Précaution et compétitivité : deux exigences compatibles ?

Alain Grangé-Cabane et Brice Laurent

La Fabrique de l'industrie
laboratoire d'idées

Précaution et compétitivité : deux exigences compatibles ?

par Alain Grangé-Cabane et Brice Laurent

Résumé exécutif

Le principe de précaution est parfois décrié comme constituant un obstacle au développement des innovations voire de l'activité industrielle. Davantage que l'usage juridique de ce principe, c'est son invocation abusive par des groupes qui contestent certaines technologies, nouvelles ou non, ou son application maladroite qui peuvent être source de perturbations pour les entreprises.

La Fabrique de l'industrie a réuni en 2013, sur ce sujet, un groupe de travail composé notamment d'industriels, de scientifiques, d'experts du développement durable. Il est apparu, au fil des auditions de nombreuses personnalités, que le problème venait moins du principe de précaution lui-même que d'une exigence de sécurité de plus en plus affirmée des consommateurs ou des citoyens ainsi que d'une perte de confiance envers les institutions chargées d'assurer leur protection. Certaines entreprises ont su bien prendre en compte cette préoccupation et y répondre, afin de restaurer un dialogue plus confiant avec leurs clients ou riverains. Elles ont même su transformer cette capacité en avantage compétitif.

Un principe méconnu, souvent invoqué abusivement

Le principe de précaution s'inscrit dans une tradition de prudence bien ancrée dans certaines industries comme le transport aérien, la pharmacie ou la chimie. En tant que principe de droit, il oblige les pouvoirs publics, lorsque des incertitudes empêchent d'apprécier les bénéfices et les risques d'une décision, à prendre des mesures provisoires et proportionnées aux risques suspectés et à agir pour mieux évaluer ceux-ci. Le régulateur doit ainsi éviter que l'environnement soit mis en danger par des acteurs contre qui il serait difficile de se retourner en cas de dommage.

L'introduction du principe de précaution dans la Constitution a été un acte symbolique, destiné à manifester la sensibilité du chef de l'État d'alors aux préoccupations environnementales. En pratique, aucune loi à ce jour n'a été déclarée inconstitutionnelle sur la base du principe de précaution et son invocation par la jurisprudence reste prudente et limitée. En revanche, le principe de précaution est très souvent évoqué, mais souvent à mauvais

escient, soit par des groupes militants souhaitant s'opposer à l'usage d'une technologie ou d'un produit, soit par des décideurs politiques et administratifs désireux de se protéger contre toute mise en cause. Ce n'est pas le principe de précaution au sens juridique du terme, mais l'inquiétude exprimée par des citoyens ou des consommateurs devant certaines technologies et l'écho médiatique de cette inquiétude dans le grand public qui poussent les politiques ou l'Administration à produire des règles qui sont pour les industriels une source de contraintes et de coûts.

Une France plus frileuse que ses partenaires ?

Ces contraintes sont souvent jugées plus lourdes en France qu'ailleurs. Cependant, une analyse fine montre que la situation est variable selon les sujets. On peut certes opposer une Europe frileuse à une Amérique aventureuse dans le domaine des OGM[1] ou des armes à feu, mais à l'inverse la France apparaît plus libérale sur le tabac, le nucléaire ou les particules diesel. Les Allemands, quoique réputés très soucieux de la compétitivité de leur industrie, ont tout de même décidé de sortir du nucléaire et d'opter pour des sources d'énergies jugées plus rassurantes.

En France, des enquêtes révèlent un certain morcellement de la société en groupes aux attitudes très différentes vis-à-vis des nouveautés technologiques et de la foi dans le progrès. Ces enquêtes montrent aussi que ces groupes tendent à s'éloigner les uns des autres au fil du temps.

L'expression souvent virulente de certains publics inquiets vient surtout du manque de confiance dans les institutions chargées d'assurer la sécurité des personnes et de l'environnement. Cette défiance, résultat de l'accumulation de crises mal gérées, révèle la difficulté des pouvoirs publics à organiser les concertations souhaitables et à prendre les mesures judicieuses lorsqu'apparaît une situation d'incertitude.

La gestion de l'incertitude

La gestion des risques majeurs, à plus forte raison en situation d'incertitude scientifique, pose de lourds problèmes aux pouvoirs publics.

---

1 - Vous retrouverez en annexe une étude de cas sur la gestion publique des OGM en France.

- Comment évaluer ce qui constitue une « action mesurée » adaptée à la situation, quand on en ignore les bénéfices et les risques ou que les publics concernés par les bénéfices et ceux qui subissent les risques ne sont pas les mêmes ?

- Comment faire passer des messages rigoureux sur le plan scientifique, utilisables par les pouvoirs publics et compréhensibles par les non spécialistes ?

- Comment entendre les préoccupations des non-experts et les faire participer au débat ?

- Comment donner aux entrepreneurs une visibilité suffisante pour qu'ils puissent investir, tout en conservant une capacité de réaction aux nouvelles informations ?

- Comment garantir au consommateur européen un bon niveau de protection, dans le cadre des règles du commerce international, sans défavoriser les producteurs européens ?

Pour répondre à ces questions complexes, il faut mettre en place des procédures, des structures et des instruments adaptés. Il s'agit de revoir le fonctionnement des pouvoirs publics dans les sociétés contemporaines, où les situations où règne l'incertitude prennent une place croissante et où des publics non-experts expriment une volonté grandissante de participer à la prise de décision. Cela implique notamment d'organiser au mieux l'expertise sur les connaissances disponibles et d'améliorer le débat sur ce qui constitue une « action mesurée », en permettant une participation de non-experts. Il faut ensuite pouvoir organiser une action cohérente, suivie, efficace et réactive, capable de prendre en compte de nouvelles informations sur les risques.

La difficulté qu'ont aujourd'hui les pouvoirs publics à s'adapter à ce nouveau contexte peut les conduire à des décisions contestables ou incohérentes, voire à une absence de décision. Supposons que la menace d'une épidémie motive une campagne de vaccination puis que la menace se dissipe du fait de l'évolution de la maladie. Va-t-on annuler la campagne dont l'utilité est devenue douteuse ? Va-t-on rétrospectivement reprocher aux autorités qui ont choisi d'acheter des vaccins lorsque cette décision semblait la plus opportune d'avoir engagé une dépense inutile ? Des commentateurs mal intentionnés joueront-ils sur une appréciation rétroactive du risque qui surestimera la probabilité du scénario qui s'est effectivement produit ? Les décideurs sont taxés tantôt de négligence coupable, tantôt de frilosité excessive, ceci aussi longtemps que le public ne fera pas confiance aux institutions chargées de le protéger.

Ce défaut de consensus autour de la gestion des risques incertains est entretenu, d'un côté, par les « marchands de doute » qui jouent sur l'absence de certitude pour réfuter la possibilité d'un danger et s'opposer à des actions objectivement raisonnables et, d'un autre côté, par des activistes qui contestent les dispositifs de dialogue voire sabotent les débats – comme cela s'est produit dans le cas des nanotechnologies ou de l'enfouissement des déchets radioactifs[2]. Les médias participent parfois à la confusion et à la défiance, en mettant sur le même plan deux opinions opposées sans indiquer la nature ou le poids, parfois très différents, de leurs arguments. Ils n'échappent pas toujours à une attirance pour le sensationnel, ce qui peut les conduire à privilégier les messages les plus alarmistes.

En résumé, les pouvoirs publics sont confrontés aux demandes pressantes de publics inquiets mais sont mal équipés pour adopter des mesures pertinentes et acceptées. Ils produisent une accumulation parfois désordonnée de règles contraignantes pour les individus ou pour l'activité économique, sans que leur application produise toujours la sécurité attendue.

Comment certains industriels font face à l'exigence de précaution

L'exigence de précaution émanant du public et les difficultés éprouvées par les autorités pour mettre en place des dispositifs permettant d'y répondre créent un contexte que les industriels doivent prendre en compte.

Ces derniers, pour la plupart, ont depuis longtemps développé un savoir-faire en matière de gestion des risques de leurs procédés ou de leurs produits. En outre, et puisqu'une partie du public reste inquiète malgré le foisonnement de réglementations protectrices, certains industriels ont développé divers dispositifs de dialogue qui leur permettent de mieux prendre en compte les préoccupations de leurs interlocuteurs, de montrer leur maîtrise des risques et de restaurer la confiance des parties prenantes.

L'exigence de la société de voir réduire les risques liés à la production et à la consommation peut aussi être une source d'innovation et conférer un avantage compétitif aux entreprises qui y répondent mieux que leurs concurrentes. Une réglementation exigeante peut même parfois évincer des concurrents moins crédibles.

---

2 - Vous retrouverez en annexe deux études de cas détaillées sur la gestion publique des nanotechnologies et des déchets nucléaires en France.

En résumé, la demande de sécurité de la société se renforce, indépendamment de son éventuelle traduction juridique. Les industriels peuvent y répondre et en tirer avantage. Les pouvoirs publics doivent montrer leur capacité à faire face à des risques incertains et rétablir un bon niveau de confiance, tout en veillant à ce que la réglementation qu'ils produisent et font appliquer reste efficace et n'entrave pas inutilement l'activité économique ou l'innovation.