

## 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'appropriier, 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.