

Débat autour du principe de précaution

Est-on en train d'assister à l'apparition d'une nouvelle donne entre la science, les entrepreneurs, le politique et la société civile en ce qui concerne la gestion des risques ? C'est ce que la réflexion autour du principe de précaution et de ses implications semble indiquer. La rédaction a choisi de rassembler deux textes sur ce thème ; l'un, de portée générale, par l'éditeur scientifique de l'ouvrage collectif sur le principe de précaution issu des Journées annuelles de NSS de 1995, l'autre, qui nous transmet les considérations issues de la pratique.

Le principe de précaution : renégocier les conditions de l'agir en univers controversé*

OLIVIER GODARD

De temps en temps surgissent des notions nouvelles qui semblent s'imposer avec la force de l'évidence. Elles cristallisent alors un ensemble de composantes diffuses qui, existant à ce moment de façon libre et détachée les unes des autres, forment l'atmosphère d'une époque. Du fait de cette cristallisation, elles posent de nouveaux repères dont les acteurs sociaux se saisissent et à partir desquels les jeux de la décision collective se réorganisent, au moins pour un temps. Tel est aujourd'hui le cas du principe de précaution pour la gestion des risques.

Quel est au juste ce nouveau repère ? Les entrepreneurs doivent-ils le craindre en y voyant une source de paralysie ? Je soutiens que ce principe de précaution n'est pas, ne peut pas être, la règle d'abstention que certains voudraient promouvoir, mais je soutiens également que ce principe appelle une renégociation des conditions de l'agir dans nos sociétés modernes où la technologie la plus avancée tout à la fois struc-

ture la vie quotidienne de chacun et se présente désormais comme une force planétaire capable d'interférer avec les principaux mécanismes qui régissent le climat de cette planète et influencent les conditions de déploiement de la vie.

Le terreau historique du principe de précaution

Situons d'abord le contexte dans lequel le nouveau principe s'est imposé, celui du basculement de l'imaginaire collectif et des pratiques vers des univers controversés. Le siècle qui se termine a vu la construction des États providence. Le développement des connaissances statistiques et des appareils d'État a permis que s'établissent une sécurité sociale et des systèmes d'assurances pour organiser la maîtrise collective des risques individuels. Ainsi l'aléa affectant les personnes (travailleurs, habitants, automobilistes,...), cet aléa qui peut menacer la destinée de chacun, a-t-il pu donner naissance à des institutions nouvelles. Ces dernières ont permis l'approfondissement du lien social et de la solidarité élémentaire qui le constitue, mais en l'extériorisant et le bureaucratissant. Les idées de maîtrise, de solidarité, de collectivité allaient cependant de pair.

Olivier Godard
Directeur de recherche
au CNRS
Cired, Ura 940 du CNRS,
EHESS, 19, rue Amélie,
75007 Paris, France

*Olivier Godard a dirigé l'ouvrage *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, préface de Marc Chau Long, Paris, Éditions de la MSH et Inra Éditions, 1997, 348 p.

Ce cercle vertueux ne fonctionne plus aussi bien aujourd'hui. Certaines promesses de maîtrise des risques ont été démenties par une série d'accidents plus ou moins graves dont certains sont devenus des affaires. D'autres promesses apparaissent peu fiables au regard de l'apparition de nouveaux risques. Les institutions qui devaient apporter la sécurité ont, à plusieurs occasions, failli. En de nombreux cas, leur défaillance ne s'explique pas par la force majeure, mais par des erreurs de jugement ou par un trouble dans la hiérarchie des critères de décision et des valeurs. Des comptes sont demandés.

Une prise de conscience s'est ainsi opérée : l'utilité du progrès technique n'est plus une évidence. On découvre des risques pour lesquels les dispositifs de maîtrise en place sont mal outillés, mal informés, et réagissent trop tard. La science les concernant est encore balbutiante, ne fournissant plus la base solide sur laquelle, croyait-on, la maîtrise passée était assise. Le processus de controverses scientifiques alimente vite des controverses sociales. La méfiance s'est introduite de façon systématique dans les esprits et prend pour cible les institutions publiques, les responsables d'entreprises, les scientifiques et les experts. S'affirme ainsi, en quelque sorte, un refus croissant de déléguer à tous ces « responsables » le pouvoir d'engager le sort collectif dans le même temps où, au nom de la vieille promesse de maîtrise, jamais oubliée, une demande croissante de sécurité leur est adressée.

C'est sur ce terreau imprégné d'une histoire sociale de l'entreprise technique et du rapport aux institutions publiques qu'a poussé le principe de précaution, au croisement de la science, du droit et du politique, là où s'imbriquent les scènes du savoir, de l'action et de la légitimité.

De nouvelles conditions de l'agir, mais pas une règle juridique

Avec le principe de précaution, les termes de la prise de décision sont modifiés, voire même inversés. « Quand tout allait bien », formule désignant la norme qui, dans l'imaginaire, régissait l'ordre technologique passé, la décision rationnelle pouvait faire procéder l'action d'un savoir préalable complet. Désormais, face à des risques possibles auxquels sont attachées des présomptions de gravité ou d'irréversibilité, il nous faut apprendre collectivement à agir avant de savoir. Il s'agit de rien de moins que de la négociation de nouvelles conditions de l'agir.

On parle d'un principe de précaution. L'idée même de principe évoque une définition nette au contenu dépourvu d'ambiguïté, un énoncé susceptible de pouvoir donner un traitement défini aux situations. Face à l'incertitude nouvelle, qui résulte à la fois des retombées de l'application de la science et des limites cognitives de cette science, certains présentent le nouveau principe comme une solution qui permettrait de mettre un terme aux hésitations ou à l'irrésolution des responsables (Cameron et Wade-Gery, 1995).

D'autres veulent y voir une règle juridique à laquelle tout un chacun serait déjà soumis (Laudon, 1996). En fait ces vues sont erronées en donnant au principe un statut qu'il n'a pas et qu'il n'est pas en mesure d'avoir.

Le principe de précaution n'est qu'un principe moral et politique inscrit dans différents textes juridiques de droit international et interne : déclarations ministérielles sur la protection de la mer du Nord, Convention-cadre sur le climat, traité de Maastricht instituant l'Union européenne et, dans le cas français, la loi Barnier de renforcement de la protection de l'environnement, adoptée en 1995. Étant posé comme l'un des principes sur lesquels s'appuie la définition des politiques publiques, ce principe ne peut donner corps à lui seul à une responsabilité pénale ni à des obligations juridiques particulières pour les membres de la société civile. Il aurait besoin pour ce faire de traductions plus précises dans des lois et règlements. C'est pourquoi il s'agit de ce que certains juristes (Lascombes, 1996) appellent un « standard juridique », c'est-à-dire une norme qui a besoin d'être complétée par des informations extérieures au droit pour pouvoir produire des effets juridiques. D'ailleurs, la lecture des différentes définitions données dans les textes juridiques montre que ledit principe n'a pas un contenu univoque. Il y a plus que des nuances entre telle ou telle définition. Je ne prendrai que deux exemples.

La déclaration ministérielle de la deuxième conférence internationale sur la protection de la mer du Nord nous dit en 1987 : « Une approche de précaution s'impose afin de protéger la mer du Nord des effets dommageables éventuels des substances les plus dangereuses. Elle peut requérir l'adoption de mesures de contrôle des émissions de ces substances avant même qu'un lien de cause à effet soit formellement établi sur le plan scientifique ».

Selon les termes de la loi Barnier, il s'agit du principe « selon lequel 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 économique acceptable. » La Déclaration de Rio de Janeiro en 1992 évoquait, quant à elle, l'idée de mesures économiquement efficaces (« cost-effective ») face à des risques de dommages graves ou irréversibles.

De même que, dans la religion catholique, le mystère de l'incarnation divine n'est accessible qu'à travers les textes des quatre évangélistes, donnant un rôle essentiel à l'interprétation de ces textes, au-delà de leur contenu littéral, la vérité de la précaution est inséparable des actes d'interprétation du principe au sein des différentes traductions locales, contingentes, qui lui sont données pour faire face à des risques spécifiques.

Voilà pourquoi je défends une interprétation possibiliste du principe de précaution. Ce principe est en quelque sorte un intermédiaire entre problèmes et solutions. Il est porteur de la question vivante de l'incertitude et du risque. Il oblige à ne pas l'écarter d'un revers de la main. Mais il ne dit pas comment y répondre. Il dit seulement que l'absence de certitudes

scientifiques ne doit pas retarder l'adoption de mesures qui auraient été jugées raisonnables et légitimes si de telles certitudes avaient été acquises. Le principe de précaution n'a pas vocation à court-circuiter, au nom d'un impératif catégorique, les procédures usuelles de validation des décisions. Mais l'incertitude scientifique ne doit pas être utilisée pour retarder les décisions. Au contraire, elle doit déclencher une prise en compte précoce. Mais quelle prise en compte ? Pour le déterminer il est utile de revenir sur ce que j'appelle la règle de l'abstention.

Ce serait une erreur que d'assimiler le principe de précaution à une règle de l'abstention

Le principe de précaution, ai-je affirmé, n'est pas une règle de l'abstention (Godard, 1997a). C'est dire qu'en dépit des apparences, on ne peut pas le reconnaître dans l'injonction proposée il y a quelques années par une organisation non gouvernementale dans le contexte de la lutte contre la pollution de la mer du Nord. L'injonction proposée était la suivante : « Aucun rejet ne doit être déversé en mer tant que son innocuité n'a pas été prouvée. » Il y a dans cet énoncé trois ingrédients qui mènent à des exigences déraisonnables ou qui font perdre au critère sa valeur discriminatoire. Ces ingrédients sont une référence irrationnelle au dommage zéro, introduit de façon subreptice à travers la notion d'innocuité, une focalisation excessive sur l'évitement du scénario du pire, elle aussi dérivée, en contexte scientifiquement controversé, de la notion d'innocuité, et enfin la fausse bonne idée de l'inversion de la charge de la preuve.

Sur le dommage zéro, je m'en tiendrai à ceci : en tant que norme générale, dans un monde où les ressources sont rares, ce qui signifie qu'elles ne permettent pas de satisfaire simultanément tous les besoins, il s'agit d'une norme impossible. Elle relèverait d'un autre monde qui n'est pas celui des hommes. Il peut cependant se faire qu'on veuille retenir cet objectif dans tel ou tel cas particulier. Mais il faut alors apporter des justifications particulières à cela et ne pas se contenter d'invoquer le principe général.

Quant aux scénarios du pire, je veux en souligner le caractère de construit contingent et le fait que la surenchère du pire entre options concurrentes conduit, de par la logique même de la controverse, à faire perdre sa valeur discriminante au critère : quand on en vient à démontrer que chaque option peut dégénérer en catastrophe majeure, « aussi pire » l'une que l'autre, la décision doit bien se prendre sur d'autres bases que l'évitement de la catastrophe...

L'inversion de la charge de la preuve semble être un ingrédient plus solide. Est-ce si sûr ? Si l'on est dans un contexte où une épistémologie positiviste est encore opératoire, cette inversion se traduit seulement par des délais supplémentaires, ceux qu'il faut à la science pour résoudre les incertitudes et apporter les preuves demandées. Ce serait cependant, dans la plupart des

cas, oublier dans quelles conditions on est venu à invoquer le principe de précaution : celles de risques nouveaux, certes, mais aussi celles d'un nouveau regard porté sur la science. Nous savons désormais que le progrès scientifique engendre de nouvelles incertitudes à mesure qu'il en réduit certaines. Nous savons aussi que le savoir scientifique incorpore des incertitudes intrinsèques, indépassables. Nous savons encore que l'application de ce savoir scientifique à des situations concrètes est inséparable d'arbitrages et de choix conventionnels, par exemple sur les conditions de généralisation de tel ou tel résultat, sur les décisions d'arrêt dans les séquences d'effets prises en compte, sur la transposition de valeurs tirées d'un contexte donné pour d'autres contextes réputés proches, etc. Bref, nous savons désormais que, pour un horizon temporel pertinent pour l'action humaine, la science n'est pas plus en état d'apporter la preuve de l'innocuité d'une substance que d'apporter celle de l'existence du dommage.

Il faut donc achever la révolution copernicienne entreprise et comprendre que le principe de précaution ne consiste pas à inverser la charge de la preuve mais à prendre ses distances avec l'idée de preuve.

Remettre le principe de précaution sur ses pieds

Dans cet espace décisionnel intermédiaire balisé par les deux exigences extrêmes de la preuve de l'existence du dommage et de la preuve de l'absence de dommage, on peut reformuler le principe de précaution de la manière suivante (Godard, 1997b) : « principe selon lequel il est fondé d'agir avant d'avoir des certitudes scientifiques », dès lors que l'agir embrasse solidairement la prise de risque et l'innovation, l'adoption de mesures de sauvegarde et celle de dispositifs collectifs d'accompagnement de l'action, alors traitée comme une expérimentation. La pragmatique de la précaution dépend ici de règles et procédures à inventer au cas par cas et pas de l'application mécanique d'une règle. Deux types de paramètres vont jouer pour déterminer si le curseur va plutôt se rapprocher de l'exigence de preuve du dommage ou de celle de preuve de l'absence de dommage : les charges de gravité et d'irréversibilité présumées du risque considéré ; le degré d'élaboration scientifique des hypothèses en présence.

Une transformation des relations entre science et décision

Une fois le principe de précaution rétabli dans sa signification historique et son contenu normatif, que peut-on en attendre du point de vue de la transformation des relations entre science et décision ?

À première vue, le débat oppose deux camps : les premiers y voient une menace pour le fondement

scientifique de la décision publique et une occasion additionnelle donnée à l'arbitraire administratif, tous deux étant la source d'une insécurité juridique pour les entreprises. Les seconds y voient la restauration de l'autonomie et du primat de la décision politique et de son expression administrative, enfin dégagée d'une tutelle scientifique. Les deux vues ne sont d'ailleurs pas incompatibles.

Je voudrais pour ma part souligner l'approfondissement de la dépendance de la décision publique vis-à-vis de la vie scientifique. La logique de la précaution va d'abord engendrer de nouvelles demandes de connaissances, en poussant à l'exploration de conjectures bizarres, d'hypothèses marginales. Elle est aussi de pouvoir donner un effet décisionnel à des hypothèses et conjectures qui, auparavant, ne produisaient des effets que dans le champ scientifique. Elle est enfin suspendue à une mise en forme scientifique minimale des risques à appréhender. En effet, comment pourrait-on définir une stratégie de précaution vis à vis d'un risque dont on ne se représente même pas la nature possible ? L'autonomie récupérée par le politique est donc toute relative. Voyons en quelques conséquences.

La possibilité pour les scientifiques, par leur seule activité de formulation d'hypothèses, de conjectures et de théories non encore validées, d'influencer la décision publique ou d'affecter les marchés, à travers l'encadrement réglementaire de ces derniers, leur confère *volens volens*, de nouvelles responsabilités : ne vont-ils pas porter inutilement tort à certaines activités en faisant valoir un risque hypothétique dont ils ne pourront pas valider l'existence par la suite ? ne font-ils pas preuve, de façon symétrique, de légèreté en ne prenant pas au sérieux telle ou telle hypothèse ? Cette capacité nouvelle qu'ils reçoivent de faire et défaire les marchés ou de peser sur les coûts va modifier leur place dans la société et transformer la nature des relations qu'ils établissent avec les autres acteurs. Moins que jamais, les différents acteurs potentiellement concernés vont laisser les scientifiques œuvrer comme ils l'entendent. L'expérience a déjà montré comment les procédures judiciaires pouvaient faire intrusion dans les affaires scientifiques et mettre en cause les experts. Il n'est pas sûr que les malentendus soient aisés à surmonter. Ne peut-on craindre des dégâts pour les deux mondes, scientifique et juridique, à donner ainsi des effets juridiques à des productions scientifiques non validées ? Le risque n'est pas négligeable, par exemple, de voir des scientifiques chercher individuellement ou collectivement une validation précoce de leur activité sur la scène sociale en délaissant les procédures scientifiques elles-mêmes. En revanche, on peut espérer que ne soit plus donnée une prime à l'ignorance, comme celle qui pousse, pour les dommages relevant d'une responsabilité pour faute, à exonérer plus facilement la responsabilité de celui qui ne savait pas, bien qu'il eût pu savoir, que celle de celui qui n'a pas su empêcher la réalisation d'un risque, malgré ses efforts de connaissance.

Il faut cependant rappeler de manière nette que, dans l'état actuel du droit, partout où règne déjà un régime de « responsabilité pour risque » ou « responsabilité sans faute », comme pour la circulation des produits, le principe de précaution ne change rien aux règles de la responsabilité civile.

Un autre effet que l'on peut escompter est un renforcement de l'engagement des acteurs économiques sur le terrain scientifique, non pas seulement pour développer les connaissances, mais pour en piloter le mode de développement, en contrôler la diffusion, influencer le débat scientifique. L'enjeu pour eux est de peser sur la formation du paysage scientifique afin de donner du crédit aux vues qui sont le plus en phase avec leurs intérêts. Il est en effet beaucoup plus facile et moins coûteux de lancer une hypothèse ou une contre-hypothèse que de parvenir à des résultats validés. Or, dans l'univers de la précaution, cela serait suffisant pour influencer les règles administratives ou les décisions politiques ! Dans un univers scientifiquement controversé, la compétition ne se joue plus seulement sur les produits, les techniques l'ingénierie financière, elle se joue également sur les théories scientifiques et les visions du monde qui en découlent.

Ainsi, en faisant écho à une crise de confiance des citoyens, des consommateurs et des habitants envers ceux qui prennent des décisions touchant à la création de risques technologiques et industriels qui pourront avoir des retombées pour tous, en marquant la nécessité de construire de nouveaux modes collectifs de gestion de ces types de risques que la science ne fait que pressentir sans pouvoir leur appliquer les dispositifs de maîtrise élaborés pour les aléas individuels, le principe de précaution modifie les relations établies entre le champ scientifique, le champ politique et le champ économique. Il renforce l'imbrication de ces champs et donne naissance à de nouveaux jeux d'influence réciproque. La raison, la citoyenneté et le sens de l'entreprise peuvent s'y perdre ensemble si cette mutation n'est pas bien gérée avec humilité et ouverture d'esprit, mais aussi avec discernement.

Quelques orientations

Parmi les orientations qu'on peut dessiner pour frayer la voie d'une pratique raisonnable de la précaution, la nécessité peut-être la plus impérieuse pour les entrepreneurs qui créent des risques pour autrui est de mettre la gestion de ces risques en partage et en délibération dans la société globale, contre les stratégies du secret. De nouveaux partenariats sont à inventer pour parvenir à sortir la gestion du risque du seul monde des décideurs et des experts. Lorsqu'elle est profondément ébranlée, la confiance ne se rétablit pas par des coups de communication ou de publicité. Aux comités d'experts doivent être adjoints de nouveaux types de forums, que certains appellent hybrides, où il serait possible de voir représenter, au plus près des

groupes concernés, le point de vue des gens ordinaires. La restauration de la crédibilité de l'information passe par l'association des groupes concernés à son élaboration et à sa vérification.

La deuxième orientation est celle d'une prise en charge précoce, graduelle, mais réversible des risques au-delà des exigences réglementaires du moment : l'organisation d'une veille sur les menaces, la constitution de réseaux d'experts prêts à être mobilisés, le recours à une expertise pluraliste, la définition de sortes d'échelles de Richter des étapes de l'élaboration scientifique afin de définir différents degrés de mesure de sauvegarde et de précaution, l'adoption de mesures provisoires de sauvegarde qui pourront être réexaminées en fonction des informations nouvelles, telles sont quelques unes des composantes d'une stratégie de précaution dont les modalités restent largement à inventer.

Finalement, les responsables publics et privés doivent se pénétrer d'une idée simple : définir ce qu'est le risque acceptable est l'affaire de tous, et pas seulement celle des experts. C'est en le reconnaissant qu'on pourra passer du « risque acceptable » au « risque accepté » car géré dans une culture de précaution.

RÉFÉRENCES

- Cameron J, Wade-Gery W. 1995. Addressing uncertainty. Law, policy and the development of the precautionary principle, in : Dente B. (éd.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Kluwer Academics, Dordrecht, pp. 95-142.
- Godard O. 1997a. L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision, in : O. Godard (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Éditions de la MSH et Inra-Éditions, Paris, pp. 37-83.
- Godard O. 1997b. Principe de précaution et responsabilité. Une révision des relations entre science, décision et société, in M. Neuberger, F. Ewald, E. Hirsch, O. Godard, *Qu'est-ce qu'être responsable ?*, Carré Seita, Paris, et Éditions Sciences Humaines, Auxerre, pp. 97-126.
- Lascoumes P. 1996. La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'Année sociologique* vol. 46 (2), pp. 359-382.
- Laudon A. 1996. Le droit face à l'incertitude scientifique : risques, responsabilité et principe de précaution, Atelier 13 : « La décision à long terme en avenir incertain et controversé. Quelle politique de prudence et de précaution ? ». Colloque international « Quel environnement pour le XXI^e siècle ? », abbaye de Fontevraud, 8-11 septembre.