

SCOPE - Résultats

Une démarche d'évaluation intégrée comme outil d'interface entre science et politique pour la gestion des risques (environnementaux)

DUREE DU PROJET
01/01/2007 – 31/01/2011

BUDGET
602.414€

MOTS-CLES

Précaution, socio-technique, politiques transversales, comparaison, alternatives, évaluation, communication

CONTEXTE

Ce rapport de recherche trouve son origine dans les difficultés rencontrées lors de l'utilisation de paradigmes d'évaluation du risque, lorsqu'il s'agit de traiter de risques complexes, incertains et ambigus. L'évaluation du risque a été développée comme un instrument scientifique capable de mettre en perspective les conséquences souvent incertaines des activités humaines en organisant, évaluant, intégrant et présentant les informations à l'attention des décideurs. Ce mode d'évaluation des risques s'est généralisé au cours des dernières années, et a montré son efficacité pour assurer la protection de la santé publique et de l'environnement face à des dangers environnementaux dont le niveau de risque est élevé. Dans la "société du risque", l'analyse classique des risques n'arrive pas à encadrer de façon satisfaisante les risques complexes caractérisés par une incertitude radicale et une pluralité de valeurs et de perspectives légitimes. Les autorités publiques sont confrontées à la gestion des problématiques et des risques modernes, où les faits sont incertains et les valeurs contestées. Il s'agit de développer de nouvelles procédures et méthodes de gouvernance de tels risques.

Les structures et pratiques caractéristiques de l'administration bureaucratique wébérienne obéissent à une logique de spécialisation des tâches, avec une distribution des informations et des responsabilités organisée ab initio, dans un cadre organisationnel relativement stable. Une telle structure est incapable de résister à l'émergence de nouveaux risques qui ne sont généralement pas identifiés comme tels initialement et dont les dimensions spatio-temporelles dépassent rapidement les domaines de compétences spécialisés. La prise en charge de ces risques nécessite une forme d'évaluation davantage intégrée, capable de coordonner l'engagement de plusieurs disciplines sur une question politique complexe et incertaine, en prise avec d'autres phénomènes.

Adopter une approche réflexive (Beck, 2003) doit aller de pair avec la reconnaissance de l'impossibilité d'une maîtrise globale des risques. Il s'agit de définir les conditions d'un autre type de gestion publique, orienté vers l'**ouverture des débats**. Les expériences récentes de participation publiques dans le cadre de la gestion des développements technologiques (ex: le panel citoyen autour des conditions de stockage à long terme des déchets hautement radioactifs¹; le lien entre voiture et santé²) semblent aujourd'hui inspirer les administrations publiques dans leur développement de nouvelles procédures décisionnelles dans les domaines de forte incertitude.

Pour une certaine catégorie de risques, on observe une tendance à l'ouverture à la participation du public, à côté de l'implication des partenaires industriels, des groupes d'intérêt organisés et des agences et administrations publiques, dans le but d'intégrer des opinions et valeurs différentes et à terme développer des politiques adéquates.

Un modèle potentiel est proposé par la **gouvernance en réseau**: les "stakeholders" sont invités à se manifester et à participer aux processus décisionnels dans des espaces dont les structures en termes de pouvoir et de responsabilité ont été reconfigurées. Les autorités sont appelées à exercer leurs missions non plus en se positionnant comme un centre d'expertise et de pouvoir, dans une logique *top-down*, mais comme un **facilitateur** encourageant la communication et la collaboration dans des structures réticulaires mobilisant les experts et diverses parties prenantes, y compris la population au sens large (Gilbert, 2002), pour générer des options d'action publique à la fois socialement acceptables et techniquement efficaces (Fallon *et al.*, 2008a & b). Il s'agit de développer une autre perspective, en reconnaissant la pluralité et la fluidité des frontières; les besoins de contextualisation, la construction de réseaux temporaires et instables, la pluralité des rationalités et les incertitudes, à la fois sociales et techniques (Callon, 1986) des problématiques. Face à une incertitude assumée, les scientifiques se voient attribuer un nouveau rôle : ils ne sont plus invités à clore les controverses mais à contribuer à la qualité technique de celles-ci.

L'enjeu central pour les problématiques qui relèvent du principe de précaution devient la définition d'un processus décisionnel (DMP) capable d'assurer la gestion publique de risques techniques incertains et socialement controversés en organisant les conditions de possibilité d'un arbitrage optimal entre qualité technique et acceptabilité sociale des décisions. La question de recherche centrale qui a guidé nos travaux, est devenue : comment assurer un mode de gestion capable de résister à l'incertitude scientifique ?

La revue de littérature ainsi que nos travaux antérieurs nous ont convaincus du bien fondé du postulat suivant: un processus décisionnel de qualité en espace d'incertitude se doit de développer une approche à la fois intégrée et comparative dans l'évaluation et la gestion des risques.

¹ King Baudoin foundation, 1/2/2010

² Auto en Gezondheid, IST, may 2007

<http://www.samenlevingentechnologie.be>



SCOPE – Résultats

Une démarche d'évaluation intégrée comme outil d'interface entre science et politique pour la gestion des risques (environnementaux)

Une telle approche se fonde sur une évaluation interdisciplinaire des risques - où les sciences de la nature et les sciences humaines sont mobilisées simultanément et de façon intégrée plutôt que côte à côte - et une démarche participative et compréhensive, qui engage dans une dynamique commune scientifiques, experts, parties prenantes, fonctionnaires, etc. L'enjeu est de définir un processus décisionnel où expertise et politique sont co-produits à travers des dynamiques interdisciplinaires et délibératives. Concrètement il s'agit de définir les étapes d'un processus séquentiel et de développer/ sélectionner ou adapter des outils adaptés pour l'évaluation et la gestion des risques.

Dans le domaine santé - environnement, les expériences d'approches intégrées en matière d'évaluation sont encore limitées (Briggs, 2008). C'est pourquoi plusieurs études de cas ont été réalisées pour évaluer de façon critique des pratiques actuelles en matière d'évaluation, de gestion des risques et de communication des risques, mobilisant une démarche de précaution dans une cadre multiniveaux. Puis dans un second temps, d'autres outils d'aide à la décision ont été testés : Delphi, ateliers-scenarios, etc.

OBJECTIFS ET METHODE

D'une part, le développement d'une **approche intégrée** en évaluation des risques demande une coopération qui dépasse les structures hiérarchiques autant que les frontières des secteurs d'action publique. Dans le cas de la **pollution de l'air** par exemple, un séminaire réunissant scientifiques et politiques a confirmé que dans ce domaine les fonctionnaires communiquent facilement avec les chercheurs de différentes institutions scientifiques. En Région flamande, les protagonistes participant à la politique de la qualité de l'air sont tous des experts techniques disposant de bagages scientifiques communs. Cette observation semble contester le postulat souvent mobilisé d'un problème de communication entre chercheurs et politiques. Cette affirmation doit être nuancée: s'il y a des problèmes de communication, ce n'est pas entre fonctionnaires et scientifiques, qui partagent une approche commune de la problématique, mais entre administrations publiques et cabinets ministériels.

L'analyse des risques liés à l'exposition aux **champs électro-magnétiques** a montré que le **principe de précaution est réinterprété différemment à chaque niveau politique** (européen, belge, régional, local), pour s'aligner autant que possible sur le cadre institutionnel et politique considéré. Quand ce principe est mobilisé, son usage relève surtout du registre symbolique et incantatoire. Quand la compétence politique est traduite dans des moyens d'action, le processus relève moins d'une approche de précaution que des dynamiques institutionnelles dominant le champ politique à ce niveau précis. Nous avons observé le renforcement du rôle de l'Union européenne dans le domaine santé - environnement; une tentative (avortée) de coopération institutionnelle et interrégionale par les autorités fédérales belges, et une tentative de renforcement du contrôle de l'exécutif régional wallon sur son territoire. Ce que nous retenons de cette étude de cas est l'importance de mettre en place de nouveaux espaces délibératifs qui ne soient pas encadrés dans les structures institutionnelles dominantes..

Un dispositif du type "**Technology assessment**" (Delvenne, 2011) peut concilier à la fois la production d'expertise et la gestion des incertitudes techniques (pôle scientifique) avec une pluralité des perceptions sociales (pôle de la société civile) et les dynamiques propres au champ politique considéré (pôle politique). Il s'agit de créer des espaces délibératifs nouveaux, à même de développer une base pour une approche intégrée et comparative, capables de prendre les dimensions politiques et institutionnelles de la problématique sans se laisser dominer par les cadres et logiques dominants qu'elles mobilisent. Récemment, l'administration flamande en charge de l'Environnement, la Nature et l'Énergie, a proposé une note-cadre pour la gestion des risques incertains : le cadre en question sera testé dans un premier temps dans une étude pilote sur les risques liés aux radiations non ionisantes.

L'étude de cas sur le **Bisphenol-A (BPA)** a permis d'analyser une structure de communication politique multi niveaux où les décisions politiques sont prises sans débat socio-technique. Cette problématique n'était pas très présente sur les agendas sociaux ni politiques en Belgique: il n'y avait pas de crise, pas de pression forte de la part des ONG's. La problématique a été gérée principalement par les instances européennes (EFSA & European Commission). Les institutions belges pour leur part sont longtemps restées dans l'attente de la décision européenne: en décidant d'interdire l'usage du BPA dans les biberons en polycarbonate - contrairement aux conclusions de l'EFSA, mais sans rencontrer d'opposition marquée du secteur industriel concerné - les autorités politiques (belges et européennes) ont entrepris une démarche simple et symbolique, sans pour autant prendre en considération les incertitudes réelles qui caractérisent cette problématique (extension de l'exposition; impact).

Cette décision a été prise avec le soutien des scientifiques (le Conseil Supérieur de la Santé), mais sans résulter d'un réel débat social (par exemple autour des risques dérivés suite à l'utilisation d'autres matériaux synthétiques pour les biberons). Il eut été possible de mettre en débat et en perspective les incertitudes quant à l'étendue des risques provoqués par une exposition multiples à des cocktails de perturbateurs endocriniens, mais ce ne fut pas le cas. Les études sur la gestion des risques complexes (pollution de l'air, ondes électromagnétiques, BPA) ont permis de développer une série de propositions pour améliorer leur gouvernance, en tenant compte du caractère hybride de l'incertitude à gérer pour les responsables politiques.

PRINCIPALES CONCLUSIONS/RECOMMANDATIONS

Ces risques ne sont pas seulement scientifiques et techniques, ils sont aussi sociaux, ou mieux encore, ils sont "socio-techniques". La question centrale devient : est-il possible d'organiser un processus décisionnel capable de gérer les nécessaires arbitrages politiques à la fois sur le cadrage de la problématique elle-même et sur les alternatives de gestion? Concrètement, il est important de souligner l'importance du rôle d'un point central du projet, celui joué généralement par l'administration publique, pour assurer la co-production, la mise à disposition



SCOPE – Résultats

Une démarche d'évaluation intégrée comme outil d'interface entre science et politique pour la gestion des risques (environnementaux)

et l'organisation de la connaissance et de l'information et pour assurer l'avancement du processus. Il est surtout important de mettre en place une **plateforme** chargée de d'assurer le cadrage et la définition de la problématique, et de mettre en avant les éléments clés à évaluer :

- Examiner le réseau d'apprentissage (**learning network**) lié à cette problématique, en analysant les secteurs politiques affectés ou impliqués dans la question santé- environnement considérée. Une analyse du réseau des parties prenante est importante avant de préciser qui est invité à prendre part au processus, à travers différents secteurs politiques,
- Examiner les bases de données **d'information disponibles** avant de proposer une approche intégrée, qui prenne en considération aussi bien les dimensions scientifiques (y compris les incertitudes) que techniques (alternatives de gestion, analyses coût/bénéfice) ainsi que les propositions des parties prenantes. Les responsables politiques se procurent les informations en provenance des scientifiques, des organisations de stakeholders, des acteurs économiques, et du public, mais aussi de l'administration et des fonctionnaires, et ils sont conscients des contraintes structurelles et institutionnelles. Un processus d'information transparent contribue à une meilleure prise de décision.
- Initier la gestion du processus : définir qui est le porteur de projet, et organiser les interactions entre les administrations, entre administrations et cabinets, entre administrations et scientifiques, entre administrations, scientifiques et le public. Les informations disponibles doivent être mises à disposition et communiquées à tous les stakeholders, engagés dans des processus de communication et d'interactions qui contribuent à élargir leur connaissance et leur compréhension de la problématique;
- Organiser des interactions en boucle, de façon itérative: les informations mobilisées dans une arène peuvent être reprises dans d'autres fora. Un équilibre entre acceptabilité - incertitude devrait s'établir.
- Progresser et conclure : dans l'ensemble du cycle politique, conclusion et décisions peuvent être remises en question quand le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre donnent des signaux négatifs ou quand de nouvelles connaissances ou d'autres problématiques doivent à leur tour être prises en compte.
- Assurer une distribution des ressources qui soit à la fois efficiente et socialement appropriée, ainsi qu'une gestion des risques résiduels.

Enfin, une évaluation de la démarche de précaution est indispensable pour assurer les conditions de confiance du public face au processus décisionnel, et contribuer à l'acceptabilité sociale de la décision. Un processus décisionnel qui serait "précautionneux" doit être considéré comme une dynamique d'apprentissage double: d'une part, les autorités doivent prendre en compte les cadrages multiples - si nombreux dans nos sociétés pluralistes - particulièrement quand elles organisent les conditions d'arbitrage pour la gestion des risques. D'une autre coté, les citoyens doivent avoir les moyens, non seulement de comprendre mais aussi de s'approprier les décisions et ses conséquences, pour ensuite adopter les comportements adéquats pour assurer leur mise en oeuvre. Il s'agit de développer des processus de communication capables d'assurer ce double apprentissage. De nouvelles procédures sont en cours de développement, qui aident à la fois à rendre compte de la multiplicité des cadrages et à organiser la comparaison entre les différentes alternatives (e.g. **open process workshop; atelier scenarios; delphi**).

COORDONNEES

Coordinateur

Rudi Torfs

Vlaamse Instelling voor
Technologisch Onderzoek (VITO)
Integrale Milieustudies
Boeretang 200
B-2400 Mol
Tel: +32 (0)14 33.58.66/38
Fax: +32 (0)14.32.11.85
Rudi.Torfs@vito.be
<http://www.vito.be>

Promoteur

Catherine Zwetkoff

Université de Liège
Scientific and Public Involvement
in Risk Allocations Laboratory
(SPIRAL)
7, Boulevard du Rectorat
B-4000 Liège
Tel: +32 (0)4 366.30.12
Fax: +32 (0)4 366.29.82
czwetkoff@ulg.ac.be
<http://www.ulg.ac.be/spiral>

