

La prévention des risques : un phénomène à rendements décroissants

par Pierre PERDIGUIER*

La prévention des risques évitables est un phénomène à rendements décroissants : la réduction du risque marginal coûte de plus en plus cher, pour un gain de plus en plus faible. Le niveau jugé acceptable de ce coût dépend des capacités financières de la société concernée. « Pour un euro par jour, en France, on achète ; en Chine, peut-être pas... », comme le mentionne un participant à notre panel. Cet aspect économique n'est pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration de la doctrine française, contrairement au cas de la doctrine britannique. En effet, on ne fait pas toujours l'effort de calculer combien coûtent les mesures que l'on impose, ni de mettre ce coût en regard du gain en matière de réduction des risques. Les réticences à utiliser les démarches probabilistes en France sont une bonne illustration de ce clivage franco-britannique.

Ces considérations d'acceptabilité économique nous amènent inéluctablement à la question, ô combien épineuse, du coût de la vie humaine. Les Américains sont allés jusqu'à chiffrer la valeur de la biodiversité et ils en ont déduit, à titre d'exemple, le coût de la destruction d'un poisson.

Le corps des Mines : une « magistrature technique » ?

Certains participants ont rappelé leur attachement au rôle de « magistrature technique » propre au corps des ingénieurs des Mines : capacité de synthèse des éléments techniques et exercice d'un jugement sur ces éléments. L'évaluation des risques (études probabilistes, compréhension fine du fonctionnement des installations, etc.) et les décisions qui en découlent sont des métiers, sur lesquels ce corps doit avoir un positionnement fort.

L'extrême prolifération de l'information experte sur Internet renforce le besoin de disposer d'un référent régalién sur ces questions. En effet, Google ne suffit pas et l'internaute n'a pas la capacité de faire la synthèse de tout ce qu'il trouve sur la toile. Les « sachants » de l'État ont, plus que jamais, un rôle à jouer. Malgré la crise de confiance et la défiance à l'égard des classes dirigeantes, les parties prenantes continuent de se tourner vers l'État, dans l'attente que celui-ci joue le rôle d'arbitre. Le corps des Mines est bien placé, en la matière.

Au premier rang de ces parties prenantes, on trouve les collectivités territoriales, auprès desquelles l'État est amené à jouer un rôle de conseil et qui craignent la perte de savoir-faire de l'État dans la résolution des problèmes techniques. Cette crainte, réelle, est fortement relayée. L'État est en effet un modérateur naturel et en externalisant son expertise, on risque de perdre la position médiane qui est la sienne.

Enfin, un participant a fait part de son désaccord quant à l'appellation « magistrature technique », rappelant que notre rôle n'est pas de « dire le droit », mais de « dire l'état de l'art en fonction de ce qui est faisable », ce qui demande un très fort ancrage dans le privé. « On est loin du statut et du rôle des magistrats », a-t-il conclu.

Les limites de l'externalisation de l'expertise de l'État

D'un côté, on comprend bien qu'une indépendance de jugement de l'État sur certains sujets stratégiques est nécessaire, mais la question qui est dès lors posée est celle du coût de cette expertise interne. En effet, la technologie se complexifie et se spécialise ; il n'est donc plus possible, aujourd'hui, de conserver, en interne, toutes les capacités techniques.

Il y a une tendance inéluctable à déléguer certains contrôles. Mais il n'y a pas de vision claire et partagée sur la question « jusqu'où va-t-on » ? Par exemple, dans le domaine du contrôle des ascenseurs, la délégation à outrance a abouti à une situation dans laquelle les organismes agréés (OA) ont pris le pouvoir, une situation face à laquelle l'État n'est plus en mesure d'exercer un contre-pouvoir technique pourtant nécessaire.

En effet, les intérêts particuliers de ces OA, notamment financiers, ont fait que la réglementation, devenue de plus en plus exigeante, demande aujourd'hui beaucoup plus de contrôles que ce qu'il serait raisonnable de pratiquer. L'État ne dispose plus des ressources propres qui lui permettraient de conserver une vision objective de ce domaine. Les participants s'accordent à dire que l'État devrait garder quelques ingénieurs, pas nécessairement nombreux, mais qui auraient le pouvoir de dire « stop » et de fixer des limites.

Enfin, certains participants à notre panel ont souligné la nature schizophrénique des attentes de la société vis-à-vis de l'État. D'un côté, celle-ci veut moins d'État, car l'État coûte cher et les caisses sont vides, ce qui légitime l'externalisation de certaines missions. Mais d'un autre côté, en cas de « pépin », la réaction première de l'opinion publique et des médias sera à coup sûr de demander : « mais, que fait donc l'État ? ». C'est ainsi que l'État reste responsable de choses qu'il ne maîtrise plus ! Les participants estiment que ce paradoxe n'a toujours pas été résolu à ce jour.

L'intérêt de la normalisation vis-à-vis de la réglementation

Certains participants jugent qu'il faut favoriser la normalisation, car les normes sont élaborées par l'industrie. A ce titre, la norme peut être une alternative à la réglementation, mais cela demande une implication des industriels et une attitude proactive de leur part. La normalisation peut être d'une efficacité redoutable sur le long terme et elle peut aider l'État, car, en « uniformisant » les pratiques, les normes facilitent une éventuelle action d'ampleur de sa part. Ainsi, par exemple, on imagine bien des situations dans lesquelles la normalisation constitue la première étape, incitative, et où la réglementation constitue la seconde étape, contraignante.

Les participants conviennent toutefois du fait qu'une élaboration des normes purement industrielle, c'est-à-dire sans intervention de l'État, risque d'avoir des effets pervers. Par exemple, on peut imaginer une instrumentalisation des normes visant à accélérer le renouvellement d'un parc industriel, ce qui va dans l'intérêt des producteurs, mais pas nécessairement dans celui des consommateurs auxquels cela coûte cher. Aussi l'État a-t-il un important rôle protecteur à assurer. Pour ce faire, il doit participer aux comités normatifs, mais il lui faut alors conserver des compétences en interne. Et on retrouve alors la probléma-

tique des limites de l'externalisation de l'expertise de l'État.

Pour un État davantage pédagogue

La gestion des risques est un domaine sur lequel il n'est pas aisé de communiquer, et encore moins de convaincre. C'est d'autant plus vrai qu'il y a une tendance sociétale à rejeter toute forme de risque ou à vivre en se berçant de l'illusion du risque zéro : « pour vivre heureux, vivons cachés ». L'État a du mal à susciter une discussion raisonnable et nuancée sur la gestion des risques.

Ainsi, la communication des « événements de niveau 0 », qui est souvent mal comprise, est une illustration de la difficulté qu'éprouve la société à appréhender le risque. C'est la raison pour laquelle certains participants sont en faveur d'un État meilleur pédagogue.

Le ministère ne peut pas faire de la pédagogie, contrairement aux agences indépendantes ou semi-indépendantes. En effet, un haut fonctionnaire technique affecté au ministère ou dans un service déconcentré n'est pas libre de sa communication ; il doit passer par le ministre compétent ou par le préfet. A ce titre, les agences disposent d'un avantage précieux, car elles ont la possibilité d'avoir leur propre communication. Un participant rappelle que cela justifie la séparation des pouvoirs entre le rôle d'expertise (confié à des agences, telles que l'AFSSAPS (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé)) et le rôle de décision (confié aux ministres).

Certains participants insistent néanmoins sur les difficultés découlant de la démultiplication des agences, avec toutes les questions évidentes que cela soulève en matière de coordination et de partage de l'information.

Note

* Ingénieur élève du corps des Mines.