

L'EXPERT SCIENTIFIQUE AU SEIN DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHES : UN ACTEUR MULTI-FACETTES DU PROCESSUS DECISIONNEL

Sophie Gambardella

▶ **To cite this version:**

Sophie Gambardella. L'EXPERT SCIENTIFIQUE AU SEIN DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHES : UN ACTEUR MULTI-FACETTES DU PROCESSUS DECISIONNEL. International Journal of Bioethics, 2014, 25 (1), pp.91-104. halshs-01277493

HAL Id: halshs-01277493
https://shs.hal.science/halshs-01277493

Submitted on 3 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Journal international de bioéthique, 2014/1, vol.25, pp. 91-104.

L'EXPERT SCIENTIFIQUE AU SEIN DES ORGANISATIONS REGIONALES DE GESTION DES PECHES : UN ACTEUR MULTI-FACETTES DU PROCESSUS DECISIONNEL

Par

Sophie Gambardella[*]

Résumé

La gestion et la conservation des ressources halieutiques appellent des connaissances scientifiques précises, notamment sur l'état des stocks et leur capacité de renouvellement. La fixation de « quotas » de pêche, par exemple, qui consiste à déterminer la quantité de poissons autorisée à prélever au cours d'une période donnée, ne peut se faire de manière aléatoire, étant donné les enjeux environnementaux et économiques que représentent ces contingents. Le décideur fait donc logiquement appel aux experts scientifiques afin de prendre des décisions éclairées. Ainsi, de nombreuses Commissions régionales de pêche se sont dotées de Comités scientifiques, qu'elles ont intégrés à leur structure afin de disposer de manière permanente des connaissances nécessaires. Or, l'institutionnalisation de l'expertise scientifique au sein des Commissions régionales de pêche a conduit l'expert à dépasser son simple rôle de fournisseur de connaissances. En effet, face au contexte d'incertitude scientifique dans lequel il évolue, l'expert a peu à peu pris d'autres responsabilités. A travers cette étude « micro-juridique » en ce qu'elle résulte d'une analyse empirique du contexte méditerranéen, nous essaierons de mettre en exergue les différentes fonctions de l'expert, enrôlé dans le processus décisionnel en matière de gestion et de protection des ressources halieutiques en Méditerranée.

[*] Doctorante en droit public, Aix-Marseille Université, Centre d'Études et de Recherches internationales et communautaires CERIC – CNRS UMR 7318.

En Méditerranée, la gestion et la conservation des ressources halieutiques est un rôle partagé entre deux organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) : la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (ci-après CGPM) qui a compétence pour la conservation et la gestion de l'ensemble des ressources halieutiques du bassin méditerranéen et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ci-après CICTA) qui a compétence pour la gestion et la conservation des thonidés et espèces apparentées de l'Atlantique et des mers adjacentes telles que la Méditerranée. Crées respectivement en 1949 et 1966, ces deux Commissions ont rapidement été confrontées à des difficultés d'ordre technique et scientifique pour remplir leur mission. En raison de l'impossibilité d'obtenir une expertise externe satisfaisante, ces deux Commissions se sont alors dotées de Comités scientifiques qu'elles ont intégrés au sein de leur structure. En associant les scientifiques à leurs processus décisionnels, ces instances ont ainsi fait appel à l'expertise scientifique, à qui elles ont offert un caractère permanent dans le cadre de leurs activités. L'institutionnalisation de l'expertise au sein des deux Commissions de pêche a pour but de structurer les canaux d'informations et de disposer ainsi d'une connaissance suffisante et accessible en mettant en place une phase scientifique dans le processus d'élaboration des décisions. Toutefois, alors que le décideur attend des experts des réponses précises et univoques, l'expertise scientifique est, dans ce domaine, plongée dans la nébuleuse des doutes et des incertitudes. En matière de recherche halieutique, les experts scientifiques réalisent des modélisations afin en premier lieu, d'estimer l'état des stocks et les prélèvements possibles sur ces derniers et en second lieu, de fournir un avis sur la gestion et la conservation des ressources. Or, les modélisations scientifiques actuelles en matière halieutique soit résistent mal aux incertitudes scientifiques et aboutissent à faire augmenter le niveau d'effondrement des stocks ; soit résistent à l'incertitude mais ne tiennent compte que de la pêche comme facteur de mortalité des espèces laissant ainsi de côté l'ensemble des autres facteurs qui influent sur les stocks. Dès lors pour que les résultats des modélisations soient au plus proche de la réalité du milieu, il est nécessaire de réduire les incertitudes de départ. Mais, le système choisi par défaut à la CGPM et à la CICTA conduit au résultat inverse. En effet, le rôle des données scientifiques est indéniable dans la réalisation d'une expertise d'autant plus lorsqu'il est question d'évaluer l'état d'un stock, objet de recherche insaisissable. La qualité et la quantité de ces données déterminent en partie le degré d'incertitude de l'énoncé scientifique final. Or au sein de la CGPM et de la CICTA, les données qui permettent aux Comités scientifiques de procéder à l'évaluation des stocks doivent être collectées par les Etats qui ne les transmettent pas toujours soit qu'ils n'en ont pas les moyens techniques, soit qu'ils ne le désirent pas. Actuellement, la plupart des Etats disposent de toutes les informations nécessaires aux scientifiques mais la tendance consiste à falsifier les résultats afin de ne pas se retrouver sur le banc des accusés. En effet, les quotas imposés aux Etats les poussent à ne pas déclarer les prises excédentaires et les scientifiques reçoivent alors des chiffres relatifs aux prises réalisées sous-estimés. Ils doivent dès lors spéculer sur l'écart qui existe entre les déclarations faites par les Etats et la réalité des prises[1]. Malgré des efforts notables des deux Commissions pour structurer les canaux d'informations et permettre aux scientifiques de leurs Comités de disposer de données précises, l'absence de données provenant de navires de recherche dans le cadre de campagnes scientifiques est un réel obstacle à des expertises complètes et fiables. Les experts scientifiques doivent, dès lors, s'accommoder de

[1] Ce problème est particulièrement criant en ce qui concerne le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Les enjeux économiques et sociétaux qui entourent cette espèce poussent les Etats à sous-estimer leurs pêcheries voire à ne fournir aucun renseignement.

l'incertitude scientifique pour fournir leurs recommandations en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques à l'organe décisionnel de la Commission.

Engagé sur le chemin hasardeux de l'incertitude scientifique, l'expert ne se contente alors plus de fournir de la connaissance au décideur, son rôle se complexifie à mesure que l'incertitude scientifique s'accroît. L'expert ne peut plus se suffire d'être un simple acteur du processus décisionnel, il se voit contraint d'être l'interface entre les différents acteurs impliqués par le processus décisionnel afin de donner écho à son travail (I.). A travers cette montée en puissance de son rôle au sein du processus décisionnel, l'expert apparaît alors aux yeux des citoyens. Or, son statut de scientifique l'assoit, *prima facie*, comme un acteur objectif du processus décisionnel, comme un acteur de confiance. Ce lien naissant entre l'expert et la société va ainsi permettre à l'expert d'influer sur le processus décisionnel en impliquant la société sur ces questions. Toutefois comme tous les acteurs du processus décisionnel, l'expert devra entretenir cette relation de confiance pour poursuivre ses objectifs (II.).

I – L'EXPERT COMME MEDIATEUR AU SEIN DU PROCESSUS DECISIONNEL

Le décideur fait appel, en première intention, à l'expert pour que ce dernier lui fournisse les connaissances nécessaires à la prise de décision. Les connaissances scientifiques que l'expert va alors délivrer au décideur se doivent d'être les plus claires et précises possibles afin d'être exploitables par ce dernier. Seulement en matière de recherche halieutique, un obstacle vient complexifier la tâche de l'expert : l'incertitude scientifique. L'expert doit, dès lors, s'accommoder de ce facteur et le confronter au prisme de la réalité politique pour établir son rapport et ses recommandations à destination du décideur en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques (A.). L'incertitude scientifique conduit ainsi l'expert à définir à la place du décideur le risque acceptable par la société (B.).

A. La fonction de médiateur entre la science et le décideur de l'expert

L'incertitude scientifique ne permet pas d'appréhender facilement le risque environnemental et oblige, dès lors, le décideur à trancher davantage en fonction de la probabilité de survenance du risque environnemental qu'en fonction du risque réel. Or, l'écueil dans ce type d'hypothèse réside dans l'absence de volonté politique au niveau international pour mettre en œuvre le principe de prévention, voire même de précaution lorsque l'incertitude pèse sur l'existence même du risque. Face au degré d'incertitude scientifique inhérent à la recherche halieutique et accentué par l'insuffisance quantitative et qualitative des données étatiques, l'expert devrait produire un rapport porteur d'un *pluralisme de vérité*[2]. En d'autres termes, plusieurs scénarios devraient être envisagés par les experts scientifiques afin de couvrir toutes les hypothèses ouvertes par les incertitudes des postulats de départ. Le rapport d'expertise devrait en conséquence, pour une même espèce, proposer plusieurs projets de décisions aux décideurs en fonction des scénarios envisageables, eu égard à l'état des données accessibles. Ce pluralisme de vérités dans le rapport de l'expert pourrait

[2] Pour une définition de l'expression voyez : NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp.29-34.

d'ailleurs être envisagé comme garant de la fiabilité de l'énoncé scientifique, en ce sens qu'il refléterait la prise en compte par les experts des différentes méthodes et analyses des scientifiques à l'égard de l'état d'un stock. Dans ce contexte, le « *modèle linéaire d'expertise selon lequel une phase scientifique d'expertise précéderait une phase de décision* »[3] pourrait alors consister en le schéma suivant : l'expert produirait un énoncé scientifique offrant un pluralisme de vérités et le décideur trancherait au sein de cet énoncé scientifique pour produire la norme juridique.

Toutefois, la pratique tend à nous faire dire que cette vision de l'expertise qui confine chacun dans sa propre sphère n'est pas souhaitable. En effet, « *l'expérience a largement démontré qu'un avis ouvert, mettant en avant l'incertitude des évaluations, conduit généralement au choix de l'option politiquement la plus facile à faire accepter, et donc la moins restrictive pour la pêche à court terme* »[4]. Ainsi, si l'expert ne dissimule pas l'incertitude scientifique au sein de son rapport, le décideur s'engouffre dans la brèche de l'incertitude pour opérer une protection minimale des ressources halieutiques et assurer un profit maximal à l'activité de pêche. Ce constat a donc logiquement conduit l'expert à faire des choix stratégiques dans la rédaction de son rapport afin de ne pas permettre au décideur d'empiéter sur son travail. L'expert recommande au décideur la mesure qui non seulement permettra d'assurer un renouvellement du stock de l'espèce cible mais aussi qui pourra être raisonnablement acceptée par les décideurs. L'expert ne raisonne ainsi plus en termes de protection maximale mais bien en termes de protection optimale, il est donc porteur d'un jugement dans l'exercice de sa mission. D'ailleurs, « *les experts eux-mêmes assurent que ce qu'ils produisent ne saurait être désigné comme de la science dans le sens ordinaire, mais une activité hybride qui combine les éléments scientifiques avec une certaine dose de jugement social et politique* »[5]. Dans ce contexte d'incertitude scientifique, l'expert agit de manière stratégique afin d'assurer une médiation entre la science et le décideur. En prenant position de la sorte, l'expert sort toutefois de son rôle strict de scientifique puisque qu'il tranche parmi les hypothèses dont il dispose. L'objectivité de l'énoncé scientifique est alors relativisée au profit d'un énoncé scientifique empreint de réalisme politique. Les experts cherchent le juste équilibre entre les exigences environnementales et les exigences socio-économique pour transmettre à la Commission un projet de décision acceptable par les Etats. Là où l'objectivité du scientifique réside dans la distance qu'il garde avec l'objet de ses recherches, l'objectivité de l'expert scientifique pourra résider dans sa capacité à concilier les disciplines dans un contexte pluridisciplinaire. En d'autres termes, l'objectivité n'est plus attendue dans les moyens mis en œuvre pour réaliser l'expertise mais bien dans le résultat c'est-à-dire dans la justesse de l'équilibre trouvé entre des exigences antagoniques.

L'expertise scientifique appelle ainsi une production dont la nature lui est propre car là où le scientifique est en constante recherche d'objectivité, l'expert se doit de faire preuve de subjectivité. L'expert scientifique, dans un contexte d'incertitude scientifique, doit jouer un jeu habile afin de faire adopter par l'organe décisionnel des mesures protectrices des

[3] LECLERC (O.), Chapitre 2 : Les règles de production des énoncés au sein du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *in* ENCINAS DE MUNAGORRI (R.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société », tome 51, 2009, p.68.

[4] BIAIS (G.), « Progrès scientifique et gestion des pêches », *in* BEURIER (J-P.), KISS (A.), MAHMOUDI (S.), (Dirs.), *Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series, vol. 55, 2000, p.15.

[5] NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.642.

ressources. Son rôle d'interface entre la science et l'organe décisionnel l'oblige à s'écarter de son rôle de scientifique *stricto sensu*. Ce n'est alors plus le décideur qui choisit ce qui est acceptable par la société mais l'expert.

B. La fonction de médiateur entre le décideur et la société de l'expert

La décrédibilisation des Etats auprès des acteurs du secteur de la pêche mais aussi auprès de l'opinion publique qui réalise les conséquences de la politique menée jusqu'à lors sur l'état des ressources fait reculer le poids du registre légal de légitimité. Le fait que les décisions de gestion et de conservation des ressources halieutiques soient adoptées par les autorités compétentes ne suffit plus à légitimer les décisions. Celles-ci sont contestées par les deux parties ; les pêcheurs les trouvant trop contraignantes là où l'opinion publique les considère trop laxistes. L'insuffisance du registre légal de légitimité a alors été mise en exergue et la nécessité de renforcer la légitimité des décisions s'est avérée inévitable pour permettre de les asseoir auprès des destinataires. L'interdisciplinarité du droit international de l'environnement a naturellement imposé un recours à l'expertise scientifique. Si de prime abord la production de connaissance se révélait nécessaire pour le décideur pour comprendre les phénomènes qu'il se devait de réguler, la perception de l'expertise scientifique comme registre de légitimité des décisions semble pourtant s'être imposée assez rapidement dans l'esprit des décideurs qui ont laissé sans trop de difficulté le soin à l'expert de définir le risque acceptable par la société. En effet, si la séparation en deux phases de l'expertise scientifique consiste à faire surgir dans un premier temps le pluralisme de vérités pour dans un second temps, le dissimuler auprès des décideurs, l'incertitude inhérente à la science n'est pourtant pas totalement gommée par l'expertise. Alors que le terme d'incertitude ne se retrouve pas, la notion de risque le remplace et innerve l'ensemble des rapports et recommandations. L'expert scientifique se doit alors de définir le contenu de ce risque acceptable par l'opinion publique.

Quelque soit le risque, « [l]*'acceptabilité* [de ce dernier] *n'est* (…) *pas facilement définissable. Elle résulte d'un rapport entre l'importance du risque considéré et l'intérêt collectif de l'activité considérée, cette importance étant le résultat du rapport de la probabilité d'occurrence de l'évènement redouté et de la gravité des conséquences potentielles d'ordre écologique ou sanitaire* »[6]. Analyser les données de ce rapport de manière distincte à l'aune de notre contexte permet de mettre en exergue les difficultés de la définition de risque acceptable lorsque ce dernier ne pèse pas directement sur l'Homme. En matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques, l'importance du risque considéré - entendu comme le rapport entre la probabilité de survenance du risque et la gravité de ses conséquences – peut être perçu comme minime par une partie de l'opinion publique. Tout d'abord, le risque consiste en l'effondrement des stocks et non, pour de nombreux stocks, en leur disparition complète. Ce point est important pour en évaluer la probabilité de survenance. Or, même si la probabilité du risque d'effondrement des stocks est très élevée, il reste que la gravité de ses conséquences peut être perçue comme relativement basse par l'opinion publique. En effet, nous ne sommes ni face à un danger imminent pour la santé de l'homme, ni face à un risque de disparition d'un élément de la biodiversité, même si ce dernier point mobilise d'ailleurs beaucoup moins l'opinion publique car le préjudice pour

[6] NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.529.

l'Homme n'est pas direct. Dès lors, le risque ne pèse pas directement sur l'Homme mais sur la biodiversité car l'effondrement d'une ressource peut perturber l'ensemble de l'écosystème. Le rapport entre la probabilité de survenance du risque et la gravité des conséquences qui détermine l'importance du risque considéré est établi par les experts scientifique et dans notre contexte, il pourra sembler surestimé par certains récepteurs de la décision qui qualifieront alors ces experts d'alarmistes. De plus, ce résultat devra être mis en rapport avec l'intérêt collectif de l'activité pour déterminer le risque acceptable. Il n'est pas certain dans le contexte de la gestion et de la protection des ressources halieutiques qu'il existe un intérêt collectif indivisible autour de l'activité visée : la pêche. Si la communauté de pêcheur a un intérêt économique, l'intérêt collectif est plus contestable notamment à l'heure où l'aquaculture est en pleine expansion. Ainsi, il nous semble que si le rapport peut être égalitaire lorsque le risque a un impact direct sur l'homme, l'égalité dans le rapport peut facilement se rompre lorsque le risque ne pèse pas directement sur l'homme au profit de l'intérêt économique. Dans ce rapport fragile, l'expertise scientifique devrait alors permettre de rééquilibrer les plateaux de la balance afin d'obtenir un rapport égalitaire accepté par les destinataires des décisions. Le risque admissible sera déterminé par le point d'équilibre entre les différents intérêts en tension. Ce n'est donc plus les résultats de la démarche scientifique qui remplissent la fonction de légitimation mais bien le jugement porté par le scientifique sur ces résultats. En d'autres termes, la légitimité de la décision sera proportionnellement renforcée en fonction de la force de conviction de l'expert. L'expert doit donc « séduire » le récepteur de la décision finale pour en assurer la mise en œuvre. L'expert joue ainsi son rôle de médiateur par le biais de la définition de la notion du risque acceptable, il concilie des intérêts différents pour parvenir au résultat admissible. De la légitimité que sera capable d'apporter l'expertise scientifique aux décisions en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques dépendra en partie l'effectivité des décisions. En effet, si les destinataires sont convaincus par les décisions adoptées, ils seront dès lors plus enclins à les mettre en œuvre. Ainsi, l'expert n'est plus simplement un scientifique fournisseur de connaissance mais aussi un conciliateur entre le décideur et les destinataires des décisions afin de légitimer ces dernières.

L'expert scientifique apporte la connaissance, persuade le décideur d'adopter les recommandations qu'il formule et convainc le destinataire de la décision de sa légitimité. L'omniprésence de l'expert a ainsi fait de lui un acteur incontournable dans le processus décisionnel. « [L]*'expertise est une forme d'aliénation de la science « classique », une science absorbée par la logique de l'action, intégrée au processus décisionnel comme partie constitutive, certes plus ou moins décisive* »[7] et l'expert est, tout à la fois, un fournisseur de connaissance et un médiateur au sein du processus décisionnel ainsi qu'un moteur du processus décisionnel.

II – L'EXPERT COMME MOTEUR DU PROCESSUS DECISIONNEL

Tout à la fois un acteur du processus décisionnel en tant qu'expert scientifique et un acteur extérieur au processus décisionnel en tant que scientifique, l'expert agit dans le processus et hors du processus. Ce double visage de l'expert scientifique lui offre ainsi la possibilité d'alerter de manière éclairée l'opinion publique afin notamment d'asseoir

[7] NAIM-GESBERT (E.), Droit, expertise et société du risque, *Revue du droit public*, 1er janvier 2007, n°1, p.36.

l'effectivité des décisions (A.). Toutefois, son implication de plus en plus prégnante dans le processus décisionnel fragilise cette fonction pourtant primordiale en la matière (B.).

A. La fonction d'alerte de l'expert scientifique

L'expertise scientifique institutionnalisée se doit d'être convaincante pour faire accepter les décisions au niveau des deux strates : les Etats et les acteurs du secteur de la pêche afin que les premiers mettent en œuvre au niveau interne les décisions et que les deuxièmes aient un capital confiance suffisant pour les appliquer. L'enjeu pour l'expert scientifique est alors de renforcer l'effectivité des décisions en asseyant leur acceptabilité par leurs destinataires. Dans un premier temps, l'expert recherche ainsi la norme la plus acceptable par les Etats, celle qui remplira le test de l'effectivité. Toutefois, force est de constater que les Etats, même lorsqu'ils adoptent les décisions au niveau des Commissions régionales de pêche, n'ont bien souvent pas la volonté de les mettre en œuvre. La schizophrénie de l'Etat qui le conduit à adopter des décisions de conservation et de gestion lorsqu'il se présente comme décideur et à ne pas les appliquer lorsqu'il endosse son rôle de récepteur rompt la verticalité du rapport. En effet, l'expertise scientifique seule ne suffit pas à faire reculer la souveraineté étatique, d'où la méfiance voire les contestations de l'opinion publique vis-à-vis des décisions adoptées. Dans ce contexte, l'impact de l'expertise en tant que vecteur de légitimité et donc d'acceptabilité des décisions va ainsi se déplacer. Au lieu de chercher à convaincre les Etats de la nécessité de prendre des décisions en ce sens, l'expertise scientifique va permettre de court-circuiter ce premier récepteur et d'atteindre directement le second : les citoyens. En effet, l'expertise scientifique opérée dans les Commissions régionales de pêche va jouer un rôle d'alerte auprès de l'opinion publique. La publicité des résultats de ces expertises va permettre à ceux-ci d'être relayés – notamment par le biais des ONG - et des attentes sociales vont naître. Ces attentes ne sont certes pas uniformes puisque plusieurs groupes avec des intérêts divergents se dessinent, mais l'expert en tant que scientifique et médiateur peut avoir la force de réunir autour de sa fonction un consensus. De sorte que dans cette configuration, l'expertise scientifique fait naître des attentes sociales et les Etats agissent alors sous contrôle de l'opinion publique. En d'autres termes, le dysfonctionnement du modèle vertical d'autorité conduit à s'écarter de l'approche *top down* au profit d'une approche *bottom up.* Cette fonction de l'expertise scientifique n'est pas purement hypothétique puisqu'en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, un tel scénario s'est déroulé récemment.

L'exemple de la gestion et de la conservation du thon rouge illustre, en effet, parfaitement ce rôle de l'expertise dans l'approche *bottom up*. Jusqu'en 2006, les Etats membres de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) ne suivaient pas les avis scientifiques formulés par son Comité scientifique et fixaient des quotas bien plus élevés que ceux recommandés. Or, « *suite à l'avis scientifique alarmiste de 2006 et aux campagnes de sensibilisation menées par certaines ONGs qui se basaient principalement sur ce même avis,* [que] *la commission de la CICTA a adopté un plan de reconstitution du « stock Est » sur 15 ans* »[8]. Par ailleurs en 2010, la Principauté de Monaco propose l'inscription du thon rouge à l'annexe 1 de la CITES afin de limiter son commerce à des conditions exceptionnelles. Cette proposition va mettre en exergue deux

[8] IFREMER, « le Thon rouge Atlantique », dossier de presse, Paris, le 22 avril 201.
Disponible à l'adresse suivante :
http://wwz.ifremer.fr/institut/content/download/41835/569837/file/11_04_22_dossier_thon_rouge.pdf

faits : d'une part, selon les rapports des experts scientifiques la menace qui pèse sur l'espèce et d'autre part, l'insuffisance de l'action de la CICTA pour enrayer le phénomène d'effondrement des stocks de thon rouge. Ce constat a été très largement relayé auprès de l'opinion publique par les ONG et les médias de sorte que même si les résultats n'ont pas été immédiats, les Etats sous la pression de l'opinion publique se sont peu à peu conformés aux avis scientifiques et ont mis en œuvre, au niveau interne, les recommandations adoptées. La verticalité du rapport est donc inversée, ce n'est plus le sommet de la pyramide qui permet d'assurer l'effectivité des décisions mais bien la base de celle-ci qui impulse ce mouvement en s'appuyant sur l'expertise scientifique légitimante.

L'expertise scientifique, porteuse de légitimité, peut ainsi réunir un capital confiance suffisant pour que l'opinion publique s'y fie et devenir un moteur pour assurer le respect par les Etats de leurs obligations. Toutefois, l'enrôlement de l'expert dans le processus décisionnel peut, dans le même temps, conduire à une disqualification de l'expert scientifique auprès de l'opinion publique.

B. La fragilité de la fonction d'alerte de l'expert scientifique

L'impact de l'expertise scientifique auprès de l'opinion publique repose sur la confiance que cette dernière a en l'expert. Or, les débats autour du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont bien démontré le climat de défiance qui régnait à l'égard de l'expertise scientifique. La disqualification des experts s'observe ainsi dans de nombreux domaines[9] et prive parfois l'expertise scientifique de sa capacité à asseoir les décisions auprès de leurs destinataires. La question en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques n'est pas purement théorique. En effet, suite au refus d'inscription du thon rouge aux annexes de la CITES[10], les conclusions des scientifiques ont été commentées voire contestée puis le débat s'est rapidement clos. Néanmoins, le risque d'une disqualification des halieutes pèse au dessus de leur tête telle une épée de Damoclès qui mettrait en péril l'effectivité d'un système de conservation et de gestion des ressources halieutiques déjà fébrile. Le sentiment de défiance qui a pu être observé dans d'autres domaines à l'égard de l'expertise scientifique a plusieurs origines, dont certaines pourraient trouver écho en matière de gestion et de conservation des ressources halieutiques, si des remèdes ne sont pas trouvés en amont. L'objectif n'est bien évidemment pas ici de faire une liste exhaustive des raisons qui conduisent à la disqualification des experts mais davantage de cibler l'analyse sur certaines en réfléchissant à la probabilité de leur survenance dans le cadre de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques.

La disqualification des experts peut résulter de la qualité même de ces derniers. Dans de nombreux domaines, des conflits d'intérêt ont éclaté, les experts ayant des liens plus ou moins étroits avec des industriels, que nous pensions aux OGM ou encore en matière de santé. La révélation de ces faits discrédite alors l'expertise produite auprès de l'opinion publique. En

[9] BRECHET (Y.), « La disqualification de l'expertise : un risque grave pour la rationalité des décisions politiques », Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques, Entretien du lundi 28 novembre 2011. Disponible à l'adresse suivante : http://www.asmp.fr/travaux/colloques/2011_11_28_brechet.pdf

[10] Le thon rouge ne répondait pas, selon les scientifiques responsables de l'expertise, aux critères biologiques et commerciaux des espèces de l'annexe I dégagés par la Conférence des Parties, cette dernière a refusé l'inscription du thon rouge à cette annexe.

matière de gestion et de protection des ressources halieutiques, si de telles situations ne sont pas avérées, elles ne sont pas pour autant à exclure. En effet, les industriels du secteur de la pêche ont dans certains pays un poids économique considérable et il n'est pas inenvisageable que certains programmes de recherche soient financés par de tels groupes. Garantir l'absence de conflit d'intérêts reste cependant une question délicate car peu d'options se présentent. Pour lutter contre ce facteur de discrédit de l'expertise, l'idée a été avancée de demander aux experts au moment de leur recrutement de faire une déclaration d'absence de conflit d'intérêts. Il s'agit d'un engagement moral de l'expert dont la vérification s'avère difficile à mettre en œuvre. D'ailleurs, on constate que le fait que les experts judiciaires prêtent serment avant de prendre la parole dans les phases orales des contentieux ne renforce pas l'autorité de leur propos et que d'autres garanties sont recherchées[11]. *A contrario*, il pourrait être envisagé de demander aux experts de rendre public leur conflit d'intérêts afin qu'ils travaillent sous surveillance de l'opinion publique mais cette dernière a-t-elle réellement les moyens d'un tel contrôle ? Il y a de fortes raisons pour penser que non. Dès lors, il nous semble que ce n'est point dans la recherche de garanties des qualités de l'expert que sa crédibilité sera assurée mais davantage dans la rationalité de son travail. En effet, si le travail de l'expert correspond aux canons scientifiques attendus, l'expertise scientifique ne sera plus discréditée.

De manière classique, actuellement l'opinion publique est avisée du contenu des expertises scientifiques notamment par les ONG et les médias, l'information est alors bien souvent biaisée et lorsque les experts s'expriment, leurs propos sont parfois incompris voire mal interprétés[12]. A notre sens, l'effort doit donc être fait sur ce point : la communication et l'explication des résultats des expertises scientifiques. Pour ce faire, les experts doivent travailler sur la transparence de leur activité : la rédaction de rapports à l'attention du public - cela implique que le public dispose d'informations suffisantes et accessibles, c'est-à-dire non seulement disponibles mais aussi intelligibles. De cette manière, l'incertitude scientifique ne sera plus seulement acceptée, elle sera aussi comprise de sorte que la publication de contre-expertises ne sera plus de nature à discréditer l'expertise institutionnalisée. Au sein de la CGPM et de la CICTA, la transparence du travail des experts est réelle puisque tous les documents scientifiques sont accessibles, mais seuls les spécialistes peuvent se pencher sur le contenu car les documents sont très longs – le rapport à destination des décideurs qui n'est qu'un résumé du travail des experts est lui-même très touffu – et le langage utilisé reste un obstacle pour tout un chacun. Les experts doivent prendre conscience de leur impact sur l'effectivité des décisions, de leur rôle dans le processus décisionnel afin de le mettre en œuvre pleinement sans se laisser déposséder de leur travail. Seule une réconciliation entre la science et la société peut asseoir l'expertise scientifique institutionnalisée. Cette réconciliation peut même conduire à renforcer l'effectivité et l'efficacité du système de gestion et de protection des ressources halieutiques.

[11] Voir pour une étude de ces relations entre le juge et l'expert : TRUILHE-MARENGO (E.) (Dir.), « La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux », Paris, La Documentation Française, 2011, 394 p.

[12] Lorsque Jean-Marc Fromentin s'exprime auprès des médias pour expliquer l'avis scientifique négatif rendu pour l'inscription du thon rouge à la CITES, le message relayé auprès de l'opinion publique consiste à en conclure que le thon rouge ne disparaitra pas. Or, ce n'est pas exactement le contenu des propos de Jean-Marc Fromentin. En effet, il argumente sur le fait que le thon rouge ne répond pas aux critères retenus par la CITES pour inscrire une espèce à ces annexes. Néanmoins sans être menacé de disparition, l'écroulement des stocks de thon rouge pose de vrais problèmes environnementaux notamment en ce qui concerne l'équilibre de l'écosystème marin.

*****

L'institutionnalisation de l'expertise scientifique au sein de la CGPM et de la CICTA a conduit à renforcer le rôle de l'expert dans le processus d'élaboration des décisions et le climat d'incertitude scientifique a été le moteur de sa montée en puissance. L'expert est aujourd'hui un acteur multi-facettes qui tour à tour agit comme scientifique, puis comme médiateur entre la science et le décideur, et enfin comme médiateur entre la science et la société. Il est le rouage incontournable du système de gestion et de conservation des ressources halieutiques en Méditerranée. Toutefois, l'équilibre entre ses différents rôles reste fragile car si pour être un médiateur entre la science et le décideur, l'expert doit se rapprocher de ce dernier pour en comprendre les attentes, il ne doit par ailleurs être assimilé par les destinataires des décisions aux décideurs sous peine d'être disqualifié. L'expertise scientifique ne peut plus être appréhendée comme une simple fournisseuse de connaissance, elle est aujourd'hui l'interface entre différentes communautés dans un climat d'incertitude scientifique. Dans ce contexte, l'expert apparait comme un acteur incontournable qui se doit d'avancer précautionneusement afin de garder le juste équilibre entre ses fonctions, se déplaçant alors comme un funambule sur le fil de l'incertitude scientifique.

Références :

BIAIS (G.), « Progrès scientifique et gestion des pêches », *in* BEURIER (J-P.), KISS (A.), MAHMOUDI (S.), (Dirs.), *Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series, vol. 55, 2000, pp.3-21.

BRECHET (Y.), « La disqualification de l'expertise : un risque grave pour la rationalité des décisions politiques », Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques, Entretien du lundi 28 novembre 2011. Disponible à l'adresse suivante :
http://www.asmp.fr/travaux/colloques/2011_11_28_brechet.pdf

IFREMER, « le Thon rouge Atlantique », dossier de presse, Paris, le 22 avril 201.
Disponible à l'adresse suivante :
http://wwz.ifremer.fr/institut/content/download/41835/569837/file/11_04_22_dossier_thon_rouge.pdf

LECLERC (O.), Chapitre 2 : Les règles de production des énoncés au sein du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *in* ENCINAS DE MUNAGORRI (R.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société », tome 51, 2009, pp.59-92.

NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 808 p.

NAIM-GESBERT (E.), « Droit, expertise et société du risque », *Revue du droit public*, 1er janvier 2007, n°1, pp.33-48.

TRUILHE-MARENGO (E.) (Dir.), « La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux », Paris, La Documentation Française, 2011, 394 p.

Pour prolonger la réflexion :

DUMOULIN (L.), LABRANCHE (S.), ROBERT (C.), WARIN (P.) (Dirs.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 479 p.

CALLON (M.), RIP (A.), « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », *in* THEYS (J.), KALAORA (B.), *La Terre outragée : les experts sont formels !*, Paris, Editions Autrement, Série Sciences en société, n°1, 1992, pp.140-156.

NAIM-GESBERT (E.), *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 808 p.