

Dans une forêt de risques résiduels, redonner du sens à la norme

Par Matthieu MANGION

Adjoint à la cheffe du service du Conseil général de l'économie (MEIN)

Dans une société qui cherche à se protéger contre un nombre toujours croissant de risques, il convient de redonner du sens à la norme.

La tricherie récemment découverte en matière de respect des normes de performance des moteurs diesel de Volkswagen a conduit à remettre en cause l'organisation qui avait été retenue pour inciter les industriels à produire des voitures rejetant de moins en moins d'oxydes d'azote.

Dans un contexte où des normes de plus en plus strictes s'appliquent à un ensemble toujours plus vaste de problématiques, les puissances publiques doivent être porteuses de sens, faute de quoi leur action risque d'être remise en cause.

Une prise de conscience à l'origine des réglementations

L'émergence d'un besoin de contrôle et de réglementation n'est pas nécessairement concomitante de l'apparition d'une nouvelle technologie. En général, les sociétés ne souhaitent voir le développement d'un contrôle et d'une régulation qu'après la survenue d'un choc ou d'un accident. Cela a par exemple été le cas après l'accident de Fukushima, qui a conduit de nombreux pays à réévaluer l'organisation du contrôle de leur sûreté nucléaire.

À l'inverse, on observe aujourd'hui le développement de l'utilisation de nanotechnologies dans les biens de consommation courante (comme des crèmes solaires) sans que le débat public ne se saisisse de cette question, tout au moins en France. De même, l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est strictement réglementée en France, alors que ce n'est pas le cas dans beaucoup de pays.

L'appréhension du risque n'est parfois pas liée à la seule dangerosité d'une activité. Ainsi, en France, un nombre important de morts sur les routes est toléré, alors qu'il est de moins en moins accepté que des soldats soient tués lors d'opérations extérieures.

Les exigences de régulation proviennent donc, à la fois, du développement d'une activité nouvelle et d'une prise de conscience citoyenne. La perception du public a une influence non négligeable sur la priorisation des actions de contrôle menées par des fonctionnaires.

La construction d'un mode de régulation peut prendre du temps, la puissance publique pouvant avoir besoin d'une phase d'expérimentation pour pouvoir réguler de manière pertinente en veillant à protéger les citoyens contre des risques identifiés, mais sans pour autant freiner le développement économique et industriel.

Nous vivons dans une forêt de risques résiduels

Au fur et à mesure du développement des règles régissant notre vie en commun, un ensemble de normes s'est développé afin de minimiser les risques liés aux activités humaines. Force est de constater que ces normes n'ont pas toutes le même impact sur les risques encourus par les parties prenantes.

Les organisations en charge de contrôle prennent elles-mêmes ce fait en compte et vont ainsi hésiter à verbaliser un industriel qui aurait dépassé de peu une norme de rejets, mais sans que cela ait de conséquence notable pour la santé ou pour l'environnement.

Après la prise en compte des risques « vitaux », comme la maîtrise des accidents graves, les normes ont pris en compte divers enjeux plus larges.

Ainsi, ces dernières années ont été marquées par l'émergence de la prise en compte des enjeux de santé/environnement. Cette problématique large concerne l'ensemble des biens de consommation, et le dialogue avec les parties prenantes sur cet aspect est en train de changer : l'évolution de la position de l'État sur les moteurs diesel en est un exemple marquant. Historiquement, ce type de moteur a été favorisé fiscalement en France du fait de sa moindre consommation et de ses moindres rejets de dioxyde de carbone. Cette position historique de la puissance publique est aujourd'hui remise en question à cause de rejets de particules fines plus importants ayant de graves conséquences en termes de santé publique, plus particulièrement lorsque les moteurs diesel sont utilisés en milieu urbain.

Cette prise en compte croissante de risques variés se traduit par une importante inflation réglementaire.

Un cadre réglementaire trop précis et trop strict risque de déresponsabiliser les industriels. En effet, ceux-ci doivent non seulement respecter les normes, mais aussi prendre en compte les grands enjeux de santé et d'environnement dans leurs décisions.

Cette inflation réglementaire a deux conséquences qui peuvent conduire à décrédibiliser la puissance publique :

a) La mise en place de normes peut être utilisée pour favoriser une industrie plutôt que pour protéger les parties prenantes. À ce titre, les normes très strictes en matière d'émissions d'oxyde d'azote imposées aux petits véhicules importés aux États-Unis, alors que les gros véhicules y bénéficient de normes bien moins strictes, pourraient s'apparenter à une forme de protectionnisme.

b) Lorsque des scandales surviennent, montrant que les enjeux précités ont été perdus de vue, la parole des experts est décrédibilisée. Cela a par exemple été le cas lors de l'affaire Volkswagen. Cette affaire a montré que les normes de pollution, bien que toujours plus exigeantes, ne sont en fait pas représentatives de la pollution des voitures en conditions réelles, car elles reposent sur des tests réalisés dans des conditions très particulières, les constructeurs automobiles optimisant largement pour respecter ces tests qui donnent une image de moins en moins fidèle de la consommation réelle de carburant. Une des erreurs commises par les constructeurs est de ne pas avoir assumé le fait que les tests réalisés ne représentent pas la réalité de la performance énergétique des voitures.

Cette décrédibilisation des normes s'est traduite par une défiance vis-à-vis de la parole publique et par une remise en cause des procédures démocratiques relatives aux prises de position de la puissance publique. Ainsi, les « zadistes » occupant des « zones à défendre » se réclament de l'intérêt général tout en contestant les procédures de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement. De même, certains groupes comme *The Anonymous* agissent dans l'anonymat, sur Internet, pour attaquer certaines organisations en marge de tout processus démocratique, tout en bénéficiant d'un certain soutien populaire.

La puissance publique doit « habiter sa maison » en rappelant constamment le sens de son action

Afin d'éviter que les normes n'apparaissent injustes, il convient que les décideurs soient les garants du sens de l'action publique.

Une décision (ou une absence de décision) politique peut engager le pays sur le long terme. Le décideur doit être en mesure de rappeler les enjeux qui peuvent être de long

terme, dans un paysage médiatique dominé par l'immédiateté. Faute de quoi, il pourra être reproché au décideur d'être insincère.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'État doit donc davantage axer son action sur la stratégie et la pédagogie que sur le contrôle technique du respect des normes. Dans le cas de l'affaire Volkswagen, par exemple, les tests normalisés de consommation des voitures n'étant pas représentatifs des performances réelles des voitures, une telle distorsion doit être explicitée, et des tests plus représentatifs pourraient être conçus et mis en œuvre en complément des normes.

La contrepartie de cette réorientation de l'action de l'État est qu'il est essentiel de responsabiliser les porteurs de projet en matière de respect des normes. C'est à eux qu'il appartient de mettre en place des moyens permettant de s'assurer du respect des normes.

Le contrôle opéré par les puissances publiques ne s'effectuant pas de manière exhaustive, il devient nécessaire de sanctionner lourdement les industriels qui réaliseraient de grands « excès de vitesse » : si l'administration n'est plus en charge de contrôles de « premier niveau », elle doit être en mesure de prendre des sanctions exemplaires lorsqu'un écart important est constaté. Cette approche, déjà mise en œuvre dans d'autres pays (notamment aux États-Unis), nécessite toutefois des juridictions spécialisées qui soient capables de prendre des sanctions à l'égard des contrevenants sur les aspects de prévention des risques.

Par ailleurs, dans un pays densément peuplé comme la France, il convient de noter que tout nouveau projet a de fortes chances d'être impactant pour quelqu'un. Ainsi, par exemple, les riverains voient systématiquement d'un mauvais œil l'installation d'un centre de tri de déchets à proximité de chez eux. La question des contreparties est donc essentielle afin que des projets de cette nature puissent être acceptés.

Il faut que les porteurs de projet assument les risques et les inconvénients inhérents à leurs activités, et que la puissance publique puisse assumer les compromis.

Pour conclure, dans un contexte où l'on cherche à être protégé contre un nombre de risques toujours plus grand, la puissance publique doit donner du sens à son action en faisant preuve de pédagogie et en responsabilisant les porteurs de projet.

Dans ce contexte, les autorités et les experts se doivent d'assumer une mission de pédagogie et d'information afin d'influer sur les débats publics. L'autorité technique ne peut plus être légitime si elle est isolée du public : les associations regroupant des décideurs pourraient gagner à davantage faire connaître leurs positions au public.