

*La gouvernance “inclusive” des activités à risques*

Le réseau Européen TRUSTNET

Le projet TRUSTNET-IN-ACTION

Gilles Hériard Dubreuil  
Coordinateur de TRUSTNET, Mutadis

TIA - Forum Inter SPPPI -18 octobre 2005

## *Qu'est-ce que TRUSTNET?*

- TRUSTNET est un “think tank“ européen menant des réflexions et des actions sur la question de la gouvernance des activités à risques
- Un soutien Européen (DG Recherche) depuis 1997:
  - TRUSTNET 1 (1997-1999): de la gestion des risques à la gouvernance des activités à risque”
  - TRUSTNET 2 (2000-2003): les conditions d’une évolution vers la gouvernance inclusive
  - TRUSTNET IN ACTION (2004-2006): suivi de 9 processus inclusifs sur le terrain dans l’Union Européenne
- Une réflexion initiée en 1996 par des autorités nationales et des experts

## *Pourquoi TRUSTNET ? (1996)*

- La régulation des activités à risque confrontée à des difficultés croissantes dans les années 70-80 (montée des inquiétudes santé/environnement, opposition sociale, blocage des décisions, défiance sociale)
- Faible efficacité des stratégies engagées (communication sur les risques, internalisation des coûts)
- Renouveler la réflexion, recherche de nouvelles approches
- Création d'un réseau de d'acteurs en "situation d'action"(pluralisme) et d'experts (multidisciplinarité)
- une **méthodologie empirique de co-expertise** :
  - études de situations réelles au sein de l'UE
  - Etudes de cas sur des activités/situations à risques industriels, naturels, sanitaires, environnemental, etc
  - Présentation d'études de cas par les porteurs d'enjeux
  - Evaluation pluraliste et interdisciplinaire

## *Les études de cas étudiées en 2000-2003*

- Modernisation des canalisations du réseau gazier britannique
- Ingestion accidentelle d'huile à lampe et de l'interdiction des phtalates en Allemagne
- Embargo sur le boeuf britannique durant la crise de la vache folle
- Création de l'Agence Alimentaire Européenne
- Développement durable et protection des derniers ours sauvages en Haut Béarn (France)
- Dialogue régional sur la politique énergétique de la Bavière
- La politique agricole et alimentaire britannique en question dans le cadre de l'initiative "Un Week end pour se faire entendre"
- Gestion durable des forêts en France et en Europe
- L'initiative "Ensembles pour une Meilleure Santé" en Grande Bretagne
- Le Forum Régional de Discussion autour de l'extension de l'aéroport de Francfort

## *Les mécanismes traditionnels de co-ordination et de réduction de la complexité*

*“L’analyse et la progression des idées selon un ordre mathématique fournit un avantage inestimable car elles suppriment l’idée même d’opposition. Ce qui devient évident quitte ainsi le domaine des passions”.*

Madame de Staël - 1800

- Historiquement, la mise en œuvre de processus rationnel et scientifique de prise de décision correspond à la volonté de doter la société d’un ordre durable
- Les problèmes communs sont classés et gérés dans le cadre de catégories spécialisées
- Les problèmes complexes de la vie quotidienne deviennent des questions économiques, sanitaires, agricoles, sociales...
- Elles sont prises en charge de façon cloisonnée par des acteurs spécialisés publics et privés au plan local, national et international
- Ce processus de réduction de la complexité est extrêmement puissant
- Ces mécanismes traditionnels de coordination rencontrent d’importantes difficultés

## *Des processus de décision confrontés à la complexité*

- Loin de reposer sur une “évidence géométrique“, l’action collective s’inscrit dans la **pluralité, l’incertitude et l’irréversibilité** (Hannah Arendt). Les activités à risques impliquent:
  - Une pluralité d’acteurs et de porteurs d’enjeux à différents niveaux d’action et de décision (individuel, local, régional, national et international)
  - Des interactions entre les différentes dimensions en jeu: sanitaires, économiques, politiques, juridiques, sociales, culturelles, éthiques, scientifiques et techniques
  - Une connaissance incomplète, des incertitudes irréductibles et de dilemmes
- Dans certains contextes, les mécanismes traditionnels ne parviennent pas à produire des décisions satisfaisantes et praticables aux yeux des acteurs concernés

## *Des stratégies productrices d'effets pervers, d'ambiguïtés et de défiance dans les études de cas (1)*

- Centrer la discussion sur le risque quand le problème se trouve dans la justification de l'activité
- Réduire la complexité des situations réelles à des dimensions spécialisées qui évacuent les préoccupations sociales
- Imposer des décisions au niveau local au nom d'intérêts ou de principes globaux dominants et indiscutés
- Laisser penser que les normes de sécurité correspondent à une absence de risque
- Présenter un processus de décision comme "scientifique"
- Poser l'existence d'une frontière entre une évaluation exclusivement "scientifique" du risque et une gestion strictement "politique" des risques

## *Stratégies productrices d'effets pervers, d'ambiguïtés et de défiance (2)*

- Proposer plus d'expertise dans un contexte où le problème est de décider maintenant en présence d'importantes incertitudes
- Faire entrer de nouveaux experts dans un processus de décision quand l'enjeu est d'accroître le poids de la société dans les processus de décision
- Prendre des décisions irréversibles quand la société n'est pas prête à s'engager
- Remettre les décisions dans les mains de "comités d'experts indépendants" quand le problème est de construire des décisions articulant des enjeux sociaux et des intérêts multiples et pas nécessairement convergents
- Impliquer des porteurs d'enjeux dans un processus de prise de décision sans préciser explicitement quelle sera leur capacité d'influer sur la décision finale

# *Un désenchantement et une désillusion grandissante des citoyens à l'égards des mécanismes traditionnels de décisions et de la démocratie représentative*

“Des individus perdus” (John Dewey – USA - 1926)

- Les personnes du “public” exprime souvent son sentiment de désarroi et de perte de contrôle
- Les porteurs d'enjeux expriment leur scepticisme à l'égard de processus de décision dans lesquels ils sont impliqués et qu'ils estiment souvent précontraints par:
  - Des “objectifs gardés secrets par les acteurs les plus puissants”
  - Des priorités implicites et dominantes qui ne sont jamais mis en discussion
- Ces acteurs ne perçoivent pas les enjeux positifs qui sont associés (pour eux) à des activités qui impliquent, au plan local, des risques ou des conséquences importantes sur leur qualité de vie
- Les autorités qui consultent le public disposent souvent de mandats trop étroits pour que soient mis en discussion les véritables enjeux des décisions

## *Des processus de résolution qui émergent: la gouvernance “inclusive” des activités à risques*

Une gouvernance inclusive des activités à risque est caractérisée par :

- Une autonomie des individus ou groupes “porteurs d’enjeux” qui deviennent des “acteurs” engagés dans le contexte de ces activités
- Ces acteurs porteurs d’enjeux partagent et construisent les connaissances nécessaires, identifient les connaissances disponibles les déficits ou manquantes et les incertitudes
- L’instauration progressive d’un climat de connaissance et de respect mutuels entre ces acteurs porteurs d’enjeux, les opérateurs et les pouvoirs publics
- La reconnaissance par les porteurs d’enjeux du caractère légitime et équitable du processus de décision
- Les décisions prises sont applicables et ultérieurement adaptables en fonction des évolutions
- Le développement une “culture de démocratie participative” dans le contexte des activités à risques (local, national, international)

## *TRUSTNET- IN-ACTION (2004-2006)*

- Développement et promotion d'une culture inclusive de gouvernance des activités à risques
  - Identifier des structures et processus favorisant une contribution active des acteurs de la société dans la gouvernance des risques
  - Evaluation les nouveaux dispositifs institutionnels et juridiques
  - Explorer les changements de rôles et de relations
  - Dégager les enjeux communs, développer des bonnes pratiques

## *Méthodes et principes généraux de TIA*

- 9 processus innovants européens dans différents champs d'activité
- Engager les acteurs parties prenantes
- Le soutien d'un groupe de 16 institutions spécialisées dans les enjeux de gouvernance (dont INERIS, HSE, ISIG)
- Deux processus parallèles pendant trois ans:
  - un partage d'expérience sur les processus innovants
  - une co-construction d'une analyse transversale

## *Les 9 processus territoriaux*

- Coopération entre collectivités pour la création d'un site industriel commun, Allemagne
- Evaluation et gestion partagée des ressources halieutiques dans le Sud Ouest de l'Angleterre, Royaume Uni
- **Redéfinition des instruments de préventions des maladies professionnelles, Royaume Uni**
- L'élaboration d'une loi sur la prévention des "risques sociétaux", Pays Bas
- Suivi d'un Comité Local d'Information et de Concertation, France
- **Evaluation et gestion des conséquences d'une pollution industrielle dans la ville de Brescia, Italie**
- Développement local durable et protection des derniers ours sauvages dans le Haut Béarn, France
- Evaluation de la santé et qualité de l'environnement dans la région des Flandres, Belgique
- Débat public autour de l'extension de l'aéroport de Vienne, Autriche

## *Janvier 2004 – Octobre 2005: Où en est-on aujourd'hui?*

- La mise en place d'une plateforme de partage d'expérience et de réflexion sur le thème de la gouvernance des activités à risques en Europe:
  - Séminaires annuels: octobre 2004 (Oloron Sainte Marie, France); octobre 2005 (Brescia, Italie)
  - Réunions du core group: février 2004 (Paris); mai 2004 (Paris); février 2005 (Vienne, Autriche)
  - Mise en place d'un site web dédié: [www.trustnetinaction.com](http://www.trustnetinaction.com)
- La constitution progressive d'une communauté pluraliste d'acteurs locaux, nationaux et européens partageant des expériences et des enjeux dans le contexte de processus innovant de gouvernance des risques.
- La présentation détaillée par les parties prenantes et l'évaluation pluraliste des 9 Processus Innovants engagés dans TIA
- L'émergence d'un premier cadre d'analyse et l'identification de 5 problématiques transversales

## Domaines investigués dans TIA

- Integration of science with other types of knowledge
- Potential for mutual learning and repositioning
- Advice for structuring dialogue intensive processes
- Institutional design and inclusive regulatory processes
- Potential for vertical and horizontal connectivity
- Sustainability, resilience of inclusive governance, intergeneration, territory
- Evaluation of inclusive governance
- Introducing ethical dimension, connection with political sciences

## *Émergence d'un premier cadre d'analyse*

- Les premiers résultats d'un processus d'analyse des dynamiques à l'œuvre dans les 9 processus territoriaux.
- Ce processus est en cours et s'achèvera fin 2006.
- On voit émerger **cinq problématiques transversales**:
  - L'ouverture des processus traditionnels de décision et d'expertise
  - L'émergence des acteurs de la société civile comme des acteurs d'une nouvelle gouvernance
  - Les outils de conduite du changement (facilitation, co-expertise)
  - Les conditions de la durabilité (résilience) du nouveau cadre de gouvernance en voie d'émergence
  - L'émergence d'un point de vue critique