

L'évaluation des risques par l'approche coût/bénéfice et l'éventuel devoir de dire « non » du fonctionnaire

par Grégoire DEYIRMENDJIAN*

Le risque chronique peut parfois s'avérer beaucoup plus important que le risque accidentel. Ainsi, si environ 4 000 personnes décèdent chaque année du fait des accidents se produisant sur les routes du territoire national, ce sont plus de 80 000 individus qui, chaque année, meurent des effets nocifs du tabac. Procédons à une mise en parallèle : l'explosion de l'usine AZF à Toulouse (en 2001) a fait 30 morts tandis que 53 personnes sont décédées suite au passage de la tempête Xynthia (en juin 2010) ; ces deux événements n'en ont pas moins suscité une vive réaction de l'opinion publique et, par conséquent, des pouvoirs publics.

En France, le citoyen semble plus enclin à accepter le risque chronique que le risque accidentel. Fumer et conduire en infraction font partie du quotidien de tout individu et ne choquent pratiquement plus, malgré des campagnes de sensibilisation de plus en plus prégnantes. L'explosion d'une usine et la rupture d'une digue, pour reprendre nos exemples, s'apparentent pour leur part à des événements spectaculaires et sont de ce fait même l'occasion d'un fort retentissement médiatique. Ces catastrophes génèrent une douleur indicible, qui se matérialise par une réaction généralement ferme et immédiate des puissances publiques visant à calmer le mécontentement de l'opinion publique.

Néanmoins, la situation peut varier d'un pays à l'autre. L'appréhension du risque d'inondation aux Pays-Bas diffère de l'approche française. Alors que les Pays-Bas ont dû faire face, en 1953, à un raz-de-marée causé par la Mer du Nord ayant provoqué 1 800 morts, ils déclinent actuellement un plan d'investissement d'un montant d'environ un milliard d'euros destiné à assurer un niveau de protection correspondant à une période de retour de 10 000 ans (contre un investissement de quelques dizaines de millions d'euros et une période de retour d'environ un siècle, en France). Si cet investissement semble se justifier d'emblée dans un pays comme les Pays-Bas, dont les deux tiers du territoire sont situés au-dessous du niveau de la mer, il se justifie d'autant plus si l'on prend en compte l'estimation de la prime d'assurance ainsi épargnée.

Si, face aux risques de grande envergure, les pouvoirs publics ont tendance à rassurer l'opinion, la prévention des risques touchant au quotidien des citoyens ne peut passer que par une phase de sensibilisation. Il est, en effet, assurément impossible d'affecter un gendarme derrière chaque individu et les pouvoirs publics se doivent de publier les statistiques (fussent-elles de mortalité) caractérisant chaque risque. Dès lors, une approche coût/bénéfice est-elle envisageable ? Il semble impossible de poser cette question,

brouillée comme elle l'est par les interventions des médias, des élus et/ou des associations, d'une manière sereine. Or, il convient de laisser la société choisir entre les risques qu'elle est prête à assumer et ceux qu'elle ne saurait accepter.

Les risques économiques

L'inexorable affirmation, face au Vieux Continent, de nouvelles superpuissances (telle la Chine) et la crise économique actuelle conduisent à s'attarder sur un autre type de risque, le risque économique. A la tête de l'usine du monde, le régime chinois a su imposer des règles et bâtir une société de producteurs. Parallèlement, la France a, tout à fait démocratiquement, ouvert son marché et il est aujourd'hui extrêmement courant que des produits français, bien que conçus sur le territoire national, soient fabriqués en Chine.

Le risque d'une destruction massive d'emplois s'avère, par conséquent, de plus en plus menaçant.

Tout le monde s'accorde à affirmer que la qualité des produits chinois doit encore faire l'objet d'amélioration. Il serait cependant illusoire de croire que la production chinoise ne parviendra jamais à atteindre des niveaux de qualité semblables à ceux que l'on observe en Europe. A titre d'exemple, les produits japonais ont fait eux aussi, par le passé, l'objet de telles accusations aujourd'hui totalement dépassées et abandonnées. De surcroît, les transformations de la Chine dans ce domaine se réaliseront très rapidement.

Face à ce constat, la France a néanmoins choisi de soutenir sa consommation, soutenant par la même occasion l'achat de quantités de plus en plus grandes de produits importés. De prime abord, le nombre de retraités augmentant, la France fait de moins en moins partie des pays producteurs. Le nombre de producteurs français diminuant, les pouvoirs publics éprouveront des difficultés à aller dans leur sens (dans une société démocratique comme l'est la société française). Mais cette explication ne suffit pas : ainsi, l'Allemagne, par exemple, arrive à tirer son épingle du jeu, alors que les Français ont tendance à « en faire davantage » que les directives européennes lorsqu'ils estiment celles-ci insuffisamment protectrices.

L'Union européenne est assurément une union de consommateurs visant fondamentalement à ce que les pays qui en sont membres ne se fassent pas la guerre entre eux. De surcroît, pour développer son marché, l'Europe est amenée à définir des règles qui l'ouvrent de plus en plus aux pays étrangers. Ainsi, lorsque deux grandes entreprises européennes souhaitent se marier, se pose la question de l'impact de ce



© Romain Degoul/REA

« Il est aujourd'hui extrêmement courant que des produits français, bien que conçus sur le territoire national, soient fabriqués en Chine ». Ligne de construction de modèles Peugeot dans l'usine de Wuhan (Chine) de la joint-venture du groupe français PSA et du chinois Dongfeng.

mariage sur les marchés domestiques des pays membres de l'Union européenne ; aux Etats-Unis, la situation est tout autre !

La réglementation a assurément un grand rôle à jouer en matière de risque économique. Une taxe carbone instaurée aux frontières de l'Europe et indexée sur les émissions de gaz à effet de serre dues au transport des marchandises importées pourrait permettre de réduire les risques écologiques. La réactivité du consommateur entraînerait (peut-être), de son côté, une relocalisation de la production. Il convient néanmoins de ne pas oublier le rôle du citoyen, celui-ci pouvant influencer sur le cours des événements, en particulier grâce à son niveau d'éducation et aux valeurs qui sont les siennes.

Le rôle du fonctionnaire en matière de maîtrise des risques

En matière de maîtrise des risques susceptibles d'affecter la société, les pouvoirs publics (et par conséquent, les fonctionnaires) ont un rôle primordial à jouer. En particulier : quel doit être le rôle du fonctionnaire dans le cas où une décision aurait été prise de manière irresponsable par les décideurs ou si une décision contrevient de manière patente à l'intérêt général ?

Dans de tels cas, le fonctionnaire a le devoir de dire « non », indépendamment des pressions politiques ou de ses aspirations personnelles, notamment en matière de carriè-

re. Cette mission délicate est-elle facilitée, au sein d'une autorité administrative indépendante ? Il serait illusoire de le penser. Une autorité administrative indépendante est dirigée par un collège indépendant ; les services lui sont beaucoup plus soumis qu'à une administration classique. De surcroît, la parole d'une autorité administrative indépendante n'a de poids que dès lors qu'elle est médiatisée. Dans le cas où le « non » de notre fonctionnaire ne serait pas clairement mentionné, y compris avec une certaine insistance, grand serait le risque qu'il ne soit pas repris par les différents médias. Enfin, une autorité administrative indépendante est dépourvue de pouvoir régalien : elle prépare des textes, mais, *in fine*, le rôle de décisionnaire est imparti au Gouvernement.

En définitive, la prise de conscience de son rôle par le fonctionnaire est extrêmement importante. Si une décision lui paraît indéfendable (voire, pire, irresponsable), sa démission semble le moyen le plus efficace auquel il puisse avoir recours afin de contribuer positivement à la maîtrise des risques. Mais, là encore, en l'absence de médiatisation de cette décision, celle-ci ne saurait porter ses fruits.

Se pose alors la question de la détermination du moment à partir duquel le fonctionnaire doit explicitement dire « non ». Question ô combien complexe !

Note

* Chef de la division de LYON de l'Autorité de Sécurité Nucléaire (ASN).