

L'ingénieur, le juge, l'élu local et le préfet

par Anne-Cécile RIGAIL*

La complexification et l'accélération des échanges d'information conduisent à la saturation de l'espace public et médiatique par des informations sur les risques et par des appels à la prudence et à la vigilance. Nous glissons ainsi vers une société de la surprotection et de la judiciarisation des risques, et cela soulève des questions sur les missions de l'État en matière de maîtrise des risques et de leur articulation avec celles des autres acteurs, ainsi que sur les compétences que celui-ci doit mobiliser à ce titre.

Principe de précaution

La société occidentale d'abondance et de paix montre de plus en plus son aversion pour toute forme de risque ; cela s'est traduit par l'inscription, en 1995, du principe de précaution dans la Constitution française.

Il convient de rappeler ici la formulation de ce principe : « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

Force est de constater que ce principe rédigé par des ingénieurs n'a pas été accompagné de la pédagogie nécessaire auprès des médias, des politiques et du grand public. Depuis qu'il a été inscrit dans la Constitution, le principe de précaution n'a, de fait, bénéficié d'aucune réflexion collective quant à son champ et quant à ses modalités d'application. Il suppose en particulier l'élaboration rationnelle d'un calcul « coût-bénéfice », que la plupart des participants de notre panel s'estiment incapables de réaliser concrètement.

La plupart du temps, le principe de précaution n'est d'ailleurs invoqué que par ceux qui n'ont pas l'intention de se livrer à cette évaluation complexe et prudente. De fait, ce principe est essentiellement invoqué par deux catégories d'acteurs, les militants et les juges, qui se préoccupent peu de l'acceptabilité des coûts économiques à prendre en compte.

Il s'agit, d'une part, des militants et *lobbyistes* de tous horizons, qui invoquent le principe de précaution à l'appui de leurs intérêts particuliers et locaux dans un but de blocage et qui, de fait, ligotent souvent très efficacement l'action de l'État, qui ne peut plus prendre de décision sans faire effectuer un grand nombre d'études, et donc avec des délais considérables.

L'on glisse alors vers un « principe de procrastination », que favorisent les couches successives de transposition de la réglementation environnementale européenne. La ques-

tion de la position de la France dans ces instances est également posée : si les intérêts des « consommateurs-rive-rains-promeneurs du dimanche » sont bien pris en compte au sein de l'Union européenne, ceux des industriels, en tant que forces vives de la nation et acteurs économiques locaux, le sont quant à eux beaucoup moins.

Par ailleurs, c'est aux juges que revient, en dernier recours, l'interprétation de la loi. Or, les cas qui sont portés devant eux ont souvent cette caractéristique que l'accident qui avait une probabilité minime de se produire a effectivement eu lieu.

Dans ces conditions, le juge estime que la probabilité était de « un » et l'exploitant comme son contrôleur sont jugés pour ne pas avoir tout mis en œuvre, quel qu'en eût été le coût, afin de prévenir le dommage. C'est là un principe « d'obligation » singulièrement rétroactif ! Ces procès répondent à un impératif cathartique : la société *veut* des payeurs, et des coupables. Cependant, vu la complexité effroyable des accidents qui les sous-tendent, ils se concluent bien souvent par des relaxes, telle celle du procès AZF (en première instance), qui ne peuvent que frustrer les parties civiles.

Le principe de précaution, tel qu'il est écrit dans la Constitution, n'est donc jamais appliqué tel qu'il a été conçu par les ingénieurs, mais il génère des contestations et des contentieux et il risque de brider fortement l'audace censée guider l'innovation et la vitalité économique du pays.

L'État et les élus face aux risques locaux

Paradoxalement, alors que l'État est sommé par les associations et les juges de mettre en œuvre des mesures de prévention lourdes, les populations sont de plus en plus rétives à ces intrusions régaliennes dans leur espace privé et l'on voit se développer des réflexes « *Not in my back-yard* » [« pas dans mon jardin »] (en acronyme : « NIMBY ») non pas face aux risques, mais bien face aux mesures de prévention des risques, telles, par exemple, que l'interdiction de construire en zone inondable ou l'obligation d'installer des détecteurs d'incendie.

Dans ces conditions, l'État cherche à faire alliance avec les collectivités territoriales pour développer la pertinence et l'acceptabilité sociale de ces mesures de prévention. Les élus sont déjà censés prendre en compte dans leurs décisions d'aménagement du territoire (en particulier d'urbanisme) les risques que le préfet porte à leur connaissance. Une solution pourrait donc consister à leur transférer complètement tant l'évaluation que la gestion des risques locaux.



© Philippe Turpin/BELPRESS-ANDIA

« Par ailleurs, c'est aux juges que revient, en dernier recours, l'interprétation de la loi. Or, les cas qui sont portés devant eux ont souvent cette caractéristique que l'accident qui avait une probabilité minimale de se produire a effectivement eu lieu ». « Justice et environnement », photo de Philippe Turpin, 19 avril 2009

Actuellement, les relations entre les techniciens de l'État et les élus sont ambivalentes. Suivant le sujet, les maires, qui doivent par ailleurs assumer de nombreux risques (notamment judiciaires) touchant à toutes les activités qui se déroulent sur le territoire de leur commune, peuvent se poser en négateurs du risque (par exemple, accorder des permis de construire en zone inondable sous la pression de leurs électeurs) ou en censeurs du contrôleur (par exemple, en vérifiant que l'inspecteur oblige effectivement un industriel à limiter à la source le danger de ses installations).

Cependant, l'ensemble des participants à notre panel conviennent que l'État ne pourra pas se désengager de la maîtrise des risques, car, d'une part, « en temps de paix », les élus souhaitent pouvoir s'appuyer sur l'État pour assumer des décisions électorales difficiles et, d'autre part, en

« temps de crise », la population attend naturellement de l'État une prise en charge de l'organisation des secours, ainsi que des dommages éventuels et de la reconstruction, le cas échéant.

L'État a-t-il encore besoin d'ingénieurs ?

Or, ledit État voit ses missions augmentées d'un grand nombre de concertations, enquêtes et autres débats avec le public, et il doit également assurer le contrôle d'une réglementation pléthorique (souvent d'origine européenne). Mais, pour ce faire, il dispose de moins en moins de fonctionnaires au profil « techniques dures ».

Ainsi, les DREAL (directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), par exemple,

sont en train de glisser de manière sensible vers des missions d'organisation, de management et d'animation des autres acteurs, qui ne permettent pas aux responsables d'étudier le fond technique des dossiers soumis à leur arbitrage. Cette priorité donnée à la palabre « molle » sur l'analyse rationnelle « dure » des probabilités, des risques et du coût des mesures de prévention provoque un déplacement vers le « tout politique ».

Il s'ensuit une dilution de la lisibilité de la prise de décision administrative à un point tel que certains préfets se sont publiquement interrogés sur la pertinence, pour l'État, de disposer d'ingénieurs dans ses services.

De ce point de vue, il n'est pas sûr que la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui consiste à réduire les coûts sans réorganiser les missions, permette une prise en compte adaptée des risques sur le territoire. Par exemple, les renforts techniques dédiés à la prévention des inondations, à la suite de la tempête Xynthia, sont étiques, si on les compare aux besoins.

Cette perte de compétence technique pour l'État-arbitre ne peut que conduire à une situation « à l'américaine » dans laquelle les exigences de prévention sont prises en charge par les compagnies d'assurance et où la vérité est définie *a posteriori* par le juge, qui s'appuie sur des experts, sur fond de batailles entre avocats.

La question de savoir si une organisation prenant la forme d'une autorité administrative indépendante (AAI) permettrait de consacrer plus de compétences et de ressources humaines aux missions d'expertise « dure » ne fait pas l'unanimité.

Les AAI présentent l'avantage de soustraire momentanément l'expertise à l'émotionnel politique ; leur crédibilité réside, par conséquent, dans la compétence des agents et dans les parangonnages (*bench markings*) internationaux. Il convient cependant de rappeler ici que l'efficacité d'une organisation se teste également en situation de crise et que les principales difficultés résident, dans ce cas, dans la prise en charge des populations, avec leurs besoins quotidiens et leurs traumatismes, ce qui nécessite une coordination forte (voire une intégration) de tous les acteurs publics. Par ailleurs, l'État conserve le pouvoir réglementaire, ce qui impose l'existence d'interfaces entre lui et les AAI.

D'une manière générale, la puissance publique ne peut se doter des compétences techniques adaptées à un risque donné que dès lors qu'elle assure une masse critique d'acti-

tivité sur ce thème. La France, par exemple, n'a pas actuellement les compétences nécessaires pour contrôler de manière pertinente les forages pétroliers en eaux profondes. La compétence *ad hoc* est internationale, elle est concentrée chez un nombre limité d'entreprises spécialisées du secteur pétrolier, des entreprises qu'il conviendrait, en cas de sinistre, de faire intervenir en qualité d'experts.

A contrario, la France dispose d'un nombre suffisant d'installations Seveso ou d'installations nucléaires pour avoir des autorités techniquement compétentes dans le contrôle de ces secteurs. Quant au risque naturel prépondérant en France, qui est le risque d'inondation, il peut être géré par des acteurs davantage décentralisés, à l'échelle des bassins hydrographiques, des régions, des départements et des communes.

En guise de conclusion, les participants au panel conviennent du fait qu'en dépit des tensions qui se font jour entre l'administration des ingénieurs et celle des juges et malgré des relations épiques entre l'État et les élus locaux et des incompréhensions chroniques entre « techniciens » et « administratifs », la puissance publique dispose encore de compétences et de moyens d'action sur les risques naturels et technologiques « localisés ».

A contrario, l'économie intégrée à l'échelle mondiale a vu se développer des interdépendances qui conduisent à des risques systémiques et globaux : des risques financiers, des risques de réputation, de changement climatique, de volatilité des prix des matières premières et des produits alimentaires, etc.

Face à ces situations complexes et foisonnantes, il convient que la France puisse promouvoir sa culture de l'évaluation et de la gestion rationnelle des risques auprès de la communauté internationale.

Un allié, plutôt inattendu, dans ce domaine, pourrait être la Chine, qui, depuis plusieurs millénaires, sélectionne de manière ouverte des élites techniques pour organiser le développement de la société et, au XXI^e siècle, ne fait pas mystère de sa volonté d'approcher et de résoudre de manière pragmatique les grands déséquilibres environnementaux et sociaux.

Note

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