

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.