

Les pratiques européennes de la précaution

Jean Koechlin, Konrad VonMoltke, Claire Weill

Introduction

Le principe de précaution trouve son origine dans les évolutions et les prises de conscience qui ont marqué la seconde moitié du vingtième siècle : la finitude de notre planète et de ses ressources et une vision de plus en plus critique de la science et de la technique. Après plusieurs accidents industriels majeurs, les applications des travaux scientifiques et les développements techniques qu'ils permettent n'apparaissent plus comme totalement maîtrisables.

Les pollutions que génère l'activité économique sous toutes ses formes ainsi que les risques que fait peser la croissance rapide des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère nous amènent à constater la difficulté que la science rencontre à décrire des phénomènes complexes. Il en est ainsi des rapports de cause à effet entre l'émergence ou la recrudescence de certains risques sanitaires et alimentaires et des pollutions aux origines diverses ; ou encore de la prédiction, avec une précision suffisante pour orienter les politiques publiques (en termes d'amplitude, de localisation et d'horizon temporel), des effets du réchauffement climatique.

Toute décision politique de grande ampleur, qu'elle soit nationale ou supranationale, se fait toujours dans un contexte d'incertitude : les effets des politiques ne sont jamais totalement prévisibles et les données contenues dans les différents scénarios du futur - proche ou lointain - utilisées pour orienter une décision ou une stratégie sont par essence incertaines. En situation de précaution il se trouve que, d'une certaine façon, les incertitudes se cumulent. La gestion de risques potentiels implique dès le départ la conscience du caractère éventuellement dangereux à terme des conséquences des décisions. En outre, les questions à traiter se posent, bien souvent, du fait de la mondialisation de nos systèmes de relations et d'échanges, à une échelle supranationale. Par ailleurs, certains choix peuvent être irréversibles, qu'il s'agisse de recourir à l'énergie nucléaire, ou de généraliser la production et la commercialisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Qu'il s'agisse de prendre des décisions susceptibles d'obérer fortement les capacités des générations futures à satisfaire leurs besoins, comme celles liées à nos orientations en matière de choix énergétiques, ou de limiter les investigations et développements en matière de manipulations génétiques, nous sommes conduits à résoudre des questions de nature totalement nouvelle, pour lesquelles nos systèmes philosophiques et religieux ne nous sont

pas d'un grand secours. En effet, l'homme est devenu aujourd'hui capable de modifier l'humain ; par ailleurs, il exerce collectivement une influence sur son environnement à l'échelle de la planète et ce, de manière irréversible.

Le principe de précaution ne permet pas d'orienter très précisément une décision : qualifier un risque de « potentiel » signifie que l'état des connaissances scientifiques et techniques du moment ne permet ni de prouver l'existence de ce risque ni de conclure à son inexistence. Ce principe laisse par conséquent une large place à la décision politique, qui toutefois se doit de reposer :

- sur une expertise, la plus complète possible, qui rende compte de l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques et de leurs limites et qui permette d'évaluer a priori l'efficacité des politiques envisagées ;
- sur la consultation des différents interlocuteurs et acteurs concernés : entreprises, associations, collectivités locales ;
- sur la consultation des citoyens, en imaginant des modes de consultation permettant, en amont du processus décisionnel, de faire émerger les controverses, puis de révéler les préférences collectives.

Le principe a été mobilisateur au sein de la communauté internationale lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio, en 1992. Depuis, le terme de précaution apparaît inscrit dans de nombreux textes internationaux, mais il y est souvent présent dans le préambule et n'est donc pas juridiquement contraignant à l'exception notable de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. En outre, les acceptions du principe de précaution dans les juridictions communautaires et européennes et dans les juridictions internationales se sont avérées très différentes. Ainsi, l'émergence de plusieurs différends à l'Organisation mondiale du commerce opposant l'Union européenne aux Etats-Unis et au Canada a cristallisé une divergence de vues entre les Nord-Américains et les Européens sur le recours à la précaution. Pour les uns, il s'agirait d'une mesure restrictive aux échanges déguisée, et apparaîtrait dangereux à ce titre. Pour les autres, il s'agirait en revanche d'un principe fondateur pour la société.

En Europe, le principe de précaution a acquis le statut d'un nouveau principe dans le droit communautaire en matière d'environnement lors de son inscription dans le Traité de l'Union européenne. Une diversité de doctrines juridiques s'est toutefois plus ou moins développée selon les pays de l'Union, pour partie fonction de l'ancienneté d'apparition du principe, mais aussi de son niveau d'inscription dans les textes et de son champ d'application. Ceci se traduit par une variété d'applications qui peut être source d'instabilité juridique, dont les conséquences économiques ne sont pas facilement maîtrisables. L'échelle européenne illustre les difficultés de disposer d'une expertise commune la plus légitime possible et de partager la responsabilité politique entre les Etats et l'Union.

Lors des deux dernières décennies, plusieurs crises majeures (ESB, VIH...) ont mis en évidence des dysfonctionnements significatifs dans l'appréhension et la gestion des risques. Chaque pays a réagi en mettant en place ou en modifiant des processus d'évaluation des risques, des mécanismes et des structures institutionnelles pour préciser les responsabilités, prendre en compte les attentes sociétales et permettre la décision publique en situation d'incertitude. Ceci en fonction de sa culture propre, scientifique, administrative, politique, juridique et sociale. Les évolutions constatées sont diverses et le paysage européen est loin d'être stabilisé.

Afin de tenter de dessiner un panorama des pratiques de la précaution en Europe, plutôt que de choisir une approche au cas par cas (ESB, OGM...) ou encore par domaine, nous avons privilégié une approche transversale permettant de bénéficier des acquis dans chacun des domaines concernés. Parmi les problématiques importantes que soulève la mise en oeuvre de la précaution, nous abordons dans ce texte trois d'entre elles.

1. Quels peuvent être, d'une manière très générale et indépendamment des spécificités nationales, les apports de la science et de l'expertise scientifique dans la mise en oeuvre d'une politique de précaution ? Comment cela se traduit-il dans un processus d'expertise à fins de décision publique ?
2. Quelle est la nature des questions que pose – au niveau national et européen – la recherche d'une évaluation des risques la plus indépendante possible du politique et des pressions socioéconomiques ?
3. Quelles sont les structures qui, au sein de l'appareil d'Etat, exercent un contrôle sur le pouvoir politique et qui, associées aux pratiques d'expression de la demande sociale, dessinent le contour de la responsabilité politique en matière de précaution ? Quelles conséquences pour l'élaboration de politiques européennes de la précaution ?

1. Le statut et le rôle de la science et de l'expertise de scientifiques pour la décision publique

Recherche et expertise, quels liens, quelles différences ?

Née de la demande sociale, l'expertise a à sa disposition les outils de la science et de la technique. Contrairement au chercheur, l'expert ne peut pas formuler ses questions indépendamment d'une demande externe, qui sort du cadre de la science : on attend en effet de lui des réponses opératoires. La science quant à elle fonctionne sur des modes et des types de questionnement fondamentalement différents de ceux du politique. Opérant par exploitation de données existantes, scientifiques ou techniques, l'expertise est toujours interprétative. On peut toutefois éventuellement arguer d'une continuité entre les deux pratiques. Si, le plus souvent, l'expertise ne produit pas de connaissance scientifique, elle peut être, par contre, à l'origine de nouvelles recherches à un moment précis. Elle peut également conduire à la constitution de corpus de données nécessaires à l'analyse des problèmes posés, données qui bien souvent, sortent du cadre du laboratoire pour caractériser des processus de production, de conditionnement et de transport, par exemple de produits alimentaires.

Les limites de la science et de l'expertise de scientifiques pour la décision publique

L'obligation de recherche est souvent citée comme l'une des mesures premières en situation de précaution. Or, la recherche scientifique progresse à un rythme extrêmement lent comparé à la vitesse de diffusion de nouveaux produits, à l'accélération de nos modes d'échanges, et de nos capacités de pollution irréversibles de la planète. Si elle peut contribuer à faire progresser les connaissances et entretenir un terreau pour l'innovation, elle ne pourra au mieux résoudre que très partiellement certaines des questions fort complexes qui émergent aujourd'hui, et pas en temps voulu.

Il importe de distinguer évaluation du risque et expertise d'origine scientifique et technique¹. En effet, le repérage des risques s'effectue par une grande diversité d'individus et d'acteurs ; il peut notamment s'agir d'usagers directement concernés par les effets de certains phénomènes, processus. Plus fondamentalement lorsque l'on demande à des scientifiques d'évaluer des risques ou a minima d'en préciser la nature (risques potentiels), ils le font dans le cadre d'hypothèses qui sont pour une grande part extérieures à leur domaine de compétence. C'est le cas, par exemple, des climatologues qui intègrent des scénarios d'émissions de gaz à effet de serre² dans leurs modèles de prévision. C'est aussi vrai chaque fois qu'il est nécessaire de prendre en compte les préférences comportementales des individus (conduite automobile, alimentation...). Il n'en demeure pas moins que les scientifiques ont toutefois pleinement joué un rôle dans l'alerte pour les questions environnementales globales, comme la disparition de la couche d'ozone et le changement climatique.

L'incertitude scientifique conduit à distinguer deux niveaux d'expertise

En situation de précaution, le politique est conduit à décider dans un contexte où coexistent des incertitudes de différentes natures.

- Les incertitudes qui proviennent du caractère incomplet des connaissances scientifiques, qu'elles concernent la compréhension des phénomènes ou l'incapacité de collecter certaines données nécessaires à cette compréhension. Dans certains cas, ces incertitudes peuvent être, pour tout ou partie, irréductibles, car elles sont inhérentes aux problèmes ou objets scientifiques considérés. C'est le cas par exemple du système climatique, pour lequel la nature non linéaire de certains processus internes ne permet de prévoir les effets des gaz à effet de serre sur l'évolution du climat que dans une gamme assez large pour certains paramètres comme par exemple l'accroissement de température moyenne du globe. Pour les phénomènes extrêmes comme les tempêtes ou les cyclones, les incertitudes sont encore beaucoup plus grandes en termes de probabilité d'occurrence et d'intensité. C'est également le cas en matière de toxicologie, pour l'étude de dangers liés à certains polluants chimiques véhiculés par l'air ou par l'eau, ou à certains rayonnements, pour lesquels l'étude de faibles doses et la détermination de l'existence – ou non - d'un seuil d'exposition dangereux se heurtent à d'énormes difficultés méthodologiques.
- Les incertitudes inhérentes à tout exercice de prospective : par exemple, des projections de données ayant trait à la démographie, aux ressources en eau, aux combustibles fossiles, aux évolutions migratoires, seront porteuses d'incertitudes croissantes lorsque l'horizon temporel considéré est plus lointain et/ou que les données considérées sont fortement sensibles à des processus instables. Citons à cet égard les questions de migrations transfrontalières, provoquées par des tensions sur les ressources naturelles et / ou des crises géopolitiques.

Afin de tenir compte au plus près de cet état de fait, il importe que le politique puisse s'appuyer sur une expertise scindée en deux niveaux distincts.

Un état des connaissances existantes de manière consensuelle, tout d'abord. Tout particulièrement pour les sujets faisant l'objet de controverses, la puissance publique

¹ B Chevassus-au-Louis, Conférence au Colloque AGORAL, mars 2002.

² Construits sur des hypothèses de croissance démographique, de croissance économique, d'évolution technologique, etc.

doit attendre des experts qu'ils s'accordent sur un ensemble de connaissances, de données objectives. A cette fin, le décideur se doit de convoquer un collège d'experts compétents, représentant le spectre des intérêts et des opinions en présence et des disciplines requises ; et les placer dans les meilleures conditions d'indépendance possible vis-à-vis des pressions qu'ils sont susceptibles de subir.

Plusieurs avis, propositions ou scénarios pourront ensuite être proposés et argumentés par les experts, cela sans qu'un consensus soit nécessairement recherché. L'important ici est de chercher à ne pas se limiter à une seule issue ou à une seule image de l'avenir³

La distinction claire entre deux niveaux d'expertise se justifie pleinement pour l'expertise d'origine scientifique et technique. Elle peut également s'appliquer à toute expertise ayant trait à une matière facilement objectivable. Cependant, cette distinction peut s'avérer plus théorique pour d'autres types d'expertise plus normative, de nature économique ou juridique. Cela étant, chaque fois qu'une grande pluralité d'avis d'experts peut être attendue, il importe de cerner au plus près la nature des divergences. A cette fin, demander aux experts une contribution commune, reconnue et endossée par chacun d'entre eux, assortie éventuellement d'avis divergents, apparaît être une ligne de conduite robuste.

2. Les autorités indépendantes

Indépendance : de quoi s'agit-il ?

Il s'agit de créer des structures émettant des avis les plus indépendants possibles du pouvoir politique, qui conserve quant à lui toute latitude dans sa prise de décision. Ces structures étant une émanation de l'Etat, elles doivent toutefois s'inscrire dans l'ensemble du dispositif administratif, quand bien même elles constituent une innovation institutionnelle. Elles sont donc le résultat d'une tension entre recherche d'indépendance vis-à-vis du politique, d'une part, et nécessaire intégration dans la structure administrative, d'autre part. Les agences publiques récemment créées dans les différents pays européens en charge pour tout ou partie de missions d'évaluation des risques et d'information ne peuvent donc structurellement prétendre à l'indépendance. En revanche, l'indépendance de leurs avis peut être recherchée à travers le processus et les procédures d'élaboration de l'expertise qu'elles délivrent : sélection des experts, déclarations d'intérêts, de fonctionnement des comités d'experts, modes de rédaction et de signature des avis, publicité systématique de ceux-ci... Remarquons enfin que la nature des missions délivrées aux agences joue un rôle crucial dans leur capacité d'indépendance.

Séparation des fonctions

Le débat portant sur l'articulation des fonctions d'évaluation, de gestion et de contrôle des risques est à l'évidence directement lié à celui sur l'indépendance des avis émis par les agences d'expertise. Le choix d'une séparation non seulement fonctionnelle mais aussi structurelle présente des avantages et des inconvénients. D'une part, une bonne connaissance mutuelle des structures qui assurent l'évaluation et la gestion est nécessaire dans une optique

³ Il peut toutefois exister des situations où, après analyse, un seul choix s'impose. C'est le cas pour certaines mesures de prévention.

d'action ; d'autre part, il importe que le politique puisse jouer pleinement son rôle d'intervention et de décision en aval des avis délivrés.

La séparation fonctionnelle, laissant coexister dans un même organisme des services distincts assurant les fonctions d'évaluation et de gestion peut alors apparaître comme la meilleure réponse au problème posé. Celle-ci peut toutefois apparaître insuffisante pour faire face à des situations où l'institution agit en tant que garante de la collusion des pouvoirs.

Les choix réalisés par les différents pays en la matière sont la traduction de doctrines qui ont pu fortement changer au cours du temps. L'Europe, à travers l'architecture de ses agences d'expertise opte aujourd'hui pour une séparation institutionnelle entre expertise et gestion des risques. Les Etats Unis s'éloigneraient plutôt de ce modèle dans la période récente.

Lorsqu'on évalue un risque en supposant que les mesures de contrôle et de gestion en vigueur – ou que l'on envisage de prendre – sont parfaitement appliquées, on est conduit à sous-estimer le risque réel. Plusieurs auteurs ont repéré cette difficulté, et parlent de risque théorique (Godard O.⁴) ou de limite asymptotique du risque (Chevassus-au-Louis B.⁵), par opposition au risque réel. Pour évaluer proprement ce dernier, il importe de faire appel à ceux qui sont susceptibles de participer à la mise en œuvre des décisions, tout particulièrement aux différents échelons des structures de gestion et de contrôle⁶. A la lumière de cette analyse, le choix européen actuel pour l'architecture de ses agences peut relever d'au moins deux raisons, l'une conjoncturelle, l'autre structurelle. La première serait l'expression de la volonté de rassurer les citoyens, suite aux crises sanitaires qui ont traversé l'Europe récemment. La seconde a trait à l'impossibilité de maîtriser au niveau communautaire l'application des politiques à l'échelle des Etats (Godard O.⁷).

Où se fait l'évaluation socio-économique des mesures ? Quel lien avec les autres formes d'évaluation ?

Remarquons que l'évaluation socioéconomique et celle de l'efficacité des politiques ex ante restent souvent pratiquées au sein des administrations. Là encore, les lieux et les modes d'exercice de cette expertise varient selon les Etats. Par-delà les origines multiples de ces différences, on peut penser qu'il y aurait intérêt à clarifier la pratique de ces expertises, et ceci pour deux raisons. Pour améliorer la lisibilité de l'ensemble du processus d'expertise, d'une part ; et d'autre part, afin de se donner les moyens nécessaires pour ne pas se limiter à des choix strictement guidés par des objectifs de court terme, non compatibles avec une politique de précaution.

3. Responsabilité politique

Le principe de précaution est un principe général (de gouvernance de l'environnement) en Europe, qui requiert l'exercice d'une grande sagesse de jugement de la part des décideurs politiques. Cependant, les structures mises en place pour garantir la responsabilité de ceux-ci

⁴ Godard O. « Risque théorique et risque réel » La Recherche, février 2001 (339), p 86.

⁵ Chevassus-au-Louis B. »L'analyse du risque alimentaire vers de nouvelles pratiques ». La revue du Lycée. Châteaubriand n°5.

⁶ Hermitte M.A., « Evaluation des risques et principe de précaution » Petites affiches 239, 30 novembre 2000.

⁷ Godard O. *ibid.*

ne sont pas différentes de celles qui encadrent des décisions réclamant une prudence moindre. De même que le principe de précaution fait partie intégrante de la structure de gouvernance, les mesures existantes pour garantir la responsabilité dans ce domaine ne sont pas différentes de celles qui s'appliquent à d'autres types de décisions. Elles varient d'un pays à l'autre en fonction de l'équilibre constitutionnel de chaque Etat.

La procédure administrative

Dans tous les pays européens, la procédure administrative est régie par des lois et des réglementations extrêmement développées, qui s'appliquent autant aux mesures de précaution qu'aux autres procédures administratives. Ces lois sont destinées à garantir le fondement légal de la prise de décisions, qui se doit par conséquent de reposer sur les avis d'experts disponibles ; et à lui assurer une transparence convenable, donnant aux parties intéressées des occasions suffisantes de se faire entendre. Pourtant, dans la réalité, les usages diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, reflétant la diversité des influences historiques qui ont façonné la culture administrative des juridictions respectives. Un des éléments les plus caractéristiques de ces traditions est la ligne qui sépare le contrôle exercé par le politique et la fonction publique. En France, le gouvernement repose sur le système des cabinets, avec une administration séparée jouissant d'une autonomie importante. Les ministres sont censés être membres du Parlement, mais n'y sont pas obligés. En Allemagne, des fonctionnaires « politiques » sont placés au plus haut degré de l'administration, où ils servent d'articulation entre le politique et la fonction publique. Les ministres y sont presque tous membres du Parlement. Le Royaume-Uni a une tradition de quasi-anonymat pour ses fonctionnaires et les ministres doivent être membres d'une des Chambres du Parlement. Aux Pays-Bas, les ministres sont les chefs de l'administration et ne sont pas tenus d'être membres du Parlement. L'Union européenne possède, quant à elle, une série de garanties institutionnelles similaires, très influencées à l'origine par les traditions administratives françaises, mais qui ont été modifiées par la suite pour refléter certaines autres coutumes dans les Etats membres.

Le contrôle parlementaire

Tous les pays d'Europe exercent une sorte de surveillance parlementaire, mais sous des formes très différentes. C'est au Royaume-Uni que l'on trouve les procédures les plus récentes et, de l'avis général, les moins efficaces. L'Allemagne dispose de procédures extrêmement développées pour la négociation préliminaire des mesures administratives essentielles avec des commissions parlementaires qui ont également le pouvoir de surveiller étroitement les budgets. La France et les Pays-Bas se situent quelque part entre les deux. Dans toutes les démocraties parlementaires, le gouvernement a besoin du soutien de la majorité parlementaire pour exister, ce qui fait du contrôle du Parlement le premier impératif d'un gouvernement compétent. Il va de soi que cet état de choses impose des limitations à l'exercice d'un contrôle parlementaire. En revanche, le Parlement européen a acquis une autorité croissante, mais celle-ci s'est concentrée sur l'approbation du budget (avec des implications évidentes sur le contrôle) et la législation. Dans les cas extrêmes, le Parlement européen peut forcer la Commission à démissionner, mais cela n'est guère vraisemblable dans le cadre de l'exercice normal de la discrétion administrative.

Le contrôle judiciaire

Le système judiciaire constitue une strate de surveillance supplémentaire, mais l'exercice de cette fonction, tout comme l'organisation des procédures judiciaires, diffère beaucoup d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, par exemple, la maladie de la vache folle n'a pas

entraîné de poursuites judiciaires contre les autorités administratives, alors qu'en France, l'affaire du sang contaminé a donné lieu à un procès retentissant. Les deux pays statuent, dans ce genre de cas, dans des cours de juridiction ordinaires, tandis que l'Allemagne possède un système de cours spéciales, qui ont pour seule fonction d'examiner les mesures administratives. Dans tous les pays, les particuliers ont accès aux tribunaux quand ils estiment que des mesures administratives les ont privés de leurs biens sans leur verser de juste dédommagement – mais les doctrines juridiques varient beaucoup en la matière, allant des traditions anglaises du droit coutumier aux clauses constitutionnelles allemandes stipulant que « la propriété implique des obligations sociétales », une disposition qui peut justifier des mesures administratives importantes.

La politique des groupes d'intérêt

Dans tous les pays de l'Union européenne, les groupes d'intérêt ont fini par jouer un rôle central dans la formation de la politique publique. Ce phénomène est particulièrement prononcé au niveau de l'Union européenne, où un degré de transparence moindre a pour conséquence une plus grande influence des groupes d'intérêt bien organisés. L'hypothèse sous-jacente est que les intérêts sont ainsi articulés de manière efficace et contribuent à la pleine discussion de tous les aspects de la plupart des décisions. C'est vrai en particulier dans le domaine des mesures de précaution où l'on peut escompter des mesures décisives quand un intérêt acquiert une importance primordiale, comme dans le cas des dommages forestiers liés aux pluies acides en Allemagne et dans celui de l'exposition au plomb causée par la présence de plomb dans l'essence au Royaume-Uni. Ou encore lorsqu'une mesure de précaution ne rencontre l'opposition d'aucun groupe d'intérêt important, ce qui se passe assez souvent dans le secteur agricole, parce que toutes les parties intéressées craignent plus un bouleversement du fragile équilibre des intérêts existants qu'elles n'espèrent obtenir des profits grâce à des innovations promettant des hausses de productivité spectaculaires.

La participation publique

La participation publique est un élément fondamental de la gestion de l'environnement à tous les niveaux. C'est l'un des moyens d'application essentiels des lois environnementales, rappelant que la qualité de l'environnement est l'affaire de tous et que les tentatives de limitation de l'action légale par la propriété ou la géographie se heurtent très rapidement à des problèmes fondamentaux. La participation publique joue aussi un rôle important dans les mesures de précaution, car elle crée un regard sur la responsabilité qui se place en dehors et au-dessus des instances de gouvernance habituelles. Les formes de participation publique varient suivant les pays, mais souvent de façon moins marquée que les autres instances de gestion, parce que leurs modes d'action sont relativement récents, s'influencent mutuellement et se sont fréquemment développés dans un cadre reconnu à l'échelle européen.

La liberté d'information et la transparence

Les lois qui garantissent la transparence des décisions en matière de précaution favorisent la responsabilité et forment souvent la base de la participation publique. La plupart des pays européens ont des traditions administratives qui protègent généralement les fonctionnaires du regard du public, lequel est plus attentif au Royaume-Uni, mais vigilant partout. Les nouvelles réglementations (souvent environnementales) qui régissent la transparence peuvent se heurter à ces traditions et même rencontrer une certaine hostilité chez les responsables concernés. Plusieurs pays – notamment les Pays-Bas et la France –

ont promulgué des réglementations sur la « liberté d'information », mais celles-ci ne sont pas utilisées aussi couramment qu'on pourrait l'imaginer et, dans la pratique, elles se sont beaucoup dérobées.

Ce bref examen de la responsabilité vis-à-vis des mesures de précaution en Europe montre la diversité des instances mises en œuvre, une variété qui laisse supposer que les décisions importantes peuvent s'accompagner d'un haut niveau de responsabilité. Toutefois, la pluralité des usages témoigne aussi d'une difficulté à obtenir des résultats homogènes d'un pays à l'autre, ce qui laisse, au niveau international, le soin de choisir entre deux stratégies, la coopération ou la segmentation. La coopération cherche à assurer une uniformité des résultats, basée sur des procédures communes. La segmentation accepte l'idée qu'une certaine diversité est inévitable, voire à certains égards, désirable, et que la perte d'efficacité (économique) qu'elle entraîne est tolérable et fait partie du prix à payer pour une prise de décision franche, démocratique et responsable.

Conclusion

Trouver des guides pour l'élaboration des politiques en matière de précaution est devenu nécessaire suite à l'émergence, depuis plusieurs décennies, d'enjeux politiques d'une nature nouvelle. Le principe de précaution apparaît comme une réponse politique, juridique et philosophique à la prise de conscience des effets néfastes de certains produits, types et modes de production ; de la pression négative de plus en plus forte qu'exerce l'activité humaine sur l'environnement local et global et sur les ressources naturelles. Le recul temporel nécessaire est aujourd'hui atteint.

Le principe de précaution conduit à repenser le rôle de la science et de la technique dans nos sociétés. En effet, la science qui nous éclaire sur les lois de la nature nous a également permis d'élaborer des objets nouveaux à travers des applications scientifiques, associées à des développements techniques, de plus en plus sophistiqués. Toutefois et parallèlement, la description des impacts des modes de vie et de consommation des pays industrialisés sur l'homme et son environnement peut être extrêmement complexe et échapper pour partie à la science. De ce fait, l'expertise scientifique ne peut ici que partiellement éclairer la décision publique. Celle-ci doit donc nécessairement s'appuyer sur d'autres formes d'expertise, sur la consultation de non-experts et plus largement de l'ensemble des acteurs concernés.

Face à ce constat, la période actuelle apparaît comme une période de transition où de nouvelles stratégies doivent être recherchées pour tendre vers un développement durable. Si toute politique de grande ampleur comporte sa part d'incertitudes, celles-ci n'ont peut-être jamais été autant explicitées (ce qui ne signifie pas nécessairement clarifiées) que dans les situations de précaution. La recherche de mesures à la fois proportionnées, progressives et éventuellement révisables est un enjeu important quand on connaît l'inertie des implications de certaines politiques, voire leur irréversibilité, aussi bien dans le domaine public que privé. L'application de ces mesures modifie en profondeur les modes de gestion des Etats qui de fait sont bien souvent réticents à les mettre effectivement en œuvre.

Dans ce contexte, les pays européens ont mis en place différentes modalités d'application du principe de précaution. Les différences résultent d'une part de la diversité culturelle dans l'appréciation de la place de la science et de l'expertise, de l'histoire institutionnelle des pays et d'autre part de l'origine de cette mise en place. En effet, celle-ci a chaque fois été effectuée

sous l'impulsion d'une crise - sanitaire, alimentaire ou environnementale - spécifique à chaque pays.

Les pays de l'Union doivent toutefois s'efforcer d'atteindre plusieurs équilibres, aujourd'hui bien repérés :

- entre les spécificités nationales et la coordination européenne,
- entre les décisions d'action ou de non action, en pesant les coûts et bénéfices de chaque option.

Il va de soi qu'il n'y a pas de procédure optimale vers laquelle les pays devraient converger. Toute procédure dépend en effet très fortement du contexte technique, culturel, politique et social dans lequel elle s'inscrit. La coexistence de décisions différentes dans les pays de l'Union n'a été soulevée formellement que pour les échanges marchands à cause des restrictions que le principe de précaution pouvait leur imposer. Cette coexistence a aussi des conséquences dans les domaines de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. Les risques induits ne sont pas limités par les frontières, ce qui peut rendre les décisions publiques inopérantes. La question de la responsabilité des Etats voisins est alors posée.

La reconnaissance par d'autres Etats de la décision prise par un Etat dans le cadre du principe de précaution ne va pas de soi. Cela supposerait qu'un ensemble de règles de procédures (organisation de l'expertise, organisation de la prise de décision) soit considéré comme suffisant. La Commission européenne a travaillé ce point.

La hiérarchisation des décisions publiques étatiques, communautaires et issues d'accords internationaux n'est pas résolue. Cette question est particulièrement importante au sein de l'Union européenne. Elle se pose à la fois pour la définition du risque, son expertise et pour le choix du niveau de risque acceptable. La mise en place de procédures collectives conduisant à des décisions conjointes apparaît inévitable. Au niveau international, la question est tout aussi prégnante et elle est une difficulté majeure de l'application du principe de précaution dans les accords internationaux.

C'est un véritable enjeu de mettre en place, au niveau national, des modalités de choix transparentes et légitimes agréant des connaissances scientifiques incertaines, dans un contexte où la révélation des préférences collectives est difficile et où les Etats sont peu habitués à ce type de décision. Cet enjeu devient délicat au niveau communautaire et international du fait de différences dans la définition du risque et dans le choix de son niveau acceptable. Comment tracer la voie vers une décision publique nationale transparente et responsable qui compose également avec celles des autres Etats ?

En matière de précaution comme vis-à-vis d'autres défis majeurs qui se posent à nous à l'horizon de ce nouveau siècle, le courage et la volonté politiques, assortis d'une capacité d'écoute et de révélation des préférences de nos sociétés mais aussi des mutations que connaissent leurs modes d'expression, leur éclatement à de multiples échelles – du local au global – apparaissent plus que jamais nécessaires.