

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^{er} 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 CO₂ 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.