institutions, des universités, voire des entreprises du secteur privé. Il est essentiel que nous soyons libres d'interpréter des travaux scientifiques dont nous n'avons pas toujours la propriété des données.



#### 4. La notion de partage

Cette notion de partage, avec d'autres que le destinataire de l'avis, nous tient particulièrement à cœur. Nous œuvrons depuis une dizaine d'années pour que les résultats de l'expertise soient mis à la disposition des parties prenantes, c'est-à-dire les commissions locales d'information, les associations qui nous écrivent, avec les explications qui les accompagnent. Ce processus d'échange nourrit nos experts, car il permet de soulever des questions auxquelles nous n'avions pas pensé (notamment parce que dans le domaine environnemental en particulier, l'expertise locale des riverains et de leurs associations est originale et irremplaçable) et de modifier les façons de présenter les problématiques. Progressivement, nous gagnons cette bataille. Aujourd'hui, la loi de transition énergétique vient de poser l'exigence que nos avis doivent être publiés dès qu'ils sont remis aux autorités auxquelles ils sont destinés. C'est une victoire importante pour la démocratie et pour la fiabilité du système nucléaire français, lequel perdurera un certain temps, quoi que soient prises comme décisions politiques. Le devoir d'alerte de nos experts est le dernier élément en matière de partage. Ils ne doivent pas garder pour eux seuls leurs avis si ceux-ci ne sont pas reçus correctement par leurs destinataires usuels.

Ces quatre règles ressemblent à un attelage à quatre chevaux, elles interagissent les unes les autres et sont susceptibles de créer des tensions. Quand nous menons des recherches avec d'autres, des universités par exemple, qui travaillent aussi avec EDF, des liens d'intérêt peuvent exister, mais c'est parfois le seul moyen d'acquérir de nouvelles connaissances. Nous devons donc gérer les conflits entre les différentes règles de déontologie et d'éthique. Quand nous publions nos avis, nous veillons par exemple à ne pas divulguer des données sensibles en termes de sécurité. Un certain nombre de pratiques s'établissent au fil du temps et nous progressons dans la mise en œuvre de cette charte avec une suffisante sérénité. L'établissement public comprend plus de mille experts de toutes les disciplines. L'expertise scientifique et technique est une activité noble, mais difficile et elle est souvent exercée par des experts individuels qui sont confrontés aux mêmes problèmes qu'un grand organisme d'expertise comme l'IRSN. Selon moi, il manque une charte nationale pour fonder la légitimité des experts et, au-delà, de leurs analyses et recommandations.

#### **Christian HUGLO**

En complément, j'ajoute qu'il existe la Charte nationale de l'éthique du 2 mars 2010 et la norme 50-110 qui a été commentée dans la revue *Experts* à plusieurs reprises. Je partage entièrement les vues d'ensemble de Jacques Repussard, mais mon point de vue diffère un peu. Je souhaite vous montrer que la place de l'expertise dans la décision publique dépend entièrement de la place en laquelle la question est posée dans le cadre du droit lui-même. Dans le cadre de la réflexion sur l'éthique de l'expert, le premier réflexe est de penser à l'expertise judiciaire. Or, celle-ci appartient à un monde juridique totalement différent de celui de l'expertise de conseil et d'aide à la décision pour plusieurs raisons. L'expertise judiciaire, tout d'abord, ressort d'une mission. L'expert, ensuite, n'a pas le droit de dire du droit. L'expertise est, enfin, même en matière pénale, malgré la Cour des droits de l'homme, contradictoire à un certain niveau. Cette question du contradictoire qui constitue la force de la science ne se retrouve pas nécessairement dans l'expertise de conseil et d'aide à la décision.

Pour réfléchir à l'éthique de l'expertise dans la décision publique, il est primordial d'affirmer que la décision publique doit être légale et qu'il est impossible d'échapper au droit quel que soit le cas de figure. La décision publique, ensuite, doit être définie comme

étant celle qui a une incidence sur les personnes et sur l'aménagement et elle couvre en droit le droit de la santé, le droit de la sécurité et généralement de l'aménagement et de la conservation du territoire et, bien entendu, essentiellement le droit de l'environnement. Ce droit lui-même a évolué depuis de nombreuses années. Il est devenu un droit administratif de l'environnement, puis, avec l'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme, un droit de la santé et de la personne et aujourd'hui également un droit des produits. Nous pouvons parler en droit des nanotechnologies, qui figurent dans le droit de l'environnement, mais aussi des risques. Or, ce n'est que de la science et la part du droit y est extrêmement faible. Il est donc important d'examiner de quelle législation nous parlons et à quel moment.

Je suis personnellement persuadé que les cadres éthiques de l'expertise dépendent des conditions dans lesquelles les questions sont posées à l'expert dans l'aide à la décision ou dans le conseil. Nous ne comprendrions pas que l'expert n'accepte de répondre pas totalement à la question posée, ce qui pose une difficulté qui s'ajoute à la difficulté liée à la question du contradictoire. La possibilité de renvoyer à un collègue d'experts devrait exister pour l'expert. L'expert qui est chargé de l'aide à la décision et d'une mission de conseil, ensuite, connaît-il toutes les pièces du dossier ? De la même façon, les avocats ne travaillent pas sur un dossier dont ils ne connaissent pas les faits. La façon de concevoir le rôle de l'expert suppose donc une éthique en amont.

Je vous invite à regarder comment le code de l'environnement traite l'expertise dont le mot est prononcé de façon affolante dans trente textes différents, notamment dans la CNDP, dans les commissions locales d'information, dans le Haut Conseil d'information nucléaire, dans la CLPL, etc. La plupart du temps, l'expert est mandaté et doit être éventuellement payé par une partie. Parfois, il donne son avis et peut être intégré dans certaines commissions, mais il ne peut pas voter. La façon dont l'administration traite l'expert est extraordinaire ! Il devient, dans le domaine de la pollution des eaux ou de l'air, un expert délégué avec son indépendance, mais aussi un expert délégué dans la tierce expertise en installation classée. Je tiens à votre disposition une note précise dans laquelle ce mot est cité.

Je tire une conclusion extrêmement simple de ce constat. Dans la façon dont l'administration et les textes conçoivent le rôle de l'expertise, deux formes principales d'expertise existent sous des déclinaisons variées, à savoir une expertise déléguée et une expertise retenue. Quelle en est la raison ? La façon dont le droit de l'environnement s'est élaboré est spécifique à notre pays. Il s'est élaboré sur le droit public et sur le droit administratif. Aux États-Unis, le rôle de l'expert est spécial, puisqu'il est un témoin. La place de l'administration est considérable en France et le droit administratif français est le droit des ingénieurs. L'administration se considère elle-même comme un expert. Elle rédige les textes sur la pollution des eaux et la réglementation. L'expert n'intervient que comme la cinquième roue du carrosse. La situation doit pourtant changer. À mon avis, ce n'est plus la conception de l'administration concernant l'expertise qui doit déterminer le droit. Il se passe exactement l'inverse aujourd'hui. Le droit de demain conditionnera l'expertise. Je développerai trois exemples.

La décision du Conseil d'État sur les grandes lignes électriques de 2013 applique le principe de précaution après un arrêt qui donne la méthodologie exacte de la façon de pratiquer le principe de précaution et qui détaille les éléments d'expertise à lancer. C'est le Conseil d'État qui a dit comment l'expertise administrative devait se pratiquer pour les nouvelles décisions. Ensuite, quand nous parlons d'expertise en amont et quand nous mettons en avant la démocratie par rapport au choix lui-même, croyez-vous que la place

de l'expertise est nécessairement la bonne ? N'est-elle pas conduite par l'opinion ou par un autre mode de prise de décision ? Le droit de l'environnement, enfin, s'est enrichi d'une nouvelle dimension, celle de la santé. Nous ne nous trouvons pas dans le droit de l'administration, mais dans le droit de tous et dans le droit à quelque chose, c'est-à-dire le droit de la personne. Dans un tel cadre, la signification de l'expertise change radicalement puisqu'elle ne vise plus à remplir des objectifs administratifs, mais à modifier les conditions de vie des citoyens. Le Conseil constitutionnel, dans une décision du mois d'avril 2011 à propos de la responsabilité civile, a dit qu'elle n'était pas automatique ni définitive, quand elle n'était pas le premier occupant, mais que, dans tous les cas de figure vis-à-vis de l'environnement, le principe de vigilance devait prévaloir. Comment faire valoir l'expertise dans l'application du principe de vigilance ?

### **Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY**

J'ai été juge d'instruction pendant de nombreuses années au pôle santé du tribunal de Paris en étant chargée d'affaires de santé publique et d'environnement. Je témoignerai de ma pratique en matière d'expertise. Du temps des dossiers de l'hormone de croissance et du sang contaminé, le pénal était le dernier recours en cas de catastrophe sanitaire. Il l'est encore malheureusement aujourd'hui notamment pour le dossier de l'amiante. Le Parquet, qui, contrairement à l'Italie, n'est pas indépendant en France, n'est pas à l'origine de l'instruction de ces affaires sanitaires. Les victimes constituées en associations arrivent jusqu'au juge d'instruction par la possibilité qui leur est donnée par la loi de se constituer partie civile devant le doyen des juges d'instruction contre l'avis du Parquet de classement sans suite : en effet ce juge dans ce type d'affaires est leur dernier recours pour étudier les dysfonctionnements qui ont pu entraîner ce que j'appelle des catastrophes lentes. Les délais d'incubation sont en effet très longs et les causes d'imprudences et négligences ayant entraîné des pathologies et des décès remontent parfois jusqu'à trente ans avant l'événement. Il est nécessaire de mener un travail d'archiviste avec des moyens d'investigation assez importants. Ils sont ceux d'un juge d'instruction avec perquisitions, auditions, commissions rogatoires, expertises, mises en examen pour retrouver les dysfonctionnements éventuels de l'information du danger, et du retard de décision de protection des citoyens. Le rôle des experts d'aide aux décisions politiques dans ce type de dossier, qu'on peut appeler experts prédécisionnels est très important. J'ai sélectionné trois affaires à l'appui de mon propos, le sang contaminé, les conséquences en France de Tchernobyl, et l'amiante.

Dans ces trois affaires, les lanceurs d'alerte n'ont pas été entendus, le poids des lobbys a été très fort et l'expertise prédécisionnelle a été souvent une « expertise maison » non indépendante. Celle-ci ne doit pas être confondue avec l'expertise judiciaire qui est celle a posteriori des dysfonctionnements de l'information du danger jusqu'aux décisionnaires, et du rôle des différentes expertises prédécisionnelles.

Concernant le sang contaminé, l'expertise de la direction générale de la santé (DGS), a convaincu le comité interministériel du 9 mai 1985, pour préserver l'institut Pasteur qui n'était pas prêt, de refuser de donner au laboratoire Abbott, américain, l'autorisation de mise sur le marché des tests qui pouvaient alors protéger un grand nombre de transfusés et d'hémophiles du sida, ce qui est écrit dans la conclusion du compte rendu de cette réunion. Cette décision a été prise sur la base d'une simple note d'un « expert » épidémiologiste qui l'a remise de la main à la main à un conseiller technique, note qui minimisait totalement le danger du sang contaminé. Il est vrai qu'une autre note d'expert administratif de cette même direction soulignait le danger de l'absence de test immédiat

pour les hémophiles et transfusés, mais cette note est arrivée chez le Premier ministre deux jours après la décision de retardement du test étranger. Trois mois ont été perdus avec comme conséquences des contaminations et des morts qui n'ont pas été évitées.

Concernant les conséquences en France de Tchernobyl, l'expertise a été totalement confisquée. C'est le directeur d'un organisme, le SCPRI qui a affirmé à l'instruction avoir décidé de tout. Il avait même décidé que le nuage n'avait pas passé la frontière ! Il n'avait ni l'indépendance ni la compétence requises. Je n'ai trouvé aucun document ministériel concernant les décisions éventuelles de décisionnaires politiques, de protection ou non protection de la population française lors du passage de ce nuage, que ce soit aux archives ou dans les ministères après des perquisitions. Ce directeur d'un organisme, qui a été mis en examen au cours de l'instruction a bien confirmé s'être désigné l'expert et le décideur. La confiscation a été totale. Le lien de causalité était très difficile à établir puisque les cancers de la thyroïde post-Tchernobyl (qui n'ont pas de signe spécifique s'ils sont causés par le nucléaire), n'ont pas pu être reliés au passage du nuage. En l'absence de registres départementaux ou régionaux de ces cancers, la différence n'a pu être établie que par l'augmentation considérable des délivrances du seul médicament disponible concernant cette pathologie. Les conséquences en France ont toutefois été catastrophiques, car aucune mesure de protection n'a été décidée pendant les huit jours qui ont suivi le passage du nuage.

Dans le cas de l'amiante, la confiscation de l'expertise a été plus subtile : le comité permanent amiante, lobby de l'amiante, qui s'était arrogé l'expertise de l'usage contrôlé de l'amiante en France, a introduit dans son sein des représentants des ministères du travail, de la santé, de l'industrie et de l'environnement, ce qui a été en grande partie la cause du retard en France de la décision d'interdire ce produit dont on connaissait la toxicité et ses conséquences mortelles depuis au moins 1906. Nous avons été ainsi la lanterne rouge de l'Europe en ce qui concerne l'interdiction de l'amiante, en 1996. Mais l'expertise a également été confisquée au niveau international. Nous avons ainsi retrouvé lors de l'instruction des comptes rendus internationaux, notamment d'une réunion internationale à Londres en 1971 des industriels de l'amiante, qui y avaient alors organisé sur ce plan l'usage contrôlé de l'amiante. Aucun procès des victimes de l'amiante en France n'est prévu à ce jour. Une vingtaine de dossiers de victimes de l'amiante restent en cours d'instruction. Pour quelles raisons ?

Prenons l'exemple de deux dossiers d'instruction similaires d'amiante (cinq usines Eternit en Italie, et cinq mêmes usines Eternit en France) :

En Italie, la justice est totalement indépendante du politique. Le montant du traitement et les carrières des magistrats sont égaux pour tous, et administrés exclusivement par le conseil supérieur de la magistrature, élu par eux-mêmes. La situation n'est pas du tout la même en France, concernant l'indépendance de la justice ; elle n'est pas la même non plus en matière de moyens donnés aux juges. Sur le dossier des usines Eternit d'amiante, l'enquête en Italie a duré trois ans avec des magistrats spécialisés ayant désigné des experts judiciaires qui ne traitaient que cette affaire Eternit, et qui ont pris une grande importance sur ce dossier, de même que des enquêteurs spécialisés. Les affaires de santé environnementale étant criminalisées par la jurisprudence de la Cour de Cassation italienne, le jugement de deux Cours d'assises (dont celle d'appel), a condamné par deux fois les responsables au plus haut niveau à 18 ans et à 20 ans de réclusion. La Cour de Cassation a dû casser le jugement en raison d'un problème spécifique au droit italien de prescription, mais une loi a été élaborée aussitôt pour criminaliser ce type de dossier de catastrophe sanitaire avec de multiples décès, lorsque le danger était connu, et que les

citoyens n'ont pas été protégés, que ce soit par les industriels, les politiques et les administrations. En France, les mêmes cinq dossiers des usines Eternit sont encore en instruction au pôle de santé publique de Paris, malgré les mises en examen décidées au même niveau de responsabilité qu'en Italie ; en effet la justice ne donne pas les moyens nécessaires aux juges d'instruction ; de même, par manque d'indépendance, elle hésite ou même se refuse à condamner les administratifs ou politiques de haut niveau, comme dans le cas de l'amiante, du sang contaminé ou de l'hormone de croissance. Les juges d'instruction et leurs experts judiciaires indépendants n'aboutissent en France, dans ce domaine de la santé publique, qu'à de rares procès publics, pourtant nécessaires pour que ces catastrophes ne se reproduisent pas.

Une Haute Autorité de l'expertise qui donnerait un statut pour l'expert, pour le lanceur d'alerte, et pour le lobbyiste n'existe toujours pas en France. Si la confiance envers les politiques baisse autant, c'est en partie parce que ceux-ci, conseillés par des experts non indépendants, attendent trop longtemps pour agir, notamment lors des catastrophes sanitaires avec un long délai d'incubation. Nous avons demandé la création de cette Haute Autorité avec Corinne Lepage, désignée par M. Borloo, il y a huit ans, pour une telle réflexion sur cette création après le Grenelle de l'environnement. Cette proposition n'est toutefois pas devenue un projet de loi, parce que le gouvernement n'a pas intérêt à tout réglementer et préfère garder les mains libres, et choisir ses propres experts même après ces cas assez spécifiques à la France de catastrophes sanitaires.

Au niveau international, je suis membre fondateur d'une fondation, sise à Venise, dont le but est la création d'un Tribunal Pénal européen de la santé et l'environnement et qui pourrait être créé de la même façon qu'a été créé le Tribunal de la fonction publique. Un deuxième but est celui de la création auprès de la Cour pénale internationale, d'une Cour Pénale de la santé et de l'environnement. La pollution et les virus ne connaissent pas de frontière. Les experts auprès de ce tribunal et de cette Cour auraient un statut d'experts européens et internationaux. Selon moi, il est nécessaire, que ce soit au niveau national, européen ou international d'identifier les experts selon leur provenance, qu'ils soient administratifs, industriels, associatifs ou autres. Cette transparence, associée à la multidisciplinarité, me semble plus importante que l'impartialité, à laquelle il est difficile de croire. Par exemple ceux qui sont compétents en matière de médicaments ont souvent travaillé avec les laboratoires. Une pluralité d'experts conseillers des décideurs dans ce domaine de la santé publique, qui portent tous une étiquette bien claire est indispensable. Je conserve cette conviction après toutes ces années passées à traiter au pénal avec les experts judiciaires, les causes de ces catastrophes, soit généralement l'absence d'écoute des alertes, la force des lobbies, le choix orienté des décideurs d'un ou plusieurs experts sans statut déterminé, ce dans le but d'un vrai rôle de prévention.

### **Michel JUFFÉ**

Je vais aborder trois points : les exigences de l'expertise, les règles de conduite communes à tous les partenaires de la décision publique, ce que l'on doit attendre des médias.

1. Pour contredire d'emblée les propos qui viennent d'être tenus, je pense que l'indépendance est absolument impossible. Comme l'a dit Bernard Larrouturou ce matin, un expert peut être « indépendant de quelque chose », mais non indépendant tout court. La société, que ce soit pour les experts ou pour les citoyens, est faite d'interdépendances, comme l'a si bien exprimé le sociologue Norbert Elias. Nous vivons dans des

interdépendances. En revanche, si un expert en médicament n'est pas vraiment indépendant du laboratoire qui les fabrique, un problème se pose.

Le problème de *l'impartialité* me semble plus grave. Je me place en tant qu'expert, ce que j'ai été dans plusieurs domaines, pour des organismes divers et variés et à plusieurs moments de ma vie. La question que je me pose est : à quoi dois-je *résister* si je suis expert ?

Je dois résister aux pressions du monde savant qui peut être le mien et qui peut décider de ce qui est scientifique et de ce qui ne l'est pas. Je dois résister à ce que j'appelle mon propre élitisme qui fait que ce que je dis ne peut pas être compris du peuple, des élus, voire des experts. C'est une pression que je subis en permanence pour peu que j'aie une formation de scientifique ou même d'ingénieur.

Je ressens aussi la pression de mon propre milieu d'experts, ce que j'appelle le corporatisme. Je n'ai pas intérêt à tenir des propos qui seraient trop déviants et encore moins à critiquer mes collègues experts.

La pression des médias existe également. J'appelle ce phénomène de l'exhibitionnisme, ce qui est cruel pour le public, mais ce travers est parfois partagé par les médiateurs eux-mêmes qui préfèrent se montrer plutôt que de présenter leur interlocuteur. Cette tendance est fâcheuse, car l'enjeu n'est plus de présenter telle théorie ou tel processus, mais de se mettre outrageusement en avant, ce qui n'est pas tout à fait semblable. Le rôle des médias dans ce phénomène ne convient pas.

Enfin, la pression des décideurs publics et privés se fait également sentir, et entraîne la servilité ou la vénalité. Quand je travaillais au CGEDD, j'ai été frappé et même affligé par un certain nombre de rapports dont les auteurs s'autocensuraient, par peur de déplaire aux commanditaires. Je tiens à dire, à l'inverse, que, par exemple, les avis de l'Autorité environnementale sont mis en ligne sur le site du ministère à l'instant même où ils sont adoptés. Personne ne peut protester ni se prononcer après le délibéré, ni le ministre, ni le président du CGEDD, ni un directeur général, ni le pétitionnaire. Rendre *immédiatement* publics les avis est donc un gage d'impartialité.

Pour moi, il n'existe pas de bons experts, car il est impossible de résister à toutes ces pressions. Il faut néanmoins s'efforcer d'y tendre.

L'expert doit, ensuite, cultiver sa *compétence*. Ce n'est pas évident, car certains experts se reposent sur des connaissances acquises depuis vingt ou trente ans et pérorent à partir d'expériences parfois datées. Sans mise à jour continue des connaissances sur le sujet traité, il est impossible de travailler correctement. Comme l'a dit Claude Saunier à propos de son expérience des sujets qu'il ne connaissait pas, il m'est arrivé de traiter quelques sujets dont, au départ, je ne connaissais presque rien. J'étais donc sans préjugé puisque j'apprenais au fur et à mesure de mon expertise. Il est dangereux de faire appel à des experts qui croient déjà tout savoir. Selon moi, l'expert est quelqu'un qui est en position de ne pas savoir.

Enfin je pense au *spectre de l'expertise*. Par exemple, il existe des évaluations environnementales et d'autres dites socio-économiques, mais dont l'aspect sociologique reste embryonnaire, mais il n'existe pas d'évaluation globale sur les projets, plans, programmes, que ce soit avant, pendant ou après l'adoption de la décision. Ce constat vaut pour le nucléaire, mais aussi pour la santé et d'autres politiques publiques. Pour que l'expertise se requalifie et progresse, tous ces points doivent être pris en compte. Dans l'intitulé de la troisième table ronde, nous aurions dû parler des habitants au lieu de parler



des citoyens. Il est exact qu'au-delà des citoyens, il faut former les habitants, les passants, les résidents, y compris les SDF.

2. Le problème de l'éthique dépasse le problème de la déontologie d'un métier et engage une *responsabilité partagée* entre différents partenaires, sur plusieurs points. J'en mentionne seulement quelques-uns.

Tout d'abord, l'identification des choix politiques en termes de « plans, projets et programmes », selon la terminologie européenne, doit être commune à l'ensemble des parties prenantes pour tel ou tel projet. À titre d'exemple, le choix entre les lignes grandes vitesse et les lignes ferroviaires renvoie à un choix plus global sur les modes de transport, de personnes, de marchandises ou d'autres biens que nous souhaitons privilégier. Or, ce débat n'existe pas en France.

Ensuite, un dialogue entre acteurs - qu'il serait préférable d'appeler un polylogue - doit être engagé, ce qui demande du temps et le respect des uns et des autres. Quand l'État se présente avec sa seule étiquette, il oublie les citoyens et les habitants en tant que tels, croyant, souvent de bonne foi, les représenter. L'exemple des conférences de citoyens, qui sont en nombre très faible par rapport aux possibilités, montre que le plus souvent leur avis motivé, très élaboré, n'est guère pris en compte par les décideurs publics et que, plus encore, il ne leur en est même pas rendu compte. Je pourrais citer bien des cas où l'État consulte, par le moyen de comités, conseils, commissions, toute une palette de partenaires, mais c'est lui qui convoque ces comités, dirige les réunions, rédige les comptes rendus, tire les conclusions, etc.

D'autres problèmes se posent en matière d'engagements pour un grand nombre de projets : création de parcs naturels, d'infrastructures routières, de réseaux d'énergie, de traitement des déchets nucléaires, etc. Il s'agit le plus souvent de choix qui, même s'ils sont réversibles (si cela est pensé), engagent au moins une génération, soit vingt à vingt-cinq ans, ce qui, à ce niveau, est du court terme, même si c'est du long terme électoral. Or, cette question n'est pas traitée, notamment parce qu'on se trompe dans les échelles de temps (on appelle vingt ans du long terme), mais aussi parce qu'on les oppose ; or, le long se bâtit « au jour le jour », c'est-à-dire le plus souvent à l'année.

3. Pour moi, le médiateur n'est qu'un médiateur et non un juge ou un arbitre. Il transfère de l'information d'une population à une autre. C'est un rôle qu'assument les journalistes et les éditeurs, mais aussi le système éducatif dans son ensemble. Leur travail est de rester médiateurs et non de devenir la source principale d'information. En tenant de tels propos, je critique tout le monde, les journalistes comme les enseignants. En tant que médiateurs, nous avons tendance à devenir auteurs. Or, l'auteur, c'est le peuple dans toutes ses composantes.

Les médiateurs ont aussi pour rôle de former, en ce sens qu'ils doivent aider les citoyens et habitants à former des opinions fondées, *employant des arguments et non des slogans*, comme on le fait dans la propagande (politique ou religieuse) et la réclame (pour des produits et des services), qui ne font qu'infantiliser ou cherchent à infantiliser les populations.

Enfin, les médiateurs devraient être totalement indépendants des puissances politiques, économiques et financières. En France, combien de médias sont-ils indépendants financièrement ? Je vous laisse le soin de répondre à cette question.

**Samuel PINON, éducateur cycliste**

Je suis surpris que toutes ces thématiques d'évaluation environnementale qui ont été jetées à la tête de l'un et l'autre lors du débat précédent ne soient pas plus valorisées en droit. Ce sont des espaces conflictuels, mais qui dessinent un avenir commun avec des connaissances partagées, des experts et des médiateurs. Cet outil juridique, très connu au niveau international et européen a été transposé, selon moi, à contrecœur, en France par la circulaire de 2001 pour mettre en place le schéma national « Vélo, routes et voies vertes ». Celui-ci demandait à tous les préfets de région de mettre en place un comité bien en amont, avec toutes les parties prenantes d'un projet d'univers cyclable dont les effets ne sont pas neutres sur l'environnement et sur l'économie, comme le développement de la mobilité vélo le montre. Les parties prenantes sont administratives ou associatives et impliquent les riverains ainsi que n'importe quel individu. Cet outil d'évaluation environnementale pourrait être positif pour la concertation et limiter les problèmes d'atteinte à la santé notamment.

**Christian HUGLO**

La question est très pertinente, logique, et liée au système français d'évaluation pour une raison très simple. J'ai participé à différentes conférences à Bruxelles sur le droit comparé des études d'impact, un droit qui se caractérise par de fortes différences selon les pays. Pour l'anecdote, le droit wallon est proche du nôtre, alors que le droit flamand est très original. Toute la question est de savoir qui commande, qui réalise et qui paie l'étude d'impact ? En France, c'est le pétitionnaire et elle est nécessairement à caractère justificatif. Par ailleurs, une directive a permis de modifier la loi et de corriger un défaut terrible dans l'article 7 qui disait que l'administration devait tenir compte des résultats de l'étude d'impact pour motiver sa décision et asseoir son choix. Or, l'administration française s'en moquait. Enfin, des problèmes se posent sans liste d'experts, sans collège d'experts indépendants, sans commande officielle ou sans contrôle dans le temps. Dans les autres pays, c'est la puissance publique qui assume ce rôle, au centimètre près, dans des conditions objectives et transparentes. Vous proposez un correctif que je trouve utile, mais il faudrait examiner l'ensemble de la transposition.

**Michel JUFFÉ**

La question du vélo soulève le problème des déplacements en général. Or, aucune réflexion globale n'est menée sur le thème de la mobilité en ville. Nous aménageons plus ou moins bien des voies, sans nous soucier du trafic général, que ce soit les particuliers, les enfants, les adultes, les travailleurs, les personnes âgées. Les problèmes sont abordés un par un et avec étroitesse d'esprit.

Autre exemple, il existe une direction de la biodiversité et de l'eau au ministère de l'écologie. Or, ces entités, encore récemment, ne parlaient pas souvent ensemble, alors que les problèmes de la biodiversité et de l'eau sont fortement liés. Chacun reste confiné à sa spécialité. L'expertise, à l'inverse, envisage les questions de façon large et connective.

*Grosso modo*, ce ministère se tient sur deux grands sujets, l'habitat et les déplacements. Or, ils n'apparaissent jamais en tant que tels, mais de façon morcelée, ce qui est dommageable à l'élaboration des politiques publiques. L'expertise globale manque singulièrement.

**Maud DEVÈS, géophysicienne, secrétaire du conseil scientifique de l'AFPCN**

La science a été, selon moi, évoquée sur un point de vue positiviste, c'est-à-dire qu'elle a été présentée comme détenant la vérité. Or, de mon point de vue, la science détient un certain nombre de connaissances nécessairement partielles sur le monde et elle ne peut fournir qu'une lecture partielle de ce monde. Lors d'une intervention sur l'expertise que j'ai beaucoup appréciée, l'opposition entre l'expert judiciaire et l'expert scientifique m'a semblé faire écho à l'opposition courante entre la science placée sur un piédestal et une autre approche de la science.

Sur la question de la formation et de l'éthique, ensuite, nos étudiants sont formés de façon cloisonnée par rapport aux humanités au sens large. Nous commençons depuis peu à former les scientifiques des sciences dures à l'éthique et au sens que prend le fait d'être scientifique aujourd'hui. Qu'est-ce qu'être en situation d'expertise ? La démarche du chercheur n'est pas la même que la démarche de l'expert. Les enjeux et les outils diffèrent. Former nos étudiants à ces questions est primordial, mais cette formation n'est pas assez souvent mise en place.

**Christian HUGLO**

Je mentionnerai tout d'abord une merveilleuse thèse qui s'intitule *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement* [Éric Naïm-Gesbert, éditions Bruylant, 2000]. Il est nécessaire d'observer les systèmes de près. Dans le système judiciaire, le juge peut ordonner l'expertise pour l'éclairer. Il n'est pas obligé de suivre les conclusions de l'expert et n'est pas prisonnier de la science. Le nouveau code de procédure a également permis d'avoir des avis qui éclairent sur des sujets très particuliers. Le rapporteur de l'affaire des OGM dans l'arrêt de 2008 du Conseil constitutionnel, Renaud Denoix de Saint Marc, m'a confié qu'il ne connaissait rien sur le dossier et qu'il avait contacté l'Académie des sciences. Le juge a donc besoin de connaissances, mais il reste libre de sa décision.

J'ai rappelé que toute décision d'administrative publique doit être légale. Il faut vérifier le fondement de l'expertise qui doit être valable. De nombreuses études d'impact sont annulées parce qu'elles ne respectent pas la méthode scientifique. Une étude d'impact qui n'a pas travaillé *in situ* est considérée comme nulle. Il est intéressant de lire la jurisprudence du Conseil d'État, lequel considère que des documents qui datent de trois ou quatre ans ne sont pas valables. Nous cherchons dans le rapport à la science la motivation de la décision au niveau de la forme ou du choix de la méthode, et sur le fond. Tout dépend, toutefois, de qui commande et paie l'expertise, ce qui est la vraie question. Ce n'est pas de la science pure ni de la recherche, mais plutôt une version appauvrie tournée vers l'action. La science, actuellement, met plutôt en avant la relativité des connaissances.

**Jacques REPUSSARD**

En mode expertise, d'un côté, la science détient des connaissances scientifiques qui sont souvent parcellaires, mais il faut encore lui associer l'objet à expertiser et la saisine. Il n'y a pas de bonne expertise sans bonne saisine. Les questions qui sont posées dans la saisine peuvent et doivent être discutées et nous avons d'ailleurs insisté pour que la saisine fasse l'objet d'un dialogue, dans l'application de la loi Médiateur. Dans ce triptyque, seules les connaissances constituent un objet scientifique. Il est nécessaire de former les scientifiques intéressés à ce qu'est l'expertise. Dans le cas contraire, des erreurs pourraient être commises et nous pourrions même faire prendre des risques aux experts eux-mêmes.

**Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY**

Les experts judiciaires reçoivent une formation. Il existe aussi une formation des scientifiques. Personnellement, je forme des experts médicaux et scientifiques. L'expertise judiciaire a une mission spécifique avec plusieurs questions, mais aussi avec une ouverture vers d'autres réponses. L'expert répond à une question précise, mais il peut aussi poser d'autres questions, surtout dans l'incertitude. La science a un rôle à jouer dans l'expertise judiciaire et même dans l'expertise prédécisionnelle en vue de la décision des pouvoirs publics. Tout reste à faire dans la formation des médecins et des scientifiques, mais le sujet est lancé.

**Michel JUFFÉ**

Je dirai à Maud Devès que personne, depuis ce matin, n'a mis la science sur un piédestal. Par ailleurs, les spécialistes de sciences de la nature ont tendance à se voir comme « sciences dures » (donc exactes, rigoureuses, etc.) par opposition aux « sciences molles », comme le droit. Pourtant le droit, la linguistique, pour ne citer qu'eux, sont très « durs », à tous égards. C'est du droit – et non de la physique - que viennent les idées de « lois de la nature », de preuve, de présomptions (ou hypothèses), de réfutabilité, de confrontation de points de vue, etc.

Or de telles croyances subsistent encore dans le monde savant et représentent des erreurs grossières sur ce que c'est que la science. Il existe plusieurs champs scientifiques et aucun n'est meilleur que l'autre. Pendant un siècle, la physique a apporté des avancées techniques considérables, puis la biologie a pris la suite. Les objets que les sciences humaines traitent sont souvent des sujets bien plus complexes. La science, ensuite, ne s'oppose pas aux « humanités », qui sont un terme de la Renaissance, à l'époque où n'importe qui ne pouvait traiter tel sujet, sans posséder un minimum de science. Il reste donc beaucoup à dire sur le statut même de la science.

Il arrive aussi, pour revenir au début de ma remarque, que des chercheurs - qui parfois trouvent comme disait De Gaulle -, soient surestimés au point d'être appelés des « sachant », ce qui est à la fois absurde et grammaticalement incorrect.

**Monsieur THEVENOT, membre du CGEDD**

Je n'ai pas obtenu de réponse à ma question sur l'accord TAFTA lors d'une précédente table ronde. Je me suis peut-être mal exprimé sur l'impact des négociations. Vous avez évoqué la création d'une commission d'expertise juridique dans le domaine de l'environnement et de la santé. Le projet d'accords commerciaux entre la France et les États-Unis pourrait interférer sur les normes environnementales, puisque l'expertise américaine fera face à une expertise européenne. Comment harmoniser ces normes ? Dans un dossier précis que j'ai en tête, les normes canadiennes sont vingt fois supérieures, en termes de concentrations de rejet de carbone, aux normes européennes, car les premières intègrent le critère économique. Il a fallu justifier l'application de la norme européenne. Or, certaines sociétés pourraient ne pas avoir le temps de s'y consacrer. Je m'adresse donc aux juristes. Comment anticipez-vous, à l'occasion de cette négociation, l'impact qu'elle engendrera sur l'expertise française ?

**Christian HUGLO**

Je peux vous répondre globalement, mais non de façon détaillée. Il est clair que, dans les traités TAFTA (accord de libre-échange transatlantique), le résultat des négociations est

directement contraire au principe contenu dans la Charte de l'environnement. Chaque Parlement peut saisir sa Cour constitutionnelle pour empêcher la ratification du traité et les Allemands le souhaitent. L'Europe négocie pour tous les pays, mais les États ne sont pas d'accord, bien que le secret soit total.

Les conceptions de l'expertise aux États-Unis sont en outre totalement différentes, puisque leurs experts sont des témoins. Les Américains font appel aux meilleurs des universitaires et des avocats pour négocier. Les Français et les Européens font appel, quant à eux, à des fonctionnaires qui perdent en général face à eux, ce qui crée un déséquilibre problématique dans les négociations. Seul le Parlement peut saisir le Conseil constitutionnel, mais les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ouvertes aux citoyens ne sont pas ouvertes pour la ratification des traités. Ce sont donc les parlementaires qui arbitrent. Je partage votre avis sur le fond. Cet accord est une horreur absolue. Les préoccupations environnementales des Américains sont radicalement différentes des nôtres. La société française du droit de l'environnement s'est intéressée à ce sujet.

**Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY**

J'ajoute que cette atrocité revient à écarter le principe de responsabilité et à arriver à une société assurantielle. La santé et l'environnement pèseront peu face aux intérêts commerciaux et industriels. Cela sera une catastrophe.



## Conclusions

---

### Christian LEYRIT

Je ne vais pas conclure, car Flaubert l'indiquait : « toute conclusion est bêtise ». Quelques points m'ont paru importants au cours des débats. De nombreux intervenants se sont accordés à considérer que l'expertise doit être collégiale, contradictoire, pluridisciplinaire et intégrer les sciences sociales et humaines, ainsi que les expertises étrangères. Les citoyens souhaitent disposer d'expertises multiples ne se limitant pas à celle des porteurs de projet.

Le débat a également tourné autour de la question de l'indépendance. La transparence et la collégialité, mais aussi l'éthique et la déontologie ont été jugées plus importantes que l'indépendance. Mais l'indépendance par rapport à des intérêts privés et à des conflits d'intérêts reste cruciale, comme le rappelait Jacques Repussard. L'attente des citoyens émerge fortement sur le sujet de la transparence et des conflits d'intérêts. Il est important de préciser par rapport à quoi l'indépendance se définit.

Il a été ensuite dit qu'il est important de nourrir la diversité de l'expertise, les experts étant perçus comme des intermédiaires entre les scientifiques et les décideurs. Plus que la légitimité de la décision, c'est celle de l'expert et de l'expertise qui a été évoquée à travers la maîtrise des connaissances, l'indépendance de jugement, le partage et le devoir d'alerte.

Christian Huglo a distingué pour sa part l'expertise judiciaire de l'expertise d'aide à la décision. Il a indiqué que le droit de demain conditionnerait l'expertise. J'ai par ailleurs cru comprendre que le mélange entre l'expertise et l'administration centrale pouvait être nuisible et que l'expertise devait être séparée de ceux qui préparent la décision. En guise d'éclairage, j'ajouterai que, dans la culture de l'ancien ministère de l'équipement, chacun considérait qu'il était important que les compétences techniques soient à l'intérieur de l'administration centrale. Au fur et à mesure que des établissements publics ont été créés, la disparition des compétences techniques de l'administration centrale a été perçue comme une perte de valeurs. La question mérite donc d'être posée.

Nous avons abordé d'autres points, tels que l'importance du statut de l'expert et du lanceur d'alerte ou encore la notion de temps, souvent évoqué dans le processus de décision. La science progresse lentement, mais les techniques progressent rapidement. Le temps de la science et le temps du politique ne sont pas les mêmes. J'ai aussi apprécié le terme de « démocratie immédiate » utilisé par Pierre Mayet. L'idée de compléter le principe de précaution par le principe d'innovation a été défendue par Jean-Yves Le Déaut. L'expert ne doit pas ignorer les controverses scientifiques. Plusieurs questions ont été soulevées, à savoir la formation des experts, l'importance de l'honnêteté intellectuelle, l'expertise citoyenne, la certification des bureaux d'études. Il a été jugé nécessaire de consacrer plus de moyens à l'expertise et à la tierce expertise, ce qui pose la question de celui qui prend en charge le financement de leurs coûts.

À côté de la place de l'expert, la perception d'une société qui est en souffrance et qui a besoin d'apaisement a émergé des débats, dans un contexte de durcissement des



oppositions que j'ai également constaté dans les débats que le CNDP organise. Il règne un profond sentiment de frustration, parfois d'injustice, qui dépasse les désaccords politiques. Un grand nombre de personnes estiment que la décision n'est pas légitime, même si elle satisfait aux règles du droit, lorsqu'elle n'est pas assez fondée au niveau démocratique. Il est plus que jamais nécessaire de mettre en place une démocratie apaisée et de créer de la confiance. Au préalable, il est nécessaire que l'information soit de qualité, mais aussi que les corps intermédiaires, les lanceurs d'alerte et l'expertise citoyenne jouent leur rôle.

La question des référendums a également été abordée. Le référendum peut être intéressant, mais il est important de savoir quel est le périmètre de la consultation des citoyens et qui le définit. Qu'en est-il de ceux qui ne sont pas citoyens ? Faut-il l'élargir aux habitants ? Si nous nous engageons dans cette voie, il est nécessaire de le lancer bien en amont, avant que le processus de décision ne soit trop avancé. Dans le cas contraire, il pourrait exister de nombreux cas de contentieux et des demandes d'indemnités de la part des maîtres d'ouvrage qui auraient satisfait à l'ensemble des processus de décision, si le référendum concluait à l'abandon du projet.

La question de la confiance entre les élus et les citoyens repose sur des impératifs de vérité, de loyauté et de transparence. Elle doit permettre d'aboutir à un compromis démocratique qui légitime la décision. Il est urgent de susciter un « choc démocratique », selon Madame Popelin, en raison du malaise et des conflits qui grandissent au sein de la société. Il est nécessaire de développer une culture des risques, de rénover le débat public, d'améliorer la transparence et de respecter des engagements. Comme le disait Michel Badré, si le débat sur l'opportunité doit être mené suffisamment en amont, avant que la décision ne soit prise, au moment où des alternatives existent, il peut manquer des éléments tangibles permettant aux citoyens de se forger une opinion.

Les processus doivent être continus sur les grands projets. Des phases d'étude sont indispensables, suivies par des phases de débats, puis des phases de contre-expertise, selon une logique d'allers retours continus entre les expertises, les concertations, les consultations et les débats. Cette démarche peut sembler à certains difficile et chronophage. Dans la commission Richard, certains considèrent que dialoguer davantage avec les citoyens rallonge les procédures. Je pense au contraire que ce dialogue représente un gain de temps. Les projets doivent être débattus dans un climat de confiance entre les différentes parties pour être légitimes. Cette légitimité est une condition importante pour qu'ils puissent se réaliser. Elle est donc facteur d'une plus grande efficacité économique.

## Michel JUFFÉ

Christian Leyrit vient de parfaitement résumer les thèmes saillants de cette journée. Je souhaite seulement, en complément, évoquer quelques pistes de travail. Disons sept, pour les énumérer.

1. Tout d'abord, nous devons changer de paradigme et modifier nos systèmes de valeurs. Je parlais de la théorie de l'évolution, disant qu'elle est peu comprise. Pourtant nous vivons dans un monde où les choses se développent sans plan concerté, sans dessein intelligent - ce qui nous rend beaucoup plus responsables. Alors qu'entre les mains de Dieu, nous restons des enfants. Il vaut mieux faire un pas dans le devenir adulte de l'humanité, ce qui ne supprimera pas les actes de folie meurtrière mais réduira

fortement leur ampleur. Plusieurs d'entre vous ont parlé de « société apaisée » : les visions du monde y font obstacle ou y contribuent. Cela déborde un peu le sujet du colloque, mais ce n'est pas indifférent à la manière de prendre des décisions publiques.

2. Ensuite, plusieurs intervenants ont mis le doigt sur une plaie de notre démocratie : les habitants qui participent directement – hors les votes – aux décisions publiques ne dépassent guère les 10 % de la population concernée. Les 90 % restants ne sont sûrement pas représentés dans cette salle, alors que ce colloque devrait également s'adresser à eux. Comment donner la parole à ceux qui ne la prennent pas ? Dans quelles enceintes et par quels moyens la leur donner ? Ils ne la prennent pas, parfois parce qu'ils n'osent pas, parfois parce qu'il n'existe pas de lieux pour cela. Dans un débat public, qu'a mentionné Bernard Larrouturou et dont j'avais déjà entendu parler, une femme a dit qu'elle ne comprenait rien aux propos tenus et que les discours manquaient de cœur. Nous sommes très intelligents entre nous, mais nos propos manquent de cœur. Or, il faut qu'ils aient du cœur. Peut-il exister une démocratie effective sans cœur ? Sans doute faut-il restaurer l'agora (le forum), comme l'a dit Agnès Popelin, et il ne semble pas que l'usage intensif des télécommunications et des réseaux sociaux y suffise.

3. L'évolution de relations entre les divers pouvoirs publics, et du rôle du judiciaire et du parlementaire, est très lente. La justice n'est pas assez indépendante, les procureurs, qui représentent la société, sont aux ordres du ministre de la justice. Le gouvernement a trop de poids dans la législation par rapport aux parlementaires, comme l'ont rappelé les parlementaires présents à ce colloque, qui déplorent le manque de moyens à leur service, et notamment d'experts de haut niveau. C'est un contexte de décision publique que nous devons absolument prendre en compte et faire évoluer.

4. Sur l'expertise proprement dite, à propos de la discussion en amont ou permanente, il faudrait être apte à discuter, dans les débats publics, dès les prémises des « plans, projets, programmes ». Ces choix-là eux-mêmes devraient être soumis à l'opinion publique. Autrement dit, *l'opportunité* de tel ou tel projet devrait être soumise à débat, ce qui n'est que très rarement le cas. Il est toutefois très complexe d'expliquer au plus grand nombre de citoyens que, par exemple, les choix énergétiques reposent sur des dimensions à la fois économiques, techniques, sociales et écologiques. Cette compétence suppose une formation qui pourrait d'ailleurs être dispensée dès l'école. Les enfants doivent être formés si nous voulons que les adultes le soient. Les générations suivantes y parviendront peut-être, contrairement à nous.

5. Encore sur l'expertise en tant que telle, quelques questions : ne pourrait-on envisager un statut des experts en décision publique ou est-ce trop lourd et contraignant ? Faudrait-il créer une haute autorité de l'expertise ? Peut-on former les experts ? Qui et comment ? Comment renforcer le rôle du Parlement par rapport à l'expertise ? Que veut dire « l'impartialité » et comment l'assurer ? Et de ce fait, à qui incombe le financement des expertises ?

6. Les financements des études, des questions préalables, et de tout ce qui précède la décision sont faibles, contrairement à ceux pour tout ce qui suit la décision et, dans le domaine des risques, ce que nous appelons la réparation et l'indemnisation. En santé publique, le budget consacre 3 % à la prévention dans tous les sens du terme, ce qui inclut la recherche et les campagnes de prévention, vaccins, etc. Ce déséquilibre entre 3 % pour la prévention et 97 % pour la réparation offense le sens d'une saine économie.

7. À partir de ce qui a été dit sur le « notaire », enfin, la traçabilité complète des débats et des prises de décision devrait être assurée. Il est important de tenir la chronique de

l'ensemble d'un processus de décision. En son absence, nous recommençons toujours la même histoire. Nos débats, en effet, ressemblent à ceux qui ont suivi l'affaire du sang contaminé. Qui connaît encore en détail cette affaire ? Elle a pourtant été fortement commentée durant 10 ans et a donné lieu à des lois, et à une réorganisation profonde de la transfusion sanguine et du rôle des agences liées à la santé, à l'apparition du droit des patients, etc. En l'occurrence c'est le droit qui a fait avancer l'expertise, la science et la décision publique.

Ce sont des questions, parmi d'autres, qui restent à approfondir.



## COURT CV DES INTERVENANTS (EN DATE DU COLLOQUE)

---

**Marie-Odile BERTELLA-GEFFROY**, avocate, était vice-présidente, chargée de l'instruction, et coordonnatrice du pôle de santé publique, ouvert en septembre 2003, au tribunal de grande instance de Paris. Juge d'instruction depuis 1981 et spécialisée dans les dossiers judiciaires de santé publique depuis 1995. Elle a notamment instruit le volet non-ministériel de l'affaire du « sang contaminé ». Elle a également enquêté sur l'hormone de croissance, l'amiante (Jussieu), la vaccination anti-hépatite B, la « vache folle », le nuage de Tchernobyl.

**Patricia BLANC**, ingénieur en chef des mines, est directrice générale de la prévention des risques (DGPR) depuis 2012. Formée à la gestion des risques, elle a travaillé à la DRIRE de Lorraine, au secrétariat général aux affaires européennes, avant d'être nommée chef du service de l'environnement industriel. Elle exerçait depuis 2008 les responsabilités de chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement à la DGPR où elle a notamment eu en charge la question des OGM.

**Paul-Henri BOURRELIER**, ingénieur général des mines honoraire. 1958-1975 : services décentralisés des mines, puis direction du service géologie et matières premières du ministère de l'industrie. 1975-1984 : Directeur général du BRGM. 1985-1992 : Président des Houillères du centre et du midi. 1993-1997 : membre du conseil général des mines, et de la mission interministérielle spécialisée sur l'environnement. Durant cette période et au-delà : membre du comité de la prévention et de la précaution ; rapport sur les déchets (pour le ministre de la recherche), sur les métaux en trace dans les sols (pour l'Académie des sciences), sur la politique publique de prévention des risques naturels ; présidence du centre de recherche sur l'environnement industriel Dunkerque, pilotage de la coopération avec la Chine sur le charbon propre et les économies d'énergie ; fondation de l'AFPCN dont il est en 2001 le premier responsable exécutif, puis président du conseil scientifique. Auteur de *Le Mobile et la planète, ou l'enjeu des ressources naturelles*, Economica, 1989.

**Ronan DANTEC**. Élu sénateur de Loire-Atlantique en septembre 2011, Ronan Dantec est vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. Il est porte-parole de l'organisation mondiale cités et gouvernements locaux unis (CGLU) dans les négociations internationales sur le climat et président de la commission environnement de l'association française des communes et régions d'Europe (AFCCRE). Vice-président de Nantes Métropole responsable du plan climat de 2001 à 2011, il a porté le dossier « Nantes capitale verte de l'Europe 2013 ». Ronan Dantec a été rapporteur, pour la commission du développement durable du Sénat, de la loi de Marie-Christine Blandin relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, adoptée le 3 avril 2013.

**Henri DÉCAMPS** est directeur de recherche émérite au CNRS, EcoLab – laboratoire d'écologie fonctionnelle et environnement, Université Paul-Sabatier. Chercheur CNRS en écologie des eaux continentales (1960-1978). Directeur adjoint du service de la carte de la végétation (1979-1980). Directeur du centre d'étude des ressources renouvelables, laboratoire CNRS (1981-1995). Président de l'association internationale d'écologie du paysage (1993-1997). Président du groupement d'intérêt public « écosystèmes forestiers » (2000-2006). Membre titulaire de l'Académie d'agriculture de France, de l'Académie des sciences et de l'*Academia Europaea*.

**Paul DELDUC**, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au MEDDE. Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts, X 84, ENGREF 1987-1989. De 1989 à 2001 : différents postes dans le domaine de la forêt et du bois, au niveau régional (Champagne-Ardenne à Chalons en Champagne) et national (direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'agriculture). De 2001 à 2007 : responsable forestier puis directeur général adjoint de l'agence des espaces verts d'Île de France (AEV). De 2007 à 2013 : sous-directeur à la direction de la nature et des paysages, puis à la direction de l'eau et de la biodiversité au MEDDE. De 2013 à 2014 : Conseiller de Mme Batho, puis de M. Martin, ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. De 2014 à 2015 : commissaire général au développement durable au MEDDE et délégué interministériel au développement durable.

**Frédéric DENHEZ**, ingénieur écologue de formation, est auteur, journaliste et conférencier. Il écrit depuis vingt ans sur les questions d'environnement, en particulier le climat, l'énergie, les transports, l'agriculture et l'aménagement du territoire. Dans ses trois derniers titres, parus en 2015, il fait part de ses analyses transversales sur les sols (*Cessons de ruiner notre sol*, Flammarion), sur notre rapport culturel au climat (*Les colères du temps*, Buchet-Chastel) et la chasse. Auteur de *Le vrai du faux* (Delachaux & Niestlé). Chroniqueur de l'émission de Denis Cheissoux sur France Inter, « CO<sub>2</sub>, mon amour », il parcourt la France pour participer ou animer des débats.

**Jean-Pierre DUPORT** est préfet de région honoraire. Il a été notamment, directeur de l'architecture et de l'urbanisme, président de l'agence foncière et technique de la région parisienne, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), préfet de la Seine Saint Denis puis préfet de la région Île de France et président de réseau ferré de France et conseiller d'État en service extraordinaire. Il est actuellement conseiller du président du directoire d'Unibail-Rodamco.

**Pierre-Henri GOUYON**. Professeur au muséum national d'histoire naturelle, à l'AgroParisTech, à Sciences Po Paris, et à l'ENS Paris. Chercheur au sein du laboratoire ISYEB (Institut de Systématique, Évolution & Biodiversité). Thèmes de recherche : Évolution du sexe, évolution des systèmes de reproduction et des systèmes génétiques chez les plantes, cryptogames, bactéries... Sélection et contraintes en évolution, niveaux de sélection (conflits intragénomiques, sélection d'espèces, sélection phylétique). Évolution des formes, morphogenèse et sélection dans la détermination des formes de pollen des Angiospermes. Évolution des processus de dispersion, génétique des méta populations, risques associés à la dispersion des OGM. Génétique des populations, théorie des jeux, concept d'information (génétique, épigénétique, environnementale), Systématique et coalescence. Biodiversité, science et société, bioéthique, histoire et philosophie de la biologie, écologie et politique.

**Christian HUGLO**. Associé gérant depuis mai 1995, docteur en droit, Christian Huglo a fondé le cabinet qui porte son nom en 1969, après un passage à la Commission Européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg. Il est spécialiste des procédures contentieuses, notamment dans les affaires internationales de pollution et d'environnement. Il a enseigné à l'université de Paris I, Paris II et au CNAM (ICH) et assure de nombreuses formations et conférences. Il est également consultant auprès de l'OCDE, du Ministère de l'environnement et de l'Union européenne. Codirecteur du Juris-Classeur Environnement (1992). Auteur du Code de l'environnement commenté et annoté (Édition Litec, 2014). Codirecteur de la Revue Énergie/Environnement/Infrastructures. Consultant en droit public et en droit de l'environnement ; membre de l'association française d'arbitrage.

**Michel JUFFÉ**, docteur d'État en philosophie (1980). Président du conseil scientifique de l'AFPCN, membre du comité national de la biodiversité, membre d'ICOMOS France. Ancien conseiller du vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ministère de l'écologie (2003-2010). Précédemment professeur de sociologie à l'école nationale des Ponts et Chaussées, professeur associé de philosophie politique à l'université de Marne-La-Vallée, professeur associé au conservatoire national des arts et métiers (directeur du 3<sup>e</sup> cycle « management et organisation »). Conseiller de direction d'entreprises, de collectivités publiques et d'organisations internationales : EDF, SNCF, Renault, Mutualité Française, Institut géographique national, ministère de l'équipement, ministère de la culture, conseil régional du Nord Pas-de-Calais, UNESCO, Banque mondiale, etc. Auteur, notamment, de *Les fondements du lien social*, PUF, 1995 ; *La tragédie en héritage*, ESHEL, 2000 ; *Expériences de la perte* (dir. Colloque de Cerisy 2004), PUF, 2005.

**Christian KERT**. Après des études de droit, de criminologie et de sciences pénales à Aix en Provence, il poursuit une carrière dans la presse régionale et a été le directeur de cabinet du président de l'OPAC des Bouches du Rhône, organisme dont il devient le directeur de la communication et des relations extérieures, jusqu'en 1988. Il est élu conseiller municipal de Salon de Provence en 1977, ville dont il devient le premier adjoint au maire en 1983 jusqu'en 1989. Il est élu à l'Assemblée Nationale en juin 1988 et a été depuis réélu à chaque élection législative comme député de la XI<sup>e</sup> circonscription des Bouches du Rhône. Il siège au sein du groupe parlementaire « Les Républicains » dont il est le deuxième vice-président. Il est également délégué départemental LR des Bouches du Rhône. Il s'est également investi depuis une quinzaine d'années dans la prévention des risques naturels. Il est président de l'AFPCN et du COPRNM (conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs). En tant que membre de l'OPESCT, de 1993 à 2012, il a rendu de nombreux rapports sur cette thématique : prévention des séismes, sécurité des tunnels routiers et ferroviaires, enfouissement des lignes à haute et très haute tension, mise en sécurité des barrages et des digues, bilan des leçons à tirer de la tempête Xynthia.

**André-Claude LACOSTE**, né en 1941, est diplômé de l'école Polytechnique et de l'école des mines de Paris. La première partie de sa carrière, au sein des ministères de l'industrie et de l'environnement, est dédiée au développement industriel et aux contrôles de sécurité et de protection de l'environnement industriel. Directeur de la DSIN (Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires) de 1993 à 2002, puis directeur général de la DGNSR (Direction Générale de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection) de 2002 à 2006, il devient Président de l'ASN (Autorité de Sûreté Nucléaire) de 2006 à 2012. Il est actuellement conseil auprès de l'ASN et de la nouvelle autorité de sûreté nucléaire japonaise (NRA). Il préside l'Institut et la Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle (ICSI et FonCSI) et un Comité international d'experts sur la sécurité à la SNCF.

**Bernard LARROUTUROU**, ingénieur diplômé de l'école polytechnique, ingénieur des Ponts et Chaussées (1982). 1987 : Thèse de doctorat, puis habilitation à diriger les recherches (1990) « Modélisation mathématique et numérique de phénomènes de combustion » (université Paris VI). De 1983 à 1987, chargé de recherche à l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) à Sophia-Antipolis. De 1987 à 1989, directeur de recherche, responsable du projet de recherche « Simulation numérique dans les sciences de l'ingénieur » à l'INRIA. De 1989 à 1996, membre, puis vice-président, puis président de la commission d'évaluation de l'INRIA. De 1990 à 1996, directeur du CERMICS, centre d'enseignement et de recherche en modélisation



informatique et calcul scientifique, laboratoire de l'école nationale des Ponts et Chaussées associé à l'INRIA. Président-directeur-général de l'INRIA de 1996 à 2003. Directeur général du CNRS, de 2003 à 2006. De 1993 à 1999, professeur de mathématiques appliquées à l'École polytechnique ; de 1996 à 1999, président du département de mathématiques appliquées. Directeur de l'innovation de Schneider Electric (de novembre 2006 à février 2008). Conseiller du vice-président du conseil général de l'écologie et du développement durable, de fin 2010 à 2013. Directeur général du CEREMA, depuis janvier 2014.

**Jean-Yves LE DÉAUT** est député de Meurthe-et-Moselle, élu depuis 1986. Docteur ès sciences de l'université Louis Pasteur à Strasbourg, il est actuellement président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Il a été vice-président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, et premier vice-président de la région Lorraine de 2004 à 2013, chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et du développement économique. Il est rapporteur général pour la science et la technologie au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Parlementaire en mission, chargé par le Premier ministre de la traduction législative des conclusions des « Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche », il lui a remis en janvier 2013 son rapport « Refonder l'université Dynamiser la recherche - mieux coopérer pour réussir », qui a largement été repris dans la loi sur l'enseignement supérieur. Depuis 2013, il est membre du conseil supérieur de la recherche. Dans le cadre de l'OPECST, il a réalisé plus d'une douzaine d'études, concernant l'innovation, les biotechnologies, les énergies renouvelables, la société de l'information et la gouvernance de l'Internet, ou encore des questions au cœur des controverses entre la science et la société comme les déchets nucléaires, l'amiante, les OGM, la chlordécone.

**Anne-Marie LEVRAUT.** Après une carrière en services déconcentrés et en établissement public (agence de l'eau), essentiellement dans le champ de l'environnement, de l'eau et des risques, Anne-Marie Levraut a été notamment directrice régionale adjointe de l'environnement (DIREN) en Rhône-Alpes, DIREN en Bourgogne et chef du service des risques naturels et hydrauliques à la direction générale de la prévention des risques du MEDDE. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012 au Conseil général de l'environnement et du développement durable, elle a assuré les fonctions de Présidente de la commission permanente des ressources naturelles (eau, nature, etc.). Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, son champ d'intervention est étendu aux risques.

**Christian LEYRIT** est président de la Commission nationale du débat public depuis mars 2013. ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, il fut conseiller technique aux cabinets de M. Maurice Faure et de M. Michel Delebarre, ministres de l'équipement et des transports (1988-1989) puis directeur des routes au ministère de l'équipement de 1989 à 1999. Il exerça ensuite les fonctions de préfet de département (Charente-Maritime, Val-d'Oise) et de région (Corse, Basse-Normandie) entre 1999 et 2010. Il fut ensuite vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (2010-2013) et chef du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (2010-2011).

**Pierre MAYET.** Ingénieur de l'école nationale des travaux publics de l'État, puis ingénieur du corps des Ponts et Chaussées. Ingénieur des travaux publics de l'État au port de Boulogne-sur-Mer (1957-1960). Ingénieur élève à l'école des Ponts et Chaussées (1960-1963), Ingénieur des Ponts et Chaussées au service des Ponts et Chaussées du Puy-de-Dôme, puis à la direction départementale de l'équipement (1964-1969). Rapporteur général de la commission des villes du Ve plan (1969-1971). Conseiller technique du cabinet du ministre de l'équipement (1971-1974). Directeur de l'aménagement foncier et de

l'urbanisme (1974-1977) au ministère de l'équipement. Directeur du personnel (1978-1982) au ministère de l'équipement. Délégué interministériel à la sécurité routière, directeur de la circulation et de la sécurité routière (1982-1985). Vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées (1985-2000). Président d'URBA 2000, de 2000 à 2014.

**Marc MORTUREUX**, ingénieur des mines, est directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), issue de la fusion, en juillet 2010, entre l'AFSSA (agence française de la sécurité sanitaire des aliments) et l'AFSSET (agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail). Son mandat a été renouvelé pour une durée de trois ans en octobre 2013. Il est aussi membre de l'académie des technologies et président de Mines Paris Tech Alumni depuis juin 2015. Il a exercé des responsabilités aussi bien dans le secteur public que dans le privé : Peugeot (chargé de mission auprès d'un directeur d'usine), Technip géoproduction, compagnie générale de géophysique (directeur de la recherche et du développement, puis directeur général de Petrosystems). Ex-conseiller technique de Gérard Longuet et José Rossi à l'Industrie, il est familier du secteur sanitaire et du monde scientifique. Il a travaillé à la direction d'Airparif (association chargée de la surveillance de la pollution atmosphérique en Ile-de-France) et dirigé le laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), établissement public de référence en matière de sécurité, de santé et de développement durable. C'est à ce titre qu'il a été élu, en 2005, président d'Eurolab, la fédération européenne des laboratoires d'essais, d'analyse et d'étalonnage. Il a aussi fait partie de l'équipe dirigeante de l'Institut Pasteur de 2006 à 2008, avant de rejoindre Luc Châtel, alors secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, pour prendre la direction de son cabinet.

**Bertrand PANCHER**. Député de la Meuse (depuis 2007) et maire de Bar-le-Duc à deux reprises (en 1995 et 2014), Bertrand Pancher est particulièrement sensible aux questions de gouvernance et d'environnement. Il s'est distingué par sa participation aux travaux du Grenelle en tant que membre du groupe de travail V « Construire une démocratie écologique ». Il a par ailleurs été l'auteur d'un rapport remis au président de la République portant sur la concertation au service de la démocratie environnementale. Dans cette continuité, et soucieux de développer la culture de la décision partagée, il a créé en 2005 *Décider ensemble, think tank* dont il est le président. Responsable du pôle écologie de l'UDI, il est en outre membre de la commission du développement durable à l'Assemblée nationale.

**Agnès POPELIN**. Membre de la CNDP en tant que représentante d'une association nationale de protection de la nature, Agnès Popelin milite activement pour une véritable démocratie environnementale. Présidente de Paris Nature Environnement, et vice-présidente de FNE île France, elle siège au conseil d'administration de France Nature Environnement. Récemment, elle s'est particulièrement investie dans la concertation portant sur de grands projets d'urbanisme franciliens qui font dissensus (Stades Jean-Bouin, Roland-Garros, Grand Stade de Rugby, Tour Triangle).

**Emmanuel REBEILLÉ-BORGELLA**. Diplômé de l'IEP de Paris, ancien élève de l'ENA, fut sous-directeur des services de secours et des sapeurs-pompiers à la direction de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur, avant de devenir en 1993 adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. Nommé en 2004 directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales au ministère de l'écologie, il prend en 2005 le poste de directeur général de l'administration au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Il est promu en

2007 inspecteur général de l'équipement. Il est secrétaire général du ministère de la justice de 2010 à 2012. Il est secrétaire général du CGEDD depuis 2014.

**Jacques REPUSSARD.** Diplômé de l'école Polytechnique en 1968, école nationale des Ponts et Chaussées en 1973, ingénieur en chef du corps des mines. Il commence sa carrière au ministère de l'Industrie où il exerce, les fonctions d'ingénieur au service de la métrologie, adjoint au chef de service ; entre 1981 et 1985, chef de service de la qualité des produits industriels et de délégué permanent à la normalisation. Il devient directeur général adjoint de l'association française de formalisation (AFNOR) de 1986 à 1991. Acteur de la création de l'association française d'assurance de la qualité (AFAQ), dont il devient vice-président. En 1991, il rejoint Bruxelles et prend la direction du comité européen de normalisation (CEN). Directeur général adjoint de l'Institut national de l'Environnement industriel et des Risques (INERIS) de 1997 à 2003. Il est nommé en 2003 directeur général de l'institut de radioprotection et de sûreté Nucléaire (IRSN). Il est également président, depuis 2009, de l'Association MELODI, plateforme européenne de recherche sur les risques liés aux faibles doses de rayonnements ionisants.

**Claude SAUNIER.** Enseignant d'histoire géographique. Maire de Saint-Brieuc de 1983 à 2001, Sénateur de 1989 à 2008. Ancien Vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Membre du conseil supérieur de la recherche et de la technologie. Auteur de rapports parlementaires sur les micro- et nanotechnologies, la sécurité alimentaire, l'énergie, le changement climatique, la biodiversité, le fonctionnement des agences de sécurité, les politiques d'innovation, la crise et la connaissance... Actuel président du technopole de Saint Brieuc et du CNAM de Bretagne.

