



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 15/2004 | ENTREPRISES ET BIENS PUBLICS

Vers une évaluation de la mise en œuvre de la précaution en Europe

Synthèse

Konrad von Moltke (IISD)

Claire Weill (Iddri)

Claire Weill et Konrad von Moltke ont rédigé cette synthèse de l'atelier international sur les pratiques européennes de la précaution, organisé par l'Iddri, les 3 et 4 décembre 2002 à Paris.

La totalité des actes de cet atelier est disponible dans l'Analyse n°03/2004.

Ce texte n'engage que ses auteurs. En mettant ce document en ligne sur son site,

l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Tous droits réservés

Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs
et en aucune manière l'institution à laquelle ils appartiennent.
The views expressed in this document are those of the authors
and do not necessarily reflect the views of the institution they belong to.

© Iddri, 2004.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France
Téléphone : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org
Texte à télécharger sur www.iddri.org > publications

Conception : Ulys communication

Vers une évaluation de la mise en œuvre de la précaution en Europe

Konrad von Moltke
IISD, Canada

Claire Weill
Iddri, France

Le débat international sur le principe de précaution – ou encore sur l’approche de précaution, comme certains préfèrent l’appeler – a significativement mûri depuis que ce principe a été évoqué pour la première fois comme un élément du différend sur le bœuf aux hormones à l’Organisation mondiale du commerce (OMC) et, ensuite, dans de nombreux forums internationaux sur le commerce, la santé et l’environnement. Les politiques ne se doutaient alors de rien. Tandis que certains continuent à le considérer comme du protectionnisme déguisé, les éléments constitutifs de la précaution se sont progressivement affinés. Parallèlement, un dialogue productif se construit sur sa mise en œuvre et sur les relations qu’il entretient avec les pratiques alternatives traitant explicitement de l’incertitude. Cette dernière est en effet une conséquence inévitable de décisions politiques qui dépendent de plus en plus d’expertises fournies par les chercheurs scientifiques.

Lorsque le débat sur la précaution a commencé, certains défenseurs du principe de précaution, mais aussi certains de ses contradicteurs, ont supposé que la simple invocation de ce principe constituerait des arguments. Il n’est guère surprenant que cela n’ait pas été le cas. Le principe de précaution était alors profondément encastré dans les structures administratives des pays qui l’invoquaient, mais nombre des pratiques associées à sa mise en œuvre n’étaient pas encore clairement précisées. Durant les dernières années, dans un processus constant d’articulation, non seulement le principe lui-même,

mais aussi les conditions de son application ont été clarifiés. On doit s’en féliciter. L’atelier organisé par l’Iddri à Paris, en décembre 2002, avait pour but de contribuer à ce processus, en se focalisant sur plusieurs aspects de la précaution.

Les défis de la précaution

Les sujets qui émergent sont nombreux et requerront de plus en plus d’attention à mesure que le débat sur la précaution gagnera en maturité.

Le cumul des incertitudes

Des décisions politiques de grande ampleur, qu’elles soient nationales ou internationales, comportent toujours une dimension d’incertitude. Les problèmes ne sont jamais parfaitement définis et les conséquences des choix politiques jamais totalement prévisibles. Dans une situation de précaution, les incertitudes ont tendance à s’accumuler. Il s’agit de celles liées à des connaissances scientifiques non stabilisées, aux différents scénarios possibles pour le développement futur et, enfin, au caractère fondamentalement nouveau des questions qui émergent, pour lesquels nos systèmes philosophiques et religieux ne nous sont pas d’un grand secours. En effet, l’homme est aujourd’hui capable de modifier l’humain et de modifier irréversiblement l’environnement à l’échelle de la planète.

SYNTHÈSE

La dimension supranationale des politiques

La mondialisation des échanges économiques, de la science et des technologies, ainsi que le développement des systèmes d'information et de transport à l'échelle du globe, ont doté toutes les questions nécessitant des mesures de précaution d'une dimension internationale, et ceci de manière définitive.

Des échelles de temps très différentes

Les évolutions scientifiques et techniques permettent aujourd'hui d'introduire de nouvelles pratiques et de réaliser de nouveaux objectifs dans un laps de temps très court. De nouvelles générations de produits pénètrent le marché dans une succession très rapide, processus encore accéléré par le commerce et l'investissement internationaux. Ceci étant, les connaissances supplémentaires nécessaires pour évaluer les conséquences potentielles de telles innovations se développent beaucoup plus lentement. En outre, certaines des questions soulevées ne pourront être résolues par la science du fait de leur complexité et de leurs interactions avec des facteurs environnementaux qui ne peuvent pas être étudiés en laboratoire. Ainsi, les conséquences de certaines innovations ne pourront être identifiées que très longtemps après leur introduction.

Le statut évolutif de la science

Les relations entre la science et la société évoluent de manière continue.

En effet, la société nourrit de nouveaux espoirs dans la science, attendant de celle-ci des réponses aux problèmes soulevés par les interactions complexes entre la société et la technique, par exemple les conséquences des modifications de nos modes de consommation ou l'impact des activités humaines sur l'environnement.

Les dynamiques internes à la communauté scientifique changent également. Elles pèsent sur le choix des sujets de recherche, le financement, les objectifs poursuivis, le contrôle de la propriété intellectuelle et la présence, en croissance constante, d'informations scientifiques dans le domaine public et les médias.

Les leçons à tirer de ces modifications sont tout aussi incertaines. Ces incertitudes affectent, en retour, les structures organisant la communauté scientifique ainsi que les priorités reflétées par les budgets publics de recherche, particulièrement à l'échelle européenne.

Conséquences

Pour répondre à ces nouveaux défis, le politique se doit de tout mettre en œuvre pour se préparer à agir à temps, afin que des risques potentiels capable de causer des dommages graves ou irréversibles ne deviennent avérés avant que des actions de précaution n'aient pu être menées. Ceci requiert la création d'instruments pour évaluer les risques potentiels et la mise au point de procédures de consultation des citoyens et des groupes d'intérêt (syndicats, entreprises, associations et collectivités locales).

Les instruments de gestion des risques, comme les fonds d'indemnisation et les systèmes d'assurance, doivent également répondre à ces nouveaux défis. Ils peuvent s'adapter en étendant le champ de leurs activités, en prenant des dispositions d'indemnisation accélérée ou des mesures de prévention de l'aggravation des dommages, une fois les risques matérialisés. Plus généralement se pose la question de la redistribution des responsabilités entre les acteurs, en particulier en modifiant les régimes de responsabilité juridique.

Toutefois, quel que soit le niveau de développement atteint par les institutions de gestion des risques, la responsabilité ultime demeurera celle des politiques et dépendra de la capacité de ces derniers à prendre des décisions en temps utile.

Des outils d'aide à la décision et de gestion des risques

Le processus de consultation

Le processus de consultation fait émerger les questions que peuvent se poser les citoyens, mais également leurs avis sur les risques et sur leur dangerosité. Cependant, de nombreuses questions subsistent sur l'organisation de ces consultations. Elles ont trait aux procédures à utiliser, à la représentativité des résultats obtenus et à la capacité de s'assurer que les problèmes débattus sont bien prioritaires pour les citoyens. Des liens entre les modes de consultation du public et ceux des acteurs économiques doivent être établis pour mettre fin, lorsque cela est possible, aux controverses.

Des informations fiables

Il importe de fournir au public des informations fiables sur l'état des connaissances et les expertises existantes, de manière systé-

matique. Ceci comprend aussi bien les projets de décisions envisagées que le détail du processus de consultation des experts utilisé.

L'expertise

Pour tout sujet relevant de la précaution, l'expertise est confrontée à un dilemme. En effet, s'il est essentiel de disposer de toute l'information nécessaire, celle-ci doit toujours être présentée au politique de façon à la fois accessible et pertinente et permettre l'expression de points de vue différents. Plusieurs niveaux de responsabilité sont alors associés aux résultats de l'expertise. Ils ont trait aux critères de choix des experts, à l'obligation pour les décideurs de rendre compte des avis rendus par les experts et de l'usage qu'ils en font.

L'assurance

L'assurance est une institution qui, traditionnellement, quantifie des risques en établissant des montants d'indemnisation mobilisables dans un fonds constitué par les primes des assurés. L'assurance est aujourd'hui confrontée à de nouveaux risques auxquels elle ne peut pas faire face avec ses outils habituels d'indemnisation des dommages. Ceci introduit un facteur de risque supplémentaire pour les décideurs et la population et requiert que des institutions appropriées puissent maintenir les conséquences des nouveaux risques à des niveaux acceptables.

Une nouvelle culture à acquérir pour le politique

Aujourd'hui plus que jamais, il apparaît nécessaire de prendre des décisions sans se cantonner à une seule représentation possible de l'avenir. A cet effet, des scénarios sont élaborés pour situer la décision dans un cadre qui prend explicitement en compte l'existence de scénarios alternatifs. En pratique, certaines incertitudes sont inhérentes aux réponses que les scientifiques peuvent apporter aux problèmes qui surviennent, tandis que d'autres ont trait aux projections de données, concernant par exemple la démographie, les ressources en eau ou en combustibles fossiles et les migrations. Ces incertitudes augmentent lorsque l'horizon temporel est plus lointain ou que les données considérées sont fortement sensibles à des processus instables. Citons à cet égard les migrations transfrontalières provoquées par

des tensions sur les ressources naturelles ou des crises géopolitiques.

Il est indéniable que le degré de complexité des problèmes auxquels les hommes politiques sont confrontés aujourd'hui est très élevé et ne peut que s'accroître. Par conséquent, les décideurs ne peuvent plus attendre des experts qu'ils leur donnent des avis et leur proposent des orientations dénuées d'ambiguïté. Au vu de l'ampleur des questions posées, celles-ci ne peuvent être résolues à la marge. Ceci atténue l'importance d'une expertise trop circonscrite, voire trop détaillée, au profit de la définition d'orientations politiques de grande envergure, dans lesquelles viendront, dans un souci de cohérence, s'insérer des décisions plus ponctuelles.

Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier les forces qui limitent la mise en œuvre d'une approche de précaution. Que ces forces reposent sur des facteurs réels ou ressentis comme tels ne fait pas de différence, elles doivent être traitées au cas par cas. Le défi consiste à faire en sorte que la responsabilité politique s'exerce effectivement, de manière à maintenir l'équilibre entre les nombreux intérêts en compétition qui affectent les mesures de précaution. Les décideurs politiques doivent faire preuve d'une grande sagesse de jugement. Cependant, les structures mises en place pour garantir leur responsabilité 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 donc 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 à la tête de l'administration et ne sont pas tenus d'être membres du Parlement. Quant à l'Union européenne, elle possède 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 des Etats membres.

SYNTHÈSE

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 les procédures sont 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 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 de claires implications 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 la fonction judiciaire, tout comme l'organisation des procédures, 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. Pour ce genre de cas, les deux pays statuent dans des cours de juridiction ordinaire, 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 à l'échelle 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. C'est encore vrai lorsqu'une mesure de précaution ne rencontre l'opposition d'aucun groupe d'intérêt important. Cela se passe assez souvent dans le secteur agricole, parce que 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 européenne.

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 à l'égard 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, à l'échelle internationale, le soin de choisir entre deux stratégies, la coopération ou la segmentation. La coopération cherche à assurer une uniformité des résultats, fondée 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.

Développer des réponses progressives

Lorsque la connaissance est incertaine, les réponses politiques qui reposent sur cette connaissance doivent rester ouvertes, être reconsidérées régulièrement et, si nécessaire, être partiellement ou complètement révisées. Les formes traditionnelles de l'action législative et administrative ne sont pas adaptées à cela, ni les pratiques commerciales. Par exemple, décider de différer l'introduction d'un produit sur le marché équivaut souvent à un abandon. Dans de telles circonstances toutefois, on peut arguer que substituer un produit à un autre ou arrêter l'utilisation d'un produit nouveau, qui n'est pas une grande priorité, peut représenter une alternative plus raisonnable que de permettre sa vente sans information adéquate sur les risques associés.

Pratiquer la précaution est une démarche réflexive par nature. En s'interrogeant à priori sur les conséquences d'une décision, on est conduit à mener une réflexion non seulement sur un produit spécifique dans sa forme finale, par exemple, mais également sur l'ensemble de la chaîne de production et du contrôle administratif, ainsi que sur le fonctionnement du site industriel dont il provient. Cette posture de précaution peut se généraliser à nombre d'actions publiques et privées.

Responsabilité politique et responsabilité juridique

La responsabilité juridique est l'équivalent, du point de vue fonctionnel, de la responsabilité politique dans le secteur privé. Les actions des entreprises privées sont soumises à la loi et au contrôle de ceux qui y participent. Or, bien qu'il n'existe pas de dispositions légales définissant ou limitant les activités des acteurs privés par des mesures de précaution, la responsabilité pour de telles actions demeure intacte. De même, se conformer à des prescriptions légales n'exonère pas un acteur privé de sa responsabilité juridique. Par conséquent, la relation entre précaution et responsabilité est une question

SYNTHÈSE

importante qui devra être explorée à l'avenir avec davantage d'attention.

L'exemple de l'amiante est révélateur à cet égard. Les autorités publiques se sont clairement comportées de manière dilatoire dans leur réponse aux risques associés à l'amiante. Mais les compagnies privées qui ont produit et distribué de l'amiante ont eu également une responsabilité écrasante, notamment parce qu'elles n'ont le plus souvent tenu aucun compte des informations disponibles sur ces risques. De nombreuses entreprises ont quitté le marché du fait de leurs activités dans ce domaine, pénalisation ultime pour elles.

L'échelle européenne

La précaution soulève des défis particuliers à l'échelle européenne par rapport à l'échelle internationale. Le degré d'intégration atteint par les pays de l'Union européenne signifie que les risques revêtent forcément un caractère de plus en plus européen. Les décisions de précaution prises par les autorités d'un pays sur un risque potentiel sont presque toujours soumises à un processus européen de révision, qui identifie leurs implications pour les autres Etats membres et considère si des mesures sont alors nécessaires pour s'assurer d'un fonctionnement harmonieux des règles européennes.

L'action proprement européenne en matière de précaution n'existe pas en général par elle-même, mais se produit en réponse aux mesures de précaution prises par un ou plusieurs Etats membres. Cependant, les institutions européennes deviennent un forum où l'on évalue si des telles mesures sont, ou non, appropriées. Dans certaines circonstances, les institutions européennes, particulièrement la Commission, ont l'autorité pour lancer des démarches qui renversent des mesures de précaution lorsque celles-ci ne reflètent pas un consensus européen. Dans d'autres circonstances, ces institutions peuvent étendre des mesures de précaution à tous les Etats membres.

Les questions de compétence sont cruciales à cet égard. Pour les sujets qui relèvent de la compétence exclusive des Etats membres, les institutions européennes exercent une révision très limitée, qui s'assure de la compatibilité avec les provisions contenues dans les traités, par exemple et évite l'introduction de barrières au marché commun. Cependant, en cas de compétence partagée, l'initiative est prise le plus souvent par un Etat

membre, car les institutions européennes ne peuvent généralement pas agir les premières. Enfin, lorsque la compétence relève exclusivement de l'Union européenne, les mesures de précaution doivent être, au moins en théorie, initiées et sanctionnées à l'échelle européenne. En pratique, dans ce cas de figure, les Etats membres continuent à jouer un rôle premier.

Les relations entre la précaution et le régime de commerce multilatéral représentent un problème particulier dans la perspective européenne. Pour la plupart, les premiers forums pour les actions de précaution se situent dans les Etats membres. Comme l'Union européenne possède jusqu'à présent la compétence exclusive en matière de politique commerciale et négocie à l'OMC pour tous les Etats membres, elle doit défendre des mesures de précaution qu'elle n'a pas prises elle-même.

Les articles publiés ici ont été présentés à l'atelier de l'Iddri sur les pratiques européennes de précaution. Ils éclairent certaines des questions qui doivent être prises en considération pour appliquer le principe de précaution, en particulier dans un contexte international.

Claude Henry se demande quand l'information scientifique devient suffisante pour justifier l'action. Il le fait en évoquant deux cas où le rendez-vous critique pour agir a été manqué : l'amiante et les antibiotiques comme facteurs de croissance pour les animaux d'élevage. Il insiste sur l'importance du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en tant qu'institution internationale configurée pour éviter de répéter de telles erreurs.

Hervé Le Treut est un membre actif du processus développé par le GIEC. Il décrit certaines des caractéristiques qui contribuent à l'efficacité de celui-ci. S'il note la difficulté de traiter de questions par nature globales, pour lesquelles les gagnants et les perdants à terme sont difficiles à identifier, il souligne que ce sont ces mêmes raisons qui ont conduit à la création du GIEC, institution qui organise l'expertise sur le changement climatique à l'échelle internationale.

Ulrich Müller-Herold examine le rôle joué par les chercheurs dans le processus d'évaluation, par exemple pour ce qui a trait à l'épidémiologie et à l'écotoxicologie. Il évoque les difficultés rencontrées continuellement pour établir des mesures de précaution pour les nouveaux produits chimiques. Il montre comment ces problèmes reflètent les limitations des méthodologies utilisées, ainsi que

les difficultés pour en adopter de nouvelles. Il souligne les tensions qui persistent au sein de la communauté scientifique entre les expérimentateurs et les modélisateurs, qui produisent des évaluations probabilistes.

Monique Eloit fournit une analyse détaillée de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de la législation à l'origine de sa création. Elle examine tout particulièrement le lien entre la science et la décision publique.

Gérard Pascal passe en revue le développement de l'intérêt des décideurs pour la science en Europe et les déplacements observés dans la relation entre la recherche et l'élaboration des décisions politiques. Il s'interroge sur l'existence possible d'un équilibre entre les deux, identifiable à un moment donné. Il considère également les stades embryonnaires de développement de certaines formes de l'expertise européenne dans des institutions internationales.

Mae-Wan Ho et Peter Saunders abordent ces sujets sous une forme plus proche de celle du plaidoyer. Ils utilisent le tabac et l'hormone somatotropine bovine (BST), qui augmente la production laitière, comme exemples de l'identification des risques et étendent leur argumentaire aux organismes génétiquement modifiés. Ils soulignent l'importance de développer des structures collectives de décision publique pour les questions de risque et de précaution. En outre, ils insistent sur la distinction entre les mesures de précaution, qui précèdent un événement potentiel, et l'assignation en responsabilité par des procédures judiciaires après l'avènement de celui-ci.

Axel Conrads dresse un tableau de la réponse politique très dure apportée pour une agence qui a failli dans l'exercice de la précaution : le démantèlement de l'Agence fédérale de la santé en Allemagne, suite à sa réaction tardive face à la contamination par

le virus du sida par transfusion sanguine, mise en évidence plusieurs années auparavant. Il souligne l'importance du maintien de normes pour l'expertise scientifique ainsi que l'indépendance de celle-ci face aux fortes pressions du secteur privé, bien mieux rémunéré que le secteur public. L'article met en lumière le rôle clé de la direction de l'agence, la nécessité pour celle-ci d'établir des relations appropriées avec les décideurs – dans cet exemple le ministère de la santé –, et propose la mise en place éventuelle d'une structure de contrôle parlementaire de l'agence.

Marie-Laure Tanon examine la directive européenne sur la responsabilité environnementale, résultat d'un long processus. Outre le régime de responsabilité mis en place par la directive et ses limites, elle traite de la définition des dommages couverts et évoque ceux qui ne sont pas encore précisés, comme la restauration de la biodiversité. Elle développe les principaux éléments du compromis obtenu en juin 2003 et analyse à quel degré certaines dispositions de la directive pourraient s'opposer au principe de libre concurrence au sein de l'Union. Elle explique pourquoi la couverture assurantielle n'a pas été rendue obligatoire pour les acteurs économiques et pour quelles raisons des solutions contractuelles apparaissent être la meilleure issue, à l'heure actuelle.

Prises dans leur ensemble, ces contributions constituent une introduction à l'état actuel du débat européen sur la précaution. Celui-ci se caractérise par une attention croissante pour les aspects institutionnels et organisationnels. Or, initialement, ce sujet apparaissait plutôt comme portant sur la manière dont les autorités publiques en Europe parvenaient à certaines décisions. Au cours de l'évolution de la problématique, il est devenu clair qu'il était nécessaire de mieux comprendre les processus en cours, de définir plus précisément certains aspects et de mieux les traduire institutionnellement.

SYNTHÈSE

RÉSUMÉS

L'essence du principe de précaution

Claude Henry

*CNRS et Laboratoire d'économétrie,
Ecole polytechnique, France*

De nombreuses formulations du principe de précaution existent. Celles-ci toutefois ne diffèrent pas fondamentalement entre elles. Ce qui est essentiel dans ce principe – reconnaître la nécessité de prendre des décisions fondées sur des informations scientifiques incertaines (ou ambiguës) – est commun à tous les énoncés. Mais qu'entend-on exactement par information scientifique incertaine ? Qu'est-ce qui en outre fait que cette information puisse constituer une base acceptable pour la décision ? Toute hypothèse non falsifiée ne peut être recevable dans ce sens.

A travers les exemples de l'amiante, des antibiotiques facteurs de croissance et des processus de décision en matière de changement climatique, nous essayons d'identifier ce qui conduit à ce qu'un ensemble d'informations scientifiques incertaines puisse et doive être pris en considération dans un processus de décision.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 29

Comment organiser l'expertise à l'échelle internationale ? L'exemple du GIEC

Hervé Le Treut

Laboratoire de météorologie dynamique, CNRS, France

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) constitue probablement le meilleur exemple actuel d'élaboration internationale de l'expertise sur un sujet donné. Ce succès a plusieurs causes. Tout d'abord on dispose d'un corpus de données scientifiques indiscutables, qui mettent en évidence la croissance, depuis le début de l'ère industrielle, dans l'atmosphère de la concentration en dioxyde de carbone et en d'autres gaz à effet de serre comme le méthane. En outre, le changement climatique est un problème global pour

lequel il est très difficile d'identifier les éventuels futurs gagnants et perdants, ce qui facilite la participation d'experts venant de pays différents.

S'il est nécessaire d'évaluer l'importance des conséquences à attendre des modifications atmosphériques en cours, celles-ci constituent une base solide qui a permis de initier un processus d'expertise et de créer une structure chargée de l'organiser à l'échelon international. Les mandats conférés au GIEC par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies sur l'environnement sont très clairs : en faisant régulièrement état des résultats scientifiques publiés, l'activité du GIEC se distingue de l'activité des laboratoires de recherche et doit rester à l'écart du processus de négociation.

Les rapports du GIEC sont élaborés selon un processus précis incluant différents niveaux de rédaction, d'édition et de revue par les experts et les gouvernements (revue des résumés pour décideurs). Le succès du processus suivi par le GIEC, du moins pour le groupe 1, repose sur la préexistence d'une communauté scientifique internationale importante et bien structurée. Toutefois ce système n'est (bien sûr) pas exempt de défauts et reste perfectible (l'exemple pris ici est celui du groupe 1, mais ces remarques peuvent être transposées avec quelques nuances pour les deux autres groupes). Il existe d'abord des difficultés relatives à la diffusion des informations. Ainsi, les résumés pour décideurs résultent d'une sélection puis d'une présentation extrêmement condensée des informations contenues dans le corps du rapport et il s'avère que les choix peuvent très fortement orienter le message, voire le rendre confus pour les décideurs politiques. Cette dernière phase du processus doit donc être bien contrôlée. Par ailleurs, de grands progrès restent à faire pour qualifier et présenter conjointement des incertitudes par nature très différentes. Enfin, il importe de traiter et de rendre compte de façon plus adéquate des opinions scientifiques minoritaires dans les rapports eux-mêmes.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 33

Ambiguïté de type II et approche de précaution : cas des produits chimiques potentiellement dangereux pour l'environnement.

Ulrich Müller-Herold

ETH, Zurich, Suisse

L'utilisation du principe de précaution comme outil de gestion des risques est aujourd'hui très controversée de part et d'autre de l'Atlantique, notamment par les experts scientifiques. Les controverses opposent les partisans d'une analyse a priori des facteurs de risques à ceux d'une analyse a posteriori des effets soupçonnés. De plus, à plusieurs étapes de l'évaluation des risques, des ambiguïtés apparaissent. L'une, sociopolitique, a trait au constat que l'on peut légitimement interpréter différemment des observations ou des données identiques. Une autre, dite de type II, réside dans la difficulté d'identifier a priori la discipline qui coordonnera le processus de recherche pluridisciplinaire.

Dans l'évaluation classique des effets néfastes des produits chimiques sur l'environnement, ce sont les toxicologues et les écotoxicologues qui, intervenant en bout de chaîne, communiquent les conclusions des études, préfigurant ainsi les mesures à prendre. Or, ce processus ne prend en compte ni l'infinité des effets biologiques possibles des produits chimiques sur les organismes et les écosystèmes, ni la complexité liée à la diversité de l'environnement. Bien que dans le domaine des produits chimiques tous les acteurs, publics et privés, souhaitent une refonte des procédures d'évaluation des risques, peu d'efforts ont été déployés pour développer des outils d'analyse plus efficaces. Face à l'accélération de la mise sur le marché de produits nouveaux et aux échelles de temps très longues pour les dommages qu'ils peuvent causer, il est urgent de développer une approche de précaution comprenant un diagnostic des produits avant leur commercialisation. Pour ce faire, l'auteur propose d'estimer l'étendue du dommage causé à l'environnement par un produit, en analysant trois paramètres au moyen de la chimie environnementale : la persistance du produit dans l'environnement, son potentiel de bio-

accumulation et sa mobilité. Le défi consiste à trouver des critères fiables de présélection des produits utilisant des paramètres rapidement accessibles. Il semble que la chimie est plus utile pour l'instant. L'apparition de la toxicogénomique, cependant, peut à nouveau modifier la donne et conduire à un type de responsabilité mixte dans la présélection des produits chimiques.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 36

L'Afssa : éléments de réflexion après quatre ans d'existence

Monique Eloit

Afssa, France

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), créée en 1998, s'inscrit dans un dispositif global de renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire dans les domaines de l'alimentation, du médicament et de l'environnement. L'Afssa est chargée de trois missions essentielles portant sur l'ensemble de la chaîne de production des aliments destinés à l'homme : l'évaluation des risques, la recherche et l'appui scientifique et technique. Il est aujourd'hui possible d'apporter quelques éléments de réflexion sur les questions génériques qui se posent à l'ensemble des structures chargées, pour tout ou partie, d'évaluer les risques sanitaires liés à l'alimentation qui se créent dans pratiquement chaque pays européen.

Tout d'abord, en créant l'Afssa, le législateur n'a pas souhaité séparer le monde de l'évaluation et celui de la gestion des risques mais plutôt les articuler, en procédant à une meilleure identification des responsabilités. Ainsi, l'agence délivre des avis et des recommandations, y compris en matière de police sanitaire ; elle est consultée sur tout projet de règlement relevant de la sécurité alimentaire ; elle doit être destinataire de l'ensemble des informations et données issues des plans de surveillance et de contrôle.

En second lieu, si l'Afssa n'est pas une autorité indépendante, mais un établissement public administratif sous la tutelle de trois ministres (agriculture, santé, consommation), la loi prévoit plusieurs dispositions

RÉSUMÉS

permettant d'organiser une expertise scientifique indépendante (budget public, avis rendus publics, autosaisine, règles encadrant l'organisation de l'expertise, déclarations publiques d'intérêt et mode de choix des experts...).

Enfin, s'il sera difficile d'évaluer l'efficacité de l'agence, car plusieurs dimensions devront être prises en compte (la santé publique, mais aussi les dimensions politique, diplomatique, médiatique, économique et judiciaire), réaliser cet exercice sera essentiel au développement de telles autorités, en particulier pour prévenir et corriger les imperfections et défaillances du système européen en cours de construction.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 40

Relations entre experts scientifiques et décideurs publics dans le domaine de l'alimentation

Gérard Pascal

INRA, France

Il y a vingt-cinq ans, les travaux d'expertise portant sur les aspects sanitaires de l'alimentation humaine n'intéressaient guère les décideurs politiques, que ce soit à l'échelle nationale ou européenne. Les crises sanitaires qui ont frappé l'Europe et ses Etats membres, ainsi que les interrogations suscitées par les organismes génétiquement modifiés, ont progressivement inversé cette attitude. Les échanges entre experts et décideurs se sont multipliés et les expertises sont devenues extrêmement importantes aux yeux de tous les acteurs, citoyens, médias, décideurs, entreprises. Parallèlement, l'organisation de l'expertise scientifique pour l'évaluation des risques sanitaires liés à l'alimentation humaine a été réformée. En France, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a été créée en 1998, une de ses principales missions étant d'organiser une évaluation indépendante des risques. A l'échelle européenne, les comités d'experts ont été regroupés en 1997 au sein d'une direction générale non impliquée dans l'organisation et la gestion des filières économiques concernées par l'alimentation.

Jusqu'à la mi-2003, ces comités ont été chapeautés par le Comité scientifique directeur, chargé d'émettre des propositions d'harmonisation des méthodologies d'évaluation des risques alimentaires et sanitaires. Après formalisation des relations entre experts scientifiques et décideurs, ces propositions pourraient également s'appliquer à d'autres comités scientifiques européens ainsi qu'à ceux du Codex Alimentarius, donnant une envergure plus internationale aux réformes européennes en la matière. Cette réorganisation a également permis une réflexion sur l'indépendance et la transparence des activités d'expertise scientifique, qui a débouché sur la création de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire, en 2002. Celle-ci devra prioritairement régler la question des modalités de participation des agences nationales à ses travaux.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 43

La science et le principe de précaution

Mae-Wan Ho

Institute of Science in Society, Royaume-Uni

Peter T. Saunders

King's College, London University, Royaume-Uni

Le principe de précaution énonce que nous ne devons pas développer ou utiliser une technologie sans être convaincus de son innocuité. Il rencontre des oppositions très vives, en particulier aux Etats-Unis. Dans ce pays, il est souvent présenté comme s'opposant au progrès, comme sanctifiant des arguments non scientifiques, ou encore comme prétexte à des mesures protectionnistes. En outre, ses opposants proposent de résoudre les différends dans ce domaine au tribunal. Or, un tel choix fait prévaloir une appréciation individuelle et au cas par cas des dommages causés, et ne permet d'agir qu'a posteriori.

Les exemples du tabac et de l'hormone laitière somatotropine bovine (BST) permettent de réfuter les arguments énoncés plus haut contre le principe de précaution. Ainsi, si ce principe avait été appliqué au tabac dès son apparition, il n'aurait empêché ni sa dif-

fusion ni son utilisation durant environ quatre cents ans, jusqu'aux premiers résultats épidémiologiques. A partir de là, il aurait permis d'éviter la mort de milliers de personnes, voire bien plus. Par ailleurs, si la dangerosité de l'hormone BST ne peut être mise en évidence en l'absence de groupes test, il existe des résultats et des conclusions scientifiques, qui vont dans le sens de la dangerosité. Or, dans la mesure où cette hormone ne profite qu'à ses producteurs, un pays doit pouvoir estimer lui-même s'il considère les risques acceptables ou non.

En ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés, des présomptions multiples, mais aussi des preuves, de danger existent. Le génome qui est aujourd'hui manipulé est loin d'être compris, donc maîtrisé. L'ingénierie génétique crée de nouvelles combinaisons de gènes susceptibles de diffuser dans l'environnement beaucoup plus rapidement que les espèces classiques et de franchir la barrière des espèces. Certaines plantes génétiquement modifiées contiennent des toxines potentiellement allergènes pour l'homme. Enfin, des premiers cas de cancer ont été mis en évidence suite à des thérapies géniques. Le principe de précaution, loin d'être non scientifique, exige davantage de recherches afin de prouver l'innocuité de produits et de processus innovants. Parce qu'il place la responsabilité et le coût de la preuve du côté de ceux qui tirent profit des progrès technologiques, le principe de précaution est contesté.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 47

Le démantèlement de l'Agence fédérale allemande de la santé : un exemple de défaut de précaution institutionnel

Axels Conrads

Ecologic, Allemagne

Le scandale du sang contaminé a éclaté en Allemagne en 1993 lorsque la presse a dévoilé que, depuis 1985, 373 personnes avaient été contaminées par le virus du sida suite à des transfusions sanguines. L'Agence fédérale de la santé (BGA) fut alors démantelée, puis réorganisée en 1994. Les structu-

res centralisées qui géraient les sept instituts scientifiques indépendants et l'organe administratif de l'agence ont été supprimés, les instituts devenant des agences fédérales en propre. Cependant, le contrôle et la responsabilité de ces structures demeuraient à l'échelon ministériel. Une commission d'enquête a mis en évidence les défaillances du ministère fédéral de la santé et de l'agence. Ainsi, le BGA a choisi de maintenir constantes les quantités de sang disponibles au détriment du traitement des produits, protégeant dans le même temps les producteurs non commerciaux et les industriels concernés.

Après enquête, ces dysfonctionnements ont été attribués à l'incompétence et à la faiblesse des instances dirigeantes de l'agence, au déficit de transmission des informations provenant des instituts et à la prévalence des intérêts privés et politiques dans les décisions. Le président de l'agence s'était quant à lui principalement investi dans une activité annexe, plus lucrative que sa fonction principale. De son côté, le ministère n'a pas trouvé nécessaire de renforcer ses moyens de lutte contre le sida et a été reconnu responsable des décisions, ou de l'absence de décision, dans l'application de la procédure d'intervention qui avait été lancée.

La réforme de l'agence a surtout visé à renforcer la circulation de l'information au sein de l'administration et à éclaircir les responsabilités de chacun. Mais elle n'a pas eu pour objet de séparer les intérêts publics et privés aux plus hauts échelons de la décision publique.

De son côté, la commission d'enquête a émis les recommandations suivantes. La présence de personnalités fortes à la tête des instituts, chargées d'organiser l'expertise et de garantir son indépendance au regard des pressions économiques et politiques, serait une des clés du système. Ces personnalités devraient être à la fois de bons scientifiques et de bons gestionnaires, capables de traiter des données nombreuses et hétérogènes. En outre, les patients devraient être présents dans le processus participatif. Enfin, une structure parlementaire devrait être mise en place pour veiller à l'indépendance des évaluations produites par l'agence et à la mise en œuvre du principe de précaution.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 53

RÉSUMÉS

La directive sur la responsabilité environnementale

Marie-Laure Tanon

*Ministère de l'environnement et du développement
durable, France*

Le projet de directive sur la responsabilité environnementale adopté par la Commission en janvier 2002 vise à étendre la responsabilité de l'ensemble des acteurs en matière de préjudice écologique pur, le plus mal réparé actuellement par le droit des Etats membres, selon une approche de droit public. Cette démarche est ambitieuse mais également réductrice, car elle laisse de côté le dommage aux personnes et aux biens ainsi que les dommages économiques. En outre, le champ économique couvert se voit limité par plusieurs exclusions importantes : les pollutions diffuses, le transport maritime et les activités utilisant le rayonnement atomique.

Par ailleurs, une analyse approfondie montre que la directive sera difficile à mettre en œuvre, que sa portée effective sur les opérateurs économiques sera limitée et que son action dissuasive devrait être malheureusement faible. En effet, si la directive affiche de prime abord une mise en œuvre énergique du principe pollueur-payeur en annonçant un principe de responsabilité illimitée, sans faute, de toutes les activités réglementées par le droit communautaire de l'environnement, cette ambition est fortement atténuée là encore par de multiples exonérations de responsabilité. Celles-ci portent essentiellement sur toutes les émissions polluantes et les événements autorisés par la réglementation ou par un permis individuel ainsi que sur le risque de développement ; de plus, la charge de la preuve devrait reposer surtout sur les autorités publiques. Enfin, le projet de directive fait peser une responsabilité très lourde sur ces dernières, subsidiairement responsables dans tous les cas – nombreux du fait des exonérations – où la responsabilité ne pourra être identifiée ou mise en œuvre. L'accord politique conclu en juin 2003 lors du Conseil des ministres de l'environnement a supprimé du texte cette responsabilité subsidiaire. Toutefois, la tâche incombant à la puissance publique pour mettre en

œuvre la directive sera très grande. Les exonérations pour autorisation administrative et pour risque de développement sont renvoyées au droit des Etats membres, rompant ainsi l'égalité de concurrence. Par ailleurs, l'absence d'obligation d'assurance, présente dans le projet initial, est maintenue.

► LIRE LA COMMUNICATION PAGE 58

Les actes de l'Iddri, n° 1

European Precautionary Practice

Les pratiques européennes de précaution

Eds. : Konrad von Moltke (IISD), Claire Weill (Iddri)

Proceedings of the international workshop, Paris, 3-4 December 2002

Actes de l'atelier international, Paris, 3-4 décembre 2002.

Table of contents

Sommaire

Synthèse. Vers une évaluation de la mise en œuvre de la précaution en Europe

Konrad von Moltke et Claire Weill 5

Synthesis. Precaution in Europe: Towards a More Realistic Assessment

Konrad von Moltke and Claire Weill 17

	PAPER	RÉSUMÉ	ABSTRACT
The Essence of the Precautionary Principle			
Claude Henry	29	12	24
How Can Expertise be Organised at an International Level?			
The Case of IPCC			
Hervé Le Treut	33	12	24
Type II Ambiguity and Precautionary Screening with Respect to Large-scale Chemical Threats in the Environment			
Ulrich Müller-Herold	36	13	25
The French Food Safety Agency (AFSSA): Food for Thought After Four Years			
Monique Eloit	40	13	25
Relations between Scientific Experts and Public Policy-makers in the Area of Food			
Gérard Pascal	43	14	26
Science and the Precautionary Principle			
Mae-Wan Ho, Peter T. Saunders	47	14	26
The Dismantling of the German Federal Health Agency: A Case of (Failed) Institutional Precaution			
Axel Conrads	53	15	27
The European Directive on Environmental Liability			
Marie-Laure Tanon	58	16	27
Biographies	62		