

# Des puissances publiques à la puissance du public ?

Par Florian KRAFT\*

Face à des risques environnementaux ou sanitaires, avérés ou non, la société cherche les moyens de définir une stratégie à adopter. Diverses données d'entrée sont nécessaires ; ce sont essentiellement les réponses aux questions suivantes :

- ✓ quel est le danger auquel nous faisons face, sa nature, son étendue ?
- ✓ quels dispositions devrions-nous mettre en place, et à quel coût, pour prévenir ce risque, le réduire, ou faire face à ses conséquences, s'il se réalise ?
- ✓ quel est l'état de l'opinion publique, qui dois-je impliquer, comment et à quel niveau, avant de prendre une décision ?

Il est fondamental, à partir de ces données d'entrée et d'une organisation robuste, de donner aux puissances publiques la légitimité et les moyens nécessaires pour qu'elles puissent prendre des décisions tenant compte de ces différents éléments, c'est-à-dire des décisions qui soient :

- ✓ fondées,
- ✓ raisonnables,
- ✓ démocratiquement acceptées.

Concilier ces trois éléments permettrait *in fine* de hiérarchiser les actions de l'État face au risque.

## Détermination du danger et de la nature du risque

### *Incertitudes inhérentes au risque*

Il convient de faire la différence entre les risques chroniques et les risques accidentels, qui sont perçus de manière différente par le public. Le point commun entre ces deux catégories de risque est le fait que, souvent, des avis contradictoires d'experts et des incertitudes importantes existent : pour les risques chroniques, la controverse porte davantage sur le danger associé à ces risques (à titre d'exemples, on peut penser actuellement au bisphénol A, aux ondes électromagnétiques, ou encore aux débats sur l'amiante), et pour le risque accidentel, elle porte davantage sur sa probabilité d'occurrence (le risque nucléaire ou les chutes d'avion en sont des exemples types).

### *Quantification des risques*

Indépendamment de ces incertitudes, on se trouve souvent face à la difficulté de quantifier rationnellement le risque. Si les années de vie gagnées sont une possibilité, elles ne peuvent pas être le seul dénominateur. En effet, sans parler de la catastrophe naturelle en elle-même, on voit, par exemple, que l'accident nucléaire de Fukushima, s'il n'a pas eu de coût important en termes de vies humaines, a eu des conséquences notables pour la population (éloignement, pertes financières importantes). Il faut donc sans doute trouver une pondération entre les coûts humains et les coûts financiers : le concept de « prix de la vie humaine » reste néanmoins assez largement tabou, en France.

### *Un risque existe. Mais à quelle échéance ?*

Troisième difficulté : il est difficile de rapporter à la période présente un risque qui porte sur l'avenir : réchauffement climatique, effets secondaires de médicaments non complètement quantifiés. Souvent, la notion de risque à long terme conduit soit à une prise en compte démesurée, soit au contraire à une minimisation.

### *La contrepartie d'un risque*

Ce qui paraît important, en présence d'une technologie ou d'un médicament, par exemple, c'est de trouver le moyen de mettre en avant non seulement le risque, mais également le bénéfice apporté par cette technologie ou par ce médicament – la transparence doit régner sur les deux aspects. Une avancée en matière de débats autour des risques serait sans doute de faire des efforts notables et les plus impartiaux que possible en ce qui concerne l'information autour des bénéfices de ces produits ou de ces techniques, une information à mettre en face des risques. Ce ne sont souvent que les seuls lobbyistes ou industriels, trop « intéressés » par leur produit, qui se prêtent à cet exercice, alors qu'il y a beaucoup plus d'acteurs qui alertent sur le risque.

On se heurte donc, face à une activité donnée, à de premières difficultés importantes dans la définition des risques qu'elle implique.

### Face au risque : quelles dispositions prendre, et pour quel coût ?

Il semble à première vue plus simple de quantifier le coût de la prévention du risque que le coût potentiel du risque. Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. Ces coûts sont la donnée « que l'on voit », et que l'on peut donc mesurer.

En revanche, pour beaucoup de sujets, cette évaluation est beaucoup plus délicate : quel est le coût de la « non mise sur le marché » d'un médicament pour lequel on a des doutes quant à ses effets secondaires ? Dans tous les cas, il faut identifier le plus tôt possible quel est l'impact et l'effet d'une action visant à réduire un certain risque : en se focalisant uniquement sur un danger important, on risque d'entreprendre des actions coûteuses ne réduisant que peu le risque.

### L'implication du public dans l'action publique face au risque

Le public est un acteur incontournable dans la prévention des risques : aujourd'hui, la question qui se pose est celle de savoir comment la puissance publique peut être le vecteur des volontés et des convictions du public. La réponse apportée à la prise en compte des idées et des opinions du public dépend fortement de la partie du public qui peut être exposée à un risque donné.

#### Qui est le public concerné ?

Une première idée pourrait être que la participation du public soit adaptée à la population qui peut être touchée par la décision. En réalité, on s'aperçoit que s'invitent souvent au débat des personnes qui ont des convictions fortes sans qu'elles soient pour autant concernées par le risque. L'essentiel reste que soient impliquées dans le débat les personnes qui ont envie de comprendre, et que l'on mette à leur disposition les outils et informations nécessaires à la compréhension des enjeux d'un débat donné.



Photo © Richard Damoret/REA

« Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. », chantier municipal de rénovation de canalisations d'eau à Moulins (Allier), juillet 2000.



### *Le public doit être accompagné dans sa réflexion*

Par ailleurs, il paraît essentiel que les experts et les puissances publiques prennent part au débat. Néanmoins, l'échelle de temps d'un débat public n'est pas toujours compatible avec la mise en œuvre d'un projet industriel ou sanitaire. Il paraît donc important que le débat soit organisé dans la participation, dans le temps et dans l'espace.

### *Comment recueillir l'avis du public ?*

Aujourd'hui, l'utilisation d'Internet, des *blogs*, etc. paraît être un bon outil pour mieux recueillir l'avis des populations. Des points de rencontre permanents, tels les CLI (autour des centrales nucléaires) ou les SPPPI (autour des sites industriels) ont par ailleurs fait leurs preuves. Si la presse ne semble pas être un « faiseur d'avis », elle peut être un vecteur à l'avis existant de la population.

Si une adhésion (ou une acceptation) large de la population est souhaitée, certains exemples montrent qu'avec beaucoup de temps et pour un coût significatif, on peut obtenir des résultats probants : sur les cas de leucémies recensés autour de La Hague, une étude réalisée par les « mères en colère » s'appuyant sur des volontés locales a ainsi pu confirmer les résultats techniques des experts.

Une volonté d'impliquer le public ne suffit donc pas à elle seule : il faut s'attacher à savoir toucher le « bon public » et à savoir l'écouter.

Pour tenir compte des trois paramètres que nous avons présentés, nous appellerons de nos vœux le développement par les puissances publiques des outils qui, tout en trouvant un dénominateur commun d'appréciation d'un certain type de risque (tant en termes d'impact potentiel

du risque qu'en termes de bénéfice retiré de l'exercice de l'activité), mettent en face de celui-ci les actions à mettre en œuvre pour le réduire ainsi que leur coût, tout en veillant à utiliser des méthodes suffisamment universelles et transparentes pour que celles-ci soient acceptées par le public.

Des études ont par exemple été faites pour comparer des actions engagées par l'État américain en matière de santé en les quantifiant face au nombre d'années de vie « sauvées ». Dans le même souci, la NRC (autorité de sûreté américaine) adopte, comme beaucoup d'autres autorités de sûreté dans le monde, une approche coût/bénéfice face aux investissements en sûreté nucléaire, en calculant, par dollar investi, les rejets de radioactivité évités exprimés en millisieverts.

À un niveau plus individuel, une expérience réalisée par l'IRSN sur le radon dans des habitations privées a montré que les personnes éclairées sur ce sujet sont plus enclines à prendre des mesures adaptées. Cette situation a pour avantage le fait que le risque, le coût et le public concerné sont facilement mis en évidence et que le public visé peut prendre des dispositions visant à réduire le risque de manière unilatérale et pour un faible coût. Cet exemple est à l'image de ce qui devrait pouvoir être fait à une échelle plus importante, à savoir un public qui s'approprie les outils d'évaluation du risque et des coûts et qui soit en capacité de donner un avis ou de prendre une décision, et, en tout état de cause, d'accepter par la suite la décision prise, si l'écoute qui lui a été réservée a été à la hauteur.

### **Note**

\* Ingénieur des Mines.

