



Institut du développement durable et des relations internationales – 27, rue Saint-Guillaume – 75007 Paris – France – Tél. : 01 45 49 76 60 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 01/2008 | ENTREPRISES ET BIENS PUBLICS

Progresser dans la mise en œuvre de la précaution : le rôle de l'expertise

Claire Weill (Iddri)

Ce texte s'appuie sur les activités réalisées par l'Iddri, et les recherches menées par Claire Weill, sur l'expertise et la précaution. Cet article n'engage

que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le

débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur : claire.weill@iddri.org

Tous droits réservés.

Sommaire

Evolution des outils d'expertise des risques sanitaires en Europe.....	3
L'exercice de l'expertise	4
Des enjeux cependant toujours difficiles à relever.	5
Les questions institutionnelles et l'échelon européen.....	5
L'organisation de l'expertise à l'échelle internationale : le modèle du GIEC	7
Bibliographie.....	8

À la fin des années quatre-vingt-dix comme au début de cette décennie, le contexte transatlantique est essentiellement configuré par les oppositions au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) entre l'Europe et les États-Unis, marquées notamment par le conflit passé sur le bœuf aux hormones, et la montée en puissance de celui sur les organismes génétiquement modifiés (OGM)¹.

L'Europe de son côté a connu au cours des années 90 plusieurs graves crises sanitaires (sang contaminé, encéphalopathie spongiforme bovine). Celles-ci peuvent être interprétées a posteriori comme les conséquences de « défauts de précaution ». Elles ont ainsi provoqué la révision d'un certain nombre d'outils de gestion et d'évaluation des risques (en particulier juridiques), parmi lesquels les outils d'expertise dont disposaient les pays les plus touchés par ces crises (la France, le Royaume-Uni, mais aussi l'Allemagne pour le sang contaminé), et la Commission européenne, via la création d'agences dédiées en grande partie à l'expertise des risques. Ces agences contribuent à progresser dans la mise en œuvre du principe de précaution. Leur fonctionnement et leurs évolutions doivent être suivis avec attention. Ainsi, par exemple, parce que ces agences sont nées en réaction à des crises, le modèle de séparation entre l'évaluation et la gestion des risques², qui ne fait pas l'objet d'un consensus, pourra connaître des fluctuations à moyen terme.

Dans ce contexte, les questions liées à la mise en œuvre de la précaution, et tout particulièrement celle de l'expertise des risques, apparaissent cruciales. En effet, les risques de grande ampleur - souvent transnationaux et fortement irréversibles - qui émergent aujourd'hui nécessitent pour être appréhendés et gérés de faire de plus en plus appel à une expertise scientifique et technique de qualité, c'est-à-dire pertinente et légitime auprès de l'ensemble des acteurs : décideurs, citoyens, acteurs économiques, organisations non gouvernementales.

L'importance de cette expertise au sein de négociations ou dans des instances supranationales voire internationales nécessite également de penser à l'organisation d'une expertise coordonnée à l'échelle supranationale, conservant sa légitimité à toutes les échelles (nationale, régionale, et le cas échéant, internationale). Cette coordination constitue un défi majeur, d'autant que certains domaines expertisés représentent pour les États des enjeux économiques importants (la crise de la vache folle en Europe par exemple).

D'une manière plus générale, l'enjeu de la précaution est celui de la mise en œuvre de solutions politiques, juridiques, organisationnelles et institutionnelles à différentes échelles (nationales, régionales et internationale), cohérentes entre elles mais qui puissent prendre en compte des sensibilités nationales et régionales différentes au regard de certains risques (tels que les OGM)³.

Evolution des outils d'expertise des risques sanitaires en Europe

La période actuelle durant laquelle les États Membres et l'Union européenne bâtissent de nouveaux outils d'expertise des risques constitue à bien des égards une période d'expérimentation. Suite à plusieurs crises sanitaires graves, la prise de conscience par le politique de l'importance de l'expertise scientifique a conduit à la mise en place de nouvelles structures nationales et européennes dédiées en partie à l'expertise des risques. On assiste ainsi

¹ Plainte déposée en mai 2003 à l'OMC par plusieurs pays - dont les États-Unis, le Canada et l'Argentine - contre le moratoire européen sur les importations d'OGM.

² En réalité, seule une agence fédérale allemande mettrait ce principe strictement en application au plan institutionnel en Europe, dans le domaine alimentaire.

³ Concerted Action on Trade and Environment, CAT&E, Report « Science and Precaution », 2005, Claire Weill, revue bibliographique commentée et identification d'axes de recherche, 2005. <http://www.cat-e.org> (-> Reports -> Science and Precaution)

à une prise de conscience de ce que revêt la fonction d'expertise scientifique, ainsi que des fonctions connexes nécessaires à son usage efficace par la société, les acteurs publics et privés, et les citoyens.

Après quelques remarques sur l'exercice de l'expertise commanditée par la puissance publique, nous évoquerons les aspects institutionnels liés à celui-ci.

*L'exercice de l'expertise*⁴

L'expertise exercée par les scientifiques se distingue de la recherche. Elle peut soit se limiter à dresser un état des connaissances, soit se prolonger jusqu'à la délivrance d'avis sollicités par le commanditaire. Cela étant, l'expertise entretient avec la recherche des liens étroits : elle s'en nourrit, et peut la nourrir en retour.

Mise en œuvre de l'expertise

La mise en œuvre de l'expertise dans une agence publique suppose la gestion des interfaces avec d'une part les fonctions de recherche, situées en amont de l'expertise obéissant à des logiques différentes (temps long et obligation d'originalité des publications pour la recherche par opposition au temps court et à une mise à disposition précoce de données pour l'expertise) ; et d'autre part avec les collectes de données, situées en aval de l'expertise, qui sont issues de la sphère de la production, du transport et de la distribution des produits, comprenant le suivi et le contrôle de l'administration. Recherche, expertise et collecte des données doivent ainsi pouvoir interagir de façon harmonieuse.

L'incitation pour un chercheur à faire de l'expertise suppose notamment que celle-ci soit réellement valorisée au plan institutionnel, de façon transparente et sans pénalisation par rapport à la fonction de recherche. Un tel équilibre dans l'architecture générale du système n'est pas facile à trouver.

Par ailleurs, les ressources en experts en termes de nombres, pluralités, disciplines apparaissent insuffisantes voire inexistantes dans certains domaines (la toxicologie par exemple). Cette déficience soulève la question du renforcement de certaines disciplines mal dotées pour la recherche, ou de la création de nouvelles disciplines ou champs de compétences dans l'optique de promouvoir explicitement des métiers mixtes, par exemple de chercheur et d'expert scientifique.

Légitimité de l'expertise

La Légitimité de l'expertise s'obtient à partir de règles procédurales pour assurer la convocation d'une pluralité d'experts en termes de compétences, de disciplines, de logiques d'intérêts, etc. Une difficulté de taille apparaît lorsque la compétence est capturée pour des raisons de confidentialité industrielle. Il semble en effet difficile d'imaginer qu'une expertise privée produite à partir de données confidentielles (procédés, techniques, etc.) puisse être avalisée par un commanditaire public. Ainsi, dans l'élaboration du projet de régulation européenne des produits chimiques REACH⁵, cette question est apparue clairement. Les caractéristiques intrinsèques de substances chimiques qui devront être fournies par les entreprises peuvent être vérifiées indépendamment dans des laboratoires publics. Mais il n'en est pas de même pour des techniques confidentielles. Or le commanditaire public doit pouvoir juger de la qualité du contenu de l'expertise qu'il a sollicité. Ceci limite donc les champs

⁴ Weill, C., *L'expertise dans les champs du principe de précaution*, Iddri, collection « Les Notes de l'Iddri », 2003, n°3

⁵ Weill, C., *European Proposal for Chemicals Regulation : REACH and Beyond / Proposition de règlement européen des produits chimiques : enjeux et perspectives*, Iddri, collection « Analyses », n°3, 2005

accessibles, de nombreux procédés de conditionnement et de traitement de produits destinés à l'usage et à la consommation du public relevant en effet du secret industriel.

Transparence et pertinence de l'expertise

La puissance publique peut, dans certains cas, ne pas souhaiter communiquer l'ensemble des résultats d'une expertise au public, ou la différer en réservant dans un premier temps cette communication aux acteurs concernés, pour éviter des effets de panique inutiles, par exemple.

Parmi les conditions nécessaires à la réalisation de l'expertise, l'existence et l'accessibilité des données est cruciale. Au niveau national, cela revient à disposer de mécanismes efficaces de fonctionnement avec l'aval (production) et l'amont (la recherche), qui nourrissent tous deux les bases de données nécessaires. Un problème supplémentaire d'accessibilité et d'homogénéisation des données se pose par ailleurs à l'échelle supranationale (Europe).

La mise en œuvre de l'expertise passe enfin par une nécessaire médiation à destination des décideurs politiques. Les rapports d'expert doivent être rédigés de telle sorte qu'ils soient accessibles pour les décideurs, ce qui n'est pas toujours le cas (tel le Rapport du GIEC⁶). Se pose parallèlement la question d'une meilleure formation scientifique des élus. Une formation généraliste de concepts scientifiques de base pourrait être une piste à explorer.

Des enjeux cependant toujours difficiles à relever.

La qualité des expertises délivrées à la puissance publique dépend fortement de la capacité à mobiliser les compétences scientifiques, les informations sur des filières ou structures de production et d'échanges. La pertinence des avis d'experts dépend non seulement de la bonne connaissance des outils de gestion et de contrôle, mais aussi de celle du fonctionnement l'administration qui va recevoir les avis et des médias, ainsi que du contexte économique, politique et diplomatique. Comment regrouper cet ensemble de compétences en évitant la collusion d'intérêts entre pouvoir scientifique de conviction et pouvoir politique de décision ? En effet, où doit s'effectuer la synthèse des données extrêmement hétérogènes évoquées précédemment ? Dans la sphère de l'expertise ou dans celle de la décision ?

Un autre défi relève de la capacité à passer d'un modèle d'expertise des risques séquentiels, où des avis sont délivrés successivement à la demande des autorités de tutelle lorsque les questions se font pressantes, à une anticipation plus globale des crises systémiques susceptibles d'apparaître. Une telle anticipation nécessite des analyses plus globales, des compétences plus variées et sans doute la promotion de nouvelles disciplines.

Les questions institutionnelles et l'échelon européen

La doctrine de séparation des fonctions, voire des institutions en charge de la gestion et de l'évaluation des risques ne connaît pas le même succès partout. Elle apparaît dans la pratique davantage comme un modèle dont on cherche à se rapprocher dans une mesure variable. Les situations sont très différentes selon les États Membres et selon les champs concernés. Chaque secteur d'activité économique, comme l'agroalimentaire et la pharmacie, a ses spécificités. Celles-ci, compte tenu de la diversité des structures administratives et politiques au niveau local, national, fédéral, mais aussi des aléas dans les processus de décision, génèrent une grande pluralité de systèmes d'évaluations et de gestion des risques alimentaires, par exemple. Seule une agence fédérale allemande d'évaluation des risques réaliserait strictement la séparation préalablement mentionnée au plan institutionnel.

⁶ Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique

La mise en place des agences⁷ atteste, notamment pour l'Agence européenne de l'alimentation (EFA), de la réelle difficulté de concevoir un fonctionnement complémentaire entre agences nationales et européennes. Les fonctions auxquelles il importe que le niveau européen se consacre prioritairement sont la collecte et l'homogénéisation des données, la veille et l'alerte. La précaution nécessite le suivi de facteurs de faible amplitude sur le long terme. La simple gestion de telles données requiert des moyens humains et matériels non négligeables associés à un dispositif d'arbitrage adéquat.

Il est cependant loin d'être évident que l'expertise et la recherche doivent faire l'objet d'un effort européen également soutenu pour tous les problèmes de sécurité sanitaire. Cette question reste évidemment stratégique pour la recherche dans certains domaines d'activités (pharmacie).

Deux facteurs qui limitent le champ d'évaluation des risques au niveau européen doivent être présents à l'esprit :

- (i) Le risque réel subi par les citoyens dans les États échappe structurellement au niveau européen. Celui-ci dépend en effet des modalités effectives de gestion des risques : efficacité de l'application des réglementations et des procédures de contrôle, de suivi, etc. (B Chevassus au Louis⁸ et O Godard⁹).
- (ii) Le risque réel est également lié aux pratiques, comportements et préférences des populations. Il varie ainsi de l'échelon national aux échelons plus locaux, particulièrement dans le domaine alimentaire (nutrition par exemple).

À l'échelle nationale, tout comme à l'échelle européenne, la création ou la recomposition de structures d'expertise (AFSSA, AFSSAPS, InVS, EFSA, ECHA¹⁰...) oblige également à penser leurs interrelations, ainsi que leurs relations avec leurs organismes de tutelles, tout particulièrement en situation d'urgence. Ainsi, la gestion de la canicule de 2003, question mobilisant des compétences très transversales, ne pouvait pas relever d'une seule structure. A cet égard, la période actuelle est une période de transition. La multiplication des structures en charge des risques n'est qu'une des réponses apportées par le politique pour ne pas se trouver en situation de défaut de précaution. Ces structures ne sont pas à l'abri des effets différés des manquements précédents à la précaution. Par ailleurs, elles ne peuvent bien entendu pas se substituer à la mise en œuvre de réelles politiques de précaution, sur le moyen et le long terme. Elles sont là pour informer les élus et guider ces politiques. Encore faut-il les utiliser à bon escient.

L'Europe semble donc avoir ressenti très violemment, à travers les crises sanitaires graves des années 90, les conséquences de défauts de précaution. Les réponses apportées aujourd'hui pour organiser la fonction d'expertise des risques afin de guider les décisions publiques sont à saluer et à encourager. Leur mise en place est nécessairement progressive, et s'opère par ajustements.

L'évaluation, le suivi et l'amélioration des nouveaux dispositifs d'expertise et de gestion des risques devront être effectués en prenant en compte les aspects de santé publique, mais aussi les dimensions politique, diplomatique, médiatique, économique et judiciaire. Un effort collectif rigoureux, associé à un accompagnement des structures nouvelles pour la mise en œuvre de la précaution - dans ses aspects scientifiques et techniques, juridiques, mais aussi

⁷ Von Moltke, K. et Weill, C., *European Precautionary Practice / Les pratiques européennes de précaution*, Iddri, collection « Les actes de l'Iddri », 2004, n°1

⁸ Chevassus-au-Louis, B., « L'analyse du risque alimentaire, vers de nouvelles pratiques », in *ATALA* (Cercle de réflexion universitaire, Chateaubriand), Rennes, n°5, pp 153-178.

⁹ Godard, O., « Risque théorique et risque réel », *La Recherche*, février 2001, n° 339, p. 86.

¹⁰ Agence française de sécurité alimentaire des aliments (AFSSA) Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), Institut de veille sanitaire (InVS), Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), Agence Européenne des produits chimiques (ECHA).

d'information et d'éducation - est indispensable. C'est à ce seul prix que l'on pourra développer des outils et des méthodes à la fois efficaces pour appréhender les risques, et suffisamment lisibles en dehors de l'Europe pour constituer des modèles attractifs pour d'autres régions du monde, ou des instances internationales (Codex Alimentarius¹¹,...).

L'organisation de l'expertise à l'échelle internationale : le modèle du GIEC

Le modèle le plus abouti d'expertise internationale est celui du Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (GIEC). Les mandats conférés au GIEC par l'Organisation Météorologique Mondiale et le Programme des Nations unies sur l'Environnement sont très clairs : en faisant régulièrement état des résultats scientifiques publiés, l'activité du GIEC se distingue d'une part de l'activité de recherche et doit rester d'autre part à l'écart du processus de négociation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le succès du GIEC. Tout d'abord on dispose d'un corpus de données scientifiques indiscutables, mettant clairement en évidence la croissance dans l'atmosphère de la concentration de gaz à effet de serre depuis le début de l'ère industrielle. En outre, le changement climatique est un problème global pour lequel il est très difficile de discerner quels en seront les éventuels futurs gagnants et perdants, ce qui facilite la participation d'experts venant de pays différents et issus d'une communauté préalablement bien structurée.

À partir de ce constat, est-il possible d'envisager de transposer ce modèle à d'autres problématiques qui sont le lieu de fortes controverses scientifiques et qui font l'objet de négociations internationales, pour lesquelles une expertise internationale est fortement souhaitable (comme la Convention sur la diversité biologique)? Il apparaît qu'une transposition en tous points du modèle du GIEC n'est pas nécessairement souhaitable ou souhaitée¹². En particulier, lorsque des risques sont directement liés à l'usage et la dissémination de produits industriels (produits chimiques, nanotechnologies...), le caractère fortement concurrentiel des secteurs économiques impliqués nécessite de rechercher d'autres modèles que le GIEC pour la mise en commun de l'expertise sur ces risques¹³. Cela étant, l'exemple du fonctionnement du GIEC durant quinze ans, à travers l'analyse de ses succès et de ses faiblesses, devrait pouvoir contribuer grandement à la structuration du cadre d'autres communautés d'experts au niveau international. Le cadre du GIEC est en effet apparu décisif pour asseoir la pertinence, la cohérence et la légitimité de l'expertise sur le changement climatique¹⁴.

¹¹ Pascal G. (2004), "Relations between Scientific Experts and Public Policy-makers on the Area of Food", in Von Moltke, K., Weill, C. (ed.), "European Precautionary Practice" Iddri proceedings, n° 1. Iddri, 64 p. *opus cite*.

¹² Voir à cet égard les débats lors de la conférence internationale sur la biodiversité, Paris, 24-28 janvier 2005.

¹³ « Les nanotechnologies : Ethique et prospective industrielle », Jean-Pierre Dupuy, Françoise Roure, CGTI-CGM, section « Innovation et Entreprise, 15 novembre 2004, La documentation française.

¹⁴ Le Treut H. (2004), « How can Expertise be Organised at an International Level. The case of IPCC », in Von Moltke, K., Weill, C. (ed.) (2004), "European Precautionary Practice", Iddri proceedings, n° 1, pp 33-35, *opus cite*.

Bibliographie

Travaux de l'Iddri sur la science, l'expertise scientifique et la précaution

Weill, C., *L'expertise dans les champs du principe de précaution*, Iddri, collection « Les Notes de l'Iddri », 2003, n°3.

Henry, C., Henry M., *L'essence du principe de précaution : la science incertaine mais néanmoins fiable*, Iddri, collection « Les séminaires de l'Iddri », 2003, n°11

Von Moltke, K. et Weill, C., *European Precautionary Practice / Les pratiques européennes de précaution*, Iddri, collection « Les actes de l'Iddri », 2004, n°1.

Le Treut, H., Hallegatte, S., Hourcade, J-C., Van Ypersele, J-P., Weill, C. (édition), *Sciences du changement climatique - Acquis et controverses*, Iddri, septembre 2004.
<http://www.iddri.org/iddri/html/publi/publi.htm>

Weill, C., *European Proposal for Chemicals Regulation : REACH and Beyond / Proposition de règlement européen des produits chimiques : enjeux et perspectives*, Iddri, collection « Analyses », 2005, n°3.

Henry, C., Développement durable et propriété intellectuelle : comment l'Europe peut contribuer à la mise en œuvre des accords Adpic ?, Iddri, Collection « Idées pour le débat », 2005, n° 3.

CAT&E, Report *Science and Precaution*, Claire Weill revue bibliographique commentée et identification d'axes de recherche, 2005.
<http://www.cat-e.org> (-> Reports -> Science and Precaution)

Autres publications de Claire Weill sur le ce même thème

Weill, C., "Can consultation of both experts and the public help developing public policy? Some aspects of the debate in France", *Science and Public Policy*, 2003, vol. 30, n° 3, p.199-203.

Weill, C., *Les citoyens face aux risques*, Iddri, collection « Idées pour le débat », 2007, n°6.