

La société civile au cœur de la gouvernance des activités à risques

Par Gilles Hériard Dubreuil

Mutadis

John Dewey, philosophe américain (1859-1952) propose une intéressante définition du caractère public ou privé d'une activité. Pour ce dernier, une activité publique est une activité dont les conséquences peuvent affecter de façon grave et persistante des personnes autres que celles qui mettent en œuvre ou bénéficient de cette activité. Une activité privée est au contraire une activité dont les effets ne touchent et ne concernent que les personnes qui exercent cette activité. Cette définition permet par exemple de considérer un club de philatélistes ou de football comme une activité privée tandis qu'elle conduirait à attribuer un caractère public aussi bien à la conduite routière, qu'à une activité industrielle à risque ou qu'à une association qui se donnerait pour but de promouvoir l'idéologie nazie. Cette définition ne repose pas sur un jugement du caractère justifié ou injustifié d'une activité mais sur la reconnaissance de ses conséquences avérées ou potentielles.

L'existence d'un groupe de gens affectés par une activité à laquelle ils sont extérieurs et qui sont susceptibles de se rassembler et de revendiquer le caractère public de celle-ci est, pour John Dewey, le mécanisme qui fonde la définition de la frontière entre public et privé dans une démocratie. La reconnaissance du caractère public d'une activité fonde ici la légitimité de la communauté à intervenir dans les modalités d'exercice de cette activité, au motif que ses conséquences dépassent le cercle des ceux qui la mettent en œuvre. Cette frontière n'est jamais considérée comme définitive. Au contraire, elle est destinée à évoluer au gré du développement des activités sociales et de la capacité des groupes affectés à faire reconnaître ce caractère public.

Cette conception a ceci de particulier qu'elle ne fait pas d'abord intervenir l'Etat dans la définition de ce qu'est une activité publique. Si l'Etat est appelé à intervenir pour réguler une activité par exemple, c'est d'abord la conséquence d'une revendication par un groupe de citoyen du caractère public de cette activité. Autrement dit, c'est la conséquence de l'activité politique d'un groupe de citoyens. L'intérêt de cette définition est qu'elle permet de distinguer d'une part l'existence d'une problématique reconnue comme commune au sein de la société et d'autre part les modalités de prise en charge des conséquences de cette activité. Le caractère public n'est pas directement associé à un domaine de compétence et de responsabilité qui serait celui de l'Etat comme acteur public. Au contraire, la reconnaissance du caractère public d'une activité est liée à l'existence d'un public, c'est-à-dire d'un groupe de gens affectés qui considèrent cette problématique comme étant d'abord la leur.

Cette conception permet de dépasser les apories de l'approche habituelle de la chose publique qui définit d'abord celle-ci comme le champ de compétence et de responsabilité des autorités publiques, ce qui a pour conséquence de mettre les membres de la société à distance des problématiques qui leur sont communes. Il s'ensuit une rupture du lien patrimonial et de responsabilité entre l'individu et la chose publique dont la prise en charge est alors fragmentée entre les différentes compétences administratives au prix d'une perte de sens pour le citoyen (Henry Ollagnon). Cette déconnection entre l'individu et la chose publique aura

dans le champ de la gestion des risques des conséquences importantes. Elle va contribuer à fragiliser la légitimité des décisions des autorités dans les situations de controverses qui sont progressivement apparues au gré du développement de la connaissance des impacts des activités à risque et des incertitudes qui leur sont la plupart du temps associées.

L'histoire de la gestion des risques tourne depuis deux décennies autour de cette problématique. Le caractère public des activités industrielles (au sens exposé ci-dessus) a fait l'objet d'une reconnaissance progressive au cours du temps, mais cette question a surtout été reconnue dans les pays développés comme une compétence de l'Etat et des administrations. L'intervention des autorités publiques s'est construite au cours du vingtième siècle autour d'un développement technologique et scientifique porteur de risques parfois planétaires dont la technicité dépassait, aux yeux des autorités, les capacités de compréhension des simples citoyens. Elle s'est traduite par la mise en place de dispositifs de régulation élaborés par les Etats et leurs experts, au titre de l'intérêt général, reposant sur la définition de cadres normatifs d'exercice des activités porteuses de risques et d'impacts pour l'homme et pour l'environnement.

L'évaluation du risque a été développée d'abord aux USA à partir des années 70. La construction d'une métrique du risque répondait à l'objectif de donner un fondement rationnel à la construction des décisions publiques en matière de sécurité. Il s'agissait d'opérer une réduction de problématiques décisionnelles complexes et sujettes à controverses à un processus de calcul et d'optimisation. Le projet de déterminer un niveau de risque à partir d'un calcul d'optimum devait cependant rencontrer des difficultés importantes (voir encadré).

Risque radiologique : de la décision rationnelle à la décision raisonnable impliquant la participation des acteurs concernés

L'exemple de la gestion du risque radiologique est assez éclairante à cet égard ainsi que l'a montré Jacques Lochard. Une relation linéaire sans seuil entre le niveau d'exposition radiologique d'une population et l'apparition stochastique de cancers dans cette population, ayant été adoptée dès les années cinquante par la communauté internationale des experts pour les faibles doses d'exposition, il restait à établir un niveau de protection susceptible de servir de référence à l'établissement de normes d'exposition. Le principe d'un risque "aussi bas que possible" s'étant rapidement avéré difficile à mettre en œuvre (dans la pratique cela revenait à faire disparaître les activités à l'origine du risque), c'est le principe d'un risque "aussi bas que raisonnablement atteignable" qui s'est progressivement imposé dès lors que les activités étaient reconnues apporter un bénéfice social. Dans les années quatre-vingt des économistes furent alors chargés de réaliser une modélisation économique permettant de construire cette recherche du raisonnable à partir d'une évaluation du coût de la vie humaine (l'optimum étant atteint lorsque le coût de protection supplémentaire dépasse la valeur estimée du détriment sanitaire épargné). Dans la pratique, cette construction de la décision devait se heurter à de nombreuses difficultés de mise en œuvre et il est progressivement apparu que la construction du raisonnable nécessitait l'implication des personnes concernées dans le processus de décision. C'est ainsi que devaient largement se développer, à partir de la fin des années 1990, les processus d'implications des porteurs d'enjeux ("stakeholders") dans la gestion du risque radiologique. Il s'agissait dès lors de reconstruire une connexion entre la problématique de sécurité radiologique et une société civile jusqu'alors tenue à distance de celle-ci.

Des études sur la perception des risques ont été engagées aux USA dans les années 80 afin de

rendre compte des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des décisions publiques fondées sur ces évaluations des risques. Celles-ci ont mis en évidence une différence de perception (“gap”) entre les experts d’une part et les membres de la société d’autre part. Les blocages rencontrés dans la régulation des activités technologiques ont alors été interprétés comme une incapacité des membres de la société à appréhender les formes de rationalité mise en œuvre par les experts. Cette interprétation a conduit les opérateurs et les experts à développer des stratégies d’information et de communication sur les risques dont l’objectif était de réduire cette différence de perception entre le public et les experts. Un constat d’échec était cependant posé par les promoteurs de ces approches (Slovic) vers la fin des années 80. Ceux-ci constataient la contribution très limitée de la communication sur les risques à la réduction des ambiguïtés et des incompréhensions observées entre experts et non-experts. Certains chercheurs devaient même constater que, loin de conduire à un consensus, l’accroissement de la compréhension des enjeux techniques par les non experts s’accompagnait souvent d’un renforcement de la motivation à remettre en cause les décisions technocratiques. Le constat était alors posé d’une crise de confiance (Earle) invalidant les formes traditionnelles de délégation qui fondent l’action publique.

Par la suite, des recherches menées en Europe (TRUSTNET 1996-99) devaient poser le diagnostic d’une crise des modes traditionnels de gouvernance des activités à risques, ce qui revenait à inscrire la problématique du risque dans le champ éthique et politique et non plus seulement dans le champ technique et économique. Ces recherches ont mis en évidence une perte de légitimité des formes bureaucratiques et fragmentées de coordination dans de nombreux champs d’activité. L’apparition de conflits et de controverses dans des situations décisionnelles caractérisées par une forte complexité et par la présence d’incertitudes scientifiques vient invalider le recours à l’expertise technique et scientifique comme outil de légitimation des décisions publiques. Ces recherches ont également identifié, comme une tendance générale dans les pays développés, l’apparition de formes nouvelles de coordination fondées sur l’inclusion de nouvelles catégories d’acteurs dans les processus d’expertise et de décision. Un processus dynamique de recherche et d’expérimentation est observé dans de nombreuses activités et notamment dans celles où les principaux blocages sont apparus.

La recherche de nouvelles formes de prise en charge de la gestion des activités à risques se confond aujourd’hui avec le renouvellement des modalités d’exercice de la démocratie et le développement de la participation démocratique dont l’objectif est de revitaliser l’expression démocratique. La connaissance du réel reste un enjeu central dans ces nouveaux processus de décision. Dans la seconde moitié du 19^{ième} siècle, le physicien Mac Planck définissait la réalité de la façon suivante : “Est réel ce qui est mesurable“. Il décrivait le monde extérieur une réalité absolue et indépendante de l’homme. Au début du 20^{ième} siècle, le philosophe Heidegger propose une vision bien différente de la réalité : “La réalité est ce qui concerne les hommes“. Il rappelle en particulier que dans son acception romaine, la notion de “République“ (Res Publica en latin) ne fait pas référence à l’Etat mais à ce qui, à la “chose“ (Res en latin) qui, concerne les hommes.

Ces deux perspectives illustrent assez bien les évolutions qui sont observées aujourd’hui dans le champ de la gouvernance et en particulier dans la coordination des activités à risques. La construction d’une métrique du risque a permis de rationaliser l’action publique sans pour autant permettre la construction d’une réalité commune à l’ensemble des citoyens. Les porteurs de cette rationalité mesurable apparaissent coupés de la réalité commune. Leur légitimité à incarner un intérêt général en est amoindrie. Sans perdre les bénéfices de la construction scientifique du risque, l’enjeu d’une évolution des formes de coordination des activités à risque est de permettre la co-construction d’une réalité qui serait porteuse d’un sens pour l’ensemble des citoyens. Une telle évolution implique de placer, non pas la mesure

scientifique, mais l'Homme au coeur du processus de construction de cette réalité.

L'évolution des termes utilisés depuis une quinzaine d'années pour caractériser la place de la société civile et l'identité des personnes dans les processus de décision concernant les activités à risques illustre assez bien ce mouvement. La société civile se trouve successivement sondée, consultée, impliquée, engagée, cependant que les personnes concernées ou affectées passent du statut de public, de représentants d'intérêts (catégoriels ou particuliers par opposition à l'intérêt général) à celui de porteurs d'enjeux, de population concernée, puis de partenaires. Sur le plan de la construction de la connaissance, il s'agira d'abord d'éduquer le public, puis de l'informer, puis de communiquer avec lui (si possible d'une façon bilatérale et non pas descendante). Il s'agira ensuite de l'impliquer dans les processus d'expertise, puis de faire qu'il s'implique de lui-même, de produire avec lui de la connaissance (co-expertise), cependant que les connaissances du citoyen acquièrent le statut de "savoir profane". La société évolue ainsi progressivement d'une position périphérique vers une position centrale.

Dans le champ des activités porteuses de risques radiologiques, de nombreux indices illustrent cette évolution aussi bien en France qu'à l'étranger depuis une quinzaine d'années. De nouvelles catégories d'acteurs issus de la société civile apparaissent dans les processus d'expertise et de décision qui entourent le cycle de vie des installations nucléaires, dans la gestion des déchets radioactifs, dans la gestion post-accidentelle.

Au-delà des multiples facteurs de vulnérabilité et difficultés rencontrées, la participation de ces nouveaux acteurs tend à s'inscrire dans la continuité et la pérennité, ceci quand bien même une tentation des acteurs publics pourrait être de surtout mobiliser ces acteurs sur des situations de crise sans pour autant se donner les moyens d'inscrire leur action dans le long terme. Ces formes de participation sont complémentaires des processus de représentation démocratique qu'elles permettent de sécuriser. Les nouveaux acteurs impliqués n'interviennent pas en tant que représentants d'autres citoyens, ils agissent au titre qu'ils sont eux-mêmes concernés par la chose publique à l'égard de laquelle ils affirment leur lien patrimonial et leur responsabilité. Ils ne représentent pas la société civile, ils en font partie. La logique de participation devient dès lors celle de la pluralité et non pas celle de la représentation.

Cette évolution pour être engagée, n'en pose pas moins de multiples défis. Elle nécessite une mise à jour de dispositifs réglementaires et institutionnels qui n'ont pas la plupart du temps été conçus pour permettre ou pour favoriser l'émergence de ces nouvelles catégories d'acteurs dans les processus de décision. Les blocages récents occasionnés par le secret défense dans le débat public engagé autour de l'implantation d'un réacteur EPR en France en sont une illustration. Comme l'ont montré les efforts déployés par la Commission en charge de ce débat et par ses partenaires, la conjugaison d'une logique de secret défense et celle de la transparence démocratique nécessite l'invention de nouveaux outils et de procédures adaptées. Cette nécessaire créativité est une caractéristique commune des démarches expérimentales qui sont engagées dans les différents champs d'activités.

Les premiers résultats du projet de recherche Européen TRUSTNET IN ACTION (2004-2006), qui effectue sur trois ans un suivi de neuf processus innovants de gouvernance participative dans l'Union Européenne, révèlent l'existence de deux principaux vecteurs de changement. L'un réside dans une transformation des moyens et des procédures de l'action publique et dans leur progressive ouverture à la société civile. On peut ainsi observer le développement de procédures expérimentales engageant directement la société civile aussi bien dans le champ réglementaire que dans celui de l'expertise. Le second vecteur de changement se situe dans l'émergence d'entités territoriales structurées caractérisées par une

culture démocratique forte et dotées de capacités réelles d'influence (institutionnalisée ou non) sur les processus de décision nationaux touchant aux activités à risque.

Le développement de structures institutionnalisées de concertation territoriale (commissions locales) de même que la structuration en réseaux nationaux et internationaux de ces structures territoriales (ANCLI en France, AMAC en Espagne, NuLEAF au Royaume Uni, GMF en Europe) constitue également une caractéristique de cette évolution. L'ouverture des institutions d'expertise publique à la société civile, l'émergence de capacités autonomes d'expertise et de mesure et le développement de compétences de médiation et de facilitation sont également des caractéristiques de ces processus de changement. Au delà de la transformation des structures réglementaires et institutionnelles, cette évolution passe par une profonde modification des rôles et des fonctions des différentes catégories d'acteurs engagées et par l'avènement d'une culture démocratique aussi bien dans la société civile qu'au sein de l'Etat. Loin d'être extérieur à l'Homme, la mesure du risque vient alors nourrir une culture de sécurité fondée sur une connaissance partagée de la situation.

ABSTRACT

Cet article décrit les évolutions qui touchent la gouvernance des activités à risque depuis environ deux décennies notamment dans le champ du risque radiologique. Il fait état des difficultés rencontrées par les mécanismes de régulation traditionnels qui reposent sur la définition par les autorités et les experts de cadres normatifs qui déterminent les conditions d'exercice des activités à risques. Les recherches engagées pour comprendre la nature de ces difficultés permettent aujourd'hui d'identifier leur origine. La définition des rôles et des responsabilités de l'Etat et de la société civile dans la construction et la prise en charge des problématiques publiques se situent au cœur de ces difficultés. La construction d'un réel commun et porteur de sens pour les acteurs de la société qui intègre les apports de la réalité scientifique sans lui donner un statut exclusif constitue également un enjeu majeur. Les évolutions observées aujourd'hui tendent à restaurer les dimensions éthiques et politiques de la gouvernance des activités à risques. Elles se confondent avec le renouvellement des modalités d'exercice de la démocratie et le développement de la participation dont l'objectif est de revitaliser l'expression démocratique.