

Principe de précaution: une polémique inutile

Alors que le vote de la loi sur la transition énergétique relance le débat sur la politique environnementale, le « principe de précaution » est contesté par l'ancien président Nicolas Sarkozy et certains députés. Deux chercheurs déplorent l'absence de prise en compte du véritable enjeu : l'évaluation des risques

Sortir du tête-à-tête entre démagogues et lobbies

PAR NICOLAS TREICH

Formulé lors de la déclaration de Rio et du traité de Maastricht en 1992, le principe de précaution est entré dans la législation française en 1995, puis dans la Constitution en 2005. Selon l'article 5 de la Charte de l'environnement, « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Le 27 mai, le Sénat a voté à une large majorité une proposition de loi constitutionnelle visant « à équilibrer le principe de précaution » afin qu'il ne soit pas « perçu comme un frein aux activités de recherche et de développement économiques ». A l'Assemblée nationale, une proposition du député de l'Oise (UMP) Eric Woerth cherche même à le supprimer de la Constitution.

Que penser de ces propositions ?

L'ambition de la précaution est d'agir sur le risque, même en présence d'incertitude scientifique, et donc de rejeter l'idée que l'incertitude scientifique est un prétexte pour ne rien faire. En présence d'un risque possible, il peut en effet être catastrophique d'attendre les progrès de la connaissance. En ce sens, l'idée du principe de précaution apparaît tout à fait louable, notamment après les affaires de l'amiante ou du sang contaminé. D'un autre côté, il n'y a pas de sens à refuser ou retarder des innovations afin de prévenir un risque fantôme. L'application du principe de précaution renvoie ainsi au rapport temporel entre la décision et la connaissance, et à la tension inévitable entre deux erreurs possibles, agir trop tard trop faiblement, ou agir trop tôt trop fort.

En pratique, le principe de précaution n'est pourtant pas utile pour gérer cette tension. Aucune loi n'a été déclarée anticonstitutionnelle sur sa base, et il ne nous dit pas comment procéder concrètement en situation d'incertitude scientifique. De par son histoire et sa popularité, il a surtout une signification symbolique. Il est souvent invoqué par des associations refusant une nouvelle technologie, ou par des décideurs politiques désignant à une population inquiète. Face à cette force démagogique s'opposent la puissance

Nicolas Treich est chercheur à la Toulouse School of Economics

des lobbies industriels et les conséquences possibles sur l'emploi.

Mais rien ne garantit que ce jeu de pressions n'aboutisse à adopter les décisions souhaitables pour la société. Parfois, nos décideurs vont très loin pour prévenir des risques qui angoissent une partie de la population, comme dans le cas de la vache folle, des vaccins contre la grippe A (H1N1) ou des antennes-relais. A contrario, ils tardent à mettre en œuvre une régulation efficace de certains risques quand ceux-ci affectent des groupes industriels bien organisés, comme les pesticides ou la pollution locale de l'air.

Comment améliorer notre système de gestion des risques ?

Je ne vois pas de meilleure réponse que de mobiliser l'expertise afin de comparer le plus rigoureusement possible les différents effets sanitaires, environnementaux, mais aussi économiques. Les modifications récentes votées par le Sénat vont d'ailleurs dans ce sens. Elles insèrent les mots « à un coût économiquement acceptable », visent à « assurer une meilleure évaluation des risques et une application adaptée du principe de précaution » par un recours « à une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire (...), conduite dans les conditions définies par la loi ».

L'ANALYSE COÛT-BÉNÉFICE

Mais à l'exception de certains domaines (infrastructures de transport, prévention des inondations), il n'existe pas, dans la loi française, de procédure obligatoire d'évaluation des coûts et des bénéfices des politiques publiques ; et il n'existe pas d'organisme indépendant chargé de suivre cette procédure d'évaluation. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ce recours à l'expertise est évoqué pour les risques de précaution, par définition les plus difficiles à évaluer.

Ce point a été souligné par Geneviève Fioraso, secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur et à la recherche, devant le Sénat le 27 mai : « Il est un domaine dont la France s'est dessaisie. Il s'agit de l'analyse coût-bénéfice, qui doit pourtant être la base des textes réglementaires et des argumentations des parties prenantes. Les interprétations catégoriques du principe de précaution sont l'expression d'un état de la société dans lequel l'analyse risques/bénéfices a été abandonnée, à la fois au plan collectif et au plan des décisions individuelles, au profit d'un rejet massif du risque. »

Il est urgent que la France définisse des outils d'évaluation. L'objectif est de rendre plus transparentes les décisions publiques, et de contraindre nos décideurs à mieux justifier leurs choix. Cela pourrait aider à réduire le lobbying et la démagogie politique, et améliorer la gestion de tous les risques, non seulement les risques de précaution, mais aussi les risques bien connus et familiers, qui font souvent bien plus de victimes. ■

La prudence peut être plus rentable que l'inaction

PAR THIERRY WEIL

Certains décrivent le principe de précaution, qui entraverait l'activité économique et empêcherait l'innovation. Ils proposent de le retirer de la Constitution ou de l'équilibrer par un principe d'innovation.

Or la liberté d'innover est déjà garantie par la Constitution. De plus, les objectifs de précaution sont globalement équivalents dans la plupart des pays développés et ne pénalisent pas spécifiquement la France.

Enfin, la précaution s'avère en général plus rentable que l'inaction. D'où viennent alors les contraintes qui décourageraient l'initiative économique, plus chez nous que chez nos voisins ? Pas du principe de précaution, mais d'une difficulté à bien réglementer, tout particulièrement en situation d'incertitude.

L'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, partie intégrante de notre Constitution, consacre la liberté d'entreprendre, donc d'innover. « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. » C'est sur ce seul fondement que le législateur peut et doit policer des activités qui mettent en danger d'autres membres de la société, les privant de leur « droit naturel » à la sûreté (article 2).

Ainsi la loi exige que les conducteurs d'automobiles montrent une compétence suffisante (permis de conduire), entretiennent leur véhicule (contrôle technique) et souscrivent une assurance afin d'indemniser ceux qui subiraient des dommages.

Le principe de précaution étend l'obligation d'agir pour prévenir des dommages graves et irréversibles aux cas où ces dommages ne sont pas certains, mais fortement plausibles. Il impose des procédures d'évaluation des risques, afin de vérifier que les mesures « provisoires et proportionnées » sont justifiées, et sinon d'y mettre fin.

La plupart des sujets de précaution font l'objet d'un accord européen ou international. S'il existe dans certains domaines des exigences différentes entre les Etats-Unis et l'Europe, le niveau moyen global des objectifs de la réglementation est similaire (Jonathan

B. Wiener, *The Reality of Precaution: Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*. Londres, Routledge, 2011) : les Etats-Unis sont plus permissifs sur les OGM ou le commerce des armes, plus restrictifs sur le tabac ou l'agrément des médicaments. Les objectifs de précaution n'induisent donc pas d'écart de compétitivité notable entre pays développés puisqu'ils sont de même ampleur.

Par ailleurs, des études montrent que la précaution est en général plus rentable que l'inaction (*Late Lessons from Early Warnings: Science, Precaution, Innovation*, Agence européenne de l'environnement, 2013). Le coût des mesures qui se sont avérées rétrospectivement inutiles ou excessives est dérisoire par rapport aux coûts induits par des réactions trop lentes face à un risque controversé.

LE PUBLIC ET LES JUGES ÉCHAUDÉS

Qu'on songe au retard pris dans la lutte contre le tabagisme, au désamiantage coûteux de bâtiments construits à une époque où de fortes présomptions existaient déjà sur les dangers de l'amiante, ou surtout à la contrainte que nous léguons à nos enfants en les obligeant à gérer les conséquences d'un changement climatique que nous n'aurions pas su limiter à moindres frais.

Mais, si le principe de précaution est légitime et si les coûts qu'il induit sont raisonnables au regard de ceux qu'il évite, d'où vient le fait que nos industriels se disent paralysés par une réglementation beaucoup plus contraignante et instable qu'ailleurs ?

De ce que les décideurs publics sont soumis à l'énorme pression d'une population qui a perdu confiance dans la capacité de ses institutions à garantir sa sécurité, menacés par des poursuites pénales de plus en plus fréquentes, influencés par le lobbying de ceux que certaines règles favorisent et confrontés aux injonctions contradictoires d'administrations mal coordonnées.

Imaginons qu'un vaccin qui provoque, dans un cas sur dix millions, des effets indésirables soit le seul moyen connu de nous protéger d'une épidémie qui affecterait un pour cent des Français et causerait la mort d'une personne atteinte sur dix.

Tout responsable de santé préférerait mettre 6 personnes en danger pour éviter que 600 000 ne tombent malades et que 60 000 ne meurent. Cependant, ceux qui auront évité la maladie grâce au vaccin l'ignoreront, tandis que les six individus lésés ou leurs proches demanderont légitimement des comptes à ceux qui auront décidé la vaccination et qui devront passer des années à démontrer à la justice pénale et civile qu'ils n'ont pas démérité (il s'agit ici d'une décision de prévention et non de précaution, les données étant supposées connues, et il devrait être possible aux malades non vaccinés d'attaquer

LES DÉCIDEURS PUBLICS SONT SOUMIS À L'ÉNORME PRESSION D'UNE POPULATION QUI A PERDU CONFIANCE DANS LA CAPACITÉ DE SES INSTITUTIONS À GARANTIR SA SÉCURITÉ

l'administration pour sa coupable inaction. Mais il est plus facile de rechercher la responsabilité de l'auteur d'une action que des multiples fauteurs d'une inaction collective).

Or le public et les juges sont d'autant moins enclins à présupposer leur bonne foi qu'ils sont échaudés par de trop nombreux cas où les institutions ont failli à leur devoir de vigilance. N'a-t-on pas autorisé la commercialisation du Mediator ? Laisse-t-on construire des habitations dans des zones connues comme inondables à la Haute-Saône ? Tardé à interdire aux Antilles la chlordécone, depuis longtemps prosaïte ailleurs ?

Pour éviter les dommages graves pour la santé publique ou l'environnement sans entraver l'activité économique, il nous faut comprendre et corriger les mécanismes qui poussent, apparemment plus en France qu'ailleurs, à une réglementation inadaptée qui gêne beaucoup sans protéger efficacement.

Un témoin industriel explique ainsi qu'une même autorisation d'extension d'usine prend cinq fois moins de temps en Allemagne, mais lui impose le respect de critères plus exigeants. Elaborer une bonne décision suppose de répondre aux inquiétudes d'une population désorientée et méfiante, comprendre les angoisses des décideurs harcelés, prendre en compte les contraintes des industriels, tout en résistant aux pressions intéressées.

C'est déjà difficile lorsque toutes les connaissances nécessaires à l'évaluation des coûts et bénéfices des diverses options sont disponibles. Ça l'est plus encore en situation d'incertitude ou de controverse.

La mise en œuvre d'un processus de réglementation efficace est ardue, mais les errements actuels ne sont pas dus au principe de précaution, bouc émissaire facile pour ceux qui voudraient une réglementation plus permissive. Ne nous trompons pas de combat. ■

Thierry Weil est professeur à Mines Paris Tech, coauteur d'une note de La Fabrique de l'industrie, « Précaution et compétitivité: deux exigences compatibles? », Presse des Mines, septembre 2014

NOS INDUSTRIELS SE DISENT PARALYSÉS PAR UNE RÉGLEMENTATION BEAUCOUP PLUS CONTRAIGNANTE ET INSTABLE QU'AILLEURS

Le Monde
sur
RMC
INFO TALK SPORT

POUR DÉMÊLER LE VRAI DU FAUX...
LES DÉCODEURS DU MONDE
CHAQUE MATIN À 7H25
avec Jean-Jacques Bourdin dans "Bourdin Direct"

À retrouver aussi sur LeMonde.fr/decodeurs et rmc.fr

BOURDIN
DIRECT
EN SIMULTANÉ SUR
RMC
DÉCOUVERTE HD24
6H - 8H30