

Les risques et leur régulation

par Benjamin HUTEAU*

Si l'on admet qu'il existe une forte demande sociale de protection face aux risques de toute nature qui légitiment une intervention des pouvoirs publics, la définition des modalités pratiques d'une telle intervention pose d'emblée nombre de questions fondamentales.

Quel mode de financement ?

Les charges publiques doivent être réparties entre les citoyens et les producteurs et, parmi les producteurs, entre la production réalisée en France et la production réalisée au-delà de nos frontières.

Cette répartition est à réfléchir en tenant compte de critères de compétitivité, de performance de l'économie de notre pays. Car il s'agit bien, en effet, en répondant à la demande sociale de sécurité, de rendre la Nation plus efficace et de ne pas en pénaliser le développement économique.

Du côté des producteurs, la balance penche aujourd'hui fortement du côté d'un financement *via* la taxation de la production implantée localement, et non pas de la production importée. Dans le cadre de la compétition mondiale, cette taxation illogique a pour effet d'inciter nos entreprises à délocaliser leur production.

Mais cela pourrait être corrigé. Au premier chef, une harmonisation la plus large possible (essentiellement au niveau européen, mais même au niveau mondial) des régulations peut être recherchée.

A défaut, des mécanismes de compensation aux frontières (tels qu'on les avait imaginés lors du débat sur la mise en place – non aboutie – d'une taxe carbone) pourraient être mis en place.

Il semble toutefois que de tels mécanismes ne rencontrent que très peu de soutien au niveau européen. Et on peut comprendre qu'ils manquent de porte-parole pour en plaider la cause : les grands groupes industriels, notamment ceux qui exportent massivement, ont déjà souvent délocalisé une partie substantielle de leur production et ils ont des intérêts souvent concurrents.

Néanmoins, cette piste faisant économiquement sens, doit continuer à être explorée.

Quel régulateur ?

Si la régulation reste dans bien des cas directement étatique, elle peut également être exercée par des autorités administratives indépendantes, des sortes de « morceaux d'Etat » non soumis au Gouvernement. Le nombre des autorités administratives indépendantes créées chaque année est important. Si beaucoup d'entre elles n'ont qu'un rôle

consultatif, elles sont de plus en plus nombreuses à exercer un pouvoir décisionnaire.

Quelle forme de régulation mettre en œuvre, et à quel degré ? Quels sont les critères du choix de l'action publique ?

Le débat sur les énergies renouvelables, qui comporte en son sein toute la complexité de la mise en œuvre des réglementations, va nous servir à mettre en lumière les difficultés à répondre aux questions soulevées plus haut.

Les éoliennes sont aujourd'hui une source d'énergie renouvelable parmi les plus compétitives, mais elles sont socialement mal acceptées.

Le recours à la biomasse présenterait l'intérêt de développer une filière française spécifique, ce qui entraînerait la création de nombreux emplois peu qualifiés, dont notre pays a besoin. *A contrario*, la France ne possédant pas de filière industrielle performante de production de cellules photovoltaïques, la politique de subvention actuelle favorise essentiellement l'importation de matériels étrangers, notamment chinois. Faut-il dès lors mettre en œuvre des politiques industrielles volontaristes pour y remédier ?

L'essentiel du potentiel hydro-énergétique français est déjà exploité et on constate aujourd'hui que les conséquences de cette technologie sur la biodiversité (problèmes de continuité écologique) ont été sous-estimées par le passé, d'où des débats portant sur la nécessité ou non d'« effacer » certains barrages.

Cet exemple illustre bien le fait que toute technologie pose question et qu'il est très difficile d'inclure dans l'étude d'une décision d'intervention de l'Etat toutes les externalités (positives ou négatives) liées à cette régulation.

On constate toutefois qu'au fil du temps, le développement de la puissance publique s'est accompagné d'une prise en compte toujours améliorée de cette complexité.

Ainsi, aujourd'hui, pour obtenir une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement, l'impétrant doit étudier les impacts potentiels de son installation non seulement sur l'eau, sur l'air, sur les sols et sur la santé des riverains et les risques qu'il leur fait encourir, mais aussi sur les paysages, la biodiversité du site, voire les richesses archéologiques du sous-sol. Cette stratification d'intérêts protégés s'est construite au fil des décennies et il n'y a aucune raison qu'elle ne continue pas à s'étendre !

Quel prix doit-on accorder, par exemple, à la réversibilité ? Il est clair qu'une éolienne se démonte plus facilement qu'une centrale nucléaire et que les éoliennes ne génèrent



© Guillaume/REA

« Les éoliennes sont aujourd'hui une source d'énergie renouvelable parmi les plus compétitives, mais elles sont socialement mal acceptées ». Parc éolien en Camargue, sur la commune de Port Saint-Louis du Rhône (Bouches-du-Rhône).

pas de déchets potentiellement dangereux pour plusieurs centaines de générations...

Certes, cet argument peut être en partie fallacieux, parce que tout développement social entraîne beaucoup d'irréversibilité (urbanisation, changement de mode de vie, utilisation de ressources non renouvelables, par exemple) et que, poussé à son extrême limite, il conduirait à l'inaction. Quelle meilleure solution, en effet, pour éviter l'irréversibilité, que de remettre la décision à plus tard ? Le fait d'attendre permet, de surcroît, d'inclure toujours plus d'informations dans les décisions (la décision de préparer le pays à une vaccination de masse contre la grippe H1N1 était probablement une bonne solution au moment où elle a été décidée, mais au fil des semaines, elle est devenue de moins en moins appropriée).

Mais, malgré tout, il est évident qu'il est des décisions sur lesquelles il sera plus difficile de revenir pour les générations futures, et que cela a un prix.

Cette notion de réversibilité ne fait qu'émerger dans le débat public ; elle résulte de la prise de conscience de l'emballage des conséquences à long terme de certaines de nos décisions, alors même que l'on se retrouve aujourd'hui contraints de gérer les conséquences des actes des générations qui nous ont précédés (sols pollués, déchets nucléaires...).

Va-t-on demander aux industriels, prochainement, d'inclure à leurs dossiers de demande d'autorisation d'exploiter une évaluation de la réversibilité de leur usine ?

Si les débats n'ont, bien sûr, pas permis d'apporter de réponses tranchées à toutes ces questions, ils ont pu mettre en lumière, à travers des exemples comme le niveau extraordinaire de compétition économique planétaire auquel les entreprises sont confrontées ou l'apparition dans le débat public de nouveaux sujets (comme la réversibilité), le fait que l'horizon territorial et temporel que les régulateurs doivent prendre en compte s'élargit considérablement.

L'allongement de l'espérance de vie, les progrès scientifiques et technologiques ont aboli les distances et le temps, mais aussi notre faculté d'oublier. Nous sommes désormais conscients du fait que nos décisions peuvent avoir des impacts immédiats à l'autre bout du monde ou laisser des traces dans notre environnement dans des milliers d'années.

Cela ne doit en aucun cas paralyser notre action. Mais afin de préserver sa pertinence, l'Etat doit s'organiser de manière à être à même de répondre à l'accroissement de la complexité de la prise des décisions. Dans ce contexte, les cadres scientifiques généralistes ont plus que jamais un rôle majeur à jouer au sein d'équipes pluridisciplinaires de haut niveau.

Note

* Chef du service Risques technologiques et environnement industriel à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Midi-Pyrénées.