

Réflexion sur la production et la lisibilité des avis

Pourquoi cette réflexion ?

- *Bref rappel du contexte : la non recevabilité d'une position divergente a induit une remise en cause du fonctionnement du Comité scientifique par un de ses membres, suivie de la démission de celui-ci puis de celle de 7 organisations membres du CEES.*

- *Dans ce contexte, la présidente du HCB a souhaité la mise en place d'un groupe de réflexion (GR) sur la production et la lisibilité des avis. De manière plus générale, elle a indiqué que lui paraît sain qu'une réflexion de ce type ait lieu régulièrement, s'agissant d'une instance jeune et dont la mission est délicate – deux comités, deux regards, sur des sujets difficiles, le tout avec une centaine de membres – ce qui conduit le HCB à éprouver, dans son fonctionnement quotidien, des questions aussi complexes que l'interdisciplinarité, le pluralisme, les liens sciences/société, etc.*

On trouvera le mandat du groupe de réflexion en annexe.

Modalités de la réflexion

Ce groupe de réflexion, animé par un médiateur externe au HCB, était composé des présidents des deux comités du HCB et de représentants du Secrétariat. Il s'est réuni les 17 février, 16 mars et 12 avril 2016. A l'occasion de ces réunions, plusieurs membres du CS et du CEES ont été auditionnés¹. A l'issue d'une dernière séance, organisée le 10 mai 2016, le groupe de réflexion a abouti à des conclusions qui sont exposées ci-dessous.

Comme stipulé dans le mandat en annexe, celles-ci ont été à l'ordre du jour du Bureau du 23 mai 2016, et présentées plus en détail aux membres du CS (séance du 26 mai 2016) et du CEES (séance du 29 juin 2016). Les modalités et les grandes lignes que l'on peut extraire de ces échanges ont été évoquées en séance plénière du HCB le 25 mai.

Conclusions du Groupe de réflexion

¹ Certains des membres démissionnaires ont été sollicités mais n'ont pas souhaité contribuer. Ont été auditionnés : Denis Couvet, Joël Guillemain et Jean-Louis Noyer le 16 mars ; Sandrine Barrey, Patrick Gaudray et Selim Louafi le 12 avril.

A titre liminaire, on rappellera que :

- le HCB est une instance indépendante dont les deux comités sont *souverains sur le fond* des travaux qu'ils mènent. Ils n'en doivent pas moins respecter des règles de gouvernance et de fonctionnement, qu'elles soient fixées par la loi, par le règlement intérieur ou par le Bureau. Dans cette perspective, la réflexion menée résulte de la nécessité logique, pour toute institution, d'améliorer son mode de fonctionnement pour satisfaire au mieux aux exigences de sa mission ;
- une grande partie de ces règles existent déjà dans le RI du HCB ou dans les règles de fonctionnement des comités. Le présent document prend soin d'en rappeler certaines de façon à ce qu'une discipline collective assure désormais leur mise en œuvre ; des modalités de fonctionnement sont également proposées pour chacune des étapes de la construction des avis.

1. Les saisines

Le président du HCB, après avis du Bureau, décide de la suite à donner aux saisines. Sur cette question, le GR rappelle l'importance de bien mettre en œuvre les modalités suivantes :

- que le HCB organise son agenda sans être soumis à l'urgence et en n'omettant pas d'utiliser la faculté d'auto-saisine qui lui est octroyée (par exemple lorsque les demandes tardent à être formulées et qu'elles le sont de manière trop informelle, comme ce fut le cas avec le dossier NBT) ;
- que les membres sachent clairement dans quel cadre le HCB agit (saisine, auto-saisine) ; à cet effet, que les présidents et VP de comités consacrent systématiquement le début de leurs séances à rappeler ce que le Bureau a décidé, et dont les membres auront pris connaissance par les PV de Bureaux qui leur sont envoyés ;
- qu'un « temps de réception » des saisines (notamment pour les saisines « transversales », qui concernent habituellement des sujets faisant débat) soit respecté pour en permettre l'analyse et d'éventuels allers-retours avec les autorités publiques avant l'arbitrage du Bureau ;
- qu'un mandat soit rédigé à l'attention du/des comité(s) concerné(s), essentiellement pour les saisines « transversales ». Ce mandat sera proposé au Bureau par le Secrétariat et les présidents, éventuellement après discussion avec le/les comité(s), puis soumis à l'approbation du Bureau dans le but de préciser les questions que le/les comité(s) travaillera/ont. Cette « feuille de route » peut être amendée si de nouvelles difficultés sont identifiées au cours de la réflexion, ceci après un retour vers le Bureau. Le mandat est porté à la connaissance du public *via* le site du HCB, puis mis à jour, la mise à jour incluant éventuellement une liste des questions non traitées et les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas été.

Conclusions 1 :

Respect des règles de maîtrise de l'agenda, de « temps de réception » des saisines, de faculté d'auto-saisine, de mandat pour les saisines « transversales ».

2. L'instruction des saisines

L'instruction des saisines concerne les groupes de travail (GT) mais elle met aussi en jeu le fonctionnement des comités, entre autres *via* les questions cruciales du mode d'animation des débats ou du mode d'échange entre les deux comités.

- les groupes de travail (GT) (animés par les rapporteurs ou, par défaut, par le coordinateur du Secrétariat)

Rappels :

. Les groupes de travail sont mis en place pour préparer la réflexion des comités. Ils sont constitués par des membres du HCB mais également, en tant que de besoin, par des experts extérieurs, autant par souci de renforcer les compétences du HCB² que pour permettre une diversité des approches.

. Le travail réalisé par les GT n'a pas pour objectif de se substituer à l'avis ou à la recommandation qui sera rendu *in fine* par les comités. Il correspond à un travail de préparation des discussions. Les animateurs des GT agissent en tant que « rapporteurs » et veillent autant à la structuration des échanges qu'à leur ouverture.

. Tant pour des raisons fonctionnelles que pour respecter les logiques propres à chaque comité, les échanges entre les GT mis en place au sein des deux comités pour une question donnée s'effectuent habituellement par l'intermédiaire des chargés de mission, et par l'organisation de temps d'échanges entre les GT concernés à différentes étapes de l'instruction d'un dossier (points d'étape, rencontres, etc.). Une plus grande mixité est cependant parfois souhaitable pour instruire de nouvelles questions (par exemple celles hors du domaine des PGM) ou/et pour instaurer des relations de confiance lors de l'examen de questions sensibles. Par ailleurs des interrogations qui, comme celles ayant trait à l'éthique, relèvent a priori du CEES, doivent être plus partagées.

- le rôle des présidents des comités

Le GR rappelle le rôle crucial des présidents des comités : ils sont garants de la qualité des débats qui, comme le prévoient la loi et le RI, doivent être pluralistes et contradictoires. Leur rôle est d'autant plus important que, comme cela a été plusieurs fois souligné par les membres auditionnés, le « coût d'entrée » dans les débats des comités peut être élevé. La technicité et le caractère parfois controversé des sujets traités, la dureté de certains débats, les différences d'âge, d'expertise et de statut des membres, la peur d'être étiqueté, sont autant de raisons qui peuvent conduire certains membres à ressentir des difficultés à questionner ou à donner leur avis, surtout si cela élargit le débat au-delà de leur stricte sphère de compétence.

Dans ce contexte, il est de la *responsabilité des présidents* de s'assurer que le règlement intérieur (RI) soit appliqué. Il prévoit que « Le CEES rend des recommandations. Ces dernières s'appuient sur les arguments et l'expertise des membres, sur les données scientifiques présentées par le CS, et sur les données économiques et sociales [...] Elles [les recommandations] identifient les points de consensus et de divergence entre les membres.

² Comme cela fut le cas pour le dossier « Moustiques » par exemple

Les positions de chacun des membres présents sont clairement affichées ; « Le CS [quant à lui] rend des avis. Il les élabore sur la base de la discussion collective et contradictoire de rapports d'expertise préalablement élaborés par un ou des rapporteurs nommés en raison de la pertinence de leurs compétences scientifiques ».

En pratique, le rôle des présidents et des VP est d'animer un débat i) de façon proactive en veillant à ce que chacun puisse intervenir, en donnant la parole à ceux qui ne se sont pas exprimés spontanément et en s'assurant de l'équilibre des temps de parole ; ii) en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de marginalisation voire d'exclusion de fait de tel ou tel membre dans les discussions ; iii) en s'assurant du respect entre les membres.

Il est également de la responsabilité des présidents, quand ils rendent compte à l'extérieur des travaux de leur comité, de porter et de respecter tous les points de vue et arguments qui ont été avancés.

- le rôle des membres

Le GR a aussi rappelé que pour garantir la qualité des débats, une discipline est indispensable : il convient de préparer les séances en amont (lecture et analyse des textes transmis) ; de participer aux séances de façon régulière (il n'est pas possible de participer par mail à la rédaction finale d'un avis si on a été absent de toutes les séances consacrées à sa discussion) ; de respecter les horaires (le débat ne peut pas recommencer sous prétexte qu'un membre est arrivé en retard) ; de rendre son expertise à temps, etc.

- les échanges entre le CS et le CEES.

Le GR rappelle que c'est une question complexe. Le HCB remplira mieux sa mission dans un esprit de collaboration et de confiance entre les deux comités. Le GR réaffirme :

. le respect du champ de compétence par chaque comité : le CEES n'a pas pour mission d'intervenir dans le champ scientifique, même s'il est légitime à poser des questions ; le CS n'a pas pour mission d'intervenir dans le champ des recommandations économiques, éthiques et sociales, même si lui aussi peut poser des questions ;

. le dialogue entre les comités doit s'instaurer en renforçant les échanges pour mieux se comprendre :

- via le système des questions évoquées ci-dessus et en multipliant les occasions d'échanges (sous des formes diverses : présence d'un chargé de mission du CS ou du CEES aux séances de l'autre comité ; réunions de fond plus régulières, etc.) ;

- via un effort pédagogique de la part des rédacteurs des avis du CS (voir infra, l'écriture des avis) et de « traductions » assumées en interne par les chargés de mission.

Conclusions 2 :

Les présidents des comités sont garants d'un débat respectueux, équilibré et contradictoire au sein de leur comité. A cet effet, il est de leur responsabilité i) d'animer les débats et de s'assurer que la parole est équitablement distribuée ; ii) de garantir écoute et respect. Il est de la responsabilité des membres de participer de manière constructive aux débats et à la construction de l'avis. Il est impératif de multiplier les échanges entre les deux comités ; le mode d'échange sous forme de questions doit se faire de manière normalisée dans le respect des règles de fonctionnement.

3. L'avis

Les discussions ont essentiellement concerné les avis du CS (ce qui ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait rien à dire sur les recommandations du CEES) et plus précisément encore les avis concernant des questions transversales, les plus sujettes à controverses. On remarquera en effet que les avis concernant des demandes d'importations ou de culture de plantes, ou d'expérimentation de produits de thérapie génique se révèlent assez largement consensuels dans leur mode d'écriture, le CEES pose néanmoins régulièrement des questions et il convient d'en proposer une écriture plus synthétique (avis plus courts ; synthèses parallèles des points clés). .

Le RI énonce que les avis du CS « font mention des points pertinents que l'état des connaissances disponibles ne permet pas de trancher avec certitude et indiquent les limites des conclusions auxquelles le CS parvient »³. Partant de là, le GR :

- rappelle que tout avis doit comporter un état des lieux des connaissances scientifiques disponibles, des questions qu'elles suscitent dans la communauté scientifique, etc. ;
- que ceci est notamment indispensable en termes de pédagogie car l'avis du CS est destiné aux autorités publiques, mais également au CEES qui doit rédiger ses recommandations une fois que cet avis lui est rendu disponible ;
- qu'à cet égard, outre l'état des lieux mentionné plus haut, il est indispensable que le CS explicite sa démarche d'expertise en indiquant à chaque fois : quel est l'état général des connaissances sur la question ; quels sont les principaux points d'interrogation ou faisant l'objet de controverses ; comment le CS s'est saisi de la question ou, pour le dire autrement, comment il l'a cadrée ; comment s'est organisée la réflexion, exposant le raisonnement suivi ; s'il y a eu ou non, lors des échanges, l'expression de réserves voire de désaccords, et sur quels points.

Cette approche permet que :

- tous les membres présents du CS se « retrouvent » dans l'avis final (sauf à formuler une position divergente, voir infra) ;
- les membres du CEES et, au-delà, du Bureau et du public, s'approprient les questions sanitaires et environnementales en jeu pour traiter dans de bonnes conditions les questions économiques, éthiques et sociales qui leur sont confiées.

Conclusions 3 :

³Norme AFNOR intitulée « Qualité en expertise – prescription générale de compétence » :
« La norme NF x 50-110 prescrit d'y faire apparaître notamment les éléments suivants : ///préciser quelle est la nature de cette norme, à quoi elle correspond et qui l'a établie//

- informations générales : intitulé, date, identification ;
- rappel de la question et des limites du champ de l'expertise ;
- rappel des faits, des données d'entrée et de leur évaluation critique, de l'état des connaissances ;
- exposé de la méthode, de la démarche et du raisonnement suivis ;
- formulation claire des conclusions selon le cadrage, en rappelant si besoin les limites de l'expertise et les travaux complémentaires à réaliser ;
- mention, le cas échéant, des positions divergente argumentées.

De plus, il est important, afin d'optimiser la compréhension des travaux, que les experts caractérisent l'incertitude liée à leurs conclusions, soit en la quantifiant, soit en la qualifiant ».

Le président du CS et le Secrétariat du CS veillent à la lisibilité des avis : que les avis délivrent non seulement des messages clairs mais proposent un état des lieux de la question, indiquent clairement le cadrage du CS et rendent compte des discussions et controverses qui ont eu lieu en son sein.

4. Les positions divergentes (PD)

Le RI du HCB énonce que « les avis du CS font état d'éventuelles divergences qui persisteraient à l'issue de l'évaluation du dossier. Ces divergences doivent être discutées en séance. Leur exposé dans l'avis est argumenté. L'avis préserve l'anonymat des positions divergentes.»

Le GR a distingué 2 aspects.

. *Sur le principe*, il a rappelé l'importance de respecter l'existence de divergences, qui ne sont en rien un facteur de fragilisation de l'expertise scientifique, ni une atteinte à la crédibilité d'un avis, mais le reflet du pluralisme ;

. *Concernant les modalités pratiques de prise en compte d'éventuelles divergences*, le GR a :

- confirmé les termes du RI : importance de la discussion des positions divergentes en séance et de leur argumentation : que les arguments scientifiques soient débattus collectivement est dans la logique de la démarche scientifique ;

- recommandé que la procédure soit néanmoins explicitée comme suit :

. en faisant parvenir le projet d'avis, le Secrétariat rappellera aux membres du CS qu'ils peuvent formuler une position divergente selon les modalités prévues dans le règlement intérieur ;

. en séance, le projet d'avis est projeté ; les divergences annoncées ou celles émergeant des discussions sont discutées avec leur auteur et avec l'ensemble des membres du comité. Le président et les VP s'assurent que chacun se reconnaît dans le texte final.

- En fin de séance, le président et les VP vérifient que toutes les questions ont bien été abordées et demandent formellement si la proposition d'avis convient à tous ou si une demande de position divergente est maintenue.

- La divergence peut être intégrée dans l'avis (par exemple, divergence sur un point précis, ou nuance sur certains points) ou en annexe de l'avis (divergence de fond sur des points clés de l'avis).

- Si une divergence exprimée ne peut pas être discutée en séance, le président et les VP organisent une séance supplémentaire pour que la question soit discutée par le comité.

- Les membres peuvent s'abstenir.

- L'anonymat de la position divergente est préservé, sauf si l'expert souhaite que son nom soit indiqué. En tout état de cause le PV de la séance, à tout le mois l'enregistrement de la séance, permet de retracer le nom de l'expert en question.

- Celui qui ne participe pas à l'élaboration d'un avis ne peut diverger, ni dans l'avis, ni dans la presse.

NB : les mêmes règles s'appliquent aux GT.

Conclusions 4 :

En envoyant le projet d'avis, le Secrétariat rappellera aux membres du CS que chacun peut formuler une demande de position divergente. En fin de séance, le président s'assurera que toutes les questions ont bien été abordées et demandera formellement si les demandes de position divergente qui avaient été formulées sont maintenues ou non. Chaque membre présent doit se reconnaître dans le texte in fine rendu. Si la divergence exprimée n'a pas pu être discutée en séance, le président et les VP organiseront une séance supplémentaire pour que la question soit discutée par le comité.

Mandat du Groupe de réflexion sur la production et la lisibilité des avis

Contexte :

La feuille de route du 2^{ème} mandat insistant sur la lisibilité des avis du HCB, plusieurs membres du CEES ayant par ailleurs été récemment critiques sur les avis du CS, et un membre du CS ayant enfin fait état de 'dysfonctionnements' au sein de son comité, la présidente du HCB a souhaité proposer au Bureau la mise en place d'une réflexion relative au fonctionnement du CS.

Elle rappelle que cette volonté s'inscrit, au-delà des éléments rappelés plus haut, dans la nécessité que le CS du HCB, *comme toutes les instances d'expertise et dans le respect de ses prérogatives*, réponde aux impératifs de transparence, contradictoire, pluralisme et ouverture sur la société.

Composition du groupe :

Un groupe de réflexion sera mis en place comprenant les présidents des deux comités et les chargés de mission (pour les débats qui les concernent) ; des membres du CS et du CEES seront auditionnés.

Organisation et calendrier :

Les débats seront conduits par un médiateur. Ils seront enregistrés et feront l'objet de procès verbaux rédigés à l'issue des séances par la secrétaire générale.

A l'issue de ces séances, les présidents s'accorderont pour rédiger des conclusions qui seront soumises au Bureau.

3 réunions de travail seront organisées sur 3 demi-journées, d'ici au début de l'été.

Mandat confié au groupe :

Une réflexion globale sera conduite sur la conception des avis scientifiques, avec une attention particulière aux points suivants :

- production, rédaction, lisibilité des avis
- échanges entre CEES et CS
- positions divergentes