



Corinne **LEPAGE**

Avocate, ancienne Ministre de l'Environnement, Députée européenne

Ignorance, incertitude et gestion des risques

C'est un très grand honneur pour moi d'être parmi vous ce soir. Lorsque vous m'avez conviée, vous m'avez demandé de focaliser mon propos sur les risques en matière d'expertise, puisque le cycle du M.U.R.S. porte sur ce thème. Cependant, je ne suis pas scientifique, je ne suis que juriste. Par voie de conséquence, il y a un certain nombre de choses qui m'échappent ! Cependant, je suis un esprit qui est curieux de tout et je m'intéresse énormément à la science. J'ai pris l'habitude de travailler avec les scientifiques dans le cadre du CRIIGEN¹, que j'ai créé en 1997. Ce comité réunit des experts qui ne sont pas particulièrement favorables aux OGM, j'en conviens, mais il m'a donné l'occasion de travailler dans la pluridisciplinarité. J'assiste quasi-systématiquement aux séances du conseil scientifique du CRIIGEN où j'apprends des choses particulièrement intéressantes ! Mais ce qui m'impressionne le plus est la capacité des scientifiques provenant de disciplines totalement différentes d'échanger et discuter. J'ai appris ainsi à suivre ces échanges et ces discussions.

Bien évidemment, au-delà du CRIIGEN, les questions de risques et d'incertitudes sont au cœur de la réflexion politique.

Lorsqu'il y a lieu de s'interroger sur de grandes évolutions ou de grandes technologies, ce que l'on a pu apprendre dans des domaines déterminés se trouve être un atout non négligeable. C'est ce qui m'amène à débiter mon intervention en évoquant la spécificité du risque contemporain. Je reviendrai ultérieurement sur la question de l'expertise en évoquant tout d'abord les difficultés spécifiques de cette expertise et ensuite les solutions que nous pourrions imaginer. Si l'on parle du risque, encore faut-il savoir précisément de quoi l'on parle ! Qu'est-ce que le risque et comment le situons-nous par rapport à l'incertitude et par rapport à l'ignorance ? Cela peut paraître aller de soi, mais les choses ne sont pas aussi évidentes. Il s'agit d'une question qui n'est pas sans intérêt car les définitions que nous donnons et la manière dont nous traitons ces sujets déterminent la façon dont nous traiterions les questions de principe de précaution et de principe de prévention. Il est donc intéressant de fonder notre réflexion sur ces trois fondamentaux que sont les ignorances, les incertitudes et les risques. La « situation » du risque est initialement définie dans la théorie de la probabilité. Elle décrit la situation dans laquelle toutes les conséquences possibles sont connues et où leur plausi-

¹ CRIIGEN : Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique
www.criigen.org

bilité peut être exprimée de manière adéquate selon des probabilités. L'évaluation des risques est une technique très utile car elle permet de prévenir des atteintes à l'environnement. Elle offre une base à la prise de décision. Mais cela ne fonctionne que lorsqu'on connaît le risque, c'est-à-dire que l'on est en présence de risques avérés. La deuxième situation est celle où l'on est face à une incertitude, c'est-à-dire que l'on ne dispose pas de bases empiriques ou théoriques permettant de dissocier les probabilités des conséquences. Cela peut s'expliquer par le fait que l'on est face à des activités absolument nouvelles ou que l'on affronte une très grande complexité de variables. Quoi qu'il en soit, l'évaluation conventionnelle n'est plus optimale. On rentre alors dans la difficulté car nous devons gérer des scénarios ou des analyses qui sont, les uns et les autres, aléatoires. J'ajoute un troisième cas de figure dont on ne parle pas très souvent, mais qui est pourtant fort intéressant. Il s'agit de l'ignorance proprement dite. Ce n'est pourtant pas un mot que l'on entend souvent. Je ne me trompe pas en affirmant que personne n'a envie de reconnaître son ignorance ! La société dans laquelle nous évoluons ne se caractérise pas par son humilité, c'est le moins que l'on puisse dire. Or, force est de constater que nous sommes ignorants : plus nous en savons, plus nous découvrons des pans entiers de domaines que l'on ne connaissait pas. Mieux, les théories de la complexité nous ouvrent d'immenses domaines d'ignorance car il y a une multitude de possibilités s'offrant à nous à

partir du moment où nous rentrons dans la complexité. Je souhaitais revenir sur ces fondamentaux avant d'évoquer les difficultés de l'expertise.

Il y a un autre problème auquel nous sommes confrontés avec les risques et les incertitudes, c'est-à-dire le problème du futur et du rapport au progrès. Il s'agit là d'un sujet très important, notamment en termes éthiques. Il nous amène à réfléchir à la notion de responsabilité. Telle que nous l'avons vécue jusqu'à présent, cette responsabilité est, en réalité, tournée vers le passé. Nous sommes, vous êtes, je suis responsable de ce que j'ai fait et des conséquences de mes actes et des conséquences qu'elles ont générées. Cependant, le risque contemporain présente la particularité de considérer que la notion de responsabilité concerne ce qui va se passer, notamment dans les domaines dans lesquels notre connaissance est relativement limitée, sachant que ces domaines peuvent être des domaines d'irréversibilité et de risque maximal pour l'humanité. C'est donc probablement une des difficultés majeures auxquelles nous sommes confrontés. Je ne veux pas tomber dans le catastrophisme car je suis fondamentalement quelqu'un d'optimiste, mais il s'agit d'une donnée qu'il convient d'avoir à l'esprit lorsque nous parlons des très grands enjeux : la position de notre génération par rapport aux générations futures n'est pas la même que celle par rapport aux générations passées. Tout d'abord, la notion de progrès a profondément changé, en particulier parce

que nous prenons conscience que l'idée selon laquelle le progrès des connaissances a entraîné le progrès social ne se vérifie pas aussi simplement qu'auparavant. En ce domaine, les choses ne sont pas aussi simples. Nous sommes, par conséquent, obligés de repenser notre conception du progrès pour l'adapter précisément à ce que l'on peut appeler le progrès humain qui, lui, reste l'objectif à atteindre, mais qui n'est pas linéaire par rapport aux progrès des connaissances, question qui, contrairement à ce que vous pouvez croire légitimement, nous renvoie directement à la problématique de la responsabilité et de la nature des risques contemporains.

Evoquons un troisième point que Jean-Pierre DUPUY a mis en évidence sous la forme du principe inverse d'estimation des risques. Autrement dit, nous avons une propension à considérer un risque en fonction des solutions que nous serons en mesure de lui apporter. Par conséquent, plus le risque sera grand, plus les solutions apparaîtront difficiles, plus nous aurons tendance à nier ce risque. Dès lors, nous sommes dans une situation inverse à celle dans laquelle nous devrions évoluer ! Sachez, contrairement aux apparences, que l'expertise est directement liée à ce que je viens de dire : notre rapport entre la décision, qu'elle soit politique ou économique, et le décideur a considérablement changé de nature au cours des cinquante dernières années, tout simplement parce que le politique a besoin

de prendre une décision : il a donc besoin de savoir, mais il ne sait pas. Il va alors se tourner vers le sachant, vers l'expertise. Un rapport s'est donc établi entre politique et expertise. Il demeure extrêmement délicat, voire extrêmement pervers à certains égards. Il est pervers car l'expert n'est pas en capacité de prendre une décision. Celle-ci ne repose donc pas sur lui, mais sur le décideur. Il oriente cependant le choix de ce dernier, qui ne dispose pas des compétences qui lui permettent de juger de la fiabilité de l'avis de l'expert. Le décideur est-il alors plus responsable que l'expert ? Ce dernier est-il responsable en amont de la décision qui va être prise ? Rien ne permet de répondre de façon positive à ces deux questions. Cela prouve, en revanche, la place prépondérante occupée par l'expertise dans notre société. Cette place est fondamentale. J'en veux pour preuve le récent débat à propos du rôle de cette expertise dans la gestion de la pandémie grippale A H1N1. Mais qui sont les experts et comment ont-ils pu évaluer qu'un risque – qui n'est jamais survenu – allait survenir ? Le Conseil de l'Europe a produit un rapport, il y a quelques semaines, sur la gestion européenne de la pandémie grippale. Ce rapport met significativement en cause le rôle qu'a joué l'OMS² dont les préconisations étaient manifestement exagérées. Le Conseil de l'Europe n'est pas la seule instance à s'être saisi de ce dossier. Citons également le Parlement européen : bon nombre d'eurodéputés se sont interrogés sur la raison pour laquelle l'ACDC affir-

² OMS : Organisation mondiale de la Santé

mais, le 1er septembre 2009, que le vaccin à l'étude concernerait l'ensemble des personnes bien portantes et que, le 15 septembre, les experts de l'Agence du médicament affirmaient que ce même vaccin ne concernait finalement que les femmes enceintes, les enfants et les personnes à risques. Pourquoi des experts censés travailler ensemble ne sont-ils pas parvenus à accorder leurs positions et ont adopté un discours diamétralement opposé sur une même question ? Six mois après, je ne le comprends toujours pas.

L'expertise contemporaine doit affronter plusieurs types de difficultés. J'en aborderai trois, à savoir la collecte des éléments d'informations, le choix des experts et les difficultés procédurales. J'ai le sentiment que ces difficultés ne sont pas négligeables. La collecte des informations nous renvoie à deux types de problématiques. La première est la question de l'identification et de l'évaluation des signes précoces : comment être en mesure de détecter un signal faible ? Comment en être informé ? Nous savons pertinemment qu'une surveillance à long terme est particulièrement difficile à mettre en œuvre. Nous ne sommes pas suffisamment organisés pour l'instituer. Le thème de l'amiante est, à ce titre, particulièrement instructif. Le premier rapport sur la dangerosité de ce matériau date de 1896 ! Il a été rédigé à l'initiative d'inspectrices du travail britanniques. Il a fallu attendre plusieurs décennies – pour ne pas dire un siècle – pour que cette problématique de l'amiante

soit réellement prise en considération par les pouvoirs publics. La deuxième problématique à laquelle nous renvoie la collecte des éléments d'information réunit les obstacles interdisciplinaires à la connaissance. Des risques d'ignorance institutionnelle existent véritablement : ils sont liés à la prééminence, voire à la prépondérance d'une discipline sur l'autre ou sur d'autres. Prenez, par exemple, le génie génétique. L'école française est d'une pauvreté aberrante. L'école française des sciences naturelles était, dans les années 60 ou 70, absolument fabuleuse. Ceux qui la constituaient sont partis en retraite et n'ont pas été remplacés, vacance qui a généré un vide « abyssal » dans la transmission des connaissances. Citons également l'éco-toxicologie : cette discipline a été chassée de l'enseignement supérieur tout simplement parce qu'elle dérangeait de puissants intérêts industriels. La conséquence a été simple : la France a refusé d'investir dans ce domaine de recherche. Elle n'a d'ailleurs pas simplement refusé d'investir, elle a également désinvesti : faute de crédits, les enseignants ont déserté la discipline et, à leur tour, les étudiants l'ont abandonnée. Quelle faute ! Entre temps, l'éco-toxicologie est devenue une discipline absolument indispensable à l'industrie dans le cadre du processus « Reach ». Je crois que cet exemple est instructif : en matière de connaissances pures, vous pouvez enregistrer de très graves dérives parce que les disciplines scientifiques dont vous avez besoin pour envisager ou pour appréhender un problème dans sa totalité vous manquent. La pluridisciplinarité

reste une nécessité absolument fondamentale pour bénéficier d'une bonne évaluation des risques. C'est pourquoi il ne sert à rien de mettre autour d'une table des experts provenant d'une même discipline. Nous devons citer également la question des zones d'ombre et des lacunes de la connaissance pouvant amener à considérer comme valables des hypothèses totalement erronées. Si les hypothèses sont erronées, le résultat est faussé. Evoquons enfin, s'agissant des analyses de risques, la question de la vérification des conditions réelles et de leur prise véritable en considération, notamment les conditions réelles au plan environnemental. Or dans les domaines qui nous intéressent, la situation n'est pas optimale. C'est le moins que l'on puisse dire !

La deuxième difficulté que doit affronter l'expertise contemporaine concerne le choix des experts. Elle nous renvoie à deux problématiques, la première étant celle du conflit d'intérêt et la seconde, celle des sources d'information. La problématique du conflit d'intérêt est importante, notamment parce que nous évoluons dans un monde de défiance. Or cette défiance s'accroît et se généralise. Il serait pourtant indispensable que ce monde se caractérise par une plus grande confiance. Elle nous renvoie à un double problème : le premier est un problème de déclaration et le second un problème de compatibilité. La grande difficulté vient du fait que, l'état de notre recherche publique en France étant ce qu'elle est, bon nombre de laboratoires publics fonctionnent

grâce à des fonds privés, sinon ils ne fonctionneraient pas. Qui plus est, les investissements actuels dans la recherche privée étant infiniment plus importants que ceux dont peut bénéficier la recherche publique, les connaissances les plus fines profitent à la première. Comment fait-on alors pour établir une commission d'experts publics qui sont censés disposer des connaissances les plus fines et garantir leur indépendance vis-à-vis des investisseurs privés ? Ce dilemme n'est pas simple à résoudre. Il nous renvoie, en effet, à d'autres problématiques qui ne concernent pas seulement la transparence, mais aussi la compétence et la fiabilité. Il est certaines compétences dont nous ne pouvons pas nous passer. Nous ne pouvons donc pas aborder ce sujet d'une manière « simpliste ». J'aurai l'occasion d'y revenir. La seconde de ces deux problématiques est celle de l'indépendance des sources d'information. Là encore, vous ne pouvez pas y échapper car cette problématique est tout sauf simple, d'abord parce que bon nombre d'éléments d'informations sont couverts par le secret industriel et ensuite parce que ceux qui nous sont transmis sont univoques. Bien souvent, les comités d'experts publics seront sollicités pour se prononcer sur des dossiers qui leur seront transmis par des experts privés, sans être eux-mêmes en capacité de se prononcer sur la fiabilité des éléments d'information constituant ces dossiers.

La troisième difficulté est celle de la procédure. Il convient, en ce domaine, d'éviter

la paralysie par l'analyse. Trop souvent le recours à l'expertise pose des problèmes en amont et en aval des sujets. S'agissant, par exemple, de l'amiante, jusqu'en 1919, aucune mesure publique n'a été prise. C'est à cette date que les compagnies d'assurance américaines et britanniques ont annoncé mettre un terme aux contrats de responsabilité civile des entreprises fabriquant de l'amiante sans protection de leurs salariés. Et c'est en 1919 que les premières controverses scientifiques sur l'amiante apparaissent en France et ailleurs. Il fallait donc faire sortir cette problématique de l'amiante du cercle très étroit de la recherche dans laquelle elle était confinée pour l'ouvrir à un débat scientifique. Il a fallu environ vingt ans pour que l'acceptation de principe de ce débat apparaisse, la première réglementation aux Etats-Unis datant de 1939. L'enjeu n'était pas seulement de sortir du cercle très étroit auquel j'ai, à l'instant, fait allusion. Il consistait également à faire « sortir » l'amiante de la controverse, c'est-à-dire mettre un terme à un débat scientifique pour prendre les décisions sanitaires qui s'imposaient. Là aussi, l'enjeu n'a pas été facile. L'exemple du tabac est, à ce titre, particulièrement instructif. Ainsi la Fondation Philip Morris a produit des rapports supposés être scientifiques allant à l'encontre des vérités les plus élémentaires. Le débat scientifique n'avait plus lieu d'être, mais la stratégie de cette Fondation consistait à retarder la prise de décision par les pouvoirs publics. Comment faut-il lancer une controverse scientifique ? Comment faut-il l'entretenir ? Comment faut-il l'arrêter ?

C'est tout l'enjeu du débat. Mais une fois la controverse apaisée, il convient de passer à l'action. Les choses, en ce domaine, ne sont pas toujours aussi simples. Comment peut-on passer d'une présomption du risque à l'apprentissage de l'action ? Incontestablement, il existe de très grandes difficultés pour y parvenir. A cet égard, la gestion de l'ESB³ en Grande-Bretagne était très intéressante.

Cela étant dit, l'expertise est un moyen incontournable et irremplaçable d'évaluation de gestion des risques. Un rapport réaffirme la nécessité d'une gestion intelligente du principe de précaution. Que signifie cette affirmation ? Elle suppose de ramener le principe de précaution à ce qu'il est. Dans la société actuelle, du fait de l'environnement médiatique, on parle du principe de précaution à tort et à travers, notamment pour des domaines qui ne le concernent absolument pas. A titre d'exemple, si une bombe est désamorcée, on évacuera la population adjacente au nom du principe de précaution ! Pourtant le principe n'a rien à voir dans un tel cas. Tout au plus peut-on alors invoquer le principe de prévention, mais certainement pas le principe de précaution ! Ce dernier concerne la gestion des incertitudes scientifiques à l'égard de technologies nouvelles. Il est une autre théorie selon laquelle le principe de précaution gênerait l'action de la recherche. Il n'en est évidemment rien ! Du moins si cette affirmation est exacte, c'est que le principe n'est pas appliqué de la meilleure façon et qu'il n'est pas mis en

³ ESB : encéphalopathie spongiforme bovine

place comme il devrait l'être. Le principe de précaution est d'abord un principe de recherche. Il suppose que l'on reconnaisse préalablement qu'il existe une incertitude sur tel ou tel domaine et à s'interroger sur la manière la plus efficace de la lever. La lever suppose de réaliser des investissements pour répondre à la question que l'on se pose. Partant de ce postulat, j'affirme que le principe de précaution n'a pas été appliqué s'agissant des organismes génétiquement modifiés. Il est évident que je choque un certain nombre d'entre vous en affirmant cela. Aucune recherche n'a, en effet, été conduite pour évaluer la dangerosité de ces OGM. Pire, je constate qu'il n'existe pas, à ce jour, de recherche publique sur leur impact sanitaire. Le principe de précaution devrait, dans ces conditions, s'appliquer. Pourtant il ne l'est pas ! Cela est regrettable car il constitue un accélérateur – et non pas un réducteur – de recherche. Encore faut-il savoir ce que nous allons ensuite en faire si nous l'appliquons. Comment pouvons-nous, en effet, évaluer l'apprentissage de l'action à l'aune de la réponse ou de la non-réponse que l'on obtient. Ce point est capital.

Il est un autre point capital : il concerne les alternatives. Nous devons nous poser la question de ces alternatives. Si nous ne choisissons pas tel ou tel produit, nous devons savoir s'il existe cependant des solutions alternatives pour le remplacer. Le troisième point capital concerne l'organisation des expertises cohérentes de spécialistes. Nous en revenons donc à la question

de la pluridisciplinarité et à l'acceptation de faire entrer « dans le jeu » des connaissances profanes, ne serait-ce que pour relayer d'éventuels signaux précoces. Le profane ne dispose pas, en ce domaine, de connaissances supérieures à celles du scientifique. Il possède cependant, sur ce dernier, un avantage indéniable : il évolue sur le terrain. Il peut y constater certaines évolutions que ne perçoit pas le scientifique et il peut vérifier si ces évolutions sont erronées ou pas au plan scientifique. Enfin, je crois qu'il ne faut pas opposer précaution et innovation. Les deux doivent aller de pair : la précaution ne peut pas aller sans l'innovation et l'innovation ne peut pas se passer de la précaution. S'agissant de l'amélioration concrète des procédures d'expertise, je considère qu'elle passe – et j'y reviens longuement dans le rapport que m'a commandé Jean-Louis Borloo – par un renforcement de la pluridisciplinarité, par une affirmation du pluralisme et de la contradiction : l'expertise est pluridisciplinaire, pluraliste et contradictoire. Elle est pluraliste car elle suppose de réunir des personnes ne partageant pas, sur un certain nombre de sujets, les mêmes opinions. Cela est quelque chose de très important. La réunion de ces profils contradictoires est d'autant plus importante que de la contradiction de leurs opinions et du débat naît l'intelligence. Il est, par ailleurs, un point auquel je tiens particulièrement : il s'agit du débat contradictoire. Pour essayer de répondre à la question de la compétence que je posais tout à l'heure et à celle des conflits d'intérêt, je considère que si l'on

concevait l'expertise scientifique comme un débat contradictoire sur un thème déterminé, nous arriverions à des solutions beaucoup plus intelligentes. Cela suppose que, sur chaque sujet qui est débattu par des experts, puissent venir s'exprimer des partisans et des opposants du sujet abordé. Cela permettrait de faire intervenir d'une façon totalement transparente les experts du secteur privé qui disposent d'une connaissance fine sur nombre de questions et les experts du secteur public ou parapublic dont l'avis ne sera pas le même que celui de leurs collègues du secteur privé. C'est alors qu'un débat scientifique pourrait émerger entre experts compétents sur les avantages et les inconvénients de telle ou telle préconisation ou de telle ou telle recommandation, quitte à ce que la commission d'expertise rende un avis et y exprime des opinions minoritaires. Cet avis sera, pour le décideur public final, une somme de connaissances bien plus intéressante qu'un avis homogène et unilatéral, apparemment unanime. Un tel avis ne lui sert à rien et ne l'aide pas à prendre une décision. Le concept d'expertise réellement contradictoire est quelque chose de très important. Malheureusement, ce n'est pas de cette façon que les choses se passent dans les comités d'experts, qui, dans leur immense majorité, adoptent un mode consensuel de fonctionnement.

Vous le comprenez, cette expertise contradictoire, je le répète, permettrait de mieux progresser sur l'évaluation des problèmes. Il conviendrait que les déclarations d'intérêt deviennent obligatoires. Je sais pertinemment qu'elles sont déjà obligatoires. Certes, mais il reste des progrès à accomplir dans certains domaines. De même, il serait indispensable de rendre obligatoire l'évaluation des risques et des avantages. Cette évaluation ne doit, en effet, pas seulement concerner les risques, mais aussi les avantages. Ce sujet n'est paradoxalement pas souvent évoqué. Par définition, on ne s'intéresse qu'à une partie du sujet. Or, sur un plan sociétal, il apparaît logique d'accepter que la société courre un certain nombre de risques si, corrélativement, ces risques peuvent générer des avantages. Or la question des avantages est considérée comme admise *a priori*. Cela ne va pas de soi pourtant. Il est normal, s'il y a une socialisation du risque, qu'il y ait également une évaluation de l'avantage de la demande formulée. Or, nous n'avons pas l'habitude, en France ou ailleurs, de solliciter une analyse préalable des avantages potentiellement attendus. L'exemple du distilbène est, à ce titre, riche d'enseignement : si cette analyse comparée avait été conduite, le nombre de fausses couches que le produit incriminé a générées aurait été significativement réduit.

Je vous remercie de votre attention.

Corinne LEPAGE

Avocate,

ancienne Ministre de l'Environnement,

Députée européenne