

FORUM OREE D'EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE

La genèse de l'idée :

Lors du colloque « *Des experts légitimes pour un vrai débat* » organisé par Orée et Valeurs Vertes, en novembre 2005, dans le cadre des 10èmes entretiens écologiques du Sénat, il est apparu que l'expertise traditionnelle ne rendait pas totalement les services attendus d'elle, à savoir **mettre en place un processus permettant d'aboutir, à un moment donné, à l'avis le meilleur possible sur une question** pour fonder une décision importante.

En effet, il est devenu difficile pour l'élu, l'entrepreneur ou le militant associatif de justifier une décision par un avis d'expert sans voir immédiatement celui-ci contesté ou mis en doute par un avis d'expert en sens inverse, ce qui conduit actuellement à une situation de blocage ou d'immobilisme dans de nombreux domaines. A l'inverse, il peut être tout aussi difficile de remettre en cause une pratique acquise de longue date ; d'autant qu'il n'existe pas d'outil d'action ou de mécanisme de protection pour le donneur d'alerte.

En conclusion de ce colloque, Madame Sylvie BENARD, présidente de l'Association Orée, a mis en évidence le besoin crucial de faire évoluer l'expertise traditionnelle. A cet effet, elle a proposé **la création d'un « lieu transversal, multi-acteurs, multi-compétences, ouvert à tous » et, de ce fait, innovant et indépendant, un centre d'expertise pour un débat démocratique, pour provoquer et structurer le débat d'experts.**

Le présent document, résultant des travaux d'un groupe au sein d'Orée, vise à donner quelques orientations pour la mise en place concrète d'un Forum Orée d'expertise environnementale.

Constat :

Il ne peut exister de vérité d'expertise incontestable mais seulement une approche raisonnée de la réalité fondée sur un dialogue.

Champ de l'expertise : l'environnement

Le champ d'expertise est limité au domaine de l'environnement, dans une démarche de développement durable au sens de l'article 6 de la Charte de l'environnement :

*« Les politiques publiques doivent promouvoir un **développement durable**. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'**environnement**, le **développement économique** et le **progrès social**. »*

En outre, les préoccupations de **santé publique** constituent un objectif prioritaire.

Comme l'a déjà esquissé l'Académie des sciences :

*« La diversité, la complexité et la gravité des problèmes soulevés, la nécessité aussi d'un large débat plaident pour la mise en place d'une structure capable de les envisager dans toutes leurs dimensions éthique, scientifique, économique et juridique. **Un « Comité consultatif national de l'environnement »** devrait comprendre des représentants des milieux scientifiques, économiques et juridiques, ainsi que des milieux associatifs, de la société civile, des grandes familles politiques et des grands courants de pensée. »*

Les expertises devront couvrir trois approches possibles de la question soumise :

- ▲ Scientifique et technique,
- ▲ Social et sociétal,
- ▲ Economique et financier.

Objectif du Forum Orée d'expertise environnementale :

Favoriser et garantir les conditions d'une expertise d'excellence, impartiale et indépendante au moyen d'une **méthodologie originale** faisant appel, au-delà des experts, à un comité d'éthique, à un garant, à un animateur et à des relations d'un genre nouveau avec les médias.

Comme ni l'impartialité ni l'indépendance ne se décrètent mais dépendent du regard de tiers, il convient d'identifier dès le départ les partialités à proscrire et les dépendances à éviter.

Par exemple, **l'expert ne doit jamais être unique**, il ne doit dépendre ni de l'auteur de la saisine du forum, ni de ses détracteurs éventuels, ni d'un pouvoir public ou privé ayant intérêt à la solution de la question posée. **L'expertise doit toujours être pluridisciplinaire.**

Le comité d'éthique :

Le comité d'éthique est la clé de voûte du système proposé.

Il élabore les règles méthodologiques du débat au sein du Forum Orée d'expertise environnementale.

Il désigne en son sein le garant de chaque débat d'expertise.

Ses membres, bénévoles, sont issus des trois secteurs en conflit potentiel sur les questions environnementales, à hauteur d'un tiers pour chaque secteur :

- ▲ le secteur public (administrations, organismes de recherche, collectivités territoriales, élus...),
- ▲ le secteur de l'entreprise,
- ▲ le secteur associatif (associations reconnues d'utilité publique ou similaires, mouvements politiques).

Ses membres sont soumis aux mêmes déclarations que les experts.

Qui est expert ?

Le *Petit Robert* fournit trois définitions de l'expert :

- × Celui qui par l'expérience, par la pratique, a acquis une grande habilité,
- × Spécialiste,
- × Personne choisie pour ses connaissances techniques et chargée de faire des examens, des évaluations à propos d'un fait, d'un sujet précis.

Ces trois définitions font ressortir :

- × Que l'expertise résulte aussi bien d'une formation que d'une pratique,
- × Que **l'expert est choisi à raison de la perception que l'autorité qui le désigne a de sa qualité d'expert.**

D'où la difficulté à sélectionner les meilleurs experts et à ne pas compromettre l'indépendance de l'expertise dès le choix de l'expert.

Mais il est possible d'aller au-delà de ces premiers éléments pour ambitionner une **expertise indépendante, contradictoire et objective** en alliant la **compétence** au **pluralisme** des experts ; en veillant à ce que l'expert jouisse à la fois de sa **liberté de recherche** et de sa **liberté d'expression**.

Moyens proposés pour une expertise indépendante et impartiale

- ▲ Identifier tout lien de dépendance, notamment financière, entre le demandeur d'avis et l'expert, cela pour supprimer le risque d'une influence sur l'avis formulé.
- ▲ Identifier tout lien entre le choix de l'expert et le demandeur d'avis, pour éviter le risque d'orientation préalable de l'avis à partir des positions connues de l'expert sur la question.
- ▲ Garantir l'impartialité de l'expertise grâce à la mise en place d'un collège d'experts aux avis contraires ou divergents, par la reconnaissance préalable par chaque expert de ses sources d'influences ou d'intérêts puis par un contrôle permanent du caractère impartial et contradictoire du débat.

Le financement doit couvrir notamment les dépenses liées aux :

- * charges structurelles : personnel permanent, locaux, communication extérieure...
- * charges spécifiques à l'expertise : rémunération des experts et frais annexes (locations de salles, frais de transport,...).

Il est envisagé **un financement par l'expertise** pour éviter tout risque de suspicion de manque d'indépendance lié à un subventionnement ou une prise de participation quelconques.

Engagements de l'expert

L'expert est une personne physique. Il est engagé dans le cadre d'un contrat avec la personne morale plate forme d'expertise et les dispositions du Cahier des Clauses Administratives Générales des Prestations Intellectuelles (CCAG PI) s'appliquent.

Au-delà de la déontologie « traditionnelle » (pertinence, fiabilité, indépendance, transparence, confidentialité) l'expert :

- ▲ **déclare les fonctions et pratiques** qui justifient sa qualité d'expert en relation avec la question posée (période, structure, fonction exercée, cas d'espèce rencontrés),
- ▲ **précise les intérêts directs et indirects** qu'il défend ou qu'il a défendu dont il dépend ou dont il a dépendu,
- ▲ **s'engage personnellement :**
 - * **à participer** à chacune des réunions du débat d'expertise ainsi qu'à la réunion de synthèse,

- × **à favoriser un débat** respectueux, constructif et argumenté, dans lequel il communique *in extenso* les sources de ses informations (sans en transmettre le contenu si elles sont confidentielles ou si elles ne lui appartiennent pas) afin de permettre aux parties de vérifier leur validité directement auprès des sources citées,
- × **à mentionner l'ensemble des informations** dont il dispose ayant un intérêt pour le débat,
- × **à signer la synthèse des débats**, qui devra mentionner les désaccords rencontrés,
- × **à ne pas remettre en cause l'avis formulé** sur la base d'informations en sa possession lors du débat,
- × **à ne pas utiliser les informations** échangées lors du débat à des fins personnelles ou professionnelles.

Tout expert qui ne respecterait pas ces engagements s'exposerait, sur signalement du garant des débats, à être :

- × inscrit sur une liste publique d'experts défaillants par le comité d'éthique, précisant les écarts constatés ;
- × poursuivi, le cas échéant, pour non respect du contrat.

Le demandeur d'avis

Le questionneur est une personne physique ou morale disposant :

- × soit des **moyens de financement** nécessaires à une l'expertise,
- × soit de la **signature de plus de 50 000 personnes physiques** désireuses de donner une alerte ; dans ce cas, la réalisation de l'expertise dépend de l'octroi de fonds publics.

La méthodologie du débat d'expertise

Le débat d'expertise Orée pourrait être conçu comme **une opération de déminage** rendant possible la discussion sur **tous les thèmes** et avec **tous les interlocuteurs**, ce qui suppose des étapes préalables consistant à :

- se mettre d'**accord sur les mots** – y compris avec les médias pour ne pas laisser à ceux-ci le soin de les interpréter – à l'occasion d'échanges approfondis ;
- **cerner les images préconçues** que chaque interlocuteur a de l'autre pour les analyser et les rendre inoffensives.

Cette méthodologie devrait permettre d'élaborer un mode de dialogue sur mesure pour chaque débat d'expertise organisé.

Les réunions des experts sont coordonnées par un animateur du débat d'expertise, employé à plein temps par le forum, chargé de préparer, d'animer, de coordonner et de retranscrire le débat.

L'action de l'animateur consiste en une obligation de moyens : réunir les bons experts et en tirer le meilleur.

Son action est complétée par celle d'un autre acteur : le garant de l'excellence de la tenue du débat d'expertise.

Le garant du respect de la charte de débat du Forum Orée d'expertise environnementale assiste aux réunions mais sans y prendre part.

La mission du garant : c'est d'abord **observer le respect des règles méthodologiques** fixées par la charte du Forum Orée d'expertise environnementale (caractère ouvert, contradictoire, international du débat d'expertise) et **identifier les dysfonctionnements éventuels**.

- **Avant** chaque réunion, le garant reçoit communication de la liste des participants, du questionnaire, du dernier état des propositions émises, des oppositions, des convergences, des rapports de force ;
- **Pendant** le débat, le garant assiste à l'intégralité des échanges mais sans y prendre part, même pas comme animateur de complément ;
- **Après** chaque réunion, le garant communique à l'animateur ses observations dont certaines pourraient avoir un caractère impératif.

Il incombe également au garant de **déclencher la mise sous protection d'un donneur d'alerte** fragilisé par son apport au débat d'expertise.

Le garant pourrait être choisi parmi les membres seniors du comité d'éthique du Forum Orée de l'expertise en fonction de son expérience en matière de débats.

Au cours de la phase d'expertise, il est prévu au minimum **deux réunions de débat** espacées d'une période minimale d'un mois ; la première consacrée à la présentation des arguments de chacun, la seconde à la présentation des contre arguments de chacun.

A la suite des deux réunions de débats, le principe de l'organisation d'**auditions** peut être décidé.

La liste des personnes à entendre doit résulter d'un accord unanime.

Une réunion de synthèse présente les points éclairés par le débat, et les points où une opposition ou des doutes persistent, en précisant les investigations complémentaires qu'il serait nécessaire de mener.

Aucune décision n'est prise au moyen d'un vote. La **recherche du consensus** doit être l'objectif. En cas d'impossibilité à obtenir le consensus, les **réserves** ou les **avis contraires** sont incorporés de plein droit à l'avis rendu.

Le déroulement du débat d'expertise Orée

1. Question posée par le demandeur d'avis

1.1 Est-ce une question fermée dans le domaine environnemental ?

- Non : fin de l'expertise

- Oui :

2. Phase d'étude préalable

2.1 **Désignation du garant** du débat d'expertise (par le comité d'éthique)

2.2 **Désignation de l'animateur** du débat d'expertise (par le comité d'éthique)

2.3 Élaboration du **plan de financement** de la phase d'étude préalable

2.4 **Étude bibliographique** sommaire

2.5 Établissement de la liste des **personnes à entendre**

2.6 Établissement de la liste des **personnes envisageables pour constituer le collège des experts**

2.7 **Audition des médias par le comité d'éthique** sur leur perception de la problématique de la question et son écho dans l'opinion

2.8 Conclusion du comité d'éthique sur la **pertinence de l'étude**

- Non : fin de l'expertise

- Oui :

3. Lancement du débat d'expertise

3.1 Élaboration du **plan de financement**

(comprenant éventuellement des fonds publics si la question est d'intérêt général)

3.2 **Choix des experts à retenir** sur la liste des experts potentiels

3.3 **Désignation des experts**

3.4 **Déclaration d'intérêts des experts**

3.5 **Modifications éventuelles de la liste des experts désignés** en fonction des déclarations d'intérêts recueillies

3.4 **Étude bibliographique critique** conduite par les experts

3.5 Établissement de la **liste des personnes à entendre**

4. Débat d'expertise

Ce débat est organisé par l'animateur de chaque forum et se déroule en présence du garant du débat d'expertise

4.1 **Première séance d'audition et de débat** des personnes sélectionnées par les experts

4.2 **Seconde séance d'audition et de débat** des personnes sélectionnées par les experts

(ces deux séances pourraient être ouvertes ou non à la presse, publiques ou non)

4.3 **Audition des médias** sur leur perception de l'évolution de la problématique de la question au regard du déroulement de l'expertise

4.4 **Réunion de synthèse** du débat

4.5 Élaboration et signature par les experts de la **synthèse des débats**

4.6 Élaboration d'un **projet de conclusion** du débat d'expertise

4.7 **Conclusion** du débat d'expertise

5. Remise des conclusions du débat d'expertise au demandeur d'avis

5.1 **Conférence de presse** à la discrétion du demandeur d'avis

5.2 **Communication** éventuelle des conclusions du débat d'expertise aux pouvoirs publics concernés

5.3 **Alerte** éventuelle donnée par le demandeur d'avis

5.4 **Alerte** éventuelle donnée par le Forum Orée d'expertise environnementale - à l'initiative de son comité d'éthique – sollicité par le demandeur d'avis

5.5 En cas de nécessité publique, **alerte** éventuelle donnée par le Forum Orée d'expertise environnementale - à l'initiative de son comité d'éthique - avec ou sans l'accord du demandeur d'avis

Un débat d'expertise Orée numéro zéro ?

Pour tester en vraie grandeur le bien-fondé de la méthodologie d'expertise exposée ci-dessus et le caractère réaliste d'un débat d'expertise répondant à des exigences qualitatives aussi élevées, l'Association Orée a décidé de tester en vraie grandeur un débat d'expertise numéro zéro dont le **thème** serait : « **La création d'un forum de**

l'expertise répondant aux critères de qualité définis par le groupe de travail de l'Association Orée est-elle possible ? ».

Pour réaliser cette expérience, un jeu de rôle serait organisé avec :

- la Présidente de l'Association Orée dans le rôle du client demandeur d'avis saisissant le Forum Orée d'expertise environnementale du sujet énoncé ci-dessus ;
- les membres de l'association ayant participé à la réflexion sur la création de ce forum dans le rôle des membres du comité d'éthique,
- un des membres du comité d'éthique dans le rôle de l'animateur,
- de vrais experts pour constituer le collège des experts et sélectionner des personnes à entendre,
- de vrais journalistes dans le rôle des médias.

Comme pour les expertises ultérieures, une liste des experts à réunir serait dressée, un budget établi, des auditions menées, des journalistes associés et informés...