

Le retour d'expérience sur la démarche engagée et sur d'autres menées, à l'exemple de celle de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire sur radioactivité et leucémie de l'enfant mérite réflexion (M. Ledrans et coll et A. Sugier et coll), car l'organisation des expertises pose l'exigence simultanée de la qualité et du partage. Deux objectifs majeurs sont au cœur des préoccupations des agences de sécurité sanitaire : assurer l'excellence de l'expertise et partager avec les citoyens ces analyses et ces savoirs.

Pour renforcer la qualité de l'expertise sur les risques environnementaux, cinq instituts (Institut de veille sanitaire-InVS, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire-IRSN, Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail-Afsset, Institut national de l'environnement industriel et des risques-Ineris, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité-Inrets) se sont engagés en 2006 à définir et soutenir les conditions indispensables à cette exigence de qualité, en particulier l'indépendance et la pluralité de l'expertise.

Mais, pour que cette démarche soit reconnue, et que la confiance vis-à-vis de cette expertise soit réelle, il faut associer, le plus en amont possible la société civile, généralement regroupée dans un cadre associatif, pour définir clairement les objectifs poursuivis par l'expertise, partager les limites de la méthode, progresser pas à pas dans l'analyse des résultats, et surtout peut-être, savoir partager les doutes et les incertitudes, souvent, le lot quotidien de l'évaluation en santé environnementale.

Il faut que le doute ou l'incertitude scientifiques ne soient pas synonymes de manque de qualité, de clarté ou de courage de l'expertise, ni surtout de manque de compétence. La bonne réponse ne saurait être par définition la réponse attendue par ceux qui sont les plus touchés, et qui se considèrent, peut-être légitimement, comme victimes.

Pour cela la démarche d'expertise partagée nécessite une contribution active des sciences sociales, aux côtés des épidémiologistes, des biostatisticiens, des métrologistes, car les vérités complexes des interactions entre la santé et l'environnement, la recherche des liens de causalité, nécessitent d'intégrer nos comportements et nos représentations sociales de la santé, comme des facteurs déterminants de nos analyses.

L'accès à l'information, à toute l'information disponible, est un droit fondamental des citoyens. La mise en ligne systématique de tous les résultats disponibles est un point de transparence indispensable. Mais, il n'est pas suffisant. Il faut privilégier les lieux de débat, car la transparence sur des résultats ne lève pas les questions d'interprétation. Et c'est du débat que naîtra aussi la confiance.

L'expertise institutionnelle confrontée aux parties prenantes

Annie Sugier (annie.sugier@irsn.fr)

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, Fontenay-aux-Roses, France

Résumé / Abstract

En s'appuyant sur le déroulement du processus d'évaluation des risques mené à chaud dans le cas de l'École maternelle de Vincennes et sur l'apport de l'expertise pluraliste telle qu'elle a été mise en œuvre dans le cadre du Groupe radioécologie Nord-Cotentin, l'article met en évidence le rôle particulier des organismes d'expertise publics.

Il est rappelé que, à la suite d'un certain nombre d'accidents ou de crises, les pouvoirs publics français ont créé des instituts publics chargés de la prévention des risques dont les activités se situent en amont de la décision. L'un des rôles de ces organismes est d'ouvrir leur expertise aux autres acteurs de la société. Cette fonction est d'autant plus importante que, comme le démontrent les enquêtes d'opinions citées dans l'article, les différentes crises qui se sont succédées se sont traduites par un déficit de confiance à l'égard des acteurs institutionnels, même s'ils sont crédités d'un bon niveau de compétence.

Rendre accessible l'expertise publique ne signifie pas que l'objectif visé est d'imposer le monopole de celle-ci. Il s'agit au contraire, notamment dans des cas complexes ou potentiellement litigieux, de construire le débat pluraliste. L'article commente successivement les recommandations du Comité, de la précaution et de la prévention, comité placé auprès de la ministre chargée de l'environnement, qui mettent l'accent sur le « partage de l'expertise » et l'expérience acquise par le groupe d'expertise pluraliste chargé de traiter une polémique scientifique suscitée autour de l'usine de retraitement des combustibles nucléaires à La Hague.

L'article conclut en mentionnant les réseaux d'échanges d'informations qui se développent en Europe concernant ce qu'il est convenu d'appeler la « nouvelle gouvernance des activités à risque » ainsi que les alliances se construisant entre les organismes d'expertise publics.

Institutional expertise faces the real actors

The article demonstrates the special role of bodies of public expertise on the basis of the application of the risk assessment process carried out on-site at the Nursery school in Vincennes and the multiple sources of expertise implemented within the North Cotentin Radio-ecology group.

It is reminded that, subsequent to a certain number of accidents or crises, French public authorities created public institutes responsible for the prevention of risk downstream of decision-making. One of the roles of these bodies is to open up their expertise to other actors in the society. This function is particularly important, as shown in public enquiries mentioned in the article, as the different crises having occurred have led to a lack of trust in institutional actors, even if they are considered to have a good standard of competence.

Making public expertise accessible does not mean that the set target is to impose a monopoly. On the opposite, particularly with complex cases or potential litigation, the aim is to construct pluralist debate. The article successively comments on the recommendations of the Committee for Precaution and Prevention, Committee reporting to the Minister of the Environment, which focuses on the "sharing of expertise" and experience acquired by the group of pluralist expertise responsible for discussing the scientific controversy existing concerning the processing plant for nuclear fuels at La Hague.

The article concludes by highlighting the development of networks for the exchange of information in Europe, concerning what is referred to as the "new governance of high-risk activities" and the collaborations set up between public institutions for expertise.

Mots clés / Key words

Expertise pluraliste, expertise publique, risques sanitaires, participation des parties prenantes / *Pluralistic expertise, public expertise, health risks, stakeholders' participation*

L'initiative du BEH mérite d'être saluée. En publiant trois articles sur « l'affaire » des cancers pédiatriques des enfants fréquentant une école maternelle de Vincennes, le BEH met en lumière à l'adresse du monde de la santé publique, toute la complexité d'un processus d'évaluation des risques mené « à chaud ».

Il est important en effet de mieux comprendre les exigences contradictoires, auxquelles se trouvent confrontés les scientifiques dans ce type de situation à partir du retour d'expérience décrit par ceux qui ont eu à gérer une telle crise. L'enjeu est de réussir à réconcilier les attentes sociales de groupes de populations qui, à juste titre se sentent directement concernés par la crise, avec les mécanismes de traitement de la crise mis en place par les pouvoirs publics.

Le cœur du sujet en débat est scientifique : il s'agit *in fine*, en s'appuyant sur les meilleures connaissances disponibles sur les effets des sources de pollutions incriminées, sans en gommer les incertitudes, de comparer les risques correspondants pour une population déterminée avec les effets réellement observés.

Les organismes d'expertise publics sont les premiers mobilisés. Ils ont à affronter un déficit de confiance. L'une des voies envisagées à la fois pour renforcer la qualité de l'expertise mais aussi pour reconstruire la confiance est le dialogue avec des expertises d'origine diverses.

Les organismes d'expertise publics

A l'image de ce qui s'est fait dans d'autres pays occidentaux, et notamment aux États-Unis, à la suite d'un certain nombre d'accidents ou de crises sanitaires, les pouvoirs publics français ont mis en place des institutions chargées de la prévention des risques. Ces organismes, parfois mal connus du public, interviennent en amont de la décision, apportant aux autorités des éléments d'analyse critique des dossiers établis par les industriels, notamment en évaluant les risques associés aux installations projetées ou en fonctionnement.

Dans un cahier consacré aux agences de sécurité sanitaire en France, le « groupement d'intérêt scientifique-GIS sur les risques collectifs et situations de crise », met l'accent sur les implications de la création de ces agences [1]. Selon J. Besançon, auteur de la Revue de la littérature commentée publiée sur ce sujet, il s'agit d'un véritable « renouvellement du paysage administratif de la santé publique ». Ces agences dont le champ d'action et le mode de fonctionnement peuvent présenter des différences ont cependant en commun de fonder leur crédibilité sur leur compétence scientifique. Leur action principale se situe au niveau de l'évaluation des risques, même si les missions de certaines d'entre elles vont jusqu'à la décision, étape qui, dans le cas général, relève de l'autorité administrative. Ce dispositif traduit la volonté des pouvoirs publics de reconnaître à la fois, la nécessaire indépendance des organismes publics d'expertise institutionnels et l'importance de marquer l'existence d'un pôle de compétence s'alimentant aux meilleures sources scientifiques ou participant directement à leur développement par des programmes de recherche. Cependant, comme le souligne A. Reverchon dans un article du journal Le Monde intitulé « De crise en pandémie, comment la France s'est armée », si cette répartition des tâches est poussée trop loin, elle pourrait conduire à une forme de confiscation de l'expertise par les acteurs institutionnels [2]. « Si personne ne se soucie d'organiser la confrontation avec le savoir des experts de ces nouvelles « bureau-

craties techniques », pour reprendre l'expression des sociologues D. Benamouzig et J. Besançon, la possibilité d'une démocratisation de l'expertise, qui a tant fait défaut lors des précédentes crises, s'éloigne à nouveau. »

Un rôle important de l'organisme d'expertise public est donc de s'ouvrir aux autres acteurs de la société, y compris en participant à la construction de leur compétence car celle-ci se développe aussi dans la continuité du dialogue sur la base des dossiers techniques. La qualité de l'expertise rendue aux pouvoirs publics en est ainsi accrue par une meilleure connaissance des conditions locales d'exposition du fait de la participation des acteurs territoriaux concernés mais aussi par une approche plus critique et exhaustive des sujets à traiter du fait de la vigilance particulière des organismes indépendants du système institutionnel.

Les acteurs territoriaux mettent désormais en avant avec force leur exigence d'avoir accès aux travaux des organismes d'expertise publics. C'est le cas par exemple dans le domaine du nucléaire où l'Association nationale des commissions locales d'informations (Ancli) soulève cette demande dans les « Livres blancs » qu'elle vient de produire [3].

Construire la confiance par la vigilance

Selon un déroulement classique pour ce type de crise, tout commence par un signalement d'excès de cas d'une maladie. Une source de pollution est incriminée. Il s'agit ici des produits chimiques résultant de l'exploitation d'un ancien site industriel Kodak sur lequel est bâtie l'école. D'autres sources de pollutions seront également prises en considération avant d'être « exonérées ».

Du fait que le signalement ne vient pas des organismes institutionnels, ceux-ci apparaissent comme ayant manqué à leur devoir de vigilance et leur crédibilité s'en trouve remise en cause. Plus généralement, il faut souligner que depuis l'irruption sur la scène médiatique de crises à répétition mettant

en jeu des impacts sanitaires ou environnementaux : l'accident de Tchernobyl, le sang contaminé, la vache « folle », etc., les enquêtes d'opinion témoignent de la perte de confiance du public à l'égard du système « officiel » de contrôle.

Ainsi, dans un domaine particulièrement sensible, le nucléaire, les chiffres fournis par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans son dernier sondage d'opinion confirment de façon plus fine ce problème de confiance [4]. Dans la figure ci-dessous est représenté, sur deux axes, le niveau de compétence et de crédibilité prêté par l'opinion publique à différents acteurs. Ces deux indices traduisent une appréciation de la confiance accordée aux intervenants considérés. On constate qu'une majorité de Français ne fait pas confiance à la plupart de ces acteurs. On constate également que pour l'ensemble des intervenants politiques, industriels et scientifiques, l'opinion publique juge leur compétence supérieure à la vérité de leur discours – avec un déficit d'autant plus grand qu'ils sont spécifiquement acteurs du nucléaire (à l'exception des Commissions locales d'information). Aucun acteur n'atteint une zone cible « idéale » autour de 60 % d'opinions positives en compétence et en crédibilité, sans différentiel entre les deux. De plus, aucun intervenant institutionnel français du secteur nucléaire ne figure parmi les six plus proches de cette zone.

Ainsi, le public fait une distinction entre, d'une part, le groupe des intervenants considérés comme « plus crédibles » et, d'autre part, les organismes faisant partie du système institutionnel de surveillance considérés comme plus « compétents ». La mise en place des lieux de dialogue pluraliste est sans doute l'une des voies pour « réconcilier » cette vision éclatée du public entre crédibilité et compétence.

Le pluralisme de l'expertise

Le Comité de la précaution et de la prévention (CPP), dans l'avis qu'il a consacré à « l'expertise des risques d'accidents industriels » (20 décembre

Figure Indice de crédibilité et de compétence des principaux intervenants du nucléaire en France
Figure Credibility and competence index of the main actors in nuclear power in France

a. Indice de crédibilité

On désigne ici par indice de crédibilité le pourcentage d'opinions positives recueillies en réponse à une question sur le fait que les différents intervenants disent la vérité sur le nucléaire.

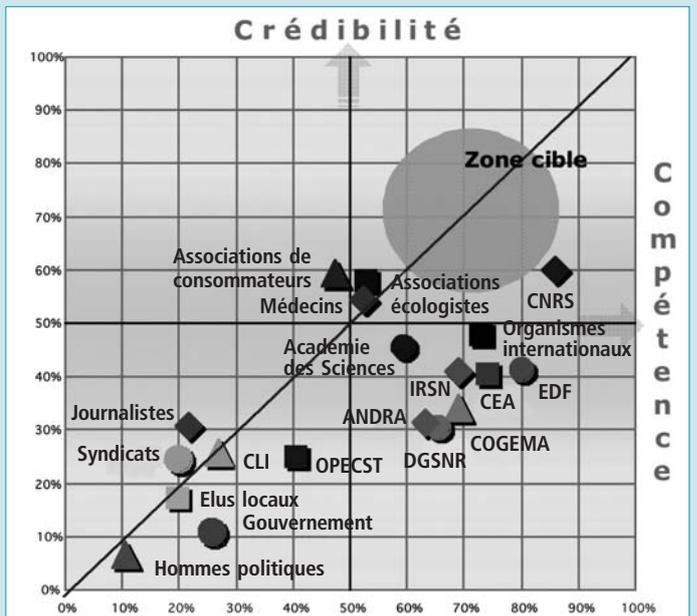
b. Indice de compétence

On désigne ici par indice de compétence le pourcentage de réponses positives recueillies à une question sur le fait que les différents intervenants sont compétents sur le nucléaire.

c. Intervenants du nucléaire en France

Il s'agit d'organismes très divers, institutionnels ou non, et de métiers ou de fonc-

tions, soit spécifiquement présents dans le domaine nucléaire, soit intervenant dans ce domaine au titre d'une activité plus large.



2002) en réponse à une saisine du ministre chargé de l'Environnement, axe sa réflexion sur le « partage de l'expertise » entre les groupes concernés par le risque [5]. Si la formulation de la saisine, dont a fait l'objet le CPP, est marquée par un contexte particulier qui est celui des leçons à tirer de la catastrophe AZF de Toulouse du 21 septembre 2001, le contenu de l'avis s'applique en fait plus largement à la question de l'évaluation des risques. Cette étape est clairement distinguée de la décision proprement dite qui relève des autorités.

L'une des premières recommandations du CPP porte sur le partage de l'expertise avec les parties prenantes : « *Le CPP juge nécessaire de souligner qu'un progrès très important est attendu de la construction de la pluralité de l'expertise et sur son partage avec les parties prenantes* » (p. 4).

Le pluralisme se construit selon différents modèles : depuis la production, par un intervenant institutionnel, d'une première « analyse critique » d'un dossier établi par un industriel jusqu'à la réalisation (voire la multiplication) de « contre expertises » (expertises plurielles) de tout ou partie du dossier par des intervenants « indépendants du système ». Une version plus aboutie du pluralisme est la mise en place de comités d'experts d'origines variées ayant accès à l'ensemble des documents et analyses critiques existants sur le dossier à traiter et donnant un avis consensuel ou non (expertise pluraliste).

J'ai été moi-même confrontée à des situations de polémique scientifique, notamment en tant que présidente d'un groupe d'expertise, le Groupe radioécologie Nord-Cotentin (GRNC)¹, mis en place par les ministres chargés de la Santé et de l'Environnement en 1997 [6]. La polémique portait alors sur la relation possible entre l'incidence élevée de leucémies observées chez les enfants dans un canton proche de l'usine de retraitement de combustibles nucléaires de La Hague et les rejets de cette installation.

L'approche que j'ai proposée et qui fut acceptée par les ministres a été d'ouvrir le groupe non seulement à des experts institutionnels mais aussi aux experts appartenant à des laboratoires indépendants qui avaient pris position sur le sujet : acteurs locaux et nationaux. C'est ainsi que, travaillant sur des missions successives : évaluation du risque radioécologique associé aux rejets de l'usine de La Hague, calcul d'incertitude, évaluation de l'impact dû aux rejets chimiques, impact d'incidents particuliers, etc, le GRNC a réussi à s'inscrire dans la durée comme un outil de surveillance en appui, aux pouvoirs publics et à la Commission Locale d'Information². C'est dans ce cadre que j'ai été amenée à mettre au point « sur le terrain » des règles de fonctionnement adaptées : analyse critique aussi exhaustive que possible, transparence, définition d'étapes successives, mise en évidence des points de divergence éventuels, définition du rôle de l'organisme d'expertise public en appui du groupe pluraliste.

Dans le cas du GRNC, tous les experts scientifiques ayant eu à traiter ou à prendre position sur l'impact des rejets de l'usine (industriels, associatifs, experts institutionnels, experts étrangers) avaient été mobilisés « tous autour de la table ». L'objectif n'était pas nécessairement d'aboutir à un consensus mais au moins d'être capable de mettre en évidence des points de divergence. L'état d'avancement des travaux était présenté à intervalles régulier

liers au sein d'une instance de dialogue territoriale : la CSPI (forme spécifique de Commission locale d'information – CLI) où sont représentés des collègues plus larges ne se limitant pas aux seuls scientifiques et incluant notamment des associations telles que le collectif des « Mères en colère », des syndicats, des élus et la presse locale.

Dans le cas de l'École de Vincennes, c'est une articulation voisine qui a été retenue entre « Comité scientifique » et « Comité de suivi ». Ce dernier regroupait l'ensemble des parties concernées y compris notamment les représentants des habitants et des parents d'élèves, ainsi que les industriels.

En Grande-Bretagne dès les années 1980, les pouvoirs publics confrontés, dans le domaine du nucléaire, à une polémique semblable à celle de l'usine de La Hague, ont adopté une approche différente [7]. Ils ont mis en place une Commission permanente d'experts universitaires principalement n'ayant pas eu à prendre position sur les dossiers nucléaires en cause : COMARE (*Committee on Medical Aspects of Radiation in the Environment*). L'organisme d'expertise institutionnel assure le secrétariat technique du comité. Un code de conduite est défini pour les membres de COMARE précisant les cas où ils doivent déclarer un « intérêt » dans le dossier traité par le comité.

Plus récemment, les pouvoirs publics britanniques, confrontés à une polémique scientifique sur les effets des expositions chroniques aux faibles doses en cas d'incorporation de radioéléments, ont cette fois mis en place un groupe pluraliste (« *Consultative Exercise on Radiation Risk Factor for Internal Emitters – CERRIE* ») mais qui rendait compte *in fine* à COMARE [8].

Ainsi, on note une évolution vers des lieux de dialogue technique où s'expriment non plus simplement la pluridisciplinarité mais aussi le pluralisme des origines.

Au cours des débats publics organisés en 2005-2006 par la Commission nationale du débat public parallèlement sur le projet de centrale électronucléaire EPR à Flamanville et sur les déchets radioactifs, les comptes-rendus de ces débats ont souligné la forte demande du public en faveur de la pluralité de l'expertise [9] :

- « l'expertise plurielle, proposition majeure pour parvenir au partage de connaissance » (cf. p.34 du compte rendu du débat public « Déchets ») ;

- « le développement de l'expertise pluraliste » (cf. p. 64 du compte rendu du débat public sur le projet EPR).

Vers une nouvelle gouvernance des activités à risque

A travers l'exemple de l'École de Vincennes est posée concrètement la question de la façon dont il convient non seulement de répondre à une demande sociale mais aussi de mettre en œuvre le cadre légal national et international existant qui stipule que l'accès à l'information soit garanti et assuré en pratique. L'accès à l'information dans un certain nombre de secteurs, et notamment ceux touchant à l'environnement, est en effet un droit citoyen inscrit dans divers textes nationaux³ et internationaux et répondant aux engagements de la France, notamment selon les termes de la législation européenne⁴.

C'est la nouvelle gouvernance des activités à risques qui est en jeu. Des réseaux se développent sur ces thèmes tant au niveau national qu'interna-

tionnel, tels que *Trustnet-in-action* [10]. Leur objectif est de permettre de partager des expériences et de mettre en évidence la complexité des processus de décision nécessitant de faire évoluer les mécanismes traditionnels de décision et de démocratie représentative. C'est de la concertation autour des activités à risques dont il s'agit, à ne pas confondre avec la communication ni avec l'information.

On a vu que les organismes d'expertise publics, dont le métier est au cœur des préoccupations du public sur les risques, sont des acteurs clés dans ces processus d'ouverture de l'expertise à la société. Parce qu'ils ont des missions et des préoccupations communes dans ce domaine, cinq organismes nationaux d'expertise publics ont marqué leur volonté de renforcer le dialogue technique avec les parties prenantes et d'échanger leurs expériences dans ce domaine. Les études de cas, comme celle de Vincennes, sont naturellement des exemples dont le retour d'expérience alimentera les réflexions du réseau [11].

Références

[1] GIS Risques collectifs et situation de crise. CNRS - INRA - INSERM - IRSNZ août 2004. Les agences de sécurité sanitaire en France. Revue de littérature commentée : Julien Besançon-Publication de la MSH-Alpes.

[2] Journal Le Monde. 25 octobre 2005. De crise en pandémie, comment la France s'est armée. Antoine Reverchon.

[3] Livres Blancs de l'ANCLI. Livre Blanc I sur la « Gouvernance locale des activités nucléaires » - 2005-Livre Blanc II - « Matières et déchets radioactifs - Territoires » - 2006-<http://www.ancli.fr>.

[4] Baromètre IRSN. Résultats du sondage de novembre 2005 - Perception des risques et de la sécurité - Synthèse des résultats disponibles sur le site Internet de l'IRSN : http://www.irsn.info/vf/05_inf/05_inf_1_dossiers/05_inf_27_risques/pdf/barometre_2004_synth.pdf

[5] Comité de la prévention et de la précaution. 20 décembre 2002 - Avis du CPP sur l'expertise des risques d'accident industriel.

[6] Groupe Radioécologie Nord-Cotentin (GRNC). Collection des rapports produits par le GRNC au cours de la période 1997-2005. Site Internet de l'IRSN : www.irsn.org. Rubrique : « Tous les dossiers », Radioécologie dans le Nord-Cotentin.

[7] Committee on Medical Aspects of Radiation in the Environment (COMARE). http://www.comare.org.uk/comare_docs.htm#statements

[8] COMARE. Ninth Report CERRIE - 2004 http://www.comare.org.uk/comare_docs.htm#statements

[9] Commission nationale du débat public. Bilans et compte-rendus des débats publics 2005-2006 sur le projet de centrale électronucléaire de Flamanville et sur les déchets radioactifs. <http://www.debatpublic-ep.org> et <http://www.debatpublic-dechets-radioactifs.org>.

[10] Trustnet-in-Action. <http://www.trustnetgovernance.com>

[11] Séminaire du 28 février 2006 à Maisons-Alfort. « Instituts d'expertise nationaux face aux évolutions de la gouvernance des activités et situations à risques pour l'homme et pour l'environnement ». A paraître.

¹ Voir aussi « Le groupe radioécologie Nord-Cotentin, l'expertise pluraliste en pratique », Y. Miserey, P. Pellegrini. La Documentation française, 2006.

² S'agissant de la Commission de La Hague, son intitulé est le suivant : Commission spéciale permanente d'information auprès de l'établissement de La Hague (CSPI).

³ Il s'agit en particulier de la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, la loi du 22 juillet 1978 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, la loi du 26 octobre 2005 (art. L.124-1 à L.124-8 Code de l'environnement) qui transcrit la législation européenne, et l'art. 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 inscrite dans la Constitution.

⁴ Notamment la Directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003, mais surtout la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, ratifiée par la France le 28 février 2002 et publiée par décret du 12 septembre 2002. La Communauté européenne a adhéré à la Convention d'Aarhus par décision du Conseil du 17 février 2005 (JOUE du 17 mai 2005, L124, p.1).