

# Une pédagogie nécessaire en matière de politique de prévention des risques

par Guillaume APPÉRÉ\*

L'image des politiques de prévention telle qu'elle s'est développée dans l'opinion publique est contrastée :

- ✓ dans le cas de la tempête Xynthia, il est frappant de constater combien les responsables peinent à convaincre de la pertinence des principes appliqués en matière de risques naturels ;
- ✓ dans le domaine industriel, les zones de protection autour des sites à risques étaient certes définies par le passé d'une façon quasi forfaitaire, mais elles étaient comprises et acceptées. Aujourd'hui, la complexité considérable des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) génère, outre un retard dans leur application, un réel sentiment de confusion.

Est-ce là le signe que certaines politiques publiques ne sont pas abouties et qu'elles mériteraient, sinon une remise à plat, tout du moins une simplification ? Les PPRT, instaurés après l'accident à l'usine AZF de Toulouse, sont-ils l'exemple même d'une réaction politique excessive à un choc dans l'opinion ?

Il semble bien que la société est dans l'attente de telles réactions, fortes et visibles. Les déplacements de responsables élus sur les lieux de catastrophes en tout genre sont dorénavant souhaités, sinon systématiques : ainsi, le président Obama a essuyé de nombreuses critiques pour avoir tardé à se rendre en Louisiane afin de constater les dégâts causés par une fuite de pétrole causée par l'explosion d'une plateforme de BP dans le Golfe du Mexique.

Pour les experts, l'enjeu pourrait donc consister à être capables de gérer l'aspect émotionnel des questions qu'ils traitent ; ce n'est qu'à cette condition qu'ils seraient en mesure d'expliquer la pertinence de leurs points de vue et, donc, celle des politiques suivies.

Pour y parvenir, les ingénieurs gagneraient à éviter d'adopter la posture arrogante du sachant. Il serait utile, à cet effet, de réfléchir aux évolutions nécessaires de leurs formations traditionnelles, qui ne les préparent pas réellement aux défis posés par notre société de communication.

Un certain nombre de sujets techniques pourraient, de surcroît, justifier des efforts supplémentaires de pédagogie. Ainsi, pour ce qui concerne la radioactivité, le professeur Charpak propose de retenir une nouvelle unité de mesure, le DARI (Dose Annuelle due aux Radiations Internes), correspondant au rayonnement naturel d'un homme pesant 70 kg, unité qui parlerait sans doute beaucoup plus au grand public que les grandeurs utilisées aujourd'hui. Ce type de simplification pourrait être étendu à d'autres domaines.

Pour souhaitables qu'elles soient, de telles pistes d'amélioration du discours technique restent façonnées par la logique cartésienne. Mais est-ce bien là la meilleure approche pour relever les défis de la communication ? Plusieurs exemples nous incitent à douter du caractère souverain de la rationalité dans ce domaine :

- ✓ la maîtrise du discours scientifique peut se heurter à certaines limites : quiconque pouvant démontrer sur pièces que la catastrophe de Tchernobyl n'aurait pas eu de conséquences significatives en France, serait immédiatement disqualifié, s'il défendait cette idée publiquement ;
- ✓ de même, il est étonnant qu'un groupe d'une centaine de personnes soit parvenu à faire échec à l'ensemble des réunions du débat public national sur les nanotechnologies, plongeant ses organisateurs dans un abîme d'impuissance ;
- ✓ la prévention des risques peut spontanément être à l'origine d'attitudes extrêmes, face auxquelles la communication est d'un maigre secours : lorsque quelques kilogrammes de plutonium militaire américain ont été acheminés en France, c'est la totalité des forces armées du pays qui a été mobilisée pour contenir tout débordement éventuel... ;
- ✓ à l'inverse, un prestige reconnu par les médias peut permettre de s'affranchir de la rigueur du raisonnement : nombre de scientifiques de renom jouissant d'une certaine sympathie dans l'opinion publique se sont risqués à défendre des thèses fort contestables, sans que cela écorne leur crédibilité.

De ces paradoxes et de ces difficultés répétés, ne faut-il pas conclure à l'invalidité du schéma selon lequel les connaissances sur les risques, la conception des politiques de prévention et la diffusion de la « bonne parole » ne relèveraient que de la seule compétence des experts ?

Les instances pluralistes de concertation apparaissent mieux adaptées à un tel enjeu, comme le montrent de nombreux exemples de ces structures :

- ✓ le Grenelle de l'environnement a eu pour vertu de briser le face-à-face entre l'Etat et les ONG et de favoriser l'émergence de solutions de consensus. L'intérêt général, qui n'était plus porté uniquement par l'Etat, y a plutôt été co-construit au fur et à mesure que les débats se déroulaient ;
- ✓ les travaux du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) ont permis d'expliquer un certain nombre de réalités et de dédramatiser des notions techniques ardues ;



© Perregon/ANDIA

« Dans le cas de la tempête Xynthia, il est frappant de constater combien les responsables peinent à convaincre de la pertinence des principes appliqués en matière de risques naturels ». Etat des lieux un mois après la tempête Xynthia, La Faute-sur-Mer (Vendée), 1<sup>er</sup> avril 2010.

- ✓ en matière de taxe carbone, des lieux d'échanges ont été créés pour associer à l'élaboration des politiques de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des acteurs sceptiques, à l'origine, sur la pertinence de ces politiques. Le système a progressé pas à pas et il a permis d'aboutir aujourd'hui à une sorte d'« équilibre de la terreur » entre les points de vue opposés d'hier ;
- ✓ les débats publics locaux permettent bien souvent de concevoir des solutions partagées, comme en témoigne le projet de ligne électrique à haute tension entre la France et l'Espagne. Même si elles n'aboutissent pas nécessairement à un consensus total, ces réunions ont le mérite d'avoir une certaine vertu cathartique.
- ✓ le Groupe Radiologique du Nord Cotentin est parvenu à définir de façon collaborative un modèle de calcul des rejets dans l'environnement de l'usine Areva de La Hague. Cet accord n'a été accepté par ses membres qu'à la condition de sa non formulation par écrit ;
- ✓ au niveau international, il est à noter que l'élaboration de normes dans un cadre collégial est de pratique courante en Allemagne. Mais la recherche du compromis à tout prix – qui fait l'objet notamment des *consensus talks* – peut aussi parfois aboutir, outre-Rhin, à des situations opaques : les conclusions de ces échanges s'avèrent incompréhensibles à l'extérieur du pays, voire, parfois, pour les Allemands eux-mêmes.  
Ces différents cas font ressortir certains traits communs :
- ✓ c'est nécessairement dans la durée que se construit la confiance entre les *stakeholders* ;
- ✓ il existe des moyens de créer des espaces de discussion, mais ceux-ci ne feront pas disparaître la lutte – au minimum intellectuelle – qui oppose leurs participants, dont certains resteront des militants actifs ;
- ✓ souvent, le consensus n'est possible qu'au prix de développements sur une grande quantité de sujets que certains participants ne considèrent pas comme essentiels. En effet, on n'a pas encore observé, jusqu'à présent, d'instance de concertation dont l'existence ait eu pour effet de simplifier l'approche d'un problème. Au reste, on peut penser que toute tentative de simplification serait inopérante en raison de la complexité extrême des sujets abordés et risquerait d'aboutir, *in fine*, à empêcher tout progrès.  
Ce « prix à payer » est-il excessif ? Les échanges au sein de ces structures peuvent, à leur tour, générer des interrogations qu'il est difficile de maîtriser et qui pourraient se transformer en freins si elles étaient systématiquement retenues comme pistes de régulation (et non pas simplement évoquées en passant). Par ailleurs, la participation des industriels concernés à ces discussions leur impose de mobiliser d'importantes ressources.  
Plus généralement, la multiplication de telles initiatives n'est-elle pas le signe que la préoccupation actuelle pour la prévention des risques est exagérée ? Le contexte concurrentiel dans lequel les entreprises évoluent s'apparentant par certains aspects à une guerre économique, il semble

essentiel de parvenir à réduire les risques (industriels, sanitaires, sociaux...) sans porter atteinte au dynamisme de ces dernières.

A cet égard, dans la mesure où une approche purement française pourrait conduire à pénaliser les acteurs hexagonaux, seule une démarche internationale semble pertinente en la matière.

Que nous enseignent de telles comparaisons ?

- ✓ a) on observe, à travers le monde, une tendance lourde à ce que la réglementation fasse référence à des normes issues d'un consensus multilatéral ;
- ✓ b) en Europe, le marché intérieur s'est construit sur le même modèle ;
- ✓ c) pourtant, la réglementation française s'en inspire aujourd'hui encore assez peu.

Des interrogations sont donc susceptibles de se faire jour au sujet de l'impact des contraintes réglementaires (de plus en plus nombreuses) auxquelles les industriels français sont soumis, sur leur capacité à affronter la compétition internationale.

Mais cette opposition entre maîtrise des risques et développement économique n'est-elle pas à courte vue ? Chacun aura, par exemple, noté que la mise en application et le contrôle des engagements décidés dans le cadre de la loi Grenelle 2 vont nécessiter des moyens importants : pourquoi la société se crée-t-elle donc, aujourd'hui encore, ce type d'obligation ? Les exemples récents (pollutions générées par les pesticides, tempête Xynthia...) montrent

que c'est toujours de la part de la puissance publique que l'on attend des réponses ; c'est dans leur élaboration que réside la difficulté.

La réglementation fiscale est elle aussi affectée par cette « schizophrénie » : tous les élus s'accordent à considérer qu'elle nécessite une simplification, mais la nécessité d'ajuster toute nouvelle mesure aux cas particuliers auxquels elle s'appliquera, génère une complexité supplémentaire.

La simplification de la réglementation (un objectif difficile à atteindre, pour les raisons illustrées par ces exemples) n'est donc sans doute pas la seule réponse à apporter à ce souci de compétitivité.

La recherche d'opportunités, naturellement familière aux entreprises, pourrait-elle être intégrée plus directement dans la conception de la régulation, de telle sorte qu'il soit possible de prévenir les risques, tout en créant des viviers de croissance ?

L'administration s'accommoderait sans doute d'une telle orientation politique, si elle était exprimée. Peut-être le sera-t-elle à l'occasion d'une prochaine rencontre en tête-à-tête entre les ministres chargés de l'Industrie et de l'Environnement ?...

#### Note

\* Chef du service Risques à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la Haute-Normandie.

## Le développement durable, de la concertation à la codécision

par Mathias LELIÈVRE\*

Si la notion de développement durable n'est pas récente, il est frappant de constater à quel point cette expression, qui fait désormais partie du vocabulaire quotidien des Français, est une nouvelle déclinaison du concept d'intérêt général. Elle s'est imposée dans la vie de tout un chacun et elle s'est traduite en action politique concrète avec une rapidité saisissante : protocole de Kyoto en 1997, prix Nobel de la Paix décerné au Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) en 2007 et, en France, création d'un ministère du Développement durable, lois du Grenelle de l'environnement... Ces quelques exemples montrent qu'une véritable révolution est en train de s'opérer, une révolution dans la perception des enjeux de notre société, en particulier, de la perception des risques environnementaux, sociaux, économiques ou financiers.

En parallèle, deux autres mouvements de fond viennent modifier la perception du risque, soulevant de nouveaux enjeux dans la politique de sa gestion : d'une part, le passage à une société profondément plus individualiste qu'hier, qui fait passer le bien-être individuel avant les projets collectifs ; d'autre part, avec le développement d'Internet, l'apparition d'une société de la connaissance et la mise à disposition d'une quantité considérable d'informations, que des citoyens avertis sont capables d'aller chercher, de s'approprier, puis de diffuser à leur tour.

En quoi le concept de développement durable, dans une société en profonde mutation, oblige-t-il à reconsidérer la politique de gestion des risques ? Quels vont être les nouveaux équilibres entre le public, l'industrie et l'Etat ? Quels enseignements retirer des procédures de concertation existantes ? De quelle marge de manœuvre l'Etat dispose-t-il pour rendre les risques acceptables pour le public ?

Les équilibres préexistants entre les acteurs classiques de la gestion du risque (public au sens large de ce terme, industriels et contrôleurs) sont remis en cause : le savoir-faire de l'expert est questionné par un public informé, la confiance accordée par le public à l'Etat et aux industriels est érodée, il n'y a plus de projet collectif de société... Face à ces changements, ces différents acteurs peuvent exprimer un malaise :

- ✓ les industriels, porteurs du risque et cibles désignées, alors qu'ils ont alloué des moyens de plus en plus importants au contrôle interne et pour répondre au contrôle externe exercé par les services de l'Etat, se demandent s'il est encore possible de développer une industrie (toujours susceptible de présenter un risque), en France ?

- ✓ le grand public, qui légitimement appelle à toujours plus de transparence, voire à accéder à une position de codécideur ;
- ✓ les contrôleurs de l'Etat s'interrogent quant à la manière de rendre le risque acceptable. Peut-on envisager de progresser sur un mode continu et non par ruptures consécutives à des crises ? Comment susciter la confiance et faire reconnaître par le public l'action concourant à la maîtrise des risques ?

A la suite de cette évolution (toujours en cours), il ne faudrait pas aboutir à une situation qui amènerait à une politique de contrôle surdimensionnée par rapport aux enjeux réels en termes de sûreté ou de sécurité, en handicapant de ce fait même la compétitivité des entreprises industrielles et l'économie de la France. Il ne faut pas non plus négliger le chemin encore à parcourir pour réduire les risques et travailler à les rendre acceptables. Certains prônent le retour à un modèle à l'ancienne pour sortir du paradigme actuel du « public désengagé », redéfinir des projets collectifs et réconcilier, dans un nouvel équilibre, les trois publics : revendicateur, consommateur et producteur (par exemple, pour rétablir un dialogue, une compréhension mutuelle entre celui qui s'inquiète des risques potentiels des ondes et des antennes relais, celui qui achète un téléphone portable pour chaque membre de son foyer et, enfin, celui qui les produit dans une usine... : une chimère ?)

Une des méthodes actuelles pour tenter de répondre à ce malaise est la mise en place de structures de concertation, dont on constate qu'elles reviennent sur le devant de la scène et qu'elles sont de mieux en mieux connues du grand public. Par exemple, un des premiers actes symboliques du ministère en charge du Développement durable, depuis 2007, a été la mise en place d'un processus de concertation à cinq collèges : Etat, représentants des travailleurs, associations, collectivités locales et industriels. Cette démarche a été très largement reconnue ; elle a donné lieu, ensuite, à l'adoption de deux lois par le Parlement (1). Elle a fondamentalement ouvert la voie à de nouveaux équilibres entre les acteurs du risque en matière de processus de décision, même si certains dénoncent aujourd'hui un certain essoufflement de la dynamique du Grenelle de l'Environnement.

La taxe carbone est une mesure emblématique pour le développement durable, mais elle n'a pas encore trouvé de concrétisation à ce jour. Présentée comme une mesure phare dans le dispositif de lutte contre le réchauffement climatique, le projet d'instauration d'une taxe carbone a dû



© Pool-Gouhier-Ludovic/REA

« Par exemple, dès le lancement du débat public sur une centrale nucléaire de type EPR, certaines parties prenantes ont dénoncé une mascarade : la décision de lancement du projet était censée avoir été déjà prise ! » – Chantier de construction d'un réacteur nucléaire de type EPR à la centrale électrique EDF de Flamanville (Manche) 6 février 2009.

être abandonné, en partie sous la pression du public, qui comprenait mal cette mesure. Il ne s'agissait pourtant pas d'une nouveauté qui n'aurait pas été prise en concertation avec des représentants des différentes catégories d'acteurs. Cet exemple illustratif de la différence entre prise de décision concertée et prise de décision après concertation illustre la nécessité de toujours impliquer davantage le public dans la prise de décision et le décalage, toujours possible, entre le temps de la concertation et celui de la décision.

C'est de longue date que les besoins de concertation autour de la question des risques ont trouvé des réponses organisationnelles de la part de l'Etat : débat public, commissions locales d'information, concertation dans des groupes de travail *ad hoc*, etc. Les acteurs s'accordent sur le

fait que ces différentes initiatives ont connu un succès très inégal. Qui plus est, considérer que des structures de type commission locale d'information fonctionnent correctement, revient à reconnaître que ces structures doivent se réunir de manière périodique, par exemple une ou deux fois par an, pour discuter de différents sujets relatifs aux risques. Or, ces rythmes ne sont pas nécessairement compatibles avec les processus de décision, qui s'inscrivent dans la durée, ou en réaction à des événements. Par exemple, dès le lancement du débat public sur une centrale nucléaire de type EPR, certaines parties prenantes ont dénoncé une mascarade : la décision de lancement du projet était censée avoir été déjà prise !

Une autre difficulté de la concertation tient à la multiplicité des perceptions des enjeux liés aux risques par les



catégories d'acteurs impliqués. Tout d'abord, il n'est pas rare que ces perceptions évoluent rapidement. Par exemple, celles associées à l'exploitation d'une plateforme pétrolière *offshore* ont probablement considérablement évolué depuis le 21 avril 2010, date de l'explosion de la plateforme de BP dans le Golfe du Mexique. Par-delà cet exemple, la multiplicité des perceptions résulte aussi d'un éclatement de la représentation des différentes catégories (travailleurs ou grand public, par exemple).

La représentation des travailleurs est essentielle pour une prise de décision efficace, les travailleurs étant, au cœur des activités, des acteurs quotidiens de la gestion des risques. Les questions posées par la représentation des partenaires sociaux ne sont pas nouvelles et la représentation du public est également un sujet compliqué. Comment saisir la multitude d'opinions que le public peut porter sur un projet industriel ou l'appréciation du public sur un risque donné ? Le monde associatif permet de saisir, en partie, les perceptions des acteurs, avec le biais potentiel d'une lecture systématique à travers le prisme de la doctrine de telle ou telle association. Comment réconcilier une position dure contre le nucléaire et les enjeux relatifs au réchauffement climatique, sur un projet concret ? Les élus peuvent aussi se faire l'écho des positions de leurs électeurs. Ils ont également vocation à développer leur territoire de compétences avec une vision d'aménageur, de porteur de projet, ce qui peut brouiller les messages et rendre encore plus complexes les jeux de rôle. Enfin, des positions individuelles divergentes peuvent être amplifiées par les médias et brouiller ainsi les messages.

Le concept de développement durable vient bousculer les équilibres existants entre les divers acteurs du monde de la gestion des risques ; il impose encore davantage d'implication et de concertation des différentes parties. Dans le même temps, le constat est fait d'une érosion de la confiance entre les parties prenantes et d'une difficulté à percevoir les positions des différentes catégories, des positions parfois mouvantes, mais surtout multiples, car portées par différentes entités qui sont les porte-parole nécessairement infidèles de la complexité des positions du public. Enfin, de plus en plus, le temps de la concertation doit se rapprocher du temps de la décision, voire s'y fondre ou, en tous les cas, s'inscrire dans un *continuum*.

L'Etat peut-il créer de meilleures conditions de stabilité et de représentation des autres acteurs ? Pourrait-il rendre plus forts les syndicats en promouvant, plus qu'il ne le fait aujourd'hui, l'adhésion des travailleurs ? Pourrait-il mieux organiser la représentation du public ?

Si certains esquissent des réponses à ces questions, l'on peut aussi penser que toutes les actions de l'Etat visant à structurer et à organiser les parties prenantes seront inefficaces, car elles font l'objet de suspicion. Ne faudrait-il pas plutôt accepter le fait que cette société nouvelle, pétrie de développement durable, individualiste et informée, constitue une donne entièrement nouvelle ?

Ce ne serait qu'alors que les progrès à réaliser pour répondre aux besoins grandissants en matière de concertation et d'implication des parties prenantes apparaîtraient clairement.

Toujours en suivant cette hypothèse, on pourrait aboutir à la conclusion que ce sont, finalement, nos processus décisionnels qui devraient être revus afin de passer d'un système de prise de décision après concertation éventuelle à une prise de décision totalement concertée et co-construite.

Sans sous-estimer le danger qu'il y aurait à ne plus traiter le risque essentiel, les acteurs étant totalement focalisés sur le risque ressenti, la confiance entre eux serait un élément central du dispositif. Il s'agirait également d'accepter d'un commun accord que la prise de décision puisse être plus complexe sans nécessairement exiger plus de temps.

L'Etat est-il organisé aujourd'hui de manière satisfaisante pour répondre aux défis de cette nouvelle donne ? Les autorités administratives indépendantes ne seraient-elles pas un passage obligé de la construction des conditions de cette nécessaire confiance entre les acteurs ?

Les cadres supérieurs, grâce à leur formation scientifique et technique de haut niveau (comme, par exemple, ceux du corps des Mines) ont une carte maîtresse à jouer dans ce nouveau système. Forts de leur formation qui leur permet d'aborder les enjeux techniques sur le fond, ils devront accepter le fait qu'il leur faudra être bien davantage que des ingénieurs, et devenir des sociologues, des communicants, des porte-parole, des négociateurs. Leur mission serait la gestion du risque, non plus vue seulement sous l'angle technique ou organisationnel et humain, mais, aussi, sous celui de l'acceptabilité du risque, à l'interface entre la sphère politique, la sphère de l'expertise et la sphère sociale.

## Notes

\* Chef de la division de Paris de l'Autorité de Sécurité Nucléaire (ASN).

(1) Loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009 et loi dite « Grenelle 2 » du 29 juin 2010.

## **Le rôle fondamental des ingénieurs de l'Etat dans une mise en œuvre réaliste du principe de précaution**

par Frédéric BAUDOUIN\*

Indignation contre l'urbanisation du littoral après la tempête Xynthia, scandale suite à la fuite de pétrole sur la plateforme BP dans le Golfe du Mexique : la société moderne accepte de moins en moins l'idée que puissent subsister des risques pour la vie humaine ou pour l'environnement ; elle cherche à désigner à tout prix des responsables à la suite de toute catastrophe.

Face à ces exigences, le décisionnaire politique est contraint de faire systématiquement appel à une certaine forme de prudence en ayant recours au principe de précaution ou de prévention. Il en use à un point tel que la confusion entre ces différentes notions est fréquente, tant dans l'opinion publique que dans les médias. Inscrit depuis février 2005 dans la Constitution à travers la Charte de l'environnement, le principe de précaution s'applique « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement ». Ainsi, des événements récents (tels que le blocage du trafic aérien dû aux cendres d'un volcan islandais) pourraient sembler relever de la prévention, dès lors que le risque est connu.

L'invocation outrancière de ces principes est paradoxalement génératrice de désordres nouveaux : elle risque de mettre l'économie en péril. Ainsi, le blocage du trafic aérien à la suite d'une éruption volcanique en Islande a affecté l'Europe durant plusieurs semaines, causant une perte de plusieurs dizaines de millions d'euros par jour au secteur aérien.

Elle peut également entraîner des dépenses importantes pour l'Etat, dans un contexte où la volonté est plutôt de réduire celles-ci, comme ce fut le cas avec l'achat, par le ministère de la Santé, de 94 millions de doses de vaccin contre une pandémie de grippe aviaire qui, en définitive, n'a pas eu lieu.

De la même manière, la réglementation et les normes se complexifient. Dans un contexte où l'homme politique se doit de montrer qu'il agit, même face à l'imprévisible, chaque catastrophe est à l'origine de l'adoption de nouvelles lois ou de nouvelles mesures. Ce fut notamment le cas avec le vote de la « loi risques » de 2003, suite à la catastrophe AZF à Toulouse, en 2001, mais aussi avec les actions qui sont en train de se mettre en place dans le domaine des risques d'inondation et de submersion marine, suite à la tempête

Xynthia (en juin 2010). Ces nouvelles contraintes ainsi établies, qui sont à l'évidence beaucoup plus importantes que dans les pays émergents, pèsent nécessairement sur les acteurs de la vie économique. Là encore, la problématique est double : comment concilier l'exigence de sécurité et de risque zéro exprimé par le citoyen avec son besoin de confort matériel, qui dépend d'une croissance forte que des règles par trop contraignantes peuvent finir par mettre à mal ?

Dans la triade homme politique / citoyen / administratif, le premier, comme le deuxième, se retrouvent ainsi face à leurs contradictions. Le décisionnaire politique cherche non seulement à satisfaire les exigences de la société en matière de sécurité en ayant recours au principe de précaution et à la complexification du système de régulation, mais aussi à maintenir la croissance économique et à réduire les dépenses de l'Etat. Le citoyen, en tant que consommateur, électeur et usager attend de l'Etat qu'il lui assure le risque zéro dans tous les domaines, mais il ne souhaite pas voir les prix des biens de consommation ou ses impôts augmenter pour autant. L'administratif, en particulier l'ingénieur de l'Etat, est le seul à ne pas être atteint de schizophrénie et à pouvoir poursuivre des objectifs clairs et cohérents. N'étant pas tiraillé entre les contraintes électorales contradictoires pesant sur les hommes politiques, ni entre des attentes difficilement conciliables des citoyens, il se doit de jouer son rôle de conseiller du décisionnaire, tout en s'efforçant d'éclairer et d'informer le public.

Alors qu'auparavant le domaine de la régulation était essentiellement l'affaire des techniciens et des juristes, il est désormais ouvert à l'ensemble de la société, avec le développement de la concertation et la volonté du Grenelle de l'Environnement, qui est de faire débattre les cinq collèges que constituent l'Etat, les employeurs, les employés, les associations et les élus. Il est donc d'autant plus important que le citoyen puisse disposer d'une connaissance suffisante.

En particulier, la question du niveau des risques et de leur acceptabilité par le public nécessite certains ajustements, dans lesquels l'ingénieur de l'Etat a un rôle à jouer. Rappelons notamment que les accidents de la route tuent chaque année plus de 4 000 personnes, alors que les morts dues à des accidents dans des installations classées pour la protection de l'environnement sont de l'ordre de 24 par an.



© Baptiste Fenouil/REA

« L'invocation outrancière de ces principes est paradoxalement génératrice de désordres nouveaux : elle risque de mettre l'économie en péril. Ainsi, le blocage du trafic aérien à la suite d'une éruption volcanique en Islande a affecté l'Europe durant plusieurs semaines, causant une perte de plusieurs dizaines de millions d'euros par jour au secteur aérien ». Hall du terminal 2E de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, le 18 avril 2010.

Il est essentiel de communiquer sur les immenses progrès réalisés en matière de sécurité industrielle, tout en rappelant à chacun que la maîtrise du risque à 100 % est de toute façon impossible.

Il est également important que le public soit conscient du fait que tout service se paie d'une manière ou d'une autre et qu'*in fine*, ce coût doit retomber sur le consommateur ou sur le contribuable, et donc sur lui-même. Être plus exigeant envers un industriel, c'est du même coup augmenter les contrôles et l'instruction de dossiers supplémentaires imposés à celui-ci et donc augmenter les dépenses de l'Etat ; c'est encore obliger l'industriel à augmenter ses dépenses en matière de sécurité ou de réduction de ses émissions de substances nocives, et donc ses coûts, ce qui se traduira nécessairement dans le niveau de ses prix de vente.

L'ingénieur doit aussi s'efforcer de donner du sens à la stratégie de l'Etat. La logique médiatique et politique a tendance à se jeter tête baissée sur les faits divers, ce qui perturbe la hiérarchisation des priorités. Malgré la réorganisation de ses services, les restrictions budgétaires et la diminution des postes de fonctionnaires, l'Etat ne doit pas perdre de vue ses missions premières et la globalité des problématiques, afin de rester cohérent. A titre d'exemple, la diminution de la consommation de gaz et de pétrole, vue par certains comme une opportunité non seulement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> mais aussi d'améliorer la balan-

ce commerciale de la France, ne doit pas se faire au détriment de la production industrielle du pays.

Dans un monde de plus en plus complexe et globalisé, où la technologie est foisonnante et évolue à grande vitesse, le système de régulation se doit non seulement d'évoluer rapidement, mais aussi de se clarifier afin de rester efficace. Pour ne pas tomber dans l'excès de la dérégulation totale qui a conduit le système financier à s'effondrer lors de la crise de 2008, il est absolument nécessaire que la gestion des risques les plus importants reste du ressort de l'Etat. Pour les autres risques, la sous-traitance est une solution satisfaisante, qui permet d'appliquer le coût au contrôlé, et non plus à la collectivité. Celle-ci a déjà été opérée avec succès dans certains secteurs comme le contrôle technique des véhicules ou celui des équipements sous pression, pour lesquels l'Etat assure désormais le rôle d'un contrôleur de second niveau.

La définition des priorités passe aussi par l'écoute de la base par les décisionnaires. La complexité ne peut être totalement gérée dans un système centralisé. Il est essentiel d'améliorer les relations entre l'Etat et les collectivités et de redéfinir entre eux les rôles afin d'établir des curseurs. Tout ne peut pas être décentralisé. Ainsi, avec la nouvelle gestion des routes, qui a récemment été confiée aux Conseils généraux, les demandes de travaux risquent de s'accroître. Auparavant, l'Etat pouvait serrer



les cordons de la bourse, chose qu'il est plus difficile de faire au niveau local. A ce titre, la Chine offre un exemple intéressant : en dépit de sa structure très centralisée, les discussions et les échanges entre les niveaux nationaux et régionaux y sont très nombreux et ce, à tous les niveaux hiérarchiques.

En conclusion, le système de régulation semble avoir atteint sa limite : la maîtrise des risques a déjà beaucoup progressé et l'Etat n'a pas les moyens financiers d'aller bien au-delà. Pourtant, le monde continue de se complexifier, notamment sur le plan technologique, et les exigences des citoyens en matière de réduction des risques ne cessent de s'accroître. L'homme politique se retrouve ainsi placé devant

des problématiques doubles et ses décisions risquent de se contredire entre elles. C'est la raison pour laquelle l'ingénieur de l'Etat se doit de lui apporter son éclairage afin de proposer des pistes d'évolution du système de régulation, de le réorienter vers ses missions principales, d'envisager le recours à la sous-traitance et de redéfinir les relations entre l'Etat et les collectivités.

#### Note

\* Adjoint au chef du service Risques et adjoint au directeur de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Nord-Pas-de-Calais.

# Les risques et leur régulation

par Benjamin HUTEAU\*

Si l'on admet qu'il existe une forte demande sociale de protection face aux risques de toute nature qui légitiment une intervention des pouvoirs publics, la définition des modalités pratiques d'une telle intervention pose d'emblée nombre de questions fondamentales.

## Quel mode de financement ?

Les charges publiques doivent être réparties entre les citoyens et les producteurs et, parmi les producteurs, entre la production réalisée en France et la production réalisée au-delà de nos frontières.

Cette répartition est à réfléchir en tenant compte de critères de compétitivité, de performance de l'économie de notre pays. Car il s'agit bien, en effet, en répondant à la demande sociale de sécurité, de rendre la Nation plus efficace et de ne pas en pénaliser le développement économique.

Du côté des producteurs, la balance penche aujourd'hui fortement du côté d'un financement *via* la taxation de la production implantée localement, et non pas de la production importée. Dans le cadre de la compétition mondiale, cette taxation illogique a pour effet d'inciter nos entreprises à délocaliser leur production.

Mais cela pourrait être corrigé. Au premier chef, une harmonisation la plus large possible (essentiellement au niveau européen, mais même au niveau mondial) des régulations peut être recherchée.

A défaut, des mécanismes de compensation aux frontières (tels qu'on les avait imaginés lors du débat sur la mise en place – non aboutie – d'une taxe carbone) pourraient être mis en place.

Il semble toutefois que de tels mécanismes ne rencontrent que très peu de soutien au niveau européen. Et on peut comprendre qu'ils manquent de porte-parole pour en plaider la cause : les grands groupes industriels, notamment ceux qui exportent massivement, ont déjà souvent délocalisé une partie substantielle de leur production et ils ont des intérêts souvent concurrents.

Néanmoins, cette piste faisant économiquement sens, doit continuer à être explorée.

## Quel régulateur ?

Si la régulation reste dans bien des cas directement étatique, elle peut également être exercée par des autorités administratives indépendantes, des sortes de « morceaux d'Etat » non soumis au Gouvernement. Le nombre des autorités administratives indépendantes créées chaque année est important. Si beaucoup d'entre elles n'ont qu'un rôle

consultatif, elles sont de plus en plus nombreuses à exercer un pouvoir décisionnaire.

## Quelle forme de régulation mettre en œuvre, et à quel degré ? Quels sont les critères du choix de l'action publique ?

Le débat sur les énergies renouvelables, qui comporte en son sein toute la complexité de la mise en œuvre des réglementations, va nous servir à mettre en lumière les difficultés à répondre aux questions soulevées plus haut.

Les éoliennes sont aujourd'hui une source d'énergie renouvelable parmi les plus compétitives, mais elles sont socialement mal acceptées.

Le recours à la biomasse présenterait l'intérêt de développer une filière française spécifique, ce qui entraînerait la création de nombreux emplois peu qualifiés, dont notre pays a besoin. *A contrario*, la France ne possédant pas de filière industrielle performante de production de cellules photovoltaïques, la politique de subvention actuelle favorise essentiellement l'importation de matériels étrangers, notamment chinois. Faut-il dès lors mettre en œuvre des politiques industrielles volontaristes pour y remédier ?

L'essentiel du potentiel hydro-énergétique français est déjà exploité et on constate aujourd'hui que les conséquences de cette technologie sur la biodiversité (problèmes de continuité écologique) ont été sous-estimées par le passé, d'où des débats portant sur la nécessité ou non d'« effacer » certains barrages.

Cet exemple illustre bien le fait que toute technologie pose question et qu'il est très difficile d'inclure dans l'étude d'une décision d'intervention de l'Etat toutes les externalités (positives ou négatives) liées à cette régulation.

On constate toutefois qu'au fil du temps, le développement de la puissance publique s'est accompagné d'une prise en compte toujours améliorée de cette complexité.

Ainsi, aujourd'hui, pour obtenir une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement, l'impétrant doit étudier les impacts potentiels de son installation non seulement sur l'eau, sur l'air, sur les sols et sur la santé des riverains et les risques qu'il leur fait encourir, mais aussi sur les paysages, la biodiversité du site, voire les richesses archéologiques du sous-sol. Cette stratification d'intérêts protégés s'est construite au fil des décennies et il n'y a aucune raison qu'elle ne continue pas à s'étendre !

Quel prix doit-on accorder, par exemple, à la réversibilité ? Il est clair qu'une éolienne se démonte plus facilement qu'une centrale nucléaire et que les éoliennes ne génèrent



© Guillaume/REA

*« Les éoliennes sont aujourd'hui une source d'énergie renouvelable parmi les plus compétitives, mais elles sont socialement mal acceptées ». Parc éolien en Camargue, sur la commune de Port Saint-Louis du Rhône (Bouches-du-Rhône).*

pas de déchets potentiellement dangereux pour plusieurs centaines de générations...

Certes, cet argument peut être en partie fallacieux, parce que tout développement social entraîne beaucoup d'irréversibilité (urbanisation, changement de mode de vie, utilisation de ressources non renouvelables, par exemple) et que, poussé à son extrême limite, il conduirait à l'inaction. Quelle meilleure solution, en effet, pour éviter l'irréversibilité, que de remettre la décision à plus tard ? Le fait d'attendre permet, de surcroît, d'inclure toujours plus d'informations dans les décisions (la décision de préparer le pays à une vaccination de masse contre la grippe H1N1 était probablement une bonne solution au moment où elle a été décidée, mais au fil des semaines, elle est devenue de moins en moins appropriée).

Mais, malgré tout, il est évident qu'il est des décisions sur lesquelles il sera plus difficile de revenir pour les générations futures, et que cela a un prix.

Cette notion de réversibilité ne fait qu'émerger dans le débat public ; elle résulte de la prise de conscience de l'emballage des conséquences à long terme de certaines de nos décisions, alors même que l'on se retrouve aujourd'hui contraints de gérer les conséquences des actes des générations qui nous ont précédés (sols pollués, déchets nucléaires...).

Va-t-on demander aux industriels, prochainement, d'inclure à leurs dossiers de demande d'autorisation d'exploiter une évaluation de la réversibilité de leur usine ?

Si les débats n'ont, bien sûr, pas permis d'apporter de réponses tranchées à toutes ces questions, ils ont pu mettre en lumière, à travers des exemples comme le niveau extraordinaire de compétition économique planétaire auquel les entreprises sont confrontées ou l'apparition dans le débat public de nouveaux sujets (comme la réversibilité), le fait que l'horizon territorial et temporel que les régulateurs doivent prendre en compte s'élargit considérablement.

L'allongement de l'espérance de vie, les progrès scientifiques et technologiques ont aboli les distances et le temps, mais aussi notre faculté d'oublier. Nous sommes désormais conscients du fait que nos décisions peuvent avoir des impacts immédiats à l'autre bout du monde ou laisser des traces dans notre environnement dans des milliers d'années.

Cela ne doit en aucun cas paralyser notre action. Mais afin de préserver sa pertinence, l'Etat doit s'organiser de manière à être à même de répondre à l'accroissement de la complexité de la prise des décisions. Dans ce contexte, les cadres scientifiques généralistes ont plus que jamais un rôle majeur à jouer au sein d'équipes pluridisciplinaires de haut niveau.

### Note

\* Chef du service Risques technologiques et environnement industriel à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Midi-Pyrénées.

## La régulation des risques, un atout pour la compétitivité

par Sébastien DESSILLONS\*

Afin de maîtriser les risques, une société doit développer sa capacité de régulation : elle dégage des règles, contrôle, autorise, restreint, prend des précautions, répare... si bien que le risque devient acceptable. CQFD ?

Non, car c'est plus compliqué qu'il n'y paraît...

D'abord, les objectifs poursuivis par le régulateur sont sans doute plus ambivalents qu'on veut bien l'imaginer et ne se limitent pas strictement à la gestion des risques.

Intéressons-nous à la finalité de la régulation, à partir de l'exemple des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette réglementation, qui a pour origine le décret du 15 octobre 1810, a apparemment pour objectif principal la protection des riverains contre les établissements polluants ou dangereux. On a donc là un modèle particulièrement abouti de construction d'un système visant à maîtriser les risques auxquels sont exposés des citoyens et leur environnement. Les usines polluent ou des accidents peuvent s'y produire, il faut donc les soumettre à autorisation préalable et les contrôler : telle est la logique implacable de cette politique publique implémentée voici de cela exactement deux siècles.

Or, en réalité, il semble qu'il faille lire ce texte d'abord et avant tout au prisme de l'inquiétude, prégnante à l'époque (déjà !), de voir les capitaux fuir la France pour l'Angleterre, à l'orée de la révolution industrielle. Le régime des installations classées apporte, en effet, une sécurité juridique aux investisseurs, protégés comme ils le sont désormais contre les aléas locaux, leur droit à exploiter étant garanti dès l'obtention de l'autorisation.

Par souci de protéger l'industriel contre d'éventuels revirements d'élus locaux supposés versatiles, le décret prévoit d'ailleurs de confier l'autorisation et le contrôle de ces installations classées non pas au maire, mais au préfet... Tout se passe comme si le principal risque traité par cette réglementation était le risque économique, bien plus que le risque environnemental ! On notera donc le glissement qui s'est opéré de la régulation environnementale à l'outil de politique industrielle, sans que cela ait d'ailleurs remis en cause l'efficacité du dispositif de prévention de la pollution et des risques d'origine industrielle.

La régulation n'est pas un frein à la croissance d'un pays et le dynamisme d'une économie n'est pas non plus inversement proportionnel à la densité de son corpus législatif et réglementaire. Il est tout à fait inexact, par exemple, de croire que le poids des règles en matière de gestion des risques soit l'explication de la désindustrialisation du terri-

toire français. La comparaison avec l'Allemagne est à cet égard, malheureusement, assez cruelle. Notre voisin allemand n'a, de fait, rien à nous envier en matière de réglementations environnementales, et il est pourtant resté une puissance industrielle de tout premier plan capable de dégager de gigantesques excédents commerciaux...

De fait, une régulation (que d'aucuns qualifieraient « d'intelligente ») représente même, au contraire, un atout considérable pour une économie. Des règles dont la construction provient d'un dialogue efficace avec les entreprises permettent d'orienter un marché, de positionner les entreprises, de favoriser les exportations, comme le montrent les exemples des télécoms ou de la pharmacie. Mais il faut savoir élaborer ces normes, il faut savoir laisser une place plus grande au dialogue avec les entreprises et aux échanges public-privé. Les pays « faiseurs de normes » acquièrent de ce fait même un formidable avantage compétitif.

Par ailleurs, le contexte de l'action du régulateur a considérablement évolué.

Ainsi, il semble bel et bien que l'ère du dialogue bilatéral entre, d'une part, l'ingénieur de l'Etat, un fonctionnaire à la formation scientifique et technique, et, d'autre part, l'industriel, est révolue. D'autres parties prenantes se sont en effet invitées autour de la table : experts en tout genre, public éclairé piochant de l'information sur le Web, associations de protection de l'environnement... sans oublier deux acteurs invisibles : la concurrence internationale accrue et le principe de précaution, désormais constitutionnel.

La composante pédagogique de l'action du régulateur est donc essentielle. Celui-ci ne peut plus se contenter d'édicter des règles monolithiques, même si elles ont été élaborées intelligemment et en lien avec les entreprises. Il doit désormais s'attacher à faire comprendre ces règles, car sa parole n'est plus acceptée aussi facilement qu'auparavant : c'est là un important changement de paradigme.

Pour cela, il faut accepter que la perception du grand public ne soit pas nécessairement la même que celle de l'ingénieur. Celui-ci a pourtant tendance à qualifier d'irrationnelle l'attitude du citoyen en proie à l'inquiétude. Il est de fait que les diverses perceptions d'un risque sont difficilement réductibles à des probabilités. Quelle différence faire entre les risques liés au tabac ou à la sécurité routière et les risques technologiques émergents ? Dans le premier cas, le risque est avéré et direct, chacun peut s'en faire une idée précise et décider en toute connaissance de

cause de s'exposer ou non à ce risque. Dans le second, la perception du risque technologique dépend essentiellement de la confiance que nous accordons à celui qui nous en parle. De plus, ces risques sont subis, et non pas choisis, et l'avantage procuré en échange est plus difficile à mettre en avant. On sait le temps que l'on gagne en prenant sa voiture, quitte à braver le risque sérieux d'un accident de la circulation, mais que gagne-t-on à subir le risque d'un accident industriel causé par un site SEVESO, aussi infime qu'en soit la probabilité ?

Subtil concepteur de règles dont les finalités dépassent parfois la maîtrise des risques *stricto sensu*, le régulateur doit réaliser des exploits dignes d'un équilibriste, lorsqu'il s'agit de mettre ces règles en application...

#### Note

\* Chef du service régional de l'Environnement industriel de la Direction régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement d'Île-de-France.



## L'évaluation des risques par l'approche coût/bénéfice et l'éventuel devoir de dire « non » du fonctionnaire

par Grégoire DEYIRMENDJIAN\*

Le risque chronique peut parfois s'avérer beaucoup plus important que le risque accidentel. Ainsi, si environ 4 000 personnes décèdent chaque année du fait des accidents se produisant sur les routes du territoire national, ce sont plus de 80 000 individus qui, chaque année, meurent des effets nocifs du tabac. Procédons à une mise en parallèle : l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (en 2001) a fait 30 morts tandis que 53 personnes sont décédées suite au passage de la tempête Xynthia (en juin 2010) ; ces deux événements n'en ont pas moins suscité une vive réaction de l'opinion publique et, par conséquent, des pouvoirs publics.

En France, le citoyen semble plus enclin à accepter le risque chronique que le risque accidentel. Fumer et conduire en infraction font partie du quotidien de tout individu et ne choquent pratiquement plus, malgré des campagnes de sensibilisation de plus en plus prégnantes. L'explosion d'une usine et la rupture d'une digue, pour reprendre nos exemples, s'apparentent pour leur part à des événements spectaculaires et sont de ce fait même l'occasion d'un fort retentissement médiatique. Ces catastrophes génèrent une douleur indicible, qui se matérialise par une réaction généralement ferme et immédiate des puissances publiques visant à calmer le mécontentement de l'opinion publique.

Néanmoins, la situation peut varier d'un pays à l'autre. L'appréhension du risque d'inondation aux Pays-Bas diffère de l'approche française. Alors que les Pays-Bas ont dû faire face, en 1953, à un raz-de-marée causé par la Mer du Nord ayant provoqué 1 800 morts, ils déclinent actuellement un plan d'investissement d'un montant d'environ un milliard d'euros destiné à assurer un niveau de protection correspondant à une période de retour de 10 000 ans (contre un investissement de quelques dizaines de millions d'euros et une période de retour d'environ un siècle, en France). Si cet investissement semble se justifier d'emblée dans un pays comme les Pays-Bas, dont les deux tiers du territoire sont situés au-dessous du niveau de la mer, il se justifie d'autant plus si l'on prend en compte l'estimation de la prime d'assurance ainsi épargnée.

Si, face aux risques de grande envergure, les pouvoirs publics ont tendance à rassurer l'opinion, la prévention des risques touchant au quotidien des citoyens ne peut passer que par une phase de sensibilisation. Il est, en effet, assurément impossible d'affecter un gendarme derrière chaque individu et les pouvoirs publics se doivent de publier les statistiques (fussent-elles de mortalité) caractérisant chaque risque. Dès lors, une approche coût/bénéfice est-elle envisageable ? Il semble impossible de poser cette question,

brouillée comme elle l'est par les interventions des médias, des élus et/ou des associations, d'une manière sereine. Or, il convient de laisser la société choisir entre les risques qu'elle est prête à assumer et ceux qu'elle ne saurait accepter.

### Les risques économiques

L'inexorable affirmation, face au Vieux Continent, de nouvelles superpuissances (telle la Chine) et la crise économique actuelle conduisent à s'attarder sur un autre type de risque, le risque économique. A la tête de l'usine du monde, le régime chinois a su imposer des règles et bâtir une société de producteurs. Parallèlement, la France a, tout à fait démocratiquement, ouvert son marché et il est aujourd'hui extrêmement courant que des produits français, bien que conçus sur le territoire national, soient fabriqués en Chine.

Le risque d'une destruction massive d'emplois s'avère, par conséquent, de plus en plus menaçant.

Tout le monde s'accorde à affirmer que la qualité des produits chinois doit encore faire l'objet d'amélioration. Il serait cependant illusoire de croire que la production chinoise ne parviendra jamais à atteindre des niveaux de qualité semblables à ceux que l'on observe en Europe. A titre d'exemple, les produits japonais ont fait eux aussi, par le passé, l'objet de telles accusations aujourd'hui totalement dépassées et abandonnées. De surcroît, les transformations de la Chine dans ce domaine se réaliseront très rapidement.

Face à ce constat, la France a néanmoins choisi de soutenir sa consommation, soutenant par la même occasion l'achat de quantités de plus en plus grandes de produits importés. De prime abord, le nombre de retraités augmentant, la France fait de moins en moins partie des pays producteurs. Le nombre de producteurs français diminuant, les pouvoirs publics éprouveront des difficultés à aller dans leur sens (dans une société démocratique comme l'est la société française). Mais cette explication ne suffit pas : ainsi, l'Allemagne, par exemple, arrive à tirer son épingle du jeu, alors que les Français ont tendance à « en faire davantage » que les directives européennes lorsqu'ils estiment celles-ci insuffisamment protectrices.

L'Union européenne est assurément une union de consommateurs visant fondamentalement à ce que les pays qui en sont membres ne se fassent pas la guerre entre eux. De surcroît, pour développer son marché, l'Europe est amenée à définir des règles qui l'ouvrent de plus en plus aux pays étrangers. Ainsi, lorsque deux grandes entreprises européennes souhaitent se marier, se pose la question de l'impact de ce



© Romain Degoul/REA

« Il est aujourd'hui extrêmement courant que des produits français, bien que conçus sur le territoire national, soient fabriqués en Chine ». Ligne de construction de modèles Peugeot dans l'usine de Wuhan (Chine) de la joint-venture du groupe français PSA et du chinois Dongfeng.

mariage sur les marchés domestiques des pays membres de l'Union européenne ; aux Etats-Unis, la situation est tout autre !

La réglementation a assurément un grand rôle à jouer en matière de risque économique. Une taxe carbone instaurée aux frontières de l'Europe et indexée sur les émissions de gaz à effet de serre dues au transport des marchandises importées pourrait permettre de réduire les risques écologiques. La réactivité du consommateur entraînerait (peut-être), de son côté, une relocalisation de la production. Il convient néanmoins de ne pas oublier le rôle du citoyen, celui-ci pouvant influencer sur le cours des événements, en particulier grâce à son niveau d'éducation et aux valeurs qui sont les siennes.

### Le rôle du fonctionnaire en matière de maîtrise des risques

En matière de maîtrise des risques susceptibles d'affecter la société, les pouvoirs publics (et par conséquent, les fonctionnaires) ont un rôle primordial à jouer. En particulier : quel doit être le rôle du fonctionnaire dans le cas où une décision aurait été prise de manière irresponsable par les décideurs ou si une décision contrevient de manière patente à l'intérêt général ?

Dans de tels cas, le fonctionnaire a le devoir de dire « non », indépendamment des pressions politiques ou de ses aspirations personnelles, notamment en matière de carriè-

re. Cette mission délicate est-elle facilitée, au sein d'une autorité administrative indépendante ? Il serait illusoire de le penser. Une autorité administrative indépendante est dirigée par un collège indépendant ; les services lui sont beaucoup plus soumis qu'à une administration classique. De surcroît, la parole d'une autorité administrative indépendante n'a de poids que dès lors qu'elle est médiatisée. Dans le cas où le « non » de notre fonctionnaire ne serait pas clairement mentionné, y compris avec une certaine insistance, grand serait le risque qu'il ne soit pas repris par les différents médias. Enfin, une autorité administrative indépendante est dépourvue de pouvoir régalien : elle prépare des textes, mais, *in fine*, le rôle de décisionnaire est imparti au Gouvernement.

En définitive, la prise de conscience de son rôle par le fonctionnaire est extrêmement importante. Si une décision lui paraît indéfendable (voire, pire, irresponsable), sa démission semble le moyen le plus efficace auquel il puisse avoir recours afin de contribuer positivement à la maîtrise des risques. Mais, là encore, en l'absence de médiatisation de cette décision, celle-ci ne saurait porter ses fruits.

Se pose alors la question de la détermination du moment à partir duquel le fonctionnaire doit explicitement dire « non ». Question ô combien complexe !

### Note

\* Chef de la division de LYON de l'Autorité de Sécurité Nucléaire (ASN).

## L'ingénieur, le juge, l'élu local et le préfet

par Anne-Cécile RIGAIL\*

La complexification et l'accélération des échanges d'information conduisent à la saturation de l'espace public et médiatique par des informations sur les risques et par des appels à la prudence et à la vigilance. Nous glissons ainsi vers une société de la surprotection et de la judiciarisation des risques, et cela soulève des questions sur les missions de l'État en matière de maîtrise des risques et de leur articulation avec celles des autres acteurs, ainsi que sur les compétences que celui-ci doit mobiliser à ce titre.

### Principe de précaution

La société occidentale d'abondance et de paix montre de plus en plus son aversion pour toute forme de risque ; cela s'est traduit par l'inscription, en 1995, du principe de précaution dans la Constitution française.

Il convient de rappeler ici la formulation de ce principe : « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

Force est de constater que ce principe rédigé par des ingénieurs n'a pas été accompagné de la pédagogie nécessaire auprès des médias, des politiques et du grand public. Depuis qu'il a été inscrit dans la Constitution, le principe de précaution n'a, de fait, bénéficié d'aucune réflexion collective quant à son champ et quant à ses modalités d'application. Il suppose en particulier l'élaboration rationnelle d'un calcul « coût-bénéfice », que la plupart des participants de notre panel s'estiment incapables de réaliser concrètement.

La plupart du temps, le principe de précaution n'est d'ailleurs invoqué que par ceux qui n'ont pas l'intention de se livrer à cette évaluation complexe et prudente. De fait, ce principe est essentiellement invoqué par deux catégories d'acteurs, les militants et les juges, qui se préoccupent peu de l'acceptabilité des coûts économiques à prendre en compte.

Il s'agit, d'une part, des militants et *lobbyistes* de tous horizons, qui invoquent le principe de précaution à l'appui de leurs intérêts particuliers et locaux dans un but de blocage et qui, de fait, ligotent souvent très efficacement l'action de l'État, qui ne peut plus prendre de décision sans faire effectuer un grand nombre d'études, et donc avec des délais considérables.

L'on glisse alors vers un « principe de procrastination », que favorisent les couches successives de transposition de la réglementation environnementale européenne. La ques-

tion de la position de la France dans ces instances est également posée : si les intérêts des « consommateurs-rive-rains-promeneurs du dimanche » sont bien pris en compte au sein de l'Union européenne, ceux des industriels, en tant que forces vives de la nation et acteurs économiques locaux, le sont quant à eux beaucoup moins.

Par ailleurs, c'est aux juges que revient, en dernier recours, l'interprétation de la loi. Or, les cas qui sont portés devant eux ont souvent cette caractéristique que l'accident qui avait une probabilité minime de se produire a effectivement eu lieu.

Dans ces conditions, le juge estime que la probabilité était de « un » et l'exploitant comme son contrôleur sont jugés pour ne pas avoir tout mis en œuvre, quel qu'en eût été le coût, afin de prévenir le dommage. C'est là un principe « d'obligation » singulièrement rétroactif ! Ces procès répondent à un impératif cathartique : la société *veut* des payeurs, et des coupables. Cependant, vu la complexité effroyable des accidents qui les sous-tendent, ils se concluent bien souvent par des relaxes, telle celle du procès AZF (en première instance), qui ne peuvent que frustrer les parties civiles.

Le principe de précaution, tel qu'il est écrit dans la Constitution, n'est donc jamais appliqué tel qu'il a été conçu par les ingénieurs, mais il génère des contestations et des contentieux et il risque de brider fortement l'audace censée guider l'innovation et la vitalité économique du pays.

### L'État et les élus face aux risques locaux

Paradoxalement, alors que l'État est sommé par les associations et les juges de mettre en œuvre des mesures de prévention lourdes, les populations sont de plus en plus rétives à ces intrusions régaliennes dans leur espace privé et l'on voit se développer des réflexes « *Not in my back-yard* » [« pas dans mon jardin »] (en acronyme : « NIMBY ») non pas face aux risques, mais bien face aux mesures de prévention des risques, telles, par exemple, que l'interdiction de construire en zone inondable ou l'obligation d'installer des détecteurs d'incendie.

Dans ces conditions, l'État cherche à faire alliance avec les collectivités territoriales pour développer la pertinence et l'acceptabilité sociale de ces mesures de prévention. Les élus sont déjà censés prendre en compte dans leurs décisions d'aménagement du territoire (en particulier d'urbanisme) les risques que le préfet porte à leur connaissance. Une solution pourrait donc consister à leur transférer complètement tant l'évaluation que la gestion des risques locaux.



© Philippe Turpin/BELPRESS-ANDIA

« Par ailleurs, c'est aux juges que revient, en dernier recours, l'interprétation de la loi. Or, les cas qui sont portés devant eux ont souvent cette caractéristique que l'accident qui avait une probabilité minimale de se produire a effectivement eu lieu ». « Justice et environnement », photo de Philippe Turpin, 19 avril 2009

Actuellement, les relations entre les techniciens de l'État et les élus sont ambivalentes. Suivant le sujet, les maires, qui doivent par ailleurs assumer de nombreux risques (notamment judiciaires) touchant à toutes les activités qui se déroulent sur le territoire de leur commune, peuvent se poser en négateurs du risque (par exemple, accorder des permis de construire en zone inondable sous la pression de leurs électeurs) ou en censeurs du contrôleur (par exemple, en vérifiant que l'inspecteur oblige effectivement un industriel à limiter à la source le danger de ses installations).

Cependant, l'ensemble des participants à notre panel conviennent que l'État ne pourra pas se désengager de la maîtrise des risques, car, d'une part, « en temps de paix », les élus souhaitent pouvoir s'appuyer sur l'État pour assumer des décisions électorales difficiles et, d'autre part, en

« temps de crise », la population attend naturellement de l'État une prise en charge de l'organisation des secours, ainsi que des dommages éventuels et de la reconstruction, le cas échéant.

### L'État a-t-il encore besoin d'ingénieurs ?

Or, ledit État voit ses missions augmentées d'un grand nombre de concertations, enquêtes et autres débats avec le public, et il doit également assurer le contrôle d'une réglementation pléthorique (souvent d'origine européenne). Mais, pour ce faire, il dispose de moins en moins de fonctionnaires au profil « techniques dures ».

Ainsi, les DREAL (directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), par exemple,



sont en train de glisser de manière sensible vers des missions d'organisation, de management et d'animation des autres acteurs, qui ne permettent pas aux responsables d'étudier le fond technique des dossiers soumis à leur arbitrage. Cette priorité donnée à la palabre « molle » sur l'analyse rationnelle « dure » des probabilités, des risques et du coût des mesures de prévention provoque un déplacement vers le « tout politique ».

Il s'ensuit une dilution de la lisibilité de la prise de décision administrative à un point tel que certains préfets se sont publiquement interrogés sur la pertinence, pour l'État, de disposer d'ingénieurs dans ses services.

De ce point de vue, il n'est pas sûr que la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui consiste à réduire les coûts sans réorganiser les missions, permette une prise en compte adaptée des risques sur le territoire. Par exemple, les renforts techniques dédiés à la prévention des inondations, à la suite de la tempête Xynthia, sont étiques, si on les compare aux besoins.

Cette perte de compétence technique pour l'État-arbitre ne peut que conduire à une situation « à l'américaine » dans laquelle les exigences de prévention sont prises en charge par les compagnies d'assurance et où la vérité est définie *a posteriori* par le juge, qui s'appuie sur des experts, sur fond de batailles entre avocats.

La question de savoir si une organisation prenant la forme d'une autorité administrative indépendante (AAI) permettrait de consacrer plus de compétences et de ressources humaines aux missions d'expertise « dure » ne fait pas l'unanimité.

Les AAI présentent l'avantage de soustraire momentanément l'expertise à l'émotionnel politique ; leur crédibilité réside, par conséquent, dans la compétence des agents et dans les parangonnages (*bench markings*) internationaux. Il convient cependant de rappeler ici que l'efficacité d'une organisation se teste également en situation de crise et que les principales difficultés résident, dans ce cas, dans la prise en charge des populations, avec leurs besoins quotidiens et leurs traumatismes, ce qui nécessite une coordination forte (voire une intégration) de tous les acteurs publics. Par ailleurs, l'État conserve le pouvoir réglementaire, ce qui impose l'existence d'interfaces entre lui et les AAI.

D'une manière générale, la puissance publique ne peut se doter des compétences techniques adaptées à un risque donné que dès lors qu'elle assure une masse critique d'acti-

tivité sur ce thème. La France, par exemple, n'a pas actuellement les compétences nécessaires pour contrôler de manière pertinente les forages pétroliers en eaux profondes. La compétence *ad hoc* est internationale, elle est concentrée chez un nombre limité d'entreprises spécialisées du secteur pétrolier, des entreprises qu'il conviendrait, en cas de sinistre, de faire intervenir en qualité d'experts.

*A contrario*, la France dispose d'un nombre suffisant d'installations Seveso ou d'installations nucléaires pour avoir des autorités techniquement compétentes dans le contrôle de ces secteurs. Quant au risque naturel prépondérant en France, qui est le risque d'inondation, il peut être géré par des acteurs davantage décentralisés, à l'échelle des bassins hydrographiques, des régions, des départements et des communes.

En guise de conclusion, les participants au panel conviennent du fait qu'en dépit des tensions qui se font jour entre l'administration des ingénieurs et celle des juges et malgré des relations épiques entre l'État et les élus locaux et des incompréhensions chroniques entre « techniciens » et « administratifs », la puissance publique dispose encore de compétences et de moyens d'action sur les risques naturels et technologiques « localisés ».

*A contrario*, l'économie intégrée à l'échelle mondiale a vu se développer des interdépendances qui conduisent à des risques systémiques et globaux : des risques financiers, des risques de réputation, de changement climatique, de volatilité des prix des matières premières et des produits alimentaires, etc.

Face à ces situations complexes et foisonnantes, il convient que la France puisse promouvoir sa culture de l'évaluation et de la gestion rationnelle des risques auprès de la communauté internationale.

Un allié, plutôt inattendu, dans ce domaine, pourrait être la Chine, qui, depuis plusieurs millénaires, sélectionne de manière ouverte des élites techniques pour organiser le développement de la société et, au XXI<sup>e</sup> siècle, ne fait pas mystère de sa volonté d'approcher et de résoudre de manière pragmatique les grands déséquilibres environnementaux et sociaux.

### Note

\* Chef de la division de Bordeaux de l'Autorité de Sécurité Nucléaire (ASN).



## Synthèse en assemblée plénière de la première demi-journée

par Bruno BENSASSON\*

« Maîtrise des risques et vie en société » : le thème choisi pour cette journée de réflexion rappelle – et c'est heureux – que la maîtrise des risques ne peut pas être considérée comme une fonction définie hors du temps et de l'espace, sur le seul fondement d'une certaine « rationalité » (d'ingénieurs, ajouteraient d'autres).

Ce thème suggère, au contraire, que la maîtrise des risques doit s'inscrire dans un cadre social, économique (voire culturel) vaste, dont elle n'est qu'une des composantes. Choisi par des praticiens de la maîtrise des risques et à l'adresse de praticiens, il laisse également à penser que pour différentes raisons (sur lesquelles nous allons revenir) replacer la « maîtrise des risques » à sa juste place dans la « vie en société » n'est pas chose aisée. C'est d'ailleurs cette difficulté qui en fait aussi l'intérêt.

Que celui qui cherche une réponse à cette question ne compte donc pas trop sur l'actualité récente pour lui fixer un cap ! En effet, l'actualité est riche de situations (incident nucléaire sur le site du Tricastin, épidémie de grippe aviaire, éruption du volcan Eyjafjöll, tempête Xynthia) dans lesquelles l'opinion publique aura jugé l'action de maîtrise des risques soit insuffisante, soit excessivement prudente et, dans certains cas, les deux à la fois à quelques jours ou à quelques semaines d'intervalle. Voilà pour les risques technologiques, naturels et sanitaires.

On observera, du reste, que la question se pose de façon assez semblable en matière de risques économiques et financiers : dans ce champ aussi, les choix entre rendement – ou croissance – et risque n'a pas été arrêté par la régulation, ni, *a fortiori*, par l'autorégulation.

Ces quatre cas sont toutefois de natures différentes : le cas du Tricastin illustre l'écart entre le risque réel et le risque perçu, d'autant plus important quand il s'agit de sujets aussi sensibles que le nucléaire ; le cas de l'épidémie de grippe est, quant à lui, plus représentatif des difficultés de l'application pratique du principe de précaution (1) : comment proportionner des mesures à un dommage incertain ? Sans indulgence, l'opinion publique juge les mesures prises *ex-ante* à l'aune des dommages observés (ou non) *ex-post*, oubliant parfois rapidement les peurs qu'elle avait manifestées (ou non) *ex-ante*. Dans le cas du volcan et de la tempête, c'est le principe de prévention à l'échelon collectif (ou à l'échelon individuel) qui est mis en cause ou qui butte sur le concept de développement durable dans son acceptation complète (2) : l'économique et le social rattrapent l'écologique et/ou le sanitaire.

Force est de constater que concilier les trois piliers du développement durable n'est pas une mince affaire. Cette conciliation n'est pas triviale dans un contexte se caractérisant, aux yeux de certains, par une montée de l'individualisme au profit du consommateur et au détriment du producteur ; elle n'est pas triviale dans un contexte marqué, pour d'autres, par une globalisation qui réinterroge la question de l'utilité de normes « seulement » nationales ou « seulement » européennes. Certains notent, en effet, qu'au cours de sa vie, l'individu « moyen » n'est, en France, en situation de producteur que peu de temps (14 %) et suggèrent que cela pourrait réduire l'attention portée aux activités productives et, partant, l'acceptabilité des risques ou des dommages induits. Ce serait malheureusement omettre qu'un individu – comme un Etat ou un pays – ne consomme en moyenne que ce qu'il produit, sauf à vivre à crédit, ce qui ne dure qu'un temps, comme en atteste la situation des dettes publiques ou privées ici ou là. D'où l'importance d'une vision politique globale et, si possible, cohérente.

Quant à la globalisation, dans une période où le rattrapage des pays émergents s'accélère indubitablement, mais où ses conséquences politiques, économiques et sociales en Europe à moyen terme – qu'elles soient positives ou négatives – ne sont pas encore claires, elle interroge aussi la « maîtrise des risques » : l'Europe peut-elle toujours « se permettre » le niveau d'exigence écologique qu'elle s'est fixé avant la crise ? Doit-elle dresser des barrières fiscales pour renchérir le prix des produits importés de pays soupçonnés de pratiquer le *dumping* environnemental ou social (3) ? Si le rattrapage des pays émergents n'a qu'un rapport limité avec les politiques écologiques, si les écarts et les pistes de compétitivité pour l'Europe sont à rechercher ailleurs et si le seul PIB ne peut constituer l'alpha et l'oméga de l'action publique, il reste que ces questions confirment le besoin de mieux apprécier l'impact économique des politiques (4), les risques et les opportunités ne pouvant être considérés séparément.

En attendant, plusieurs pistes sont avancées par les groupes de travail et par les participants pour retrouver des repères qui soient de nature à repositionner la maîtrise des risques dans la vie en société. Certains évoquent d'abord le politique, mais c'est pour en regretter le trop fréquent manque de courage. S'il est en effet courant d'entendre que « le risque zéro n'existe pas », force est de constater que la notion corollaire de « risque acceptable » n'est guère développée, pas plus que celle de « coût de la



© Ian Hanning/REA

« Le cas du Tricastin illustre l'écart entre le risque réel et le risque perçu, d'autant plus important quand il s'agit de sujets aussi sensibles que le nucléaire ». Réunion à Valence (Drôme) de la Commission d'information sur les grands équipements énergétiques du Tricastin, le 18 juillet 2008.

vie humaine », toutes choses qu'il est plus facile d'évoquer entre spécialistes que dans l'espace public, comme les – courageux – praticiens du débat politique peuvent en attester.

D'autres évoquent la piste organisationnelle, dans un contexte marqué par un sentiment de pression budgétaire croissante, voire une reconnaissance de l'urgence budgétaire. Une maîtrise des risques mieux ancrée dans la société pourrait passer, selon les participants, (1) par davantage de normes – supposées incontestables et incontestées, contrôlées éventuellement par des tiers privés (2), par une meilleure articulation entre centralisation et décentralisation, depuis l'Union européenne jusqu'aux collectivités locales – pour la gestion des complexités globales et locales (3), par une fonction publique mieux formée à gérer ces complexités trop souvent perçues comme la simple manifestation d'une irrationalité de l'opinion, ou encore (4) par une administration plus indépendante du pouvoir politique, que ce soit organiquement (les AAI, vues comme un mouvement de destruction créatrice de la puissance publique) ou culturellement : dire « non » fait parfois partie de la fonction, sans préjudice du droit (5).

D'autres, enfin, évoquent le débat public, Grenelle de l'Environnement inclus, vu selon les cas comme une façon de faire émerger l'intérêt général, d'exercer la démocratie participative ou de construire un consensus. Le débat a certes des limites : 1) il n'a ni pour objet ni pour effet de

décider, *a fortiori*, quand des fauteurs de troubles empêchent sa tenue, comme on a pu l'observer lors du débat sur les nanotechnologies ; 2) certaines parties y sont statistiquement surreprésentées, d'autres insuffisamment, soit qu'elles fassent confiance à la démocratie représentative, soit qu'elles n'en aient pas l'opportunité – on pense notamment aux générations futures, pourtant directement concernées par les sujets du temps long et de l'irréversibilité. Il reste à notre sens un lieu utile pour permettre à chacun de se faire une opinion plus éclairée des enjeux et d'adapter ses lignes d'action en conséquence.

En conclusion, le développement de lieux tels que les « réservoirs de pensée » – les *think tanks* – ou, sous une forme plus institutionnelle, comme le conseil d'orientation des retraites – voire, à une échelle plus modeste, l'AAIM – apparaît bienvenu pour construire des visions plus éclairées et mieux partagées de ces sujets complexes qui, comme la maîtrise des risques, mêlent des enjeux également légitimes, mais parfois contradictoires : l'économique et l'écologique, le global et le local, le court terme et le long terme. Ce développement paraît bienvenu pour aider le politique à appréhender des sujets tels que la lutte contre le réchauffement climatique, la gestion des déchets radioactifs, la dette publique ou encore l'équilibre des régimes de retraites, autant de problématiques intergénérationnelles qui illustrent le fait que le politique sait aussi, parfois, se préoccuper et se saisir du long terme.

Compte rendu libre établi par Bruno BENSASSON, en sa qualité d'ingénieur des Mines, et n'engageant aucunement GDF SUEZ.

### Notes

\* Directeur « Economie, prix, marchés » à la Direction de la stratégie et du développement durable de GDF-SUEZ.

(1) Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

(2) Toute personne doit prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. Les politiques publiques doivent promouvoir un développe-

ment durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

(3) Etant à noter que, si des barrières environnementales pourraient éventuellement inciter des pays tiers à protéger davantage l'environnement, si elles ne déclenchent pas plutôt une réaction protectionniste en retour, il est douteux que des barrières sociales puissent avoir pour objet (ou pour effet) d'améliorer réellement les conditions sociales dans les pays exportateurs.

(4) A ce propos, on notera les récentes positions du Conseil européen refusant de suivre la Commission européenne pour passer d'un objectif de réduction du CO<sub>2</sub> de 20 % à 30 % et celle de la Commission européenne refusant de suivre les Commissaires concernés pour la création d'une taxe carbone ; dans chacun des cas sur fond d'impact économique excessif ou mal évalué.

(5) Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement.

## Le devenir des instances décisionnaires et l'indispensable implication de la société civile

par Lydie EVRARD\*

Le dérèglement climatique, la crise financière et ses conséquences pour l'économie, des Etats fragilisés par la dégradation de leurs finances publiques : une large partie de l'opinion publique considère que le monde où vivront les générations futures sera nécessairement dégradé en comparaison avec celui dans lequel nous vivons aujourd'hui. Cette vision se fonde indéniablement sur certains faits marquants, mais force est bien de constater que l'avenir n'est que très partiellement prévisible. Qui aurait prédit, il y a trente ans de cela, que le monde changerait aussi profondément qu'il l'a fait, avec l'introduction de l'informatique, puis celle d'Internet ? Si la prédiction de l'avenir était déjà très délicate, même en se restreignant à l'échelle d'un pays, la prise en compte d'un environnement mondialisé la complexifie encore davantage. Dans un passé proche, le contexte était en effet relativement rassurant, l'incertitude n'étant pas aussi totale, mais il en va tout autrement aujourd'hui, les bouleversements des modes d'échanges ne permettant plus de prévoir l'avenir à partir d'extrapolations des tendances relevées par le passé.

### L'évolution du rôle des puissances publiques dans un monde en profonde mutation

Ce constat étant fait, on pourrait se poser la question de savoir si le rôle des puissances publiques est de maintenir des instances où l'on réfléchit au futur et, le cas échéant, quelle doit être la configuration leur conférant une pleine légitimité. Il a été ainsi avancé qu'en dépit de son incapacité de prédire l'avenir, le rôle de l'Etat pouvait consister à veiller à réunir des conditions favorables au développement du pays, ou tout du moins, à s'assurer que les décisions qu'il adopte ne pénalisent pas celui-ci. Le développement ne pouvant s'envisager sous un angle unique (comme celui de la création d'emplois, par exemple), l'action de l'Etat doit s'attacher à concilier entre eux les aspects économique, écologique et social des activités humaines.

Pour asseoir sa crédibilité et répondre aux attentes sociétales, le régulateur doit dès lors adopter une position très claire par rapport à son domaine d'intervention, afin d'éviter tout conflit d'intérêt. C'est la raison pour laquelle le contrôle des entreprises et le soutien aux entreprises doivent être clairement distincts. En matière de contrôle, plusieurs niveaux d'intervention peuvent être définis, en

veillant à assurer une action qui soit proportionnée aux enjeux. Ainsi, une simple vérification d'une conformité n'appelle pas le même degré d'implication que le contrôle d'une installation complexe (comme un établissement Seveso ou une installation nucléaire de base).

Ces constats appellent deux remarques :

- ✓ le rôle d'un régulateur chargé d'administrer un secteur doit être clairement distingué de celui d'une autorité chargée de son contrôle, animée par des valeurs qui lui sont propres, telles que la transparence et l'indépendance ; l'un et l'autre relevant ainsi de deux concepts très différents jouent des rôles complémentaires et un équilibre doit être trouvé entre eux, par exemple, au moyen d'actions conjointes visant à assurer la meilleure coordination possible entre entités agissant au nom de l'Etat ;
- ✓ le caractère limité des moyens financiers de l'Etat amène à une évolution du contrôle et à la mise en place de deux systèmes complémentaires entre eux, à savoir, d'une part, un contrôle confié à des organismes privés (sur lesquels l'Etat assure un contrôle dit de « second niveau »), chargés du contrôle des installations présentant de moindres enjeux (ce sont les plus nombreuses), et, d'autre part, le maintien d'un contrôle direct exercé par les agents de l'Etat sur les installations (moins nombreuses) présentant les plus forts enjeux.

Ces observations trouvent leur illustration à travers des exemples récents :

- ✓ la mise en place d'autorités administratives indépendantes chargées du contrôle d'un secteur donné (l'Autorité de sûreté nucléaire, par exemple, pour le contrôle de la sûreté nucléaire), la régulation de ce secteur demeurant sous tutelle ministérielle (celle de la Direction Générale de l'Energie et du Climat du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en l'occurrence) ;
- ✓ la réalisation du contrôle périodique de certaines installations classées pour la protection de l'environnement par des organismes agréés privés, un contrôle que l'on pourrait élargir à d'autres types d'installations, notamment dans le domaine de la radioprotection.

Alors que certains acteurs considèrent qu'un contrôle par trop strict serait préjudiciable à la compétitivité de l'industrie française, d'autres estiment au contraire qu'il est de nature à favoriser le maintien de l'activité sur le long terme.

Le renforcement du contrôle apparaît ainsi comme une action contribuant à la pérennisation d'une activité. Le cas du nucléaire en Allemagne est, à cet égard, intéressant : la relative faiblesse de la structure de contrôle allemande, qui est répartie entre différents acteurs d'une manière difficilement interprétable, a nui à la crédibilité de l'ensemble de la filière aux yeux des citoyens allemands. La défiance de l'opinion publique allemande l'a ainsi emporté : la décision (politique) de sortir du nucléaire était dès lors inéluctable.

### **Instaurer une relation de confiance avec la société civile**

Cet exemple souligne le caractère déterminant de la confiance de la société civile. Se gagner celle-ci, et l'entretenir, est un défi permanent. En effet, d'une part, cette confiance si longue à conquérir peut être totalement anéantie par un événement isolé, même si celui-ci n'a pas de conséquence réelle. D'autre part, la confiance ne se décrète pas ; elle s'acquiert progressivement et la perception de l'action de la puissance publique par le public joue alors un rôle essentiel.

Cette confiance se construit, en particulier, grâce aux échanges entre puissance publique et société civile, qui nécessitent d'identifier les interlocuteurs pertinents, chose qui soulève la question de la démocratie représentative : doit-on considérer que les élus jouent pleinement ce rôle ; comment prendre en compte la position de certaines minorités agissantes ; peut-on prétendre qu'à elles seules les associations de protection de l'environnement représentent l'ensemble de la société civile ? Autant de questions à traiter afin de s'assurer du fait que toutes les parties prenantes impliquées sont effectivement représentatives, ce qui est une condition indispensable pour véritablement construire la confiance et inscrire celle-ci dans la durée.

Par ailleurs, lequel de ces modes d'implication des différentes parties prenantes privilégier ? On constate, le plus fréquemment, des démarches d'information descendantes, depuis les structures décisionnaires jusque sur le terrain, ce mode de transmission étant préjudiciable à la pleine prise en compte de ces décisions, qui ne peuvent être partagées. Inversement, des démarches « *bottom up* » (du bas en remontant vers le haut) semblent plus efficaces. Le fonctionnement du Grenelle de l'Environnement a apporté à cet égard certaines avancées, en rassemblant autour d'une même table des représentants de cinq collègues (État, collectivités locales, organisations non gouvernementales, employeurs et salariés). Mais l'ampleur des champs investis a considérablement ralenti la mise en œuvre de mesures concrètes.

### **De nouvelles instances de concertation, pour une meilleure représentation de la société civile**

Certains lieux de réflexion existent, qui permettent aux différentes parties prenantes de confronter leurs points de vue, même si certains de ces lieux de réflexion continuent à

se limiter à l'examen de certaines problématiques bien identifiées. Le Comité d'orientation des retraites et (dans une certaine mesure) le Conseil Economique et Social en sont des exemples. D'autres groupes de réflexion (tels que Terra Nova ou l'Institut Montaigne) pourraient jouer, eux aussi, ce rôle d'instances de concertation.

Mais leurs affinités avec certaines obédiences politiques ne peuvent en garantir complètement l'indépendance. Des *think tanks* ayant pour objectif premier d'approfondir certaines questions existent dans plusieurs pays (c'est en particulier le cas des Etats-Unis). N'étant inféodés à aucun parti politique, ces organismes bénéficient d'une plus grande légitimité dans leurs prises de position. Toutefois, en France, il n'existe aucune structure équivalente aux *think tanks*. Par ailleurs, l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), une instance d'évaluation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, établit (essentiellement sur la base d'auditions) des rapports sur des sujets, tels que la gestion des déchets, la sûreté nucléaire ou les OGM. Cet Office ne mène toutefois pas de réflexion transversale entre ces différents sujets. Ainsi, il semble bien qu'il manque en France un niveau de concertation citoyenne, une instance de réflexion qui soit à la fois véritablement indépendante, et donc affranchie de toute influence politique pour être crédible et reconnue, qui puise sa force dans une juste représentativité de la société civile et dispose, en son sein, de solides compétences lui permettant de prendre position sur des sujets complexes.

On le constate : faire participer la société civile à la prise de décision de façon représentative ne va pas sans poser problème. Informer celle-ci au niveau adéquat en pose un autre. A titre d'exemple, dans le domaine de la sûreté nucléaire, différentes enquêtes ont montré qu'à une très large majorité, les citoyens estiment ne pas être suffisamment informés, mais qu'ils n'en sont pas pour autant disposés à s'informer davantage. Ces résultats trouvent une explication dans la complexité des sujets : le sentiment qui prévaut est naturellement de ne pas être suffisamment informé, mais les citoyens n'ont pas nécessairement les moyens, en termes de disponibilité ou de connaissances, de s'investir dans le suivi de tels sujets. Ils reportent alors leurs attentes en matière d'information sur la puissance publique, ce qui, dès lors, suppose une chaîne de confiance, et donc que l'Etat soit en capacité de susciter cette confiance. Plusieurs facteurs clés favorisent l'instauration d'un climat de confiance, au premier rang desquels figurent l'indépendance, et donc l'absence de toute ambiguïté quant à la position occupée, la légitimité et l'impartialité. Il a également été souligné que les aspirations de la société en matière d'information et d'implication dans le processus de concertation ne cessaient de croître, en raison (notamment) du renforcement de la sensibilité environnementale des citoyens.

Par ailleurs, il a été avancé que le niveau local apparaît souvent comme le plus pertinent et le plus efficace pour assurer la concertation entre acteurs. Ce constat amène à s'interroger plus largement sur la répartition des rôles entre niveau national et échelon local. Aux Etats-Unis, par



exemple, des agences fédérales comme l'*Environmental Protection Agency* (EPA) agissent au nom de l'État. Des délégations ont été données aux États pour les sujets présentant un enjeu moindre, l'Etat fédéral assurant un contrôle sur les actions que ceux-ci mènent, mais conservant le contrôle des installations présentant les risques les plus importants.

Bien qu'une telle mutation ne soit pas envisageable aujourd'hui en France, où le contrôle reste très centralisé dans le domaine sensible des installations présentant un

risque technologique ou nucléaire, la réflexion mérite d'être approfondie quant au mode d'organisation des pouvoirs publics qui permettrait de renforcer l'écoute, la concertation et la prise en compte des attentes de la société civile, afin d'y répondre de la façon la plus appropriée possible.

#### **Note**

\* Ingénieur-élève du corps des Mines.

## La France est-elle réellement prête à faire face à une catastrophe majeure ?

par Claire BIOT\*

Les discussions de notre panel se sont centrées autour de deux idées fortes :

- ✓ la perte de crédibilité des élites techniques ;
- ✓ la difficulté de se préparer à faire face à un risque extrême (de probabilité très faible, mais aux conséquences considérables).

De là découlent la nécessité et la difficulté du débat public.

En conclusion, on verra que l'Etat, en tant que maître d'ouvrage, se doit d'être exemplaire.

Il existe une espèce de schizophrénie chez l'homme de la rue, en particulier dans les jeunes générations : la généralisation des systèmes d'information donne une fausse impression de perfection ; chacun pense en savoir autant que l'expert, sur n'importe quel sujet. A cela s'ajoutent les désaccords entre experts et la problématique de l'indépendance de l'expertise. Enfin, les ingénieurs ont du mal à comprendre que l'opinion publique priorise non pas nécessairement le raisonnement rationnel, mais la légitimité de celui qui communique.

Ainsi, pour préparer l'opinion face au risque, l'ingénieur devrait recevoir une formation à la pédagogie et à la communication, ce qui est rarement le cas. Tout cela conduit à une défiance de l'opinion publique vis-à-vis des élites techniques.

Or, on constate que, face à une catastrophe majeure, tout le monde – même les Républicains américains ! (1) – se tourne vers l'Etat. Face à une « marée noire » (comme celle qui s'est produite récemment dans le Golfe du Mexique), l'apparente improvisation des mesures visant à la pallier est frappante. Cela dit, une étude de danger aurait-elle dû inclure le scénario actuel, qui semble être le pire imaginable ? D'ailleurs, si elle avait été confrontée aux événements de Floride, la France aurait-elle fait mieux que les Américains ? Force est de constater qu'en France, sous la pression des restrictions budgétaires, l'Etat a du mal à conserver l'expertise nécessaire pour faire face à tous les risques. Car, pour ce faire, il faut être en mesure de réunir une masse critique suffisante de gens qui puissent échanger, et sur un sujet tel que la catastrophe écologique de Floride, cela n'était pas le cas. Faut-il mutualiser les moyens au niveau européen ?

Un intervenant fait remarquer que si, face à une telle catastrophe pétrolière, l'Etat français aurait très certainement été aussi démuni que l'Etat américain, les études de danger en amont et les restrictions de mise en œuvre de la plateforme en cas de faille de sécurité auraient sans doute

été plus strictes en France. Cela, d'autant plus que, selon un autre intervenant, BP est une société de *trading* pétrolier détenant très peu de culture technique, ce qui démontre la nécessité d'une intervention régalienne dans le contrôle des risques.

Nous connaissons aussi, en France, de telles éventualités de scénarios-catastrophes. Considérons, par exemple, le barrage de Vouglans, dans l'Ain : si celui-ci venait à se rompre, il y aurait six mètres d'eau, place Bellecour (dans le centre de Lyon), huit heures plus tard. Or, ce barrage présente des fissures qui ont amené à imaginer des scénarios alternatifs à sa vidange décennale classique, à des fins d'inspection. A quels risques faut-il se préparer ? Et quels sont les scénarios que l'on considère comme totalement exclus ?

Pour répondre collectivement à ces questions, on peut envisager le débat public, mais il ne faut surtout pas s'imaginer que celui-ci puisse être conclusif : en effet, sur certaines questions, il est déjà impossible d'obtenir l'unanimité entre ingénieurs ! Le débat public a pour finalité non pas de faire accepter le risque, mais bien de le rendre moindre. On entend toujours répéter que « le risque zéro n'existe pas »... Mais quand entendrons-nous un politique parler de « risque acceptable » ?

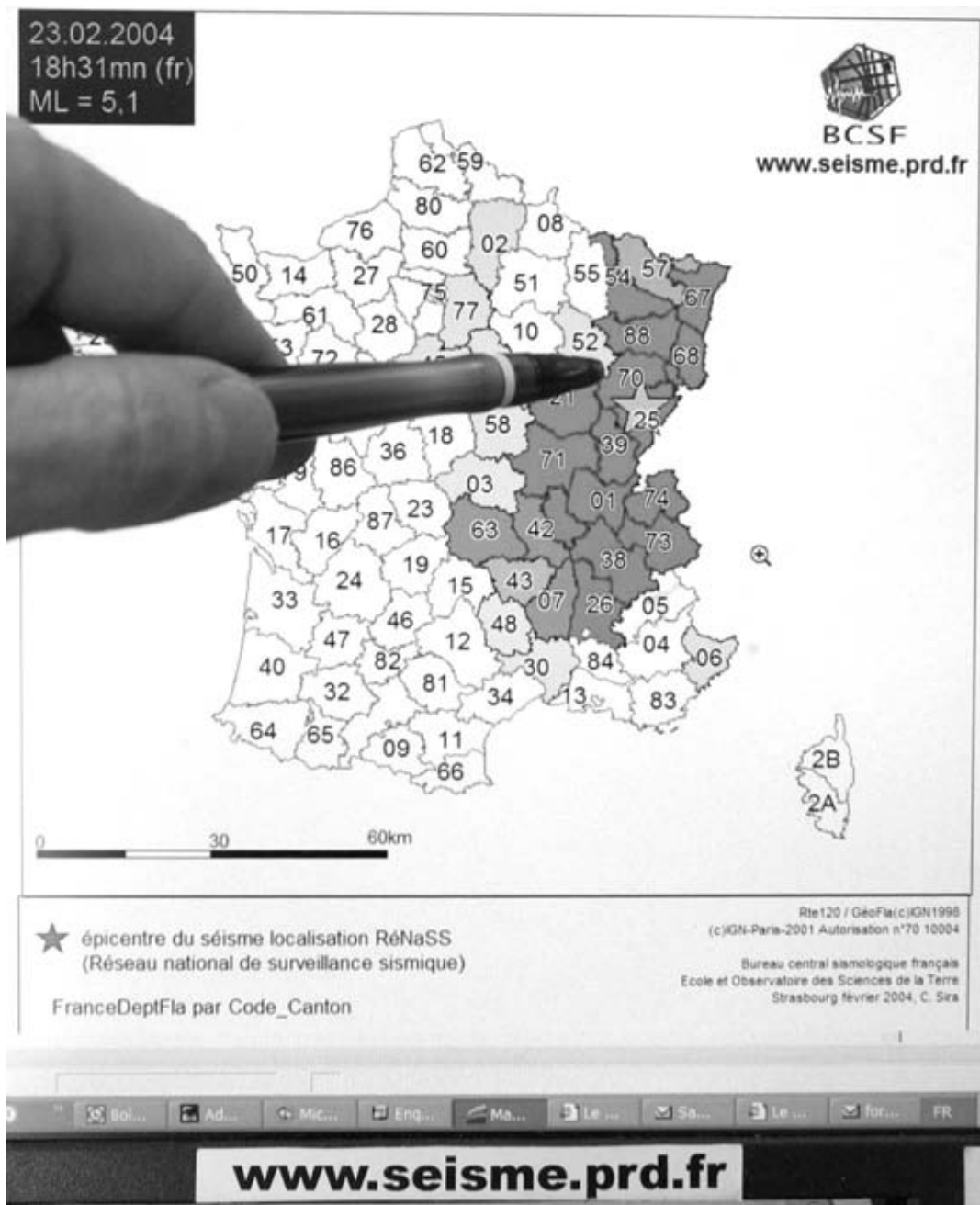
Pour illustrer ce propos, un intervenant rappelle qu'en France, quatre grandes villes sont exposées au risque sismique.

Parmi elles, Nice a fait de gros efforts pour se préparer (en se demandant où faire porter les efforts et comment communiquer) ; mais les trois autres villes menacées ne veulent pas en entendre parler...

Par ailleurs, le débat doit être bien préparé par les ingénieurs, car, autant la communication est importante, autant elle ne fait pas réellement partie de leur culture. Un intervenant demande en quoi les ingénieurs sont spécialement désignés pour communiquer sur le risque. La construction de la confiance passe, certes, par l'acceptation de la communication, mais elle ne s'y réduit pas : encore faut-il que l'intervenant sache de quoi il parle !

En outre, un débat public réussi passe par l'acceptation de l'échange : il faut « échanger, au risque de changer ».

Enfin, dans l'appréhension des risques extrêmes, il est impératif d'opérer un distinguo entre deux catégories : les risques naturels, d'une part, qui peuvent être collectivement assumés (comme le risque sismique au Japon, par exemple) et les risques technologiques et financiers, d'autre part, qui suscitent toujours une certaine méfiance dans l'opinion, car



© Christian Hartmann/SIPA

« Pour illustrer ce propos, un intervenant rappelle qu'en France, quatre grandes villes sont exposées au risque sismique ». Technicien du réseau national de surveillance sismique de Strasbourg indiquant l'épicentre du séisme du 23 février 2004 sur la carte de localisation des secousses ressenties par la population.

les industriels et l'Etat sont soupçonnés de jouer un double jeu. Un intervenant insiste sur le fait que, face à ces risques, l'Etat se doit d'être exemplaire, or, cela n'a pas toujours été le cas.

Nos institutions doivent absolument s'impliquer dans la préparation au risque et créer un climat de confiance, car il ne faut pas oublier que lorsque les choses tournent vraiment mal, tout le monde se tourne immédiatement vers l'Etat.

### Notes

\* Chercheur à l'institut Pasteur.

(1) Les intervenants faisaient ici allusion à l'accident de la plateforme pétrolière de British Petroleum (BP), dans le golfe du Mexique, au large des côtes de la Louisiane, le 22 avril 2010. A la date du 2 juin 2010, le pétrole continuait à fuir, malgré diverses tentatives de colmatage déployées par BP, de 2 à 3 millions de litres de pétrole se déversant quotidiennement dans l'océan atlantique.

# La compétence, fondement de la légitimité de l'expert et de la décision prise

par Sébastien CROMBEZ\*

L'implication des parties prenantes complexifie les mécanismes de prise de décision et l'adoption d'un positionnement par l'administration dans tel ou tel réseau d'acteurs. La réponse à apporter à cette complexification semble résider dans le renforcement de la formation des fonctionnaires et/ou une réorganisation de l'administration améliorant la transparence des décisions prises.

## Le fonctionnaire et le retraité

Si on veut bien considérer que gouverner, c'est faire croire, force est de constater que dans bien des cas la tâche s'avère de plus en plus ardue. Au fil des évolutions conjointes de la démocratie dite « participative » et des technologies de l'information, les compétences des citoyens se sont accrues. L'expérience des débats publics illustre parfaitement cette montée en compétence et le développement d'une expertise associative parfois étonnamment pointue, qui s'avère capable de jugements critiques sur les positionnements techniques des industriels et de l'administration. Archétypal de cet « associatif éclairé » que chaque fonctionnaire peut côtoyer dans l'accomplissement de ses missions est le « jeune retraité dynamique ».

La question est donc posée de savoir, face à ce « jeune retraité dynamique », quel est le fonctionnaire idéal dont l'administration a besoin pour motiver les décisions qu'elle prend. Puisque l'expertise associative, par exemple, a fortement évolué au cours des dernières années, en est-il allé de même des services de l'administration ?

## La question de la légitimité ou « des vertus de la patience »

Comprendre une situation complexe, c'est non seulement pouvoir l'appréhender d'un point de vue technique, mais aussi prendre en considération tous les différents intérêts en jeu. Lorsque le fond technique du problème n'est qu'imparfaitement maîtrisé, il ne reste plus que la question des intérêts en jeu, dont la dérive bien connue est la « théorie du complot ». Si personne n'est capable de convaincre que le nucléaire est sûr (en dépit de l'abondance des discours techniques sur le sujet), il sera d'autant plus facile pour d'autres de répandre l'idée selon laquelle il en irait de l'intérêt de quelques industriels et de l'Etat d'en cacher les dangers.

Dans le jeu d'acteurs qui caractérise les échanges autour de sujets complexes, chaque acteur (administration comprise) doit trouver quelle est sa « parole légitime ». Puisqu'un des aspects de cette « parole légitime » est technique, il est absolument nécessaire que les fonctionnaires disposent de l'aisance technique suffisante pour démontrer leur compétence et gagner leur légitimité. Il a été constaté que cette aisance technique, lorsqu'elle s'accompagne d'une bonne aptitude à communiquer, est très appréciée en réunion publique et qu'elle peut donner lieu à des moments d'écoute authentique dans des salles où avait régné jusqu'alors une ambiance que l'on pourrait qualifier d'« agitée ».

Que ce soit à l'échelle d'un service de l'Etat, ou plus largement, à celle d'une administration, c'est sur le long terme qu'une légitimité se gagne. La situation à laquelle on est confronté est le fruit des erreurs passées, des efforts déjà faits et des actions en cours. Nul ne peut nier l'immensité de la tâche que l'administration allait devoir mener à bien pour regagner sa crédibilité après des années marquées par l'accident nucléaire de Tchernobyl.

Mais ce n'est qu'en temps de crise que ce travail quotidien fait de développement de la compétence technique et de la communication est réellement soumis à l'épreuve de vérité.

## Le fonctionnaire idéal est-il plutôt technicien, plutôt juriste et/ou plutôt publicitaire ?

Face à ces problématiques d'un nouveau genre, la solution consistant à troquer des « fonctionnaires ingénieurs » contre des « fonctionnaire communicants » semble répondre aux évolutions récentes des relations politique-administration-parties prenantes. Ce serait néanmoins commettre une erreur que de sous-estimer l'aversion des associatifs pour des discours pédagogiques édifiants, dont ils sentent qu'ils visent à « faire comprendre », plutôt qu'à faciliter un échange.

Il existe donc une tentation de négliger la compétence technique, qui est un écueil dangereux à éviter impérativement. Dans le « magma des prises de parole » qui caractérise les dispositifs de démocratie participative, le fonctionnaire doit pouvoir s'adresser aux « experts » aux origines diverses, qui sont susceptibles de jouer un rôle de filtre incontournable entre l'administration et les associations.



© Stéphane Audras/REA

« Nul ne peut nier l'immensité de la tâche que l'administration allait devoir mener à bien pour regagner sa crédibilité après des années marquées par l'accident nucléaire de Tchernobyl ». Premier débat public sur la construction future d'un réacteur nucléaire de type EPR à Flamanville (Manche), 4 novembre 2005.

Pour trouver tout naturellement sa place, le discours du fonctionnaire ne peut être que régalien ou technique.

On pourrait considérer que l'administration a pour rôle de faire respecter la réglementation, mais elle participe aussi à son élaboration. De plus, les associatifs s'interrogent parfois sur la question de savoir si la réglementation suffit à les protéger contre des risques (liés au nucléaire, par exemple) et la réponse qui leur est apportée ne peut être que technique. Le fonctionnaire n'est donc pas un juriste qui réglerait les problèmes au tribunal, mais bien à la fois l'interlocuteur des entreprises et du public et un outil à la disposition du politique.

Même si la crédibilité technique est en général rarement remise en cause, il serait erroné, au vu des éléments précédents, de considérer ce point comme acquis. Il est néanmoins probable qu'il faille faire porter les efforts plutôt sur la communication, car c'est bien dans les rares moments de communication que l'ensemble des difficultés et des enjeux se cristallisent. Pourtant, expertise et communication sont deux besoins de la société clairement distincts. Il faut donc apprendre aux techniciens à s'exprimer dans ce contexte si particulier. Mais étant donné qu'il serait utopique de se mettre à rêver de fonctionnaires omnipotents pour éviter de choisir entre le technicien et le publicitaire, la solution semble être essentiellement organisationnelle.

### Vers une solution organisationnelle ?

Peut-on répondre à un problème dont la complexité est liée à la multiplicité de ses enjeux et de ses acteurs par la seule compétence des fonctionnaires ? Il est très probable que non et que, même si cette solution était envisageable, elle serait peu fiable et vraisemblablement transitoire. Les difficultés qu'une organisation idéale de l'administration a à surmonter ne fait pas l'objet de consensus, notamment sur sa relation avec le politique et sur la question de la transparence.

Pour certains, une des questions fondamentales est celle de la responsabilité. A cet égard, l'opacité susceptible d'affecter un processus de décision et le caractère impersonnel des décisions prises représentent une forme de protection. En cela, l'administration s'opposerait au politique qui dispose, quant à lui, des « fusibles » que sont les personnalités politiques visibles, responsables devant l'opinion publique et susceptibles d'être « remerciées » en cas de difficulté grave. Pour d'autres, ce qui permet de construire la légitimité, c'est la motivation des décisions, cette motivation, qui doit rendre visibles les mécanismes de la prise de décision, ne pouvant s'opérer qu'en toute transparence. Ainsi, dans cette deuxième conception des choses, même si c'est le politique qui, *in fine*, prend la décision, l'administration doit rendre son avis en toute



transparence. Mais celle-ci peut-elle exister indépendamment du politique ?

### **L'autorité administrative indépendante : le modèle idéal ?**

Pouvoir donner un avis au Gouvernement en toute indépendance, disposer d'une existence propre souvent valorisée dans l'opinion publique, prendre des positions qui revêtent un caractère parfois solennel, c'est ce que peuvent faire les autorités administratives indépendantes (AAI). Pour autant, celles-ci sont-elles la panacée ? Dans un contexte où l'on tend de plus en plus facilement à opposer un politique « passionnel » qui réagirait face à l'urgence à une administration dont la vision est nécessairement de long terme, l'existence de cet avis indépendant (rendu par une AAI) permet-il de concilier l'ensemble des enjeux ?

Il est nécessaire de disposer d'un lieu où la compétence technique soit disponible et stable. Mais y a-t-il, de ce point de vue, une réelle différence entre une AAI et une administration centrale ?

Cette organisation semble être, d'une certaine façon, à l'échelle de l'administration, l'équivalent de la séparation entre discussion et décision. Cette séparation s'avère nécessaire à la prise de décision lorsque celle-ci implique les parties prenantes. Néanmoins, la vocation du fonctionnaire n'est pas d'exister en dehors de tout lien avec le politique. L'AAI est donc un moyen d'officialiser une situation qui

pourrait exister avec une administration centrale, mais qui présente aussi certains travers, dont le principal consiste à croire qu'il serait possible de priver le politique de toute compétence technique en réservant celle-ci à des structures dédiées plus éloignées du lieu de la prise de décision.

### **Conclusion**

Le fonctionnaire agit dans des domaines complexes faisant intervenir une multitude d'acteurs, les « parties prenantes ». Sa compétence technique doit donc s'accompagner d'autres talents, notamment en matière de communication. Pourtant, la complexité des situations et des mécanismes de prise de décision ne permet pas d'espérer de solution reposant sur l'augmentation des compétences des agents de l'Etat. Dans ce contexte, l'AAI apparaît comme une solution organisationnelle adaptée. Il semblerait néanmoins que certains avantages de l'AAI puissent être transposés à l'organisation d'une administration centralisée.

Mais en tout état de cause, il faut se garder de reproduire à l'infini un modèle tendant à éloigner la compétence technique des lieux de prise de décision.

### **Note**

\* Adjoint au directeur des équipements sous pression nucléaires à la division de Dijon de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

## La prévention des risques : un phénomène à rendements décroissants

par Pierre PERDIGUIER\*

La prévention des risques évitables est un phénomène à rendements décroissants : la réduction du risque marginal coûte de plus en plus cher, pour un gain de plus en plus faible. Le niveau jugé acceptable de ce coût dépend des capacités financières de la société concernée. « Pour un euro par jour, en France, on achète ; en Chine, peut-être pas... », comme le mentionne un participant à notre panel. Cet aspect économique n'est pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration de la doctrine française, contrairement au cas de la doctrine britannique. En effet, on ne fait pas toujours l'effort de calculer combien coûtent les mesures que l'on impose, ni de mettre ce coût en regard du gain en matière de réduction des risques. Les réticences à utiliser les démarches probabilistes en France sont une bonne illustration de ce clivage franco-britannique.

Ces considérations d'acceptabilité économique nous amènent inéluctablement à la question, ô combien épineuse, du coût de la vie humaine. Les Américains sont allés jusqu'à chiffrer la valeur de la biodiversité et ils en ont déduit, à titre d'exemple, le coût de la destruction d'un poisson.

### Le corps des Mines : une « magistrature technique » ?

Certains participants ont rappelé leur attachement au rôle de « magistrature technique » propre au corps des ingénieurs des Mines : capacité de synthèse des éléments techniques et exercice d'un jugement sur ces éléments. L'évaluation des risques (études probabilistes, compréhension fine du fonctionnement des installations, etc.) et les décisions qui en découlent sont des métiers, sur lesquels ce corps doit avoir un positionnement fort.

L'extrême prolifération de l'information experte sur Internet renforce le besoin de disposer d'un référent régalién sur ces questions. En effet, Google ne suffit pas et l'internaute n'a pas la capacité de faire la synthèse de tout ce qu'il trouve sur la toile. Les « sachants » de l'État ont, plus que jamais, un rôle à jouer. Malgré la crise de confiance et la défiance à l'égard des classes dirigeantes, les parties prenantes continuent de se tourner vers l'État, dans l'attente que celui-ci joue le rôle d'arbitre. Le corps des Mines est bien placé, en la matière.

Au premier rang de ces parties prenantes, on trouve les collectivités territoriales, auprès desquelles l'État est amené à jouer un rôle de conseil et qui craignent la perte de savoir-faire de l'État dans la résolution des problèmes techniques. Cette crainte, réelle, est fortement relayée. L'État est en effet un modérateur naturel et en externalisant son expertise, on risque de perdre la position médiane qui est la sienne.

Enfin, un participant a fait part de son désaccord quant à l'appellation « magistrature technique », rappelant que notre rôle n'est pas de « dire le droit », mais de « dire l'état de l'art en fonction de ce qui est faisable », ce qui demande un très fort ancrage dans le privé. « On est loin du statut et du rôle des magistrats », a-t-il conclu.

### Les limites de l'externalisation de l'expertise de l'État

D'un côté, on comprend bien qu'une indépendance de jugement de l'État sur certains sujets stratégiques est nécessaire, mais la question qui est dès lors posée est celle du coût de cette expertise interne. En effet, la technologie se complexifie et se spécialise ; il n'est donc plus possible, aujourd'hui, de conserver, en interne, toutes les capacités techniques.

Il y a une tendance inéluctable à déléguer certains contrôles. Mais il n'y a pas de vision claire et partagée sur la question « jusqu'où va-t-on » ? Par exemple, dans le domaine du contrôle des ascenseurs, la délégation à outrance a abouti à une situation dans laquelle les organismes agréés (OA) ont pris le pouvoir, une situation face à laquelle l'État n'est plus en mesure d'exercer un contre-pouvoir technique pourtant nécessaire.

En effet, les intérêts particuliers de ces OA, notamment financiers, ont fait que la réglementation, devenue de plus en plus exigeante, demande aujourd'hui beaucoup plus de contrôles que ce qu'il serait raisonnable de pratiquer. L'État ne dispose plus des ressources propres qui lui permettraient de conserver une vision objective de ce domaine. Les participants s'accordent à dire que l'État devrait garder quelques ingénieurs, pas nécessairement nombreux, mais qui auraient le pouvoir de dire « stop » et de fixer des limites.

Enfin, certains participants à notre panel ont souligné la nature schizophrénique des attentes de la société vis-à-vis de l'État. D'un côté, celle-ci veut moins d'État, car l'État coûte cher et les caisses sont vides, ce qui légitime l'externalisation de certaines missions. Mais d'un autre côté, en cas de « pépin », la réaction première de l'opinion publique et des médias sera à coup sûr de demander : « mais, que fait donc l'État ? ». C'est ainsi que l'État reste responsable de choses qu'il ne maîtrise plus ! Les participants estiment que ce paradoxe n'a toujours pas été résolu à ce jour.

### L'intérêt de la normalisation vis-à-vis de la réglementation

Certains participants jugent qu'il faut favoriser la normalisation, car les normes sont élaborées par l'industrie. A ce titre, la norme peut être une alternative à la réglementation, mais cela demande une implication des industriels et une attitude proactive de leur part. La normalisation peut être d'une efficacité redoutable sur le long terme et elle peut aider l'État, car, en « uniformisant » les pratiques, les normes facilitent une éventuelle action d'ampleur de sa part. Ainsi, par exemple, on imagine bien des situations dans lesquelles la normalisation constitue la première étape, incitative, et où la réglementation constitue la seconde étape, contraignante.

Les participants conviennent toutefois du fait qu'une élaboration des normes purement industrielle, c'est-à-dire sans intervention de l'État, risque d'avoir des effets pervers. Par exemple, on peut imaginer une instrumentalisation des normes visant à accélérer le renouvellement d'un parc industriel, ce qui va dans l'intérêt des producteurs, mais pas nécessairement dans celui des consommateurs auxquels cela coûte cher. Aussi l'État a-t-il un important rôle protecteur à assurer. Pour ce faire, il doit participer aux comités normatifs, mais il lui faut alors conserver des compétences en interne. Et on retrouve alors la probléma-

tique des limites de l'externalisation de l'expertise de l'État.

### Pour un État davantage pédagogue

La gestion des risques est un domaine sur lequel il n'est pas aisé de communiquer, et encore moins de convaincre. C'est d'autant plus vrai qu'il y a une tendance sociétale à rejeter toute forme de risque ou à vivre en se berçant de l'illusion du risque zéro : « pour vivre heureux, vivons cachés ». L'État a du mal à susciter une discussion raisonnable et nuancée sur la gestion des risques.

Ainsi, la communication des « événements de niveau 0 », qui est souvent mal comprise, est une illustration de la difficulté qu'éprouve la société à appréhender le risque. C'est la raison pour laquelle certains participants sont en faveur d'un État meilleur pédagogue.

Le ministère ne peut pas faire de la pédagogie, contrairement aux agences indépendantes ou semi-indépendantes. En effet, un haut fonctionnaire technique affecté au ministère ou dans un service déconcentré n'est pas libre de sa communication ; il doit passer par le ministre compétent ou par le préfet. A ce titre, les agences disposent d'un avantage précieux, car elles ont la possibilité d'avoir leur propre communication. Un participant rappelle que cela justifie la séparation des pouvoirs entre le rôle d'expertise (confié à des agences, telles que l'AFSSAPS (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé)) et le rôle de décision (confié aux ministres).

Certains participants insistent néanmoins sur les difficultés découlant de la démultiplication des agences, avec toutes les questions évidentes que cela soulève en matière de coordination et de partage de l'information.

### Note

\* Ingénieur élève du corps des Mines.

## Ressources humaines et expertise technique

par Fabien SCHILZ\*

En passant du faire au faire-faire, l'Etat a perdu (et continue à perdre) une partie de sa compétence technique. De plus, il n'arrive pas à gérer les carrières de spécialistes dont il a (et dont il aura) besoin (sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est en effet défailante). Il est nécessaire de regrouper les experts dans des organisations spécifiques et de procéder à un recrutement diversifié des *managers*. Ainsi, par exemple, il faudrait ne pas laisser aux spécialistes de l'ordre public et du temps réel que sont les préfets le monopole de l'interface entre le politique et la technique. Or, pour le moment, la haute fonction publique technique est confinée à la seule expertise technique.

Le récent rapport Folz-Canepa sur les ingénieurs dans la fonction publique, a abondé dans ce sens en pointant le besoin, pour l'Etat, d'avoir ses propres ingénieurs spécialisés.

Mais l'Etat a des difficultés à pourvoir des postes de spécialistes, comme ceux (notamment) de l'avion civile (à la sortie de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées) ou des TIC (à la sortie des Ecoles des Mines). Il faut cependant opérer un distinguo entre deux notions : celle de l'ingénieur spécialisé pendant quelque temps (auquel son premier poste donne une compétence propre) et l'ingénieur spécialiste durant toute sa carrière. Pour le second, il faut gérer la progression de sa rémunération et la très forte sélectivité de ce type de parcours professionnel (par exemple, chez Air Liquide, il n'y a pas plus d'une vingtaine de *Fellows*). Mentionnons que, par ailleurs, la seule profession qui reconnaisse véritablement les spécialistes, c'est la finance, comme le montrent les salaires des *traders*, comparés à ceux des cadres exécutifs.

Au Royaume-Uni, le nombre de hauts fonctionnaires est de l'ordre de celui que l'on relève en France (4 200, contre 5 000), mais la haute fonction publique britannique fonctionne selon une logique de marché (avec des recrutements sur annonces publiées dans la presse), l'Etat achetant la compétence ou la technicité (ce qui a posé problème au

moment de la « bulle Internet », les salaires des experts concernés s'étant envolés).

### Fondamentalement l'ingénieur de l'Etat reste un technicien dont la carrière n'évolue pas vers le management

Cette question devient cruciale du fait que les associations et les ONG ont fortement monté en compétence ces dernières années (grâce à la vulgarisation permise par un accès à l'information technique qu'Internet a facilité) et aussi du fait que des circuits courts d'information, dans lesquels la réactivité médiatique (qui n'est pas toujours le point fort de l'Etat...) est essentielle, se sont développés. A cela, il faut ajouter un manque de confiance dans la parole des experts de l'Etat (« La parole de l'ingénieur, ça n'est qu'une parole, parmi d'autres », dit le citoyen ; « On n'est plus cru, quand on dit qu'il n'y a aucun risque », disent les experts) : par conséquent, il faut expliquer les choses et bien répéter que l'on ne maîtrisera jamais les risques industriels à 100 %. Mais pour cela, il faut investir dans la recherche de la confiance en amont, une confiance que nous devons reconquérir auprès des citoyens afin d'éviter qu'un public soumis à une avalanche d'informations contradictoires ne finisse par perdre tout repère.

Nous avons besoin d'ingénieurs qui soient capables de comprendre à la fois la spécificité de l'expertise (qui se résume dans le fait que deux experts ne disent pratiquement jamais la même « Vérité » : il faut avoir un niveau scientifique minimum pour éviter de se « faire avoir ») et son versant opérationnel, c'est-à-dire sa dimension décisionnelle, et donc politique.

### Note

\* Ingénieur-élève du corps des Mines.

## Evaluation, pédagogie et gestion du risque

par Christophe MICHEL\*

Notre groupe de travail nourrit un certain pessimisme devant la possibilité de gérer certains risques, comme, par exemple, les risques financiers. La crise économique mondiale qui a déjà touché, en Europe, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, semble très difficile à dompter. Il faut peut-être savoir rester humble devant certains risques et tâcher de ne maîtriser que ceux dont la maîtrise est à notre portée. Un participant émet, par ailleurs, l'idée qu'une société n'existe qu'à travers les risques qu'elle est capable de prendre.

Il semble aussi que la nature humaine ne permette pas vraiment d'entreprendre une vraie démarche de maîtrise des risques avant qu'un drame n'ait endeuillé ou atteint très durement la société. Le risque des *subprimes* avait été bien identifié, bien avant l'éclatement de la crise économique mondiale de 2008, mais rien n'avait été fait.

Les experts semblent perdre, peu à peu, leur crédit et leur légitimité, en des temps où il est possible d'embrasser toute la connaissance proposée par Internet en un clic de



© Bigot/ANDIA

*« Les experts semblent perdre, peu à peu, leur crédit et leur légitimité, en des temps où il est possible d'embrasser toute la connaissance proposée par Internet en un clic de souris et de mettre au défi les bonnes paroles de l'Etat. Certains participants citent les exemples des antennes radio-émettrices ou des lignes électriques à haute tension ». Antenne relais de téléphonie mobile installée sur le gymnase d'un collège en 2002.*

souris et de mettre au défi les bonnes paroles de l'Etat.

Certains participants citent les exemples des antennes radio-émettrices ou des lignes électriques à haute tension.

On a l'impression, du coup, d'assister à une démission des Etats, qui semblent se défaire soit sur un niveau décisionnel supérieur (l'Europe, par exemple), soit sur une autorité administrative indépendante.

Ainsi, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques n'est plus écouté. Les décisions prises ne sont plus les bonnes. Il reste cependant hasardeux d'attendre que le niveau international fixe des règles : il n'en existe toujours pas, en ce qui concerne le secteur du nucléaire (par exemple). Sur le terrain de la communication, les experts de l'Etat doivent apprendre à transmettre la logique de la réglementation et des contrôles exercés par l'Etat, et cela,

hors situation de crise.

La question de la nécessaire formation des ingénieurs de l'Etat a également été discutée : le rattrapage à effectuer



semble très important. La barre a été placée haut, les ONG disposant aujourd'hui, elles aussi, de compétences en la matière.

Les écoles d'ingénieurs pourraient inclure à leur cursus des cycles de doctorat traitant des risques associés aux nouvelles technologies.

Enchaînant sur la question des risques qui peuvent être inexistantes, une participante relève l'effet placebo de la croyance en un non-risque susceptible d'induire des effets physiologiques bien réels : ainsi, une femme allaitant son enfant et résidant à proximité d'un incinérateur d'ordures ménagères peut transmettre à son bébé les effets de sa peur, à travers un lait maternel empoisonné, si elle est persuadée de la nocivité de l'installation industrielle voisine.

Les participants tentent de mettre sur pied une méthode générique permettant de gérer les risques affectant la société. Il s'agit, tout d'abord, d'évaluer ces risques, en toute indépendance, transparence et honnêteté intellectuelle. Cette étape du processus rappelle la réflexion qui avait émergé durant notre séance du matin, au cours de laquelle les différents types de risques avaient été comparés.

Ainsi, des risques à fort retentissement médiatique ont appelé une démarche ferme et structurée de l'Etat : c'est le cas des suites de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse (en 2001, qui causa 30 morts) ou de la tempête Xynthia (en juin 2010, qui fit 53 morts).

Pourtant (même si la comparaison est quelque peu morbide), ces événements dramatiques ne sont que marginaux si on les compare aux 4 000 victimes des accidents de la circulation enregistrés chaque année et ils semblent relativement moins importants face aux 80 000 décès annuels dus au tabagisme (en France).

Une tentative de priorisation de la maîtrise des risques pesant sur la société avec les moyens financiers et humains dont celle-ci dispose à cette fin pourrait ainsi appeler une analyse coût-bénéfice des actions de prévention des risques possibles, en cherchant à optimiser l'efficacité de la puissance publique.

Dans un second temps, il faut introduire une étape de débat : un débat public, pour un projet local, ou une intervention du Parlement, pour des débats d'envergure nationale. La priorité donnée aux risques est, en effet, toute subjective et relative : un participant évoque, par exemple, l'idée (qui avait effectivement été émise) d'élever la vitesse limite sur les autoroutes afin de favoriser la croissance économique du pays !

Enfin, une fois décidées, les règles doivent être mises en œuvre et leur application doit être contrôlée, ce rôle pouvant être assigné à une administration.

Les normes, les assurances et la réglementation sont des livrables possibles, qui gravitent autour de certains schémas. Mais les participants ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la réalité de l'utilité d'une autorité administrative indépendante (AAI), dans ce triptyque.

Les membres du groupe poursuivent le débat en s'intéressant aux parties prenantes de la maîtrise des risques. La décentralisation ne semble pas être allée au bout de sa logique, si bien que les élus restent en charge de la délivrance des permis de construire sur la base d'une prise en compte des risques portés à leur connaissance par l'Etat. Dès lors que l'Etat ne s'oppose pas à un projet de construction lors de l'étape de contrôle de sa légalité, son silence semble valoir accord tacite aux yeux des élus, ce qui leur fait endosser la responsabilité de tout événement tragique susceptible de survenir par la suite.

De l'avis de tous les participants, le partage des responsabilités semble à proscrire. Par contre, il pourrait être envisagé d'attribuer la responsabilité de la maîtrise de certains risques locaux à des groupements de collectivités ayant atteint une masse critique leur permettant de bénéficier d'une expertise suffisante (comme, par exemple, les conseils généraux, de taille départementale).

Enfin, les syndicats ne donnent pas (en général) l'impression qu'ils jouent pleinement leur rôle de parties prenantes dans la maîtrise des risques. Les participants évoquent l'idée d'impulser la création d'organismes (financés par les entreprises, tout en restant autonomes) qui combleraient ce manque et développeraient des compétences pointues en matière de maîtrise des risques.

Ils s'accordent cependant à dire qu'ils viennent, ce faisant, de céder derechef à la tentation bien française de créer une nouvelle entité parapublique, avec un impôt supplémentaire à la clé, qui ne semble pas particulièrement opportun en ces temps de crise.

C'est un peu dans la même veine que l'hypothèse de la création d'une haute autorité des risques a été soulevée...

### Note

\* Chef du service risques à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du Nord-Pas-de-Calais.

# Promouvoir les risk managers et une vision globale des risques, plutôt que de se contenter d'en faire l'inventaire

par Thomas PILLOT\*

De plus en plus, les risques sont institutionnalisés. Une entreprise peut tenter d'élaborer une liste des risques auxquels elle est exposée. Mais l'élaboration d'une telle liste est en elle-même problématique, car elle omet bien souvent des risques prégnants, mais dont l'entreprise n'a pas, ou insuffisamment, conscience : on ne cherche que dans la zone éclairée par le lampadaire. On peut aussi citer l'exemple de grands groupes industriels qui croyaient s'être préparés à tous les risques, mais qui n'avaient pas imaginé le scénario d'un rachat par un concurrent conduisant à leur propre disparition ! Il n'est pas rare non plus de voir listés les risques techniques et les risques financiers dans une période où, pourtant, les principales menaces sont d'ordre social et sociétal : le risque étant d'ailleurs plus celui d'une désagrégation sociale que d'un embrasement social. Saurait-on résoudre (ou dépasser) des conflits sociaux majeurs, malgré les mutations en cours ?

Aux Etats-Unis, les entreprises se dotent de *risk managers* (ce que ne font quasiment pas les entreprises en France) pour appréhender les risques d'une façon plus globale. Cette pratique mériterait sans doute d'être développée dans notre pays.

## Typologies des risques

Plusieurs typologies sont possibles :

- ✓ *risques locaux et risques globaux* : les risques locaux sont aujourd'hui, en France, relativement bien répertoriés et pris en compte. Des progrès sont toujours possibles et souhaitables, mais, de manière générale, la prise en compte de ces risques peut être considérée comme performante. Les risques globaux et systémiques (par exemple : le risque de faillite d'un Etat, à laquelle peut conduire la dérive de ses finances publiques ; l'antrax ; la pandémie grippale) ne semblent pas pris en compte avec la même acuité. Dans le domaine de la sécurité, par exemple, l'Etat pourrait être prescripteur du développement d'une filière sécurité. La distinction entre risque local et risque global n'est pas toujours évidente : certains problèmes que l'on pourrait croire locaux ne peuvent se résoudre efficacement, en réalité, qu'à partir de

données globales. C'est une distinction évolutive et de plus en plus floue : le moindre incident local peut se propager au niveau mondial (*via* Twitter, par exemple) et affecter l'image mondiale de l'entreprise. Ces nouveaux outils technologiques font voler en éclats le concept de transparence.

- ✓ *risques impliquant seulement l'entité productrice (l'entreprise) et risques impliquant aussi l'Etat (ou le régulateur) ;*
- ✓ *risques liés à un système productif et risques liés à l'information, de nature plus informelle.* Les premiers, plus classiques, sont traités de façon plus satisfaisante que les seconds. Les ingénieurs ont bâti initialement leur compétence sur les premiers. Mais, depuis longtemps, ils ont investi le volet « systèmes d'informations », le management... La légitimité des ingénieurs des Mines ne se limite pas aux systèmes productifs : nous sommes légitimes également pour apporter de la rationalité.
- ✓ *risques assurables et risques non assurables.* Aux Etats-Unis, le système d'assurances est plus exigeant que le régulateur nucléaire. En France, les compagnies d'assurance ne jouent aucun rôle dans la protection des travailleurs. Les assurances peuvent participer à la maîtrise des risques, mais certains pensent qu'elles ne concourent pas à la réduction du risque et qu'elles se contentent de définir le bon niveau de prime, voire qu'elles ont besoin d'un certain niveau de risque, qui leur permet de maintenir le niveau de chiffre d'affaires et de rentabilité qu'elles ont décidé.
- ✓ *risque individuel et risque diffus* : les risques pour lesquels un lien causal avec l'individu est identifiable semblent plus faciles à appréhender, et donc à maîtriser.

## La place (et le rôle) de l'ingénieur

Alors que le primat du politique sur le technique n'est pas contesté dans notre système, la question de savoir jusqu'où l'ingénieur doit s'investir dans le champ politique reste pendante.

Certains pensent qu'il revient aux ingénieurs non pas de choisir, mais seulement d'apporter des éléments de compréhension aux élus, qui, seuls, doivent effectuer les choix.

D'autres imaginent que les ingénieurs peuvent aller plus loin, en exerçant leur influence auprès des décideurs politiques. Il est important de réussir à faire passer des messages entre ces deux mondes. Face aux élus, les ingénieurs se retrouvent dans des logiques très différentes ; ils sont parfois incapables de comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les élus, voire de comprendre la réalité de la société. Les élus ont souvent leur propre agenda caché et la relation avec eux peut alors être encore plus complexe qu'avec les riverains. Leur fréquente appartenance à une certaine élite leur donne cependant un certain respect de la compétence des ingénieurs. Alors que le raisonnement technique et scientifique semble perdre de sa crédibilité dans l'opinion, on assiste à la montée en crédibilité d'experts dits indépendants, du seul fait de cette indépendance (autoproclamée, le cas échéant).

L'ingénieur méconnaît souvent toute une partie de la société que sa position sociale ne l'amène pas à rencontrer. Quand il s'intéresse à d'autres questions que celle relevant de sa spécialité, en particulier à des problématiques sociales, il porte un regard objectif, rationnel, lucide qui se révèle souvent « décoiffant » pour la société. Ainsi, en étudiant la question du logement, certains d'entre eux se sont aperçus du fait que les plus démunis sont incapables de remplir les dossiers de demande de logements sociaux auxquels ils auraient pourtant droit !

Les ingénieurs des Mines se retrouvent ainsi confrontés à la question du *hiatus* entre « la France des élites » et une « France d'en bas ». Le message porté par les ingénieurs est souvent mal compris parce qu'il est exprimé dans un langage qui n'est pas adapté pour s'adresser à une grande partie de la population. Dans un contexte français où la communication autour des risques est perçue comme anxiogène, il semble donc politiquement extrêmement difficile de communiquer sur ce thème.

Sur le plan social, les dispositifs mis en place sont souvent incompréhensibles pour leurs bénéficiaires. Ainsi, la prime pour l'emploi, conçue comme une incitation au travail pour des personnes proches des minima sociaux, s'avère trop complexe dans la pratique. En particulier, de jeunes cadres ayant travaillé six mois dans l'année en deviennent bénéficiaires, sans la moindre trace d'incitativité, dans ce cas d'espèce.

### Améliorer la régulation

La mise en place d'une régulation, bien souvent perçue comme un frein au développement économique, a pour effet, dans bien des cas, de faire prendre conscience de l'existence d'un risque. Mais la détermination des parts respectives de responsabilité de l'entreprise et de l'Etat régulateur reste difficile.

La régulation peut aussi avoir des effets bénéfiques sur la compétitivité d'une entreprise. Ainsi, un ingénieur témoigne de différences significatives entre la partie de son entreprise soumise à une stricte régulation, dont le fonctionnement est bon, et celle qui ne l'est pas, où le sous-investissement chronique et le manque de vigilance ont

entraîné des incidents importants et coûteux. Dans une telle situation, où l'industriel fait mieux son métier de base dès lors qu'il a un régulateur, on peut craindre que la maîtrise des risques ne devienne un exercice impossible : celle-ci ne saurait, en effet, être du seul fait du système de contrôle.

La mise en œuvre de la régulation est un art subtil. Elle nécessite un certain degré d'indépendance de ceux qui la conduisent, sans pour autant donner lieu à des dérives. Le fonctionnaire « indépendant et rebelle » que certains ingénieurs des Mines revendiquent être, pourrait très vite ressembler aux plus fanatiques des ayatollahs ! Ainsi, certains participants font part de leurs interrogations au sujet de la crédibilité de l'Inspection du travail.

Sur les trente dernières années, le dispositif de régulation a été considérablement amélioré. Cette évolution s'avère contraire à la perception que l'opinion publique a de risques plus grands qu'ils ne l'auraient jamais été. Doit-on en conclure qu'il y a eu un transfert de certaines fonctions de contrôle de l'entreprise vers l'Etat, sans que celui-ci ait nécessairement accru son propre contrôle ?

### Hiérarchiser les risques

La répartition des efforts et de l'intelligence à mettre sur les différents risques renvoie implicitement à la question de la hiérarchisation des risques. On peut citer l'exemple des 9 000 personnes âgées qui meurent accidentellement chaque année pour avoir omis d'allumer la lumière chez elles. C'est un risque pour lequel on ne fait rien, alors que l'on déploie des moyens considérables pour les carrières de pierre, bien que celles-ci présentent un risque de mortalité bien inférieur.

La mesure de l'importance des risques évolue avec le temps ; elle ne peut se réduire au nombre de morts potentiels, car cet indicateur constitue une mesure simpliste du risque, qui a beaucoup d'autres dimensions.

Il faut se rappeler que dans le passé, on a su simplifier et se désengager de systèmes de contrôle parvenus à maturité. On peut citer le contrôle technique des poids lourds ou le système d'enregistrement des installations classées (en cours de mise en œuvre).

Si on disposait d'une hiérarchisation des risques, on pourrait focaliser différemment la prévention des risques. L'efficacité énergétique des bâtiments, sujet crucial, fait l'objet de normes qui ne sont pas contrôlées et qui sont probablement peu respectées dans la pratique. Mais comment définir une priorité entre ce risque (le réchauffement climatique), le risque Seveso et le risque financier ? Des expériences étrangères (aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et actuellement en Allemagne) pourraient ainsi utilement nous inspirer pour élaborer une telle hiérarchisation.

### Note

\* Chef de la division Développement industriel et technologique de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) du Nord-Pas-de-Calais.

# 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.

## Conclusions en assemblée plénière du séminaire du 2 juin 2010

par André-Claude LACOSTE\*

Il me revient de tirer, à chaud, les premières conclusions de ce séminaire. Je noterai les points suivants :

### Sur la participation

La participation à ce séminaire a été importante : plus de 150 personnes. Cette participation est très diversifiée sur le plan qualitatif : nous avons bénéficié d'un large éventail d'origines, d'âges, d'expériences, de convictions, etc.

Le résultat est clair à mes yeux : cette participation nombreuse et diversifiée a permis de riches débats et la confrontation de multiples approches sur le sujet complexe que nous avons choisi.

### Sur le thème général du séminaire « Maîtrise des risques et vie en société »

- ✓ La complexité du sujet fait qu'individuellement, chacun de nous peut se sentir « nu ». Pour progresser dans la compréhension des difficultés et des enjeux et pour trouver d'éventuelles solutions, la réflexion collective est sans nul doute une voie fructueuse.
- ✓ Les débats ont largement porté sur la finalité qui est réellement poursuivie quand on veut traiter un tel sujet. Le but ultime est-il d'améliorer l'emploi, de favoriser la paix sociale, d'accroître la sécurité industrielle ou collective, de faire avancer la construction européenne, de faire prospérer la gloire de telle ou telle institution... ?
- ✓ Une question est revenue régulièrement, de manière transverse, dans les débats de la journée : qui est le porteur de la continuité dans la durée ? Est-ce l'Etat national ? La classe politique ? Les collectivités locales ? Des

institutions comme les Autorités administratives indépendantes (AAI) ? ...?

- ✓ En ce qui concerne les mécanismes en œuvre pour exercer le pouvoir ou une réflexion, les débats ont bien fait ressortir la tension, d'une part, entre les procédures « *bottom up* » et les procédures « *top down* », d'autre part, entre deux visions différentes de la démocratie : la démocratie représentative et la démocratie directe.
- ✓ Enfin, nombre de débats ont porté sur la confiance, la crédibilité, la légitimité : comment ces qualités se créent-elles ? Comment se maintiennent-elles ou s'entretiennent-elles ? Comment se renouvellent-elles ? Comment se perdent-elles ?

### En conclusion

- ✓ Je retiendrai volontiers comme première conclusion la nécessité, pour des sujets difficiles comme le thème de notre séminaire, d'organiser des systèmes de réflexion : réflexion individuelle à l'évidence, mais aussi réflexion collective, comme celle d'aujourd'hui, réflexions dans le cadre de clubs, de *think tanks*, etc.
- ✓ Quant à nous, les organisateurs de ce séminaire, nous allons publier les actes de nos travaux de ce jour, en gardant en tête la possibilité d'organiser un séminaire du même type d'ici 2 à 3 ans. Dès aujourd'hui, nous vous convions à participer aux réunions mensuelles que nous organisons tout au long de l'année.

### Note

\* Ingénieur général des Mines, président de l'Autorité de sûreté nucléaire.