



Doc. 12873

20 janvier 2012

La nécessité d'expertises indépendantes et crédibles

Rapport¹

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Rapporteur: M. Cezar Florin PREDA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Pour être crédibles et fiables, les expertises menées dans des domaines tels que l'environnement, la santé, l'énergie, les finances ou la protection civile doivent être indépendantes et impartiales.

Les événements récents ont montré que les intérêts économiques et l'absence d'informations ont souvent entraîné des scandales sanitaires (sang contaminé, hormone de croissance, amiante).

Il est donc impératif, entre autres, de mettre en place des règles modèles, d'imposer la traçabilité des expertises et d'inscrire ces expertises dans un cadre collégial.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11892](#), Renvoi 3562 du 29 mai 2009.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Preda, rapporteur	4
1. Introduction	4
2. Qu'est-ce qu'une expertise scientifique?	4
2.1. Généralités	4
2.2. Cadrage des expertises	4
2.3. La particularité de l'approche scientifique	4
3. Position et rôle particulier de l'expert scientifique	5
4. Crédibilité de l'expertise	5
5. Expertise et notion de risque	6
6. L'usage de l'expertise	6
7. Commentaires autour de quelques cas particuliers	7
7.1. L'amiante	7
7.2. Les pesticides	7
7.3. Catastrophes naturelles	8
8. Conclusion et recommandations	8

A. Projet de résolution²

1. Les événements récents ont montré qu'il était primordial que les expertises menées dans des domaines tels que l'environnement, la santé, l'énergie, les finances ou la protection civile le soient de manière indépendante et impartiale.
2. Les expertises s'appuient trop souvent sur des hypothèses de cause à effet, dont toutes les répercussions ne sont pas connues. Les experts manquent ainsi du recul nécessaire et ne perçoivent pas toujours les effets et les retombées à moyen et à long terme sur l'environnement et la santé des êtres humains.
3. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire constate que les résultats de ces expertises varient selon la source du financement et que cette approche peut être différente lorsqu'il s'agit d'expertises post-événementielles qui comportent des enjeux économiques, financiers, voire politiques.
4. L'Assemblée regrette que les intérêts économiques, l'absence d'informations complètes et transparentes aient abouti à de nombreux scandales sanitaires (sang contaminé, hormone de croissance, amiante, etc.) avec des répercussions graves sur la santé des êtres humains.
5. L'Assemblée estime qu'un cadre juridique permettrait de renforcer la crédibilité des expertises, en empêchant les pressions extérieures.
6. L'Assemblée estime que pour assurer une expertise transparente et indépendante, celle-ci devra également faire l'objet d'un débat contradictoire et elle encourage vivement l'implication de représentants des universités, du monde de la recherche scientifique et technologique et des organisations non gouvernementales, soit en tant qu'experts, soit en qualité d'observateurs.
7. L'Assemblée souligne également la nécessité d'établir une traçabilité des expertises qui constituerait ainsi un moyen d'assurer leur indépendance.
8. L'Assemblée invite par conséquent les gouvernements des Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe:
 - 8.1. à avoir recours à des experts indépendants, notamment dans les domaines nécessitant des connaissances scientifiques et techniques approfondies;
 - 8.2. à créer un fond public destiné à financer les expertises dites sensibles;
 - 8.3. à élaborer un guide de bonnes pratiques et créer un comité multidisciplinaire de haut niveau chargé de veiller au respect des règles de déontologie;
 - 8.4. à mettre en place un système de consultation avec des représentants de la société civile;
 - 8.5. à éviter tout conflit d'intérêts, par le biais d'une déclaration, notamment pour les expertises dites sensibles;
 - 8.6. à mettre en place un système de traçabilité des expertises afin d'assurer plus de transparence et d'indépendance;
 - 8.7. à veiller à assurer un suivi des conséquences des conclusions des expertises;
 - 8.8. à diffuser systématiquement les conclusions des expertises;
 - 8.9. à créer des comités mixtes lorsqu'il s'agit d'expertises à caractère transfrontalier;
 - 8.10. à adopter des procédures visant à assurer la transparence et l'information du public.

2. Projet de résolution adopté par la commission à l'unanimité le 28 novembre 2011.

B. Exposé des motifs, par M. Preda, rapporteur

1. Introduction

1. L'indépendance et l'impartialité des expertises sont une condition sine qua non de leur fiabilité et de leur légitimité. Malheureusement, des événements récents nous ont démontré que ces expertises n'étaient pas toujours entreprises de manière indépendante. Il est bon de rappeler que l'étymologie du mot «impartialité» implique que l'avis rendu ne soit pas celui d'une seule partie mais qu'il ait fait l'objet d'un débat collectif, entre deux parties au moins.

2. Qu'est-ce qu'une expertise scientifique?

2.1. Généralités

2. Une expertise est une investigation qu'un tiers, généralement une institution publique, confie à une personne ou à un groupe de personnes détentrices d'un savoir et éventuellement d'un savoir-faire dans le domaine concerné.

3. Il y a nécessité d'expertise lorsqu'une prise de décision implique la connaissance d'un champ qui n'est pas ou pas suffisamment du domaine de la connaissance commune. Lorsque le domaine concerné présente un caractère scientifique avéré, il est d'usage de faire appel à un ou plusieurs acteurs du secteur concerné et éventuellement des secteurs connexes. L'expertise va donc s'installer comme un trait d'union entre la connaissance et la décision politique.

4. Il est d'usage également qu'une expertise soit demandée en cas de catastrophes naturelles ou autres, ayant des répercussions graves sur l'environnement et la santé des individus.

2.2. Cadrage des expertises

5. La première question qui se pose est celle de savoir qui est à l'origine de la demande d'expertise et qui va la financer. En effet, dans la pratique, l'on constate très souvent que les résultats d'une expertise varient selon les suites qu'on veut y donner, notamment lorsque les commanditaires ont des intérêts directs dans le domaine soumis à expertise. Cela vaut aussi et surtout en matière d'expertise scientifique. L'approche est, en revanche, très différente lorsqu'il s'agit d'entreprendre des expertises postévénementielles et particulièrement postcatastrophes. En effet, les enjeux sont économiques, financiers, voire politiques.

2.3. La particularité de l'approche scientifique

6. L'approche scientifique présente des particularités. Elle fonctionne selon une structure qui lui est propre et avec un langage et des codes spécifiques.

7. Appréhender une situation de façon scientifique implique la construction d'un modèle analytique, c'est-à-dire un ensemble de processus abstraits qui rendent compte du comportement d'une situation réelle. Un modèle s'appuie forcément sur la prise en compte d'un nombre limité de paramètres, ce choix, souvent occulté, est crucial et forcément contestable. Le modèle s'appuie sur des hypothèses et tient compte des paramètres pris en compte dans son élaboration.

8. Les résultats donnés par ce modèle sont ensuite confrontés aux résultats connus. Il sera ensuite présenté (et/ou publié) devant une assemblée de scientifiques. Le modèle proposé fait alors l'objet d'une investigation collective, son auteur étant amené à répondre aux questions de ses pairs. Il arrive que plusieurs modèles soient développés pour une même situation.

9. Les modèles servent d'outils de prédiction et de simulation pour des situations futures éventuelles.

10. La question de l'adaptation d'un modèle donné à une autre situation est rarement soulevée. Un modèle, si perfectionné soit-il, est toujours limité à une situation particulière, souvent idéale. Le modèle de la chute libre, par exemple, fait abstraction des frottements. Les modèles devant rendre compte des frottements sont actuellement plus ou moins performants. Rendre compte, de façon précise, de la chute d'un objet est quelque chose de très difficile, du fait du nombre important de paramètres à prendre en compte. Pour un modèle climatique, le nombre de paramètres est encore plus important et son élaboration sera d'autant plus délicate.

11. Les modèles ainsi élaborés vont permettre de prédire l'évolution d'une situation. Cette prédiction se fait sur la base des données expérimentales exploitées par le modèle. La justesse de ces données va fortement influencer les résultats fournis par le modèle. Citons comme exemple les modèles de prévision climatique. Dans son rapport de 2007 sur les changements climatiques, le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) s'appuie sur l'évolution des températures relevées de 1850 à nos jours. Les températures sont relevées de façon précise depuis cinquante à soixante-dix ans; les valeurs antérieures ne présentant donc pas la même précision, les résultats fournis par les différents modèles seront donc peu précis. La fiabilité des résultats obtenus, en l'espèce qu'il est «probable que la Terre soit en phase de réchauffement», doit être évaluée et cette probabilité doit être chiffrée. A ce sujet, on pourra être surpris de constater que les températures annoncées par le GIEC pour les années 1850 sont précises au dixième de degré près!

12. Les scientifiques ont l'habitude de manipuler des modèles. Ils en connaissent les limites et, de ce fait, savent que la crédibilité du résultat donné par le modèle est limitée. Cette crédibilité fait d'ailleurs souvent l'objet d'un chiffrage: par exemple, la localisation par GPS se fait à quelques mètres près.

13. Cet aspect est souvent méconnu du public non scientifique et celui-ci attend souvent un résultat parfaitement exact et incontestable.

14. Les situations physiques réelles sont extrêmement complexes à modéliser, donc à appréhender scientifiquement. Le cycle de l'eau présente encore des zones d'ombre; dire exactement pourquoi telle ou telle forêt présente des signes de faiblesse est scientifiquement impossible; dire ce que va devenir chaque molécule de cet engrais versé aujourd'hui dans ce champ l'est tout autant. En revanche, les centres d'étude climatique disposent d'un nombre important de données, comme par exemple les concentrations en soufre, en CO₂ dans l'atmosphère, ces données permettant d'avancer des hypothèses, de tirer des sonnettes d'alarme, mais rien de plus d'un point de vue scientifique. Le processus d'appréhension scientifique est forcément limité par la multiplicité des facteurs qui interviennent dans les processus naturels.

15. Notons, enfin, que le travail de recherche scientifique est piloté par le groupe scientifique lui-même et non par l'extérieur. L'orientation des nouveaux travaux se fait souvent en fonction des résultats des travaux précédents. Le cheminement suivi pour établir une nouvelle loi ou un nouveau modèle est rarement linéaire.

3. Position et rôle particulier de l'expert scientifique

16. L'expertise est souvent demandée par une instance décisionnelle à un scientifique ou à un groupe de scientifiques, qui font habituellement partie d'un organisme public de recherche externe à l'instance décisionnelle. C'est le cas, par exemple, en France, avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Le scientifique se situe alors à l'interface entre la connaissance et la décision politique. Il doit intégrer la connaissance scientifique au processus de décision.

17. Le scientifique est alors confronté à une situation inhabituelle pour lui, qui consiste à répondre à une question, dans un délai fixé, dont la réponse doit obligatoirement permettre de prendre, ou au moins d'aider à prendre une décision. Dans un contexte scientifique, répondre «je ne sais pas» convient parfaitement. Dans le cadre d'une expertise, cette réponse est plus délicate à formuler et souvent inacceptable pour l'instance décisionnelle.

18. Celle-ci a besoin au moins d'un pseudo-engagement ou au minimum d'un diagnostic.

19. Bien souvent, le scientifique, devenu expert, sera alors amené à aller au-delà des réponses données par les analyses scientifiques; il va donner son propre avis, celui qui normalement n'engage que lui et ses convictions propres.

20. Citons, pour illustrer le propos, les réponses apportées par le GIEC en 1990 concernant l'avenir du climat: «Les calculs nous donnent la conviction que...», «nous estimons que...». Dans ce cas particulier, les modèles et leurs résultats sont entachés d'importantes incertitudes et d'un point de vue scientifique, la seule réponse correcte est «nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui d'apporter une réponse scientifique à la question posée». Mais le groupe va plus loin et donne son avis, il dépasse ou plutôt transgresse son rôle scientifique pour satisfaire son rôle d'expert.

4. Crédibilité de l'expertise

21. Se pose alors naturellement la question de la crédibilité d'une expertise scientifique. Le scientifique ou son groupe, pour répondre à la question posée, sera obligatoirement amené à aller au-delà des résultats purement techniques. Cela n'est pas reprochable en soi mais doit être clairement identifié; il ne s'agit plus du

résultat d'une analyse technique incontestable mais de la conviction du groupe qui, elle aussi, a son importance. Il faut que la différenciation entre résultats scientifiques et conviction soit clairement faite. Le «je ne sais pas» scientifique doit être réhabilité et non pas dénigré.

22. Faut-il, pour obtenir une expertise crédible, la confier à un seul expert ou constituer un collège d'experts? Le choix des experts est crucial et c'est tout le nœud du problème. Dans ce contexte, il apparaît primordial d'éviter une hyperqualification comme garantie de qualité, qui est souvent synonyme de spécialisation importante, alors qu'une expertise, au contraire, nécessite des connaissances pluri- et transdisciplinaires.

23. L'expertise apparaît manifestement comme une discipline qui a ses propres exigences. Or, elle n'est pas actuellement reconnue comme telle. Il est important de définir les compétences propres à l'expertise. Une partie des scientifiques travaillant dans les laboratoires pourraient alors collaborer de façon quasi-permanente au travail d'expertise. Des thèmes comme «l'eau» ou «le pétrole» pourraient faire l'objet de travaux permanents, avec publications, débats disciplinaires et publics.

24. Un autre écueil à éviter est celui du conflit d'intérêts. La plupart des chercheurs ont besoin, pour leurs travaux, de trouver des financements autres que les financements publics (souvent insuffisants). Cela les amène à travailler pour des groupes d'intérêts privés. Ces derniers font appel aux meilleurs spécialistes dans le domaine qu'ils développent. Dans le cadre d'une expertise, il serait alors dommage de se priver de ces compétences uniquement parce qu'elles profitent aussi à un groupe privé impliqué dans la nature de l'expertise. Il faut, bien entendu, être conscient des conflits d'intérêts potentiels et évaluer leur compatibilité avec l'expertise spécifique.

25. La question se pose de savoir s'il faut ou non des experts dits indépendants, des experts gouvernementaux ou des experts dépendants spécialisés. Ces trois catégories présentent des avantages et des inconvénients. Mais le choix de la catégorie dépend avant tout de la nature de l'expertise à effectuer et des personnes ou des organisations directement impliquées.

26. Il est également important de définir de manière précise le terme «indépendance».

27. Reste à étudier la méthodologie suivie pour construire l'expertise. Il apparaît nécessaire de constituer des groupes dont les scientifiques ont, a priori, des avis divergents. Le groupe doit être au moins constitué de deux sous-groupes, l'un qui défend la cause, l'autre qui a une position inverse. La controverse scientifique est indispensable à la bonne marche de l'analyse.

28. Dans ce cadre et compte tenu de la nature des questions posées dans le cadre d'une expertise, il paraît intéressant de créer «un espace public de l'expertise». Le caractère public constitue une sorte de miroir critique.

29. Notons que cette démarche est différente de celle souvent pratiquée, à savoir une expertise suivie d'une contre-expertise. Cette méthode exclut la mutualisation des réflexions.

5. Expertise et notion de risque

30. L'expertise scientifique ne supprime pas le risque; elle doit informer quant à sa présence et à sa nature. C'est là où se situe le cœur du problème. Il apparaît nécessaire de se poser la question de l'évaluation stratégique ou environnementale.

31. L'expertise postcatastrophe requiert quant à elle non seulement l'établissement des causes mais elle devrait pouvoir établir et proposer, pour l'avenir, des règles de sécurité et de prévention.

32. Il est également apparu nécessaire de se pencher sur la question des répercussions des expertises dont le résultat a une incidence transfrontalière: par exemple, une expertise en cas de construction d'un gazoduc ou d'une centrale nucléaire.

6. L'usage de l'expertise

33. Que fait-on d'une expertise? Pour répondre à cette question, rappelons-nous qu'elle est généralement demandée par une instance décisionnelle, souvent de nature politique. Il s'agit donc d'assister, d'aider le politique à prendre une décision. C'est la fonction première de l'expertise.

34. En termes de responsabilité, celle-ci est alors partagée entre le décideur et le scientifique. On peut d'ailleurs se demander si, dans quelques cas particuliers, l'expertise n'est pas commandée alors que la décision est déjà prise!

35. Une expertise peut aussi, hélas, servir les intérêts de groupes d'influence et de groupes privés à des fins financières.

7. Commentaires autour de quelques cas particuliers

36. A ce stade de la réflexion, il apparaît judicieux d'examiner certains cas particuliers, non exhaustifs.

7.1. L'amiante

37. Le problème de l'amiante constitue un exemple très parlant. Il est vrai que pendant de très longues années, certains groupes se sont heurtés à une fin de non-recevoir et n'ont pas été entendus. Grâce à l'obstination et à des expertises plus objectives et aux programmes successifs d'action de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, qui ont mis l'accent sur l'importance de la prévention et de la réduction de la pollution de l'environnement, l'amiante a finalement été considéré comme un polluant de la première catégorie, ayant des effets graves sur la santé humaine et l'environnement³.

38. La [Directive 87/217/CEE](#) du Conseil européen concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante vise à prévenir la pollution de l'environnement par l'amiante. En outre, cette substance a été incluse dans l'annexe XVII du Règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

39. Ces dispositions législatives ont pour but de protéger la santé de la population et de l'environnement, de prévenir, réduire et contrôler la pollution de l'environnement par l'amiante, de limiter la commercialisation et l'utilisation de l'amiante et des produits contenant de l'amiante, ainsi que de faire étiqueter les produits contenant de l'amiante.

40. Si les risques de l'utilisation des substances dangereuses ne sont pas gérés correctement, la santé de l'homme et la qualité de l'environnement peuvent être affectées irréremédiablement. La santé des travailleurs peut être affectée dans des modalités variées, les effets allant de légères irritations des yeux et de la peau ou l'asthme aux problèmes liés à la reproduction et aux malformations congénitales, voire au cancer. Cela peut être le résultat d'une courte exposition ou d'expositions multiples, et d'une accumulation à long terme des substances dans l'organisme.

41. Pour prévenir ou réduire les effets négatifs des substances sur l'environnement, surtout la pollution des eaux de surface et souterraines, du sol, de l'air, y compris l'effet de serre, ainsi que de tout risque pour la santé de la population, il faut procéder à une évaluation des risques du point de vue de l'environnement et de la santé de l'homme.

42. Etant donné que l'évaluation des risques est réalisée au niveau de plusieurs entités (industrie, autorités, organisations non gouvernementales (ONG)) des différences peuvent surgir quant à l'interprétation des résultats et il est important que l'évaluation des risques soit fondée sur un code d'éthique lequel pourrait constituer le point de départ pour résoudre ces dysfonctions.

7.2. Les pesticides

43. L'évaluation des risques pour l'environnement se retrouve aussi dans le cadre de l'évaluation des produits biocides, des produits pour la protection des plantes et de toute autre substance chimique, laquelle, en vertu de la quantité placée sur le marché, entre dans le champ d'application du Règlement (CE) n° 1907/2006 précité, à savoir: la procédure d'enregistrement; la procédure d'évaluation; la procédure de restriction.

44. Dans le cadre de ces procédures, on interprète toute l'information existante relative à certaines utilisations des substances qui forment l'objet de l'élaboration de certaines options de gestion des risques.

3. Voir également le rapport de l'Assemblée de 1998 «Les dangers de l'amiante pour les travailleurs et l'environnement» ([Doc. 8015](#)) et la [Recommandation 1369 \(1998\)](#).

45. En Roumanie, par exemple, dans le domaine des pesticides/produits pour la protection des plantes, conformément à la législation nationale et communautaire, le solliciteur de l'homologation de divers produits/substances chimiques qui seront utilisés, commercialisés, placés sur le marché, est obligé d'obtenir l'avis d'environnement du ministère de l'Environnement et des Forêts. Pour obtenir l'avis, le solliciteur doit déposer un dossier comprenant des données sur des aspects d'ordre écotoxicologique et sur le comportement du produit dans l'environnement.

46. Pour prévenir ou réduire les effets négatifs des pesticides/produits pour la protection des plantes sur l'environnement, surtout la pollution des eaux de surface, souterraines, du sol, de l'air, ainsi que de tout risque pour la santé de la population et de l'environnement, il est nécessaire de réaliser une évaluation des risques du point de vue de l'environnement et de la santé de l'homme. A la suite des évaluations de l'environnement, on établit:

- les restrictions vis-à-vis de l'environnement (organismes aquatiques, oiseaux, abeilles etc.);
- la distance à laquelle on peut utiliser les pesticides sans risquer de polluer les eaux de surface et souterraines;
- les mentions de risque moyen, lesquelles doivent obligatoirement se trouver sur l'étiquette des produits en question.

47. Le processus d'interprétation des résultats des évaluations des risques donne lieu à de nombreuses discussions entre les experts des Etats membres de l'Union européenne engagés dans ces procédures, discussions engendrées par diverses interprétations de la législation communautaire.

48. L'uniformité des actions des experts, basée sur un code d'éthique, pourrait être le point de départ pour résoudre ces dysfonctionnements.

7.3. Catastrophes naturelles

49. L'évaluation crédible des dégâts pendant et après les catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrain, phénomènes météorologiques dangereux, tels la sécheresse ou les incendies de forêts) a constitué un point important dans l'élaboration de la législation nationale et communautaire dans ce domaine. Cet aspect a d'ailleurs été abordé tant dans la Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation que dans la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation à moyen et long terme.

50. Les inondations qui se sont produites en Roumanie ces dernières années ont démontré que, pour évaluer les dégâts d'une manière correcte et rapide, des images satellitaires de haute résolution sont nécessaires, afin de compléter les données fournies par les commissions d'évaluation des dégâts constituées au niveau de chaque unité administrative/territoriale concernée.

51. A part les mesures d'intervention en cas d'inondation, il faut prendre en considération les événements associés, telles les pollutions accidentelles produites dans les zones résidentielles ou dans les parcs industriels durant les inondations. Pour gérer ces risques, il faut prévoir dans les budgets des autorités responsables des travaux à rôle défensif et de celles qui administrent les cours d'eau des sommes pour la dotation en matériaux et moyens d'intervention en cas de pollution.

52. Pendant les périodes de sécheresse, il faut accorder une attention particulière aux incendies de forêts qui, à côté des inondations, produisent des dégâts considérables du fonds forestier, leur inventaire correct restant à la base de la réhabilitation des zones affectées.

8. Conclusion et recommandations

53. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement qu'il est urgent d'établir des règles modèles visant à définir le cadre dans lequel une expertise doit se placer, afin que les résultats finaux ne puissent être contestés.

54. Il est incontestable que les experts ne pourront pas toujours mesurer toutes les conséquences et l'impact sur l'homme et l'environnement de ce qui leur est soumis pour expertise et qu'il restera toujours une incertitude.

55. C'est la raison pour laquelle il apparaît clairement que ces expertises doivent se faire dans un cadre collégial, en y incluant des groupes de scientifiques avec des avis, a priori, divergents ainsi que les acteurs de la société civile.

56. En outre, la traçabilité des expertises permettra également d'assurer plus de transparence et d'indépendance.

57. Enfin, il serait judicieux d'avoir des experts spécialisés, notamment dans les domaines nécessitant des connaissances techniques et d'élaborer un guide de bonnes pratiques à leur attention. Ces experts pourraient être encadrés par un comité de sages qui veillerait à la bonne application des règles de déontologie.