

La régulation des risques, un atout pour la compétitivité

par Sébastien DESSILLONS*

Afin de maîtriser les risques, une société doit développer sa capacité de régulation : elle dégage des règles, contrôle, autorise, restreint, prend des précautions, répare... si bien que le risque devient acceptable. CQFD ?

Non, car c'est plus compliqué qu'il n'y paraît...

D'abord, les objectifs poursuivis par le régulateur sont sans doute plus ambivalents qu'on veut bien l'imaginer et ne se limitent pas strictement à la gestion des risques.

Intéressons-nous à la finalité de la régulation, à partir de l'exemple des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette réglementation, qui a pour origine le décret du 15 octobre 1810, a apparemment pour objectif principal la protection des riverains contre les établissements polluants ou dangereux. On a donc là un modèle particulièrement abouti de construction d'un système visant à maîtriser les risques auxquels sont exposés des citoyens et leur environnement. Les usines polluent ou des accidents peuvent s'y produire, il faut donc les soumettre à autorisation préalable et les contrôler : telle est la logique implacable de cette politique publique implémentée voici de cela exactement deux siècles.

Or, en réalité, il semble qu'il faille lire ce texte d'abord et avant tout au prisme de l'inquiétude, prégnante à l'époque (déjà !), de voir les capitaux fuir la France pour l'Angleterre, à l'orée de la révolution industrielle. Le régime des installations classées apporte, en effet, une sécurité juridique aux investisseurs, protégés comme ils le sont désormais contre les aléas locaux, leur droit à exploiter étant garanti dès l'obtention de l'autorisation.

Par souci de protéger l'industriel contre d'éventuels revirements d'élus locaux supposés versatiles, le décret prévoit d'ailleurs de confier l'autorisation et le contrôle de ces installations classées non pas au maire, mais au préfet... Tout se passe comme si le principal risque traité par cette réglementation était le risque économique, bien plus que le risque environnemental ! On notera donc le glissement qui s'est opéré de la régulation environnementale à l'outil de politique industrielle, sans que cela ait d'ailleurs remis en cause l'efficacité du dispositif de prévention de la pollution et des risques d'origine industrielle.

La régulation n'est pas un frein à la croissance d'un pays et le dynamisme d'une économie n'est pas non plus inversement proportionnel à la densité de son corpus législatif et réglementaire. Il est tout à fait inexact, par exemple, de croire que le poids des règles en matière de gestion des risques soit l'explication de la désindustrialisation du terri-

toire français. La comparaison avec l'Allemagne est à cet égard, malheureusement, assez cruelle. Notre voisin allemand n'a, de fait, rien à nous envier en matière de réglementations environnementales, et il est pourtant resté une puissance industrielle de tout premier plan capable de dégager de gigantesques excédents commerciaux...

De fait, une régulation (que d'aucuns qualifieraient « d'intelligente ») représente même, au contraire, un atout considérable pour une économie. Des règles dont la construction provient d'un dialogue efficace avec les entreprises permettent d'orienter un marché, de positionner les entreprises, de favoriser les exportations, comme le montrent les exemples des télécoms ou de la pharmacie. Mais il faut savoir élaborer ces normes, il faut savoir laisser une place plus grande au dialogue avec les entreprises et aux échanges public-privé. Les pays « faiseurs de normes » acquièrent de ce fait même un formidable avantage compétitif.

Par ailleurs, le contexte de l'action du régulateur a considérablement évolué.

Ainsi, il semble bel et bien que l'ère du dialogue bilatéral entre, d'une part, l'ingénieur de l'Etat, un fonctionnaire à la formation scientifique et technique, et, d'autre part, l'industriel, est révolue. D'autres parties prenantes se sont en effet invitées autour de la table : experts en tout genre, public éclairé piochant de l'information sur le Web, associations de protection de l'environnement... sans oublier deux acteurs invisibles : la concurrence internationale accrue et le principe de précaution, désormais constitutionnel.

La composante pédagogique de l'action du régulateur est donc essentielle. Celui-ci ne peut plus se contenter d'édicter des règles monolithiques, même si elles ont été élaborées intelligemment et en lien avec les entreprises. Il doit désormais s'attacher à faire comprendre ces règles, car sa parole n'est plus acceptée aussi facilement qu'auparavant : c'est là un important changement de paradigme.

Pour cela, il faut accepter que la perception du grand public ne soit pas nécessairement la même que celle de l'ingénieur. Celui-ci a pourtant tendance à qualifier d'irrationnelle l'attitude du citoyen en proie à l'inquiétude. Il est de fait que les diverses perceptions d'un risque sont difficilement réductibles à des probabilités. Quelle différence faire entre les risques liés au tabac ou à la sécurité routière et les risques technologiques émergents ? Dans le premier cas, le risque est avéré et direct, chacun peut s'en faire une idée précise et décider en toute connaissance de

cause de s'exposer ou non à ce risque. Dans le second, la perception du risque technologique dépend essentiellement de la confiance que nous accordons à celui qui nous en parle. De plus, ces risques sont subis, et non pas choisis, et l'avantage procuré en échange est plus difficile à mettre en avant. On sait le temps que l'on gagne en prenant sa voiture, quitte à braver le risque sérieux d'un accident de la circulation, mais que gagne-t-on à subir le risque d'un accident industriel causé par un site SEVESO, aussi infime qu'en soit la probabilité ?

Subtil concepteur de règles dont les finalités dépassent parfois la maîtrise des risques *stricto sensu*, le régulateur doit réaliser des exploits dignes d'un équilibriste, lorsqu'il s'agit de mettre ces règles en application...

Note

* Chef du service régional de l'Environnement industriel de la Direction régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement d'Île-de-France.