



Synthèse du débat

L'expertise scientifique au service de la prise de décision publique : quelle place pour le développement durable et pour une approche systémique ?

Le 8 décembre 2011, dans le cadre des HERA Awards



FONDATION PIERRE BUFFIÈRE
POUR L'ARCHITECTURE

Table des matières

■ Conditions pour une demande d'expertise orientée vers le DD	4
■ Les risques de l'hyperspécialisation	4
■ Les cursus universitaires en refonte	5
■ La pression des publications	5
■ L'expertise : jouer « collectif »	6
■ DD et court terme des commandites politiques : conciliables ?	6
■ Travailler par scénarios	7
■ Eviter les impasses et les « toujours plus »	7
■ L'expert : ni instrumentalisé, ni partie prenante ?	8
■ Experts et politiques : vraiment distincts ?	8
■ L'utilité des peer reviews	8
■ Casser le moule commun	9
■ L'administration : l'acteur oublié	10
■ La participation, un garde fou pour tous	10

Résumé

Les objectifs de développement durable contraignent les décideurs à répondre aux enjeux de société selon des perspectives plus larges qu'autrefois, tant en termes de décloisonnement des disciplines et responsabilités qu'en termes de prise en compte des impacts sur le long terme.

Dans ce contexte, l'éclairage apporté par l'expert au monde politique revêt une importance toute particulière. En effet, le résultat de l'expertise, surtout lorsqu'elle décloisonne l'objet de l'étude, place le monde politique dans une situation difficile, car celui-ci est familier des corpus homogènes et, de surcroît, prend souvent ses décisions selon des échéances temporelles à court terme. Hyperspécialisé et pressé par diverses contraintes - notamment celle de publier à haut niveau, le scientifique éprouve, lui aussi, diverses difficultés pour répondre aux commandites inspirées par le souci du développement durable.

Organisée par la Fondation pour les Générations Futures dans le cadre des HERA Awards 2011, une rencontre-débat a accouché de diverses pistes permettant aux décideurs de réaliser leurs arbitrages en des termes plus systémiques. Il importe, par exemple, de revoir les notions d'expert et d'expertise qui, aujourd'hui, se conçoivent de plus en plus en termes de constructions collectives de savoirs qu'en termes individuels. Marqué par un haut degré de transversalité et d'interdisciplinarité, ce travail collectif, éventuellement en réseau, peut aider l'expert à anticiper les risques liés à une instrumentalisation politique de sa production ou à une approche trop spécifique de sa part. Une autre voie possible, susceptible de modifier le rythme et l'orientation des prises de décisions politiques, consiste à travailler par scénarios (« les scénarios du possible »), à l'instar de ce qui se pratique dans les cénacles internationaux de type IPCC. Trop souvent oublié, un autre acteur - l'Administration - peut également aider à cette amélioration du processus décisionnel, notamment au stade de la formulation des appels d'offre voire, plus tard, en cours d'élaboration du travail réclamé à l'expert.



© Thibault Belvaux

Au Museum des Sciences naturelles de Bruxelles, en présence de plus d'une centaine de représentants de centres de recherche, d'associations et d'entreprises et avec le panel d'intervenants suivants (de g. à dr.) :

***Edwin Zaccaï**, Directeur du Centre d'Etudes du Développement durable (CEDD, ULB), **Marie-Carmen Bex**, Chef de cabinet adjointe du Ministre wallon du Développement durable et de la Recherche scientifique, **Yves Roggeman**, Conseiller du Ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté Française et **Charles-Hubert Born**, lauréat du Doctoral Thesis Award for Future Generations 2011 (HERA) et chercheur au Séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement (SERES, UCL).*

*Débat animé par **Eddy Caekelberghs**, journaliste à la RTBF.*

Synthèse par la Fondation pour les Générations Futures, rédigée avec l'appui de M. Philippe Lamotte.

Conditions pour une demande d'expertise orientée vers le DD

A quelles conditions la demande politique d'une expertise en DD peut-elle se réaliser efficacement ? Pour qu'une expertise scientifique puisse pleinement tenir compte des principes du développement durable (DD), un effort réciproque de compréhension et d'écoute doit pouvoir être fourni entre le commanditaire et le chercheur. Dès le stade de la commande, le pouvoir public devrait, idéalement, placer sa demande et la définition des missions à remplir sous la bannière du développement durable. Cela suppose, par exemple, de prendre en compte mais aussi dépasser la dimension purement environnementale et d'intégrer une vision humaine et politique dans la commande des

travaux. Plus encore en amont, il lui faut avoir identifié les équipes de recherches les plus compétentes dans le domaine du DD. Dans certains cas, on peut voir l'expert participer à l'élaboration de la commande, par exemple lorsqu'il s'agit d'étoffer le contenu des études d'incidences. La création ou la promotion d'une logique de réseau interdisciplinaire est à encourager dès le stade de l'appel d'offres. Il faut toutefois garder à l'esprit la difficulté de rapprocher les sciences « dures » et les sciences humaines et, par ailleurs, ne pas sous-estimer l'impact du facteur temps : plus on rapproche des experts issus d'horizons différents, plus il faut du temps pour qu'ils apprennent à se comprendre (lire ci-dessous).

■ Les risques de l'hyperspécialisation

Le politique doit pouvoir accepter le fait que le monde universitaire et, singulièrement, celui de la recherche est régi par des logiques et des contraintes propres, qui ne rencontrent pas nécessairement les besoins des commandes publiques. L'une d'elle est le cloisonnement entre les disciplines, la faiblesse de la transdisciplinarité. Au cours de leur cursus, en effet, les chercheurs ont inmanquablement du se spécialiser progressivement (une sorte de « loi de la jungle », évoque même un des intervenants).

Certes, cette spécialisation se révèle indispensable, et cela pour deux raisons. D'abord, parce qu'elle est la condition sine qua non de résultats solides, scientifiquement fondés et utilisables par le commanditaire. Ensuite, parce qu'elle permet de répondre à des demandes ponctuelles et marquées, parfois, par une exigence de résultats à très court terme (douze, voire six mois). Si on ne laisse pas aux scientifiques la possibilité de travailler sur des projets à long terme (plusieurs années), les équipes de recherches, par manque de background, seront vite incapables de répondre à ces demandes courtes et ciblées.



Il faut garder à l'esprit que cette spécialisation, si incontournable soit-elle, rend difficile l'intégration des différentes disciplines. Elle n'encourage pas les chercheurs à passer du temps sur des commandes publiques (et encore moins à sortir du cadre de leur objet traditionnel de recherche). Après être passé par ce stade de l'hyperspécialisation, l'expert doit donc faire l'effort de remettre son sujet en perspective et d'élargir son horizon. Si l'on reprend l'image d'un intervenant au débat, il s'agit de replacer l'étude de la dernière phalange de l'auriculaire gauche dans la perspective de l'étude du corps humain tout entier... C'est ainsi que l'expert pourra vraiment s'inscrire dans la logique du développement durable.

■ Les cursus universitaires en refonte



Yves Roggeman, Charles-Hubert Born

© Thibault Belvaux

Plusieurs orateurs relèvent que l'organisation elle-même des études favorise depuis peu cette ouverture transdisciplinaire. On observe cette évolution, par exemple, dans la

possibilité laissée dorénavant aux étudiants de suivre des « mineures », c'est-à-dire des cours qui sont éloignés de leur formation de base et qui peuvent questionner et enrichir celle-ci : le futur juriste, par exemple, est invité à s'intéresser aux sciences humaines, le futur psychologue au droit, etc. Un appel est lancé aux professeurs et promoteurs de thèses pour insuffler cette dynamique non seulement lors de l'organisation des cours, mais aussi au stade des travaux de fin d'étude et des doctorats. A moyen terme, il est à souhaiter que le prix HERA influence directement l'orientation « DD » susceptible d'être prise lors de la conception des travaux de fin d'étude et doctorats.

■ La pression des publications

En tant que pratique émergente, la recherche soucieuse de cohérence au regard des principes du développement durable souffre également d'une autre difficulté : la pression à publier. Le chercheur *doit* faire connaître ses travaux dans des publications spécialisées sous peine de ne pas accéder à la reconnaissance de ses pairs et des institutions académiques. Cette pression a certes toujours existé, mais elle a connu une spirale spectaculaire ces dernières années, accouchant d'excès fragrant (suprématie accordée à la quantité, au détriment de la qualité). Les experts le soulignent : la prise de conscience de ces excès a débuté dans le monde académique, y compris dans des cénacles comme l'Académie des sciences, mais elle a donné, à ce stade, peu de résultats concrets. C'est particulièrement dommageable pour les chercheurs actifs dans le DD. En effet, leurs travaux, caractérisés par leur hétérodoxie, trouvent très difficilement un support. Or leur publication pourrait servir

de tremplin, en termes de notoriété et de diffusion des savoirs/découvertes en développement durable.

Le débat avec le public fait apparaître la relativité de la notion d'expertise. D'abord, parce que l'acquisition de celle-ci est une affaire de temps : « on ne se forme pas en tant qu'expert, on le devient, souligne un intervenant issu du monde politique. Et cela ne se fait pas du jour au lendemain, loin de là ». Le constat vaut particulièrement dans le domaine du DD puisque cette expertise relève d'un continuel aller-retour entre, d'une part la spécialisation et, de l'autre, la mise en contexte et la transdisciplinarité. Ensuite, parce que le scientifique n'est pas synonyme d'expert. En effet, tout au long du processus d'accession au statut d'expert, celui-ci est inéluctablement poussé en dehors des limites de ses compétences. Il est même forcé de dire des choses dont il n'est pas certain (lire ci-dessous) !

■ L'expertise : jouer « collectif »

Un participant au débat souligne à quel point la notion d'acquisition d'une expertise *individuelle* relève désormais partie du passé :



© Thibault Belvaux

aujourd'hui, l'élaboration du savoir s'opère d'une façon collective, et cela sous l'effet de

deux facteurs : l'accès à la connaissance de l'infinitésimal (l'infiniment petit, qui s'apprête à révolutionner la médecine, notamment) et le rythme toujours plus rapide des découvertes scientifiques.

Les intervenants conviennent qu'il existe un danger de confusion entre le scientifique et l'expert. Ainsi, il est indispensable - même si cela relève de l'idéal - que les « zones d'ombre du savoir » (incertitudes, approximations, voire absence d'expertise disponible...) soient clairement soulignées dans les conclusions remises au commanditaire. Ne fût-ce que pour éviter à celui-ci diverses déconvenues lorsque les conclusions de l'étude sont rendues publiques. A noter : ces zones d'ombre, ces zones d'incertitude peuvent être liées tant aux propres valeurs du scientifique qu'au contexte (culturel, historique, etc.) dans lequel celui-ci réalise sa mission. En tout cas, lorsqu'il est dûment constaté, le manque d'expertise disponible ne doit pas être passé sous silence.

DD et court terme des commandites politiques : conciliables ?

La démarche DD n'est-elle pas incompatible avec l'exigence du court terme qui caractérise la commandite politique ? Le monde politique est souvent, sinon soumis à une logique d'immédiateté, au moins contraint de prendre des décisions assez rapides et d'opérer des arbitrages. Il vit au rythme des échéances électorales et des mandatures. Cette temporalité heurte celle du développement durable pour deux raisons. D'abord parce que le commanditaire a souvent besoin de réponses claires et univoques aux questions qu'il confie aux équipes de recherches. Il doit « trancher » et, cela souvent à l'issue de négociations où n'interviennent pas

seulement du savoir scientifique, mais aussi des intérêts socio-économiques ou des représentations issues de mentalités. Ensuite parce que les orientations de développement durable sont de celles qui appellent aux réorientations de fond, lentes et profondes, un peu à la façon d'un « paquebot changeant de cap ». Celles-ci sont difficiles et lentes à émerger, car elles reposent sur de nouveaux paradigmes (exemple : l'économie de l'environnement) ou sur des concepts certes connus mais qui sont réinterprétés par chaque discipline scientifique au nom du décloisonnement.

■ Travailler par scénarios

Chaque monde - politique et scientifique - doit pouvoir rester attentif aux besoins de l'autre. L'une des façons de concilier ou, à tout le moins, de rapprocher les deux temporalités réside dans l'élaboration de scénarios (« les scénarios du possible »). En effet, ainsi que l'exprime un des intervenants politiques au débat, si différents scénarios sont élaborés au terme d'une recherche, le politique sera nécessairement amené à étudier chacun d'eux, appréciant (normalement...) que la question initialement posée s'avère plus complexe que prévu et mérite un examen plus approfondi (à condition de ne pas faire preuve de rigidité en s'en tenant strictement aux présupposés de départ).

Si ces conditions sont remplies, le politique peut, estiment les représentants ministériels présents, prendre le temps de s'arrêter un moment sur le contexte de l'objet de recherche et *toutes* les conséquences des recommandations ou des décisions finales.

Ce travail par scénarios est, typiquement, ce qui inspire le fonctionnement de l'IPCC (GIEC, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). Celui-ci détermine en effet divers scénarios d'évolution des températures et des concentrations de gaz à effet de serre. Le même effort est régulièrement fourni, dans le cadre international onusien, en matière de la biodiversité (IPBES).

■ Eviter les impasses et les « toujours plus »

Outre l'intérêt de ralentir la prise de décision (pour un examen plus serein des enjeux et pour sortir le politique de sa position « le nez sur le guidon »), ce recours aux scénarios du possible permet également d'identifier les voies qui mènent aux impasses, à la non-durabilité. Il est d'autant plus nécessaire qu'il permet de choisir les trajectoires de type « changements de cap du paquebot », évoquées ci-dessus. L'animateur du débat souligne toutefois que, même identifiées, ce sont parfois les trajectoires menant précisément aux problèmes récurrents - voire à l'impasse - qui restent privilégiées par les décideurs. L'avantage des scénarios alternatifs réside dans l'opportunité qu'ils donnent d'identifier des scénarios vraiment durables, c'est-à-dire novateurs et équilibrés selon les quatre « P » : people, planet, prosperity, participation. Mais il convient de garder à l'esprit les risques liés aux cas de pénurie d'expertise alternative ou de « pseudo-expertise », sous peine de voir les scénarios alternatifs frappés de discrédit.

Quant au besoin de réponses claires et univoques du politique, il ne fait pas toujours bon ménage avec les divers scénarios



© Thibault Belvaux

proposés dans les rapports d'expertise. Les réponses scientifiques apportées en termes de « peut-être » ou de « selon que... » irritent généralement le monde politique. Or elles sont d'autant plus fréquentes dans le domaine du développement durable que celui-ci est encore jeune et, par nature, interdisciplinaire. De plus, les conclusions des travaux sont parfois contradictoires selon les scénarios ou les angles envisagés. Face aux diverses probabilités, le principe de précaution est la réponse généralement apportée par le droit. Elle peut être tentante pour le politique car elle lui permet de justifier l'absence de décision. Elle peut aussi conduire à des blocages. D'une manière générale, plus

la recherche scientifique est soutenue financièrement et selon une politique sur le

long terme, plus elle permettra de réduire les degrés d'incertitude évoqués ci-dessus.

L'expert : ni instrumentalisé, ni partie prenante ?

Comment éviter que l'expert en DD soit instrumentalisé ou agisse comme lobby du DD ? En théorie, l'expert n'est pas là pour faire de la politique, mais pour établir des faits, et rien d'autre, estime un des chercheurs. Il n'est pas là pour arbitrer, mais pour éclairer. Mais, en pratique, la mixité des rôles peut exister dans une certaine mesure, ne fût-ce que parce que l'expert participe à la qualification juridique des faits. C'est ce qu'on observe, par exemple,

au sein de l'IPCC (GIEC) où l'expert participe partiellement à la décision ou la recommandation politique. D'une façon plus générale, il peut aussi intervenir dans le cadre de commandes « monomaniaques » pour suggérer d' « ouvrir le cadre » et dépasser le cahier des charges initial, même si c'est plus difficile dans le cadre de commandes publiques.

■ Experts et politiques : vraiment distincts ?

Une participante au débat insiste sur l'illusion de voir les deux mondes – scientifique et politique – totalement distincts. Le GIEC, selon elle, est l'exemple type d'un lieu où, à l'échelon international, le dialogue entre les deux mondes se déroule d'une façon harmonieuse et d'autant plus constructive qu'il se fait dans le respect de la pluralité des expertises présentes (tant politiques que scientifiques). Ce dialogue s'y réalise aussi avec les stakeholders (les Conférences des parties). Selon cette intervenante, le monde politique reste trop peu conscient des vertus de ce modèle de dialogue.

médiatique qui est accordée à cette problématique). Il n'empêche que les scientifiques sont des citoyens à part entière



Marie-Carmen Bex, Yves Roggeman

© Thibault Belvaux

Les scientifiques estiment que tout est mis en œuvre, dans leur formation, pour les protéger d'une trop grande connexion (voire proximité) avec le monde politique. Ils sont également « immunisés » contre le risque d'une trop grande « sensibilité sociétale », à un moment donné, envers une problématique X (celle-ci peut résulter, par exemple, de la couverture

et, qu'ils le veuillent ou non, ils sont plongés dans un contexte politique déterminé. Dès lors, la tentation peut survenir de remettre au commanditaire des conclusions qui favoriseront la survie du chercheur ou de son équipe.

■ L'utilité des peer reviews

Toutefois, les garde-fous sont nombreux. Outre la formation initiale des scientifiques, on peut compter sur les revues par les pairs (peer reviews). Les représentants du monde

universitaire soulignent que celles-ci sont très couramment pratiquées (y compris par l'appel à des collègues internationaux, des « gens qui font le même métier »). Autre balise : le fait

que les commandites sont souvent suivies d'un travail collectif et interdisciplinaire, où chacun questionne et interpelle son voisin (pour autant que les conclusions ne se présentent pas sous la forme d'une simple compilation/juxtaposition). Dans le domaine des évaluations d'incidences, par exemple, le lauréat du prix HERA 2011 souligne qu'il existe

■ Casser le moule commun

Le fait que les experts peuvent être issus du « même moule » et travailler selon des visions idéologiques partagées (et réduire ainsi le champ d'investigation de leur travail) peut également être compensé par la constitution d'équipes internationales ou par l'obligation d'un certain roulement d'experts au sein des consortiums. Une participante au débat souligne à quel point l'apport des programmes européens Interreg, depuis une vingtaine d'années, a considérablement joué en faveur de cette validation sous l'« œil des voisins ». Néanmoins, la mise en présence de différents partenaires aux horizons très variés n'est pas automatiquement synonyme d'interdisciplinarité : celle-ci doit se vouloir et se construire.



Edwin Zaccai

des procédures bien claires d'agrément qui garantissent la qualité et l'indépendance des experts. Le fait d'en appeler à des équipes ou à des collectifs d'experts atténue fortement les risques d'inféodation au commanditaire. Cela n'empêche pas, reconnaît le même intervenant, que l'expert sert parfois d'alibi scientifique au politique (lire ci-dessous).

La qualité du travail d'expertise - liée notamment à l'indépendance d'esprit de ses auteurs - ne se mesure pas seulement aux conclusions des travaux, mais aussi aux étapes menant vers celles-ci : collecte des informations, analyse, mise en perspective et développement d'argumentaires. Lorsqu'un rapport d'expertise est placé dans le domaine public (c'est souvent le cas dans les évaluations de stratégies environnementales, souligne le lauréat), il est forcément soumis au regard des groupes de pression. Or, ces derniers sont susceptibles de le critiquer ou de pointer l'éventuel manque d'indépendance de l'expert. Autre avantage, et non des moindres, de cette mise dans le domaine public : l'expert peut se dégager d'une éventuelle instrumentalisation opérée par le commanditaire de l'étude. Qui, par exemple, passerait sous silence, édulcorerait ou détournerait la diversité des scénarios étudiés, ou émettrait des « inepties » (sic).

© Thibaut Belvaux

■ L'administration : l'acteur oublié

L'un des experts universitaires souligne l'importance du rôle de l'Administration dans ce débat. Celle-ci, souvent très compétente, noue un dialogue jugé très constructif, quoique nettement insuffisant, avec les scientifiques. C'est elle qui, par exemple, lance les appels d'offre et vise ceux-ci (pas, ou peu, le politique directement). Le dialogue dépasse les stricts moments d'expertise, c'est-à-dire la tâche visée dans la commandite elle-même. Il présente l'avantage de sortir des sentiers battus et des idées convenues. La qualité de ce dialogue avec l'Administration, néanmoins, varie très fort d'un fonctionnaire à l'autre.

L'animateur du débat souligne, de son côté, que le monde politique est souvent tétanisé à l'idée de dire « non » ou de trancher en faveur de mesures difficiles, craignant les recours. Il se retranche alors derrière son administration. C'est elle, finalement, qui prendrait les décisions... Selon plusieurs intervenants, une des façons, pour le politique, de jouer pleinement sa fonction d'arbitrage tout en veillant à la durabilité des décisions consiste à veiller, dès le stade de la commandite, à insuffler une dose de pédagogie autour des résultats d'expertise.

■ La participation, un garde fou pour tous

Cette pédagogie peut se poursuivre, ensuite, par la communication et la transparence sur la façon dont la décision a été prise. Dans le domaine de l'aménagement du territoire en Wallonie, par exemple, cette communication est déjà prévue d'une manière formelle autour des évaluations d'incidences, des plans de secteur, etc. On peut aller encore plus loin via des processus participatifs. Ceux-ci ne se limitent pas nécessairement à des

consultations du public, ils peuvent relever d'une logique de « co-construction » des savoirs, comme on l'a vu, en France, autour de questions aussi controversées que la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les cultures ou, en Wallonie, l'avenir du monde rural. Ces processus restent encore rares et posent la question de l'équilibre des « forces en présence », experts d'un côté, représentants de la société civile de l'autre.