

Synthèse en assemblée plénière de la seconde demi-journée

par Henri LEGRAND*

La restitution des travaux menés en sous-groupes a été synthétisée en quelques interrogations ou affirmations portant sur le thème général « maîtrise des risques et vie en société ». Complémentaires (ou parfois en partie contradictoires), ces déclarations reflètent la variété et la richesse des débats. Elles sont présentées ci-dessous par thème :

La notion de risques : comment mieux cerner cette notion floue ? Une classification et une hiérarchisation des risques est-elle possible ?

- ✓ Il n'y a pas de vision d'ensemble des risques, ce qui rend difficile leur hiérarchisation ;
- ✓ on peut établir diverses typologies des risques se différenciant par l'angle d'approche : risques locaux/risques globaux, risques n'impliquant que l'interne/risques dont la gestion fait intervenir la puissance publique, risques quantifiables (et assurables)/risques non quantifiables ;
- ✓ à quels risques devons-nous nous intéresser ? Faut-il prendre en compte les risques financiers (crise de 2008), les risques sociaux ? Faut-il privilégier les risques sur lesquels nous disposons de leviers (au détriment, par exemple, des risques à dominante internationale, sur lesquels il est difficile d'agir ?)
- ✓ on ne peut prédire l'avenir ; mais on peut l'inventer ;
- ✓ pour la société, le risque principal n'est-il pas celui de la perte d'emplois ?

Le processus de gestion des risques : quelles sont les parts respectives de l'approche « technique » et de l'approche « sociétale » ? Comment combiner au mieux ces deux approches ?

- ✓ La transparence du processus de décision est un facteur important de crédibilité.
- ✓ Ne faut-il pas accorder davantage d'importance aux échanges et à la concertation, par rapport à l'instruction technique des dossiers, qui reste considérée comme l'élément essentiel de nos procédures ? On peut aller jusqu'à dire que le fait qu'une décision résulte d'une concertation et d'une confrontation des idées est plus important que le caractère intrinsèquement « exact » du résultat obtenu par ce processus.
- ✓ L'art du consensus est une des clés de la maîtrise des risques.

- ✓ La procédure du « débat public » (instaurée par la loi Barnier du 2 février 1995) constitue le premier maillon institutionnel de la chaîne de concertation, mais elle rencontre beaucoup de difficultés.

Il faut « bâtir la confiance », ce qui suppose que le débat ne soit pas conçu uniquement comme une opération de communication, qu'il soit bien dirigé et que les porteurs de projet y viennent en étant ouverts à des possibilités d'évolution (« échanger au risque de changer »), ce dernier principe devant, dans l'idéal, être appliqué aussi par les opposants. Le « bon projet » n'est pas le projet déclaré le meilleur par les techniciens, mais c'est celui qui est accepté par le public. Quand l'État est maître d'ouvrage, il doit être exemplaire vis-à-vis de cette procédure.

- ✓ Avec le développement de la concertation et de la participation du public aux décisions, tout accroissement de la technicité des dossiers nécessite une augmentation parallèle de la compétence technique des parties prenantes.
- ✓ La maîtrise des risques peut relever à la fois d'une approche « du haut vers le bas » et d'une approche « du bas vers le haut ».

L'État face à la maîtrise des risques : quel est le rôle de l'État dans la maîtrise des risques ? Que doit-il faire ? Comment doit-il s'organiser ? Quels types d'outils doit-il mettre en œuvre ?

- ✓ La société de l'information modifie le rôle de l'État en l'orientant davantage vers l'organisation et l'arbitrage.
- ✓ L'évolution actuelle tendant à transférer au secteur privé certaines tâches de l'État est-elle possible dans le domaine de la gestion des risques ? On pourrait externaliser certaines décisions consistant à appliquer des formules automatiques, sans avoir à formuler d'appréciation.
- ✓ L'État reste toutefois, dans tous les cas, le recours vers qui l'on se tourne en cas de difficultés ou en situation de crise.
- ✓ Un dispositif de régulation doit prioritairement inspirer la confiance, ce qui pose la question de son indépendance, de la séparation entre contrôle et promotion ou conseil, et de la proximité du régulateur par rapport aux populations concernées.
- ✓ Les représentants de l'État doivent donc disposer d'un niveau suffisant de crédibilité ; or, si leur compétence



© Ian Hanning/REA

« La procédure du « débat public » (instaurée par la loi Barnier du 2 février 1995) constitue le premier maillon institutionnel de la chaîne de concertation, mais elle rencontre beaucoup de difficultés ». Débat public sur la gestion des déchets radioactifs organisé par la CNDP (Commission nationale du débat public), Marseille, 24 novembre 2005.

technique y contribue, la position au sein de la structure de l'État est un facteur plus important. C'est une des justifications de la création d'autorités administratives indépendantes (AAI).

- ✓ Les AAI ne sont pas toutes spécialisées dans le domaine « technique » (comme le montre le CSA, qui, sous ses divers avatars, est l'une des plus anciennes). L'AAI offre un compromis (qui, globalement, fonctionne assez bien jusqu'à présent) entre compétence, solennité de la structure et de ses processus de décision et éloignement du politique.
- ✓ En complément (ou en alternative) à la réglementation, les divers outils de type incitatif dont l'État peut disposer (bonus/malus, quotas, taxes, aides...) sont d'une efficacité très variable et insuffisamment maîtrisée. La normalisation est un système hybride entre l'incitation et la réglementation.
- ✓ Dans la gestion des risques, il y a plusieurs niveaux d'action, qui peuvent justifier des structurations différentes : en amont, il y a l'appréciation des risques (évaluation, cartographie), qui peut être faite par un organisme spécialisé (avec cependant une difficulté pour les risques non avérés) ; ensuite, il y a le processus de prise de décision comprenant le débat et la concertation, dans lequel les « parties prenantes » peuvent jouer un rôle important ; enfin, il y a la mise en œuvre.

Les ingénieurs au sein de l'État : quelle est leur légitimité dans la gestion des risques ? Dans quelles directions doivent-ils (ou peuvent-ils) étendre leurs interventions ? Comment doivent-ils articuler leur action avec celle des élus ?

- ✓ Il ne faut pas se faire trop d'illusions sur la confiance *a priori* que nous pouvons inspirer : il y a, en effet, une perte de crédibilité des élites, due en partie à leurs difficultés à apporter des réponses à certains risques « modernes ». Quand on s'intéresse à des phénomènes d'une probabilité proche de zéro mais aux effets proches de l'infini, il n'y a pas de réponse « scientifique » évidente.
- ✓ Cependant, l'existence de membres du public ayant une réelle compétence technique impose que l'État dispose, en son sein, d'agents ayant un niveau au moins équivalent.
- ✓ De manière générale, il y a un consensus assez large sur la nécessité de maintenir (voire développer) la compétence technique au sein de l'État. Mais pourvoir les postes d'expert n'est pas toujours facile (il faudrait promouvoir des filières spécialisées).
- ✓ La notion « d'expert » recouvre une grande diversité. Il y a un besoin de médiateurs ayant un niveau d'expertise moyen sur un spectre assez large pour servir de médiateurs entre le public et des experts « pointus » (peut-être un nouveau rôle pour les ingénieurs de l'administration ?).

- ✓ Les ingénieurs de l'État, fonctionnaires ayant un savoir technique, ont un rôle important à jouer dans la recréation de la confiance : ils peuvent faire de la communication avec du fond ! Mais c'est un exercice très astreignant, qui impose une forme d'humilité : il faut accepter de changer, après avoir écouté.
- ✓ Dans quel domaine l'ingénieur peut-il légitimement intervenir ? Sa compétence en matière de méthode et son caractère rationnel, notamment, justifient son intervention dans la gestion des risques, y compris s'il s'agit de risques « non techniques ».
- ✓ Grâce à ses ingénieurs, l'État pourrait diversifier ses actions de gestion des risques en jouant un rôle permettant aux parties prenantes d'accroître leur compétence technique.
- ✓ Dans l'application de la « théorie du bilan », les services de l'État sont plutôt tournés vers l'évaluation des incon-

venients d'un projet (risques d'accident, impact chronique...). L'évaluation des avantages est pourtant un élément important et elle peut être elle aussi difficile : les ingénieurs de l'État devraient s'emparer davantage de cette question.

- ✓ Dans le cadre de l'interface politique/expertise, il faut préserver un lien direct entre les élus et les experts.
- ✓ La relation entre les ingénieurs et les élus se heurte aux différences dans leurs motivations, leurs objectifs et leurs façons de travailler ; il faudrait mener des actions de formation des politiques afin de faciliter leur dialogue avec les techniciens (et réciproquement ?).

Note

* Ingénieur général des Mines, membre permanent du Conseil général de l'environnement et du développement durable.