

Le rôle fondamental des ingénieurs de l'Etat dans une mise en œuvre réaliste du principe de précaution

par Frédéric BAUDOUIN*

Indignation contre l'urbanisation du littoral après la tempête Xynthia, scandale suite à la fuite de pétrole sur la plateforme BP dans le Golfe du Mexique : la société moderne accepte de moins en moins l'idée que puissent subsister des risques pour la vie humaine ou pour l'environnement ; elle cherche à désigner à tout prix des responsables à la suite de toute catastrophe.

Face à ces exigences, le décisionnaire politique est contraint de faire systématiquement appel à une certaine forme de prudence en ayant recours au principe de précaution ou de prévention. Il en use à un point tel que la confusion entre ces différentes notions est fréquente, tant dans l'opinion publique que dans les médias. Inscrit depuis février 2005 dans la Constitution à travers la Charte de l'environnement, le principe de précaution s'applique « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement ». Ainsi, des événements récents (tels que le blocage du trafic aérien dû aux cendres d'un volcan islandais) pourraient sembler relever de la prévention, dès lors que le risque est connu.

L'invocation outrancière de ces principes est paradoxalement génératrice de désordres nouveaux : elle risque de mettre l'économie en péril. Ainsi, le blocage du trafic aérien à la suite d'une éruption volcanique en Islande a affecté l'Europe durant plusieurs semaines, causant une perte de plusieurs dizaines de millions d'euros par jour au secteur aérien.

Elle peut également entraîner des dépenses importantes pour l'Etat, dans un contexte où la volonté est plutôt de réduire celles-ci, comme ce fut le cas avec l'achat, par le ministère de la Santé, de 94 millions de doses de vaccin contre une pandémie de grippe aviaire qui, en définitive, n'a pas eu lieu.

De la même manière, la réglementation et les normes se complexifient. Dans un contexte où l'homme politique se doit de montrer qu'il agit, même face à l'imprévisible, chaque catastrophe est à l'origine de l'adoption de nouvelles lois ou de nouvelles mesures. Ce fut notamment le cas avec le vote de la « loi risques » de 2003, suite à la catastrophe AZF à Toulouse, en 2001, mais aussi avec les actions qui sont en train de se mettre en place dans le domaine des risques d'inondation et de submersion marine, suite à la tempête

Xynthia (en juin 2010). Ces nouvelles contraintes ainsi établies, qui sont à l'évidence beaucoup plus importantes que dans les pays émergents, pèsent nécessairement sur les acteurs de la vie économique. Là encore, la problématique est double : comment concilier l'exigence de sécurité et de risque zéro exprimé par le citoyen avec son besoin de confort matériel, qui dépend d'une croissance forte que des règles par trop contraignantes peuvent finir par mettre à mal ?

Dans la triade homme politique / citoyen / administratif, le premier, comme le deuxième, se retrouvent ainsi face à leurs contradictions. Le décisionnaire politique cherche non seulement à satisfaire les exigences de la société en matière de sécurité en ayant recours au principe de précaution et à la complexification du système de régulation, mais aussi à maintenir la croissance économique et à réduire les dépenses de l'Etat. Le citoyen, en tant que consommateur, électeur et usager attend de l'Etat qu'il lui assure le risque zéro dans tous les domaines, mais il ne souhaite pas voir les prix des biens de consommation ou ses impôts augmenter pour autant. L'administratif, en particulier l'ingénieur de l'Etat, est le seul à ne pas être atteint de schizophrénie et à pouvoir poursuivre des objectifs clairs et cohérents. N'étant pas tiraillé entre les contraintes électorales contradictoires pesant sur les hommes politiques, ni entre des attentes difficilement conciliables des citoyens, il se doit de jouer son rôle de conseiller du décisionnaire, tout en s'efforçant d'éclairer et d'informer le public.

Alors qu'auparavant le domaine de la régulation était essentiellement l'affaire des techniciens et des juristes, il est désormais ouvert à l'ensemble de la société, avec le développement de la concertation et la volonté du Grenelle de l'Environnement, qui est de faire débattre les cinq collèges que constituent l'Etat, les employeurs, les employés, les associations et les élus. Il est donc d'autant plus important que le citoyen puisse disposer d'une connaissance suffisante.

En particulier, la question du niveau des risques et de leur acceptabilité par le public nécessite certains ajustements, dans lesquels l'ingénieur de l'Etat a un rôle à jouer. Rappelons notamment que les accidents de la route tuent chaque année plus de 4 000 personnes, alors que les morts dues à des accidents dans des installations classées pour la protection de l'environnement sont de l'ordre de 24 par an.



© Baptiste Fenouil/REA

« L'invocation outrancière de ces principes est paradoxalement génératrice de désordres nouveaux : elle risque de mettre l'économie en péril. Ainsi, le blocage du trafic aérien à la suite d'une éruption volcanique en Islande a affecté l'Europe durant plusieurs semaines, causant une perte de plusieurs dizaines de millions d'euros par jour au secteur aérien ». Hall du terminal 2E de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, le 18 avril 2010.

Il est essentiel de communiquer sur les immenses progrès réalisés en matière de sécurité industrielle, tout en rappelant à chacun que la maîtrise du risque à 100 % est de toute façon impossible.

Il est également important que le public soit conscient du fait que tout service se paie d'une manière ou d'une autre et qu'*in fine*, ce coût doit retomber sur le consommateur ou sur le contribuable, et donc sur lui-même. Être plus exigeant envers un industriel, c'est du même coup augmenter les contrôles et l'instruction de dossiers supplémentaires imposés à celui-ci et donc augmenter les dépenses de l'Etat ; c'est encore obliger l'industriel à augmenter ses dépenses en matière de sécurité ou de réduction de ses émissions de substances nocives, et donc ses coûts, ce qui se traduira nécessairement dans le niveau de ses prix de vente.

L'ingénieur doit aussi s'efforcer de donner du sens à la stratégie de l'Etat. La logique médiatique et politique a tendance à se jeter tête baissée sur les faits divers, ce qui perturbe la hiérarchisation des priorités. Malgré la réorganisation de ses services, les restrictions budgétaires et la diminution des postes de fonctionnaires, l'Etat ne doit pas perdre de vue ses missions premières et la globalité des problématiques, afin de rester cohérent. A titre d'exemple, la diminution de la consommation de gaz et de pétrole, vue par certains comme une opportunité non seulement de réduire les émissions de CO₂ mais aussi d'améliorer la balan-

ce commerciale de la France, ne doit pas se faire au détriment de la production industrielle du pays.

Dans un monde de plus en plus complexe et globalisé, où la technologie est foisonnante et évolue à grande vitesse, le système de régulation se doit non seulement d'évoluer rapidement, mais aussi de se clarifier afin de rester efficace. Pour ne pas tomber dans l'excès de la dérégulation totale qui a conduit le système financier à s'effondrer lors de la crise de 2008, il est absolument nécessaire que la gestion des risques les plus importants reste du ressort de l'Etat. Pour les autres risques, la sous-traitance est une solution satisfaisante, qui permet d'appliquer le coût au contrôlé, et non plus à la collectivité. Celle-ci a déjà été opérée avec succès dans certains secteurs comme le contrôle technique des véhicules ou celui des équipements sous pression, pour lesquels l'Etat assure désormais le rôle d'un contrôleur de second niveau.

La définition des priorités passe aussi par l'écoute de la base par les décisionnaires. La complexité ne peut être totalement gérée dans un système centralisé. Il est essentiel d'améliorer les relations entre l'Etat et les collectivités et de redéfinir entre eux les rôles afin d'établir des curseurs. Tout ne peut pas être décentralisé. Ainsi, avec la nouvelle gestion des routes, qui a récemment été confiée aux Conseils généraux, les demandes de travaux risquent de s'accroître. Auparavant, l'Etat pouvait serrer

les cordons de la bourse, chose qu'il est plus difficile de faire au niveau local. A ce titre, la Chine offre un exemple intéressant : en dépit de sa structure très centralisée, les discussions et les échanges entre les niveaux nationaux et régionaux y sont très nombreux et ce, à tous les niveaux hiérarchiques.

En conclusion, le système de régulation semble avoir atteint sa limite : la maîtrise des risques a déjà beaucoup progressé et l'Etat n'a pas les moyens financiers d'aller bien au-delà. Pourtant, le monde continue de se complexifier, notamment sur le plan technologique, et les exigences des citoyens en matière de réduction des risques ne cessent de s'accroître. L'homme politique se retrouve ainsi placé devant

des problématiques doubles et ses décisions risquent de se contredire entre elles. C'est la raison pour laquelle l'ingénieur de l'Etat se doit de lui apporter son éclairage afin de proposer des pistes d'évolution du système de régulation, de le réorienter vers ses missions principales, d'envisager le recours à la sous-traitance et de redéfinir les relations entre l'Etat et les collectivités.

Note

* Adjoint au chef du service Risques et adjoint au directeur de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Nord-Pas-de-Calais.