

# L'évaluation des politiques publiques en matière de risques : l'intérêt et les limites de l'approche économique

Par Pierre PASQUIER de FRANCLIEU \*

Le groupe consacré à l'approche économique nécessaire à l'action de l'État (notamment à l'élaboration de la réglementation) a introduit sa discussion en remarquant que, ces dernières années, des progrès ont été accomplis dans l'évaluation des évolutions réglementaires. L'impact des modifications des textes réglementaires est désormais précisé (notamment leur impact économique). Ainsi, par exemple, le Commissaire à la simplification doit s'assurer de la cohérence des études d'impact des textes et sa mission est de lutter contre la lourdeur administrative qui peut représenter des coûts significatifs pour les entreprises ou les usagers. Le groupe considère que le contexte économique actuel, ainsi qu'un contexte politique qui apparaît violemment anti-normes (voir les différents rapports établis dans le cadre du choc de simplification), imposent à l'administration qu'elle apporte une justification encore plus importante de tout projet de texte législatif ou réglementaire.

Le groupe précise néanmoins que l'État se doit d'améliorer ses méthodes d'évaluation dans une approche globale d'analyse coûts/bénéfices, une analyse qui nécessite du temps (qui correspond plus aux rythmes de l'administration et de ses corps constitués qu'au temps politique). Le groupe estime que l'évaluation de l'efficacité du contrôle réglementaire est un champ qui pourrait être développé dans tous les aspects de l'évaluation, notamment en ce qui concerne le coût du contrôle réglementaire, en lien avec les bénéfices de l'action de contrôle. Une interrogation sur les coûts ne semble pouvoir s'envisager que dans le cadre d'une analyse globale incluant l'ensemble des bénéfices apportés par le contrôle réglementaire.

Le groupe a nuancé cette vision qui peut paraître idéale d'une approche quantitative basée sur l'évaluation des coûts et des bénéfices, en précisant que l'approche économique n'est qu'une méthode, parmi d'autres, d'évaluation des politiques publiques. Comme exemple, le groupe a évoqué le développement de l'analyse économique dans le cadre de la gestion des risques technologiques et naturels. Après une remarque préalable rappelant que l'Ineris ou l'IRSN sont dotés d'économistes – ce qui tend à prouver que l'approche économique fait partie de l'expertise de ces instituts –, la question de la gestion globale du risque a été

soulevée, la remarque étant faite que les investissements ne sont pas toujours proportionnés aux enjeux. Or, la perception du risque est au moins aussi importante que l'approche économique de celui-ci. À titre d'exemple, les temps de retour considérés sont de l'ordre de  $10^{-3}$  par an pour les risques naturels, et de l'ordre de  $10^{-5}$  pour les risques technologiques (hors nucléaire). Un membre du groupe remarque alors que si l'on avait utilisé la seule approche purement financière, tout l'investissement dédié en France à la prévention des risques aurait été consacré à la prévention du seul risque d'inondation.

L'approche économique se heurte donc nécessairement à une difficulté d'appréhension des accidents de gravité très importante et de probabilité infime, qui semblent bien moins acceptés par la population que les accidents d'une gravité plus faible, mais plus fréquents : l'exemple typique est celui de l'estimation des dommages causés par un accident nucléaire. Un système d'assurance classique conclurait d'ailleurs pour ce type d'accident à un coût de l'ordre de un euro par an et par Français (les hypothèses d'un tel calcul effectué par le groupe ne prennent pas en compte l'actualisation financière et considèrent que l'outil de production fonctionne au moins aussi longtemps que le temps de retour de l'accident). Le groupe rappelle que pour une crue centennale de la Seine, le secteur privé assure la couverture jusqu'à un certain niveau de dommages causés, mais ne couvre pas ceux résultant d'une crue de la Seine du type de celle enregistrée en 1910. Un dispositif d'assurance/réassurance du type de celui qui prévaut actuellement (indemnisation du sinistre grâce aux primes perçues dans le même temps) ne peut pas fonctionner pour des risques très graves, mais très peu probables.

Le groupe a précisé que quels que soient les coûts des dommages, une question importante se pose, qui est celle de savoir quand on choisit de les payer : pour un site industriel, par exemple, ce paiement peut se concrétiser par la souscription d'une assurance, par la réalisation d'investissements dans la sécurité, ou intervenir à la suite d'un accident ; le choix du moment propice du paiement est, quant à lui, un choix de nature politique.

Le groupe a poursuivi ses échanges sur la façon de penser le rôle de l'État comme celui d'un accompagnateur des



mutations et, pour les sujets relevant des compétences du Corps des Mines, sur la question de savoir quelle peut être la mission de l'État vis-à-vis des entreprises dans le cadre des mutations industrielles, alors que l'État semble aujourd'hui avoir nettement plus d'emprise par son action de contrôle et d'encadrement réglementaires que par son action économique. Si cette dernière remarque pourrait être nuancée au regard des stratégies d'élaboration de réglementations pour des raisons économiques, l'expérience des DRIRE a montré que le levier du développement industriel est difficilement commensurable au levier du contrôle. On peut noter que c'est peut-être là une des raisons de la forte diminution des crédits dits de politique industrielle.

La réflexion sur l'action en faveur du développement (vue sous l'angle de la mutation) conduit à s'interroger sur la capacité de l'État à accompagner la transition (et cette question concerne tout particulièrement le Corps des Mines, dont l'une des vocations est d'accompagner l'industrie dans une démarche de progrès). Cela recouvre notamment la prise en compte des enjeux économiques dans le cadre de l'élaboration de la réglementation, ainsi que pour l'application des règles ; le groupe avance un outil qui pourrait être utilisé pour les projets industriels : un certificat de contrat entre l'autorité administrative et l'industriel pourrait être envisagé de manière à préciser les modalités de gestion du dossier administratif, et ce, afin de lancer la démarche administrative avec une visibilité simultanée sur le calendrier du projet et sur les risques qu'ils présentent, notamment les risques procéduraux.

Cet accompagnement des industriels ne peut être efficace que si l'État est capable d'une analyse précise des situations des entreprises. Une action de l'État dans le champ économique semble ainsi nécessiter (pour les membres du groupe) une bonne connaissance du champ économique qui s'acquiert grâce à un lien privilégié avec les entreprises. La présence de l'État sur le terrain pour les questions de développement économique apparaît nécessaire pour maintenir un savoir-faire, notamment technique, indispensable à une analyse juste de la situation des entreprises. Cette connaissance du terrain permet alors de nourrir la vision de l'État, c'est-à-dire sa capacité à dire où l'on va (par exemple, quelle est la vision énergétique de l'État pour les vingt années à venir ?), cette vision étant

elle-même indispensable à la cohérence de l'action de l'État (cohérence entre les différents services, ainsi qu'entre les différentes réglementations).

Le groupe a développé l'exemple de l'apport du contrôle des activités à risques au regard de l'appréhension de l'état de la situation économique de certains secteurs d'activité. La détection des signaux faibles relatifs à la sécurité ou l'analyse des comptes d'EDF (par exemple, *via* les investissements dans la maintenance du parc nucléaire français) peut permettre de déceler des anomalies ou des dérives dans certaines entreprises. Les investissements dans la sécurité pourraient ainsi constituer un nouvel indicateur à intégrer à l'analyse générale de la situation économique du pays.

En conclusion de ses échanges, le groupe a rappelé que le rôle de l'État n'est pas d'accompagner les industriels afin de faciliter certains intérêts privés, mais bien d'être garant de l'intérêt général. La parole de l'État ne peut qu'être intégratrice, et elle doit être garante d'une cohérence, face au morcellement de l'action publique.

Le groupe ressent le besoin qu'a la société d'une parole de l'État : dans le cas des chantiers structurants, une parole qui consisterait à présenter l'ensemble des enjeux de ceux-ci (le groupe remarque, par exemple, que pour les projets de lignes électriques à très haute tension, la parole de l'État semble être davantage entendue par les évaluateurs environnementaux que par la population en générale). Il en va ainsi pour tous les sujets complexes pour lesquels une vision publique s'impose (alors que différents arguments contradictoires s'opposent, créant une tension). Cette vision, pour être crédible, nécessite une organisation qui permette que tous les leviers de l'État soient coordonnés.

Le groupe précise que ces réflexions s'intègrent dans une démarche qui nécessite une volonté politique forte, cela au moment même où la parole politique traditionnelle est fragilisée par un mouvement de fond de remise en cause de la parole publique et des différents lieux dits d'expertise, s'accompagnant d'une revendication forte de la part des citoyens de participer aux prises de décisions publiques.

### Note

\* Ingénieur des Mines.

