



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 06/2007 | ENTREPRISES ET BIENS PUBLICS

Les citoyens face aux risques

Claire Weill (Iddri)

Ce document est une adaptation de l'article à paraître dans La politique et la gestion des risques : vues françaises et vues britanniques, Actes du colloque organisé par le Conseil Franco-britannique, aux éditions l'Harmattan.

Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour toute question, merci de contacter l'auteur :

claire.weill@iddri.org

Tous droits réservés.

La période actuelle est marquée par la mise sur le marché de produits de grande technicité, dont les impacts sur la santé et l'environnement, mais aussi plus largement les conséquences sociales, économiques et éthiques sont mal connus. Dans une économie mondialisée, l'intensification des échanges de ces produits, tout comme l'augmentation des déplacements de personnes favorisent l'émergence ou a minima l'amplification de risques (épidémies...). À titre d'exemple, l'incidence croissante de certaines maladies chroniques (allergies, asthme) et de certains cancers est attribuée en partie à des facteurs environnementaux, dont les pollutions diffuses de substances chimiques, qui augmentent continuellement.

Les grandes crises sanitaires qui ont frappé l'Europe dans les années 1990 (sang contaminé, maladie de la vache folle), tout comme les accidents industriels majeurs de Seveso (1976), Tchernobyl (1986) et AZF à Toulouse (2001) ont contribué à rendre les citoyens européens de plus en plus sensibles aux risques. Par ailleurs, l'augmentation considérable des flux d'information accessibles au grand public, via la télévision et l'Internet, accentue considérablement cette tendance.

Les pays d'Europe tout comme l'Union européenne ont réagi aux crises sanitaires afin d'éviter de se retrouver en situation de « défaut de précaution »¹. En France, le dispositif de sécurité sanitaire a été profondément transformé et renforcé, l'objectif premier étant d'éviter les collusions d'intérêt entre les phases d'évaluation et de gestion des risques². Ont ainsi été créées entre 1998 et 2002 l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'Institut national de veille sanitaire (INVS), l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement (AFSSE)³, ainsi que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). En dépit de cette réponse institutionnelle forte, l'inquiétude des citoyens face aux risques qu'ils subissent collectivement a augmenté durant les dernières années⁴, et la méfiance à l'égard de l'évaluation des risques sanitaires effectuée par la puissance publique persiste dans une partie de la population⁵.

Nous tenterons d'analyser la situation en France en présentant tout d'abord les moyens dont disposent les citoyens pour aborder l'évaluation des risques. Puis nous présenterons et analyserons les deux principales procédures de débat public utilisées.

Les moyens d'action

Si les individus acceptent les risques qu'ils prennent consciemment, il n'en est pas de même de ceux qu'ils subissent. Face aux risques « subis », sur lesquels nous centrerons notre propos, les citoyens peuvent agir de différentes manières.

Individuellement, ils peuvent s'informer en consultant des ouvrages et des revues spécialisées, et effectuer des recherches sur Internet. Ainsi, les agences de sécurité sanitaire publient et archivent sur leur site les avis qu'elles délivrent. Toutefois, une partie des citoyens se tourne plutôt vers les évaluations produites par des associations indépendantes de l'administration et des acteurs économiques, quand bien même leur nature diffère de celles

« European Precautionary Practice / Les pratiques européennes de précaution », actes de l'Iddri n°1, Ed. C. Weill et K. von Moltke, 2004. <http://www.iddri.org/iddri/telecharge/actes/o1-precaution.pdf>

2 Cf. P. Hubert, M. Froment-Védrine et A. Schmitt, in « La politique et la gestion des risques », Actes du colloque organisé par le Conseil franco-britannique, l'Harmattan, à paraître.

3 Devenue en 2006 l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).

4 Cf. M. Guillou in « La politique et la gestion des risques », Actes du colloque organisé par le Conseil franco-britannique, l'Harmattan, à paraître.

5 « Experts et grand public, quelles perceptions face au risque ? », étude menée à l'initiative de l'IRSN, l'ADEME, l'AFSSA, l'IFEN, l'INERIS, l'INRA et l'INVS, 2007. http://www.irsn.org/document/files/File/dossiers/perception/rapport_perplex.pdf

produites par les agences. Ainsi, les grandes associations de consommateurs publient des résultats de tests effectués sur des produits de grande consommation, défendent les intérêts des consommateurs à l'échelon national et au sein d'associations européennes et internationales. D'autres associations jouent essentiellement un rôle de veille et d'alerte. Tel est le cas de la Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité (CRIIRAD) qui a été créée en 1986 en réaction au traitement de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl en France. La CRIIRAD a pour missions l'information, la formation, la veille, le contrôle de la radioactivité, et se situe comme indépendante des exploitants du nucléaire, des autorités publiques et des partis politiques.

Par ailleurs, des associations locales d'information et de concertation ont été créées et placées auprès d'installations industrielles :

- les *commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)*, créées par la loi de 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux et la loi de 1976 sur les installations classées, ont pour but d'informer le public sur les conséquences des activités de traitement de déchets sur la santé et l'environnement. Instances de concertation, de dialogue et de surveillance, elles ne se substituent pas à l'action réglementaire des services de l'État chargés du contrôle des installations, mais la complètent.

- les *commissions locales d'information (CLI)* ont été créées à l'initiative des conseils généraux à la suite de recommandations d'une circulaire du Premier ministre du 15 décembre 1981. La loi de 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire leur a donné une assise législative. Placées auprès des installations nucléaires, elles ont pour missions le suivi de l'impact de ces installations et l'information des populations. Les CLI sont regroupées dans une association nationale, l'ANCLI, dont l'ambition est de constituer un réseau d'échange et d'information entre les CLI.

- suite à la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse en 2001, la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit l'instauration des *comités locaux d'information et de concertation (CLIC)* sur l'ensemble des établissements classés Seveso AS⁶. Les CLIC peuvent se saisir de toute question ayant trait à la sécurité de ces installations impliquant les populations riveraines.

Collectivement, des citoyens regroupés en associations défendent leurs positions sur les politiques menées par la puissance publique, de l'échelon local à l'échelon européen. Il peut s'agir du choix fait par une communauté de communes de réaliser un service public, du choix d'une infrastructure destinée à être implantée localement (centrale nucléaire, ligne à haute tension, tracé d'un TGV ou d'une autoroute) ou plus largement de la politique nationale en matière d'énergie ou de transport, ou de la politique agricole commune. Afin d'étayer et de renforcer leurs positions et leurs arguments, ces associations peuvent avoir recours aux travaux d'experts indépendants de la puissance publique et des acteurs économiques.

L'expertise indépendante – au sens de sa disjonction d'intérêts avec ceux des acteurs économiques et politiques – s'est développée en France très diversement selon les domaines. Celui du nucléaire est sans doute le plus illustratif de notre propos⁷. La conception, la production et le fonctionnement des centrales nucléaires relèvent d'Électricité de France (EDF), entreprise qui conserve ces missions depuis l'ouverture de son capital en 2005. La recherche et le développement concernant l'ensemble du cycle des matières nucléaires impliquées dans la production d'électricité relèvent du Commissariat à l'énergie atomique, l'expertise en matière de sûreté nucléaire relève quant à elle de l'IRSN. L'installation du parc de centrales nucléaires en France a généré une forte opposition dans les années 1970. Par la suite, ont émergé de

⁶ Il s'agit des sites Seveso présentant les risques les plus élevés, dénommés Seveso avec servitudes.

⁷ Cf. Y. Maignac in « La politique et la gestion des risques », Actes du colloque organisé par le Conseil franco-britannique, l'Harmattan, à paraître.

petites structures durant les années 1980 menant des travaux d'expertise scientifique et technique, de veille et d'analyse critique des choix politiques sur le nucléaire et parfois plus largement sur l'énergie. Leurs commanditaires sont variés – associations, administrations, parlements – et situés en France comme à l'étranger.

En France, pays qui ne possède pas de tradition en matière de fondations de recherche, l'existence d'associations d'experts indépendants est conditionnée par les moyens dont celles-ci peuvent disposer : moyens financiers, d'accès à l'information, mais aussi ressources intellectuelles. Dans le domaine du nucléaire comme ailleurs, il en résulte que le nombre d'experts dits indépendants au sens de la définition précédemment donnée est extrêmement faible.

La mise en débat de controverses d'intérêt général

Plusieurs éléments (crises sanitaires, technologies controversées, etc.) dans l'histoire récente de nos démocraties les ont conduites au développement de processus participatifs dont l'analyse a été effectuée par divers auteurs⁸. Ainsi, la puissance publique organise de plus en plus de débats pour instruire des controverses liées à un choix structurant pour une région, un département, une collectivité, ou le pays lui-même, ou liées à l'usage de technologies controversées, comme le commerce et la production d'organismes génétiquement modifiés. Durant les quinze dernières années, plusieurs types de débats⁹ et d'exercices d'expertise pluraliste¹⁰ ont été menés sur des questions controversées à fort contenu scientifique et technique. Toutefois, seuls les débats organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) d'une part, et les conférences de citoyens d'autre part, ont impliqué directement la société civile. Nous présenterons dans un premier temps le cadre de ces débats (objectifs, procédures), bénéficiant du fait que les procédures utilisées sont aujourd'hui bien connues et en grande partie stabilisées. Puis nous en proposerons une analyse, en tirant partie de l'expérience acquise.

La CNDP a été créée en 1995 par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement et érigée en autorité administrative indépendante en 2002 par la loi sur l'aménagement et le développement durable¹¹. Elle a pour mission de veiller à la participation et à l'information du public, notamment en organisant un débat public sur des projets d'aménagement ou d'équipement, d'intérêt national ou local, ayant un fort impact sur l'environnement. Le débat doit porter sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet. Au cours de l'ensemble des séances de débat, d'accès libres, plusieurs centaines de personnes au total reçoivent des informations et peuvent intervenir directement. La préparation du débat, tout comme son déroulement, durent quatre mois. Son organisation est confiée à une commission particulière du débat public (CPDP) nommée à cet effet. Une expertise contradictoire est organisée sous la forme du financement d'études à la demande des

8 Livre blanc sur la démocratie participative et le débat public utilisant Internet, Sopinspace, 2007. <http://www.comment.net/text.xhtml?tid=10>. « Démocratie locale et maîtrise sociale des nanotechnologies – Les publics grenoblois peuvent-ils participer aux choix scientifiques et techniques ? » Rapport de la Mission pour La Métro, 2005.

9 European Participatory Technology Assessment - Participatory Methods in Technology Assessment and Technology Decision Making. Copenhagen, Danish Board of Technology (available on www.tekno.dk/europta).

10 « Can consultation of both experts and the public help developing public policy ? Some aspects of the debate in France », C. Weill, *Science and Public Policy*, vol 30, N° 3, June 2003, pp 199-203. « Etude économique prospective de la filière électrique nucléaire », J. M. Charpin, B. Dessus et R. Pellat, 2000, La documentation française. « Rapport à la suite des débats sur les OGM et les essais au champ », C. Babusiaux, J.-Y. Le Déaut, D. Sicard, J. Testart, 2002.

11 Cf. Y. Bertault in « La politique et la gestion des risques », Actes du colloque organisé par le Conseil franco-britannique, l'Harmattan, à paraître.

parties prenantes, et peut prendre également des formes plus élaborées (cf. *infra*). Le débat a pour objectif d'éclairer la décision, en exposant tous les aspects pertinents qui ont émergé ainsi que tous les arguments entendus. Il n'a pas vocation à produire un avis ou des recommandations. À l'issue du débat, la CPDP produit un compte rendu, et le président de la CNDP un bilan.

Jusqu'en 2002, les débats portaient essentiellement sur des aménagements concernant des collectivités territoriales, comme la construction d'une ligne à très haute tension (THT). Depuis, les missions de la CNDP ont été élargies et les débats peuvent également porter sur des programmes dont l'implantation, même si elle s'effectue sur un lieu précis du territoire, pose des questions d'intérêt national. Tel a été le cas pour deux débats publics conduits entre 2004 et 2006. Ceux-ci portaient respectivement sur le projet de centrale électronucléaire EPR « tête de série » à Flamanville, dans la Manche, suite à une saisine d'EDF, et sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue, suite à une saisine du ministre chargé de l'Industrie et du ministre de l'Écologie¹².

Les conférences de citoyens, encore appelées conférences de consensus, ont été initialement développées au Danemark au *Danish Board of Technology* créé en 1985. Elles constituent une adaptation du modèle de la conférence médicale de consensus. Elles donnent la possibilité à un panel de citoyens d'émettre un avis sur une question controversée d'intérêt général. Elles reposent sur un cadre procédural précis, même s'il présente des variantes¹³. Ce panel est composé d'une quinzaine de « citoyens ordinaires » sélectionnés par un outil de sondage qui s'assure de l'indépendance des citoyens vis-à-vis du sujet traité et de la pluralité de leurs origines (sexe, âge, profession...). Ceux-ci sont ensuite formés durant plusieurs sessions, clôturées par une séance publique au cours de laquelle un débat est organisé avec les experts, les parties prenantes, le panel de citoyens, et le public. Les citoyens participent activement à la préparation de cette séance, en choisissant les thèmes qui y seront traités, les experts et les parties prenantes qu'ils souhaitent convoquer ainsi que les questions qu'ils leur poseront. À l'issue de cette séance, les citoyens présentent les conclusions et les recommandations qu'ils ont rédigées, qui sont publiques.

En France, les conférences de citoyens les plus connues ont été celle sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) organisée par l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques en 1998¹⁴, celle sur le changement climatique organisée par la Commission du développement durable en 2002 et enfin celle sur les boues des stations d'épuration organisée par le Ministère de l'écologie et du développement durable en 2003. Elles ont été essentiellement analysées sous l'angle des procédures employées pour leur organisation et des modalités de prise en compte des recommandations émises par les citoyens¹⁵.

Commentons à présent les deux types de mise en débat public présentées ci-dessus. Tout d'abord, il apparaît clairement que les débats les plus riches et les plus constructifs ont porté sur des sujets ayant acquis une maturité suffisante. Il a alors été possible de structurer les échanges en identifiant les principaux points de désaccord, de controverse ou de consensus entre les parties prenantes, et les positions tenues par celles-ci. Une telle situation se retrouve

12 Les rapports relatifs aux débats organisés par la CNDP sont disponibles sur son site Internet : <http://www.debatpublic.fr/>

13 « Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur », N. Slocum, Ed. Fondation roi Baudouin, viWTA, 2006, pp 63-78. <http://www.kbs-fr.be>.

14 « Un exemple de démocratie participative, la 'conférence de citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés », D. Boy, D. Donnet-Kamel, et P. Roqueplo, *Revue Française de Science Politique*, 50(4-5), Août – Octobre 2000, pp 779-809.

15 C. Babusiaux, J.-Y. Le Déaut, D. Sicard, J. Testart, *ibid.* « Démocratie locale et maîtrise sociale des nanotechnologies – Les publics grenoblois peuvent-ils participer aux choix scientifiques et techniques ? » Rapport de la Mission pour La Métro, 2005.

aussi bien dans des débats focalisés sur un aménagement local, comme le projet de ligne THT entre Boutre et Carros dans le Var, qui a fait l'objet d'un débat de la CNDP en 1998, que dans un débat sur une thématique plus large et complexe comme celle du changement climatique, lors de la conférence de citoyens de 2002. Cela a également été le cas des deux débats publics sur le nucléaire conduits par la CNDP. Ceux-ci se sont révélés très riches d'enseignements¹⁶, notamment sur le plan méthodologique. En particulier, l'utilité d'une phase préalable de structuration du débat ayant recours à une expertise pluraliste y est clairement apparue. Pour le débat sur l'EPR, un document réunissant l'ensemble des positions des différents acteurs, appelé « cahier d'acteurs », a permis de présenter l'ensemble des positions des intervenants dont celle du porteur de projet, EDF. Le débat sur les déchets nucléaires a quant à lui été introduit par des séminaires d'experts, au cours desquels ceux-ci ont pu s'accorder sur les points les opposant et au contraire sur ceux les réunissant. Cette étape de construction d'un cadre problématique, durant laquelle des experts indépendants sont intervenus en tant que conseillers de chacune des deux CPDP, a duré quatre mois, à l'instar des phases de préparation des débats d'intérêt local. Toutefois, il semble que ce temps ait été trop court pour permettre aux questions pertinentes d'être identifiées puis saisies et appropriées par l'ensemble des parties prenantes, conditions préalables à un débat constructif.

Lors des conférences de citoyens, le questionnement des experts choisis par le panel de citoyens sur des thèmes qu'ils choisissent également, place les experts comme les citoyens dans une position inusuelle. Les citoyens apportent un éclairage particulier sur les sujets traités par les experts, permettant à ceux-ci de compléter leur analyse. Si une telle expérience est enrichissante pour les citoyens, tant sur le plan des informations reçues et des connaissances acquises que sur le plan symbolique, elle l'est indéniablement aussi pour les experts et les politiques. En effet, ces derniers se trouvent ainsi en situation d'aborder les décisions à prendre en bénéficiant d'une vision élargie par ce regard « profane ». La phase de problématisation du débat public se déroule lors des sessions de formation des citoyens. Elle dépend par conséquent étroitement et sans surprise de la présentation des différents lieux et natures de controverses (scientifiques, économiques, éthiques...) et des positions des parties prenantes, qui doit être la plus précise et la plus complète possible¹⁷.

La prise en compte des résultats de ces processus de mise en débat dans les décisions publiques est rare, et le cas échéant peu explicite, ce qui est regrettable. Des propositions ont été émises pour formaliser cette étape cruciale du processus¹⁸. Par ailleurs, l'organisation de conférences de citoyens n'existe pas de manière coordonnée au niveau national : les commanditaires sont variables et ne s'adressent pas à un organisateur unique, à l'instar de la CNDP pour son domaine de compétence. Dans le cadre d'une recherche financée par la région Ile-de-France, un groupe de travail composé d'une part d'une association, Fondation sciences citoyennes, d'autre part de chercheurs juristes et non juristes, élabore actuellement une procédure précise de réalisation de conférences de citoyens qui pourrait être introduite dans l'ordre juridique français. La recherche sera terminée fin 2007 et les résultats en seront disponibles sur le site de la Fondation sciences citoyennes.

¹⁶ « Débattre publiquement du nucléaire? Un premier bilan des deux débats EPR et déchets organisés par la Commission nationale du débat public », les cahiers de Global Chance, n°22, novembre 2006.

¹⁷ N. Slocum, *ibid.*

¹⁸C. Babusiaux, J.-Y. Le Déaut, D. Sicard, J. Testart, *ibid.*

Conclusion

Les moyens dont disposent les citoyens français, de plus en plus sensibles aux risques qu'ils subissent, pour s'informer et débattre sur ces risques se sont diversifiés de manière significative durant les vingt dernières années. Cette évolution a pu se produire grâce au développement de processus participatifs – conférences de citoyens, débats publics organisés par la CNDP –, à l'instauration de commissions locales d'information, de concertation et de surveillance placées auprès de sites industriels, et au recours croissant à des technologies de l'information de plus en plus accessibles. En particulier, les exercices de débat public semblent avoir acquis un degré de maturité tel qu'il pourrait être souhaitable d'en clarifier et d'en consolider l'organisation au niveau national, sans pour autant viser à ce qu'ils résolvent la difficile question de la définition du risque acceptable par les citoyens¹⁹. Pour ce faire, nous proposons les pistes suivantes :

- Élargir les débats publics à des questions dont les impacts potentiels ne se limitent pas à l'environnement, comme c'est le cas pour ceux organisés par la CNDP.
- Organiser de manière systématique la structuration des débats suffisamment en amont de leur déroulement en recourant à une expertise pluraliste. Cette étape essentielle de problématisation permettrait de produire régulièrement des éléments dont les associations comme les citoyens pourraient se saisir avec profit.
- Formaliser le suivi et la prise en compte des débats par les instances parlementaires et gouvernementales.

¹⁹ C. Noiville, « Du bon gouvernement des risques », PUF, 2003, pp. 120-134.