

# Lignes directrices pour l'application du principe de précaution

Commission européenne/Direction générale XXIV  
Politique des consommateurs et protection de leur santé/ Évaluation des risques de santé

HENRI BELVÈZE

La référence au principe de précaution devient aujourd'hui habituelle. Décideurs, experts, journalistes ne cessent en effet de l'évoquer lorsque surviennent des événements qui semblent porteurs de menaces pour la sécurité collective et la santé publique, sans s'appuyer pour autant sur la moindre certitude, notamment sur le plan scientifique.

L'apparente simplicité de ce principe, son apparente évidence aussi, masquent en fait la difficulté de lui donner un contenu précis. Les différents débats en France attestent des efforts entrepris pour mieux cerner ce principe, déterminer quelle peut être sa portée. On rappellera la publication issue des Journées 1994 de l'association Natures Sciences Sociétés Dialogues, « Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines », Olivier Godard (éd.) aux éditions MSH-Inra (1997).

Dans ce contexte, il nous a semblé pertinent de faire connaître la façon dont la Commission européenne, à travers sa Direction générale XXIV (politique des consommateurs et protection de leur santé) s'était elle-même efforcée de préciser comment elle interprétait le principe de précaution et comment elle pensait l'appliquer. Il convient de préciser que ce texte, qui commence à faire l'objet de commentaires dans diverses instances, correspond à une étape intermédiaire de la réflexion de la DG XXIV et ne représente pas nécessairement l'opinion officielle de la commission.

## Considérations générales

### Justification de l'élaboration de lignes directrices

Un certain nombre d'événements récents ont démontré que les citoyens, et plus spécialement les consommateurs, ont une perception accrue des risques que leur font courir les conditions modernes de production industrielle de biens de consommation. Le développement extraordinaire des moyens de communication des médias est certainement à la base de cette nouvelle capacité d'appréhender l'émergence de risques nouveaux avant que les recherches scientifiques n'aient pu faire toute la lumière sur le problème. Parallèlement, l'opinion publique demande aux décideurs politiques de prendre en compte cette

perception et les craintes qui s'y attachent et de mettre en place des mesures préventives pour supprimer le risque perçu ou tout au moins le limiter à un niveau acceptable. Les responsables, législateurs et administrateurs, ne sont pas à l'abri de sanctions pénales si une absence de décision de leur part a pu entraîner des conséquences graves pour la santé publique comme par exemple la transfusion de sang contaminé par le virus du SIDA. Décider de prendre des mesures sans attendre toutes les connaissances scientifiques nécessaires relève clairement d'une approche fondée sur le principe de précaution. C'est devenu maintenant une exigence des consommateurs et du public au sens large. C'est le cas par exemple des mesures prises dans le domaine de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine sans attendre la preuve scientifique indiscutable de sa transmission à l'homme.

Souvent les consommateurs confondent la notion de danger et la notion de risque. Le risque est une fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et de la gravité de cet effet en raison de la présence d'un danger dans un produit. Lorsqu'un danger est bien identifié et perçu comme tel par les consommateurs, l'évaluation du risque qu'il représente nécessite de disposer d'un ensemble de données scientifiques et statistiques. La relation précise entre la science qui produit l'évaluation de risque et le principe de précaution qui appartient à la gestion du risque reste encore à définir. Le principe de précaution représente un choix de société pour les décideurs responsables du bien être et de la sécurité de leurs concitoyens. C'est une décision éminemment politique qui doit s'exercer dans des conditions d'incertitude scientifique. Entre le principe d'interdire (ou ne pas autoriser) un produit ou un procédé tant que la science n'a pas prouvé son entière innocuité et le principe de ne pas interdire (ou d'autoriser) ce produit ou ce procédé tant que la science n'a pas démontré qu'il y a un risque réel, il y a un grand espace pour l'application d'un principe de précaution raisonné.

Des lignes directrices sont nécessaires pour fixer les conditions générales d'une approche basée sur l'application du principe de précaution. Ces lignes directrices, sans être juridiquement contraignantes, devraient fournir des recommandations générales aux décideurs et aux juristes pour baser cette approche sur des principes raisonnés, pour éviter une utilisation irrationnelle de la précaution pouvant servir dans

HENRI BELVÈZE  
232, rue Belliard  
1039 Bruxelles, Belgique  
tél. : 32 2 296.28.12 ;  
fax : 32 2 299.63.03

NATURES  
SCIENCES  
SOCIÉTÉS  
1999

— Vie scientifique

certains cas de justification abusive à un protectionnisme économique déguisé. En l'absence de telles lignes directrices, l'étendu et les caractéristiques d'une approche basée sur la précaution seront définies au cas par cas par la jurisprudence des différents panels de l'organe de règlement des différends de l'OMC. C'est pourquoi, la Communauté européenne a proposé au Comité du Codex sur les principes généraux d'introduire dans le manuel de procédure du codex une référence au principe de précaution permettant de développer des lignes directrices, à l'instar de ce qui a déjà été proposé pour les autres facteurs légitimes pour la protection de la santé des consommateurs. L'intérêt de telles lignes directrices adoptées au niveau international est évident : elles permettront une approche harmonisée des pays membres de l'OMC pour établir des mesures préventives de protection de la santé tout en évitant que le principe de précaution soit invoqué et utilisé de façon injustifiée pour ériger des barrières aux échanges.

## Fondements juridiques du principe de précaution

### Pour la protection de l'environnement

Le concept du principe de précaution a été considérablement développé et juridiquement établi dans le domaine de la protection de l'environnement. De nombreuses conventions internationales ont instauré ce principe comme base des actions de prévention.

– La déclaration de Rio en 1992 a adopté le Principe 15 : « *In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation* » et la convention sur le changement climatique prévoit à son article 3(3) des dispositions analogues.

– Le Traité d'Amsterdam a modifié l'article 130r(2) du traité d'Union européenne comme suit : « *Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community ; it shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.* »

### Dans le droit communautaire

– Dans le domaine de la protection des consommateurs et de leur santé, le traité ne mentionne pas explicitement le principe de précaution comme une base pour la législation communautaire. Cependant, l'article 100a paragraphe 3 a été modifié comme suit : « *The Commission, in its proposals envisaged in paragraph 1 concerning health, safety, environmental protection and consumer protection, will take as a base a high level of protection, taking account in particular of any new*

*development based on scientific facts.* »

– Dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice, l'arrêt sur la validité de la décision de la commission interdisant l'exportation de bœuf du Royaume-Uni (Cas C-180/96) pour limiter le risque de transmission de la BSE est clair : « *In view of the seriousness of the risk and the urgency of the situation, and having regard to the objective of the decision, the Commission did not act in a manifestly inappropriate manner by adopting the decision, on a temporary basis and pending the production of more detailed scientific information (paragraphs 97 and 110) ; Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the Commission may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become apparent (paragraph 99)* ».

– Enfin, la communication de la commission du 30 avril 1997 sur la santé des consommateurs et la sécurité des aliments (COM 97 183 final) a établi que :

« *The Commission will be guided in its risk analysis by the precautionary principle, in case where the scientific basis is insufficient or some uncertainty exists.* »

### Dans le droit international

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) est précis quant à la possibilité d'utiliser le principe de précaution bien que ce terme ne soit pas explicitement employé. L'article 5(7) stipule que :

« Dans le cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes,

un membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres membres. Dans de telles circonstances, les membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire et phytosanitaire dans un délai raisonnable ».

Donc, selon l'accord SPS, les mesures adoptées en appliquant une approche de précaution lorsque les données scientifiques sont insuffisantes n'ont qu'un caractère provisoire et impliquent qu'un effort soit déployé pour obtenir ou pour générer les données scientifiques nécessaires. La mesure prise dans ce contexte ne peut donc être maintenue que pendant un temps raisonnable dont la longueur n'est pas déterminée, et pour autant que des recherches scientifiques soient en cours. L'utilisation des termes « évaluation plus objective du risque » amène implicitement à considérer qu'une mesure de précaution peut se fonder sur une évaluation moins objective mais doit comporter quand même une évaluation de risque.

Le concept d'évaluation de risque est défini dans l'accord SPS d'une façon très large qui laisse la place à une interprétation de ce qui pourrait servir de base à une approche de précaution. À l'annexe A de l'accord SPS, l'évaluation des risques est définie comme :

« Évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques ou économiques qui pourraient en résulter ; ou évaluation des effets négatifs que pourraient avoir sur la santé des personnes ou des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. »

et à l'article 5(2) de l'accord, il est stipulé que :

« Dans l'évaluation des risques, les membres tiendront compte des preuves scientifiques disponibles ; des procédés et méthodes de production pertinents ; des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes ; de la prévalence de maladies ou de parasites spécifiques ; de l'existence de zones exemptes de parasites ou de maladies ; des conditions écologiques et environnementales pertinentes ; et des régimes de quarantaine ou autres. »

L'évaluation des risques sur laquelle doit se fonder une mesure sanitaire ou phytosanitaire peut donc intégrer des données non mesurables, factuelles ou qualitatives et non pas uniquement des données quantitatives purement scientifiques. Cette interprétation a été confirmée par l'organe d'appel de FOMC dans le cas des hormones de croissance qui a rejeté la première interprétation du panel estimant que l'évaluation de risque devait être de nature quantitative et devait établir un degré minimal de risque.

Cette définition est suffisamment large et générale pour permettre la réalisation d'une évaluation de risque même lorsque les données scientifiques sont incomplètes, imprécises et non quantifiables. Dans ce contexte, la réalisation d'une évaluation de risque devrait rester un préalable indispensable à l'utilisation du principe de précaution. En matière biologique et notamment dans le domaine de la microbiologie, on peut même considérer que les coefficients d'incertitude liés aux évaluations quantitatives des relations doses/effets amènent la plupart du temps à baser les mesures sanitaires ou phytosanitaires en partie sur une évaluation qualitative et non quantitative du risque.

## Définition

**Le principe de précaution est une approche de gestion des risques qui s'exerce dans une situation d'incertitude scientifique, exprimant une exigence d'action face à un risque potentiellement grave sans attendre les résultats de la recherche scientifique.**

La gestion des risques présuppose que le risque ait été préalablement évalué. Sur la base de cette évaluation, les différentes options de mesures à prendre sont considérées par les gestionnaires du risque c'est-à-dire les décideurs. En fonction de certains critères mettant en balance les différents intérêts publics, une mesure est adoptée pour supprimer le risque ou tout au moins le réduire à un niveau acceptable par la société. Lorsque les données scientifiques manquent ou sont

insuffisamment précises pour obtenir une évaluation de risque complète, mais qu'un danger grave est identifié pouvant porter atteinte à la santé ou la vie des personnes, des animaux ou des plantes, les décideurs sont juridiquement et politiquement fondés à prendre des mesures de précaution sans attendre une confirmation scientifique du risque.

Les décideurs politiques ont la lourde responsabilité lorsque la perception d'une situation potentiellement dangereuse et irréversible commence à émerger, de prendre au titre de la précaution des décisions provisoires qui anticipent sur les progrès de la science, tout en minimisant le risque de faire un mauvais choix et de prendre aujourd'hui des décisions (dont celle de ne pas décider) qui se pourront se révéler mauvaises demain. Une approche de précaution vise donc à gérer l'attente d'informations scientifiques dans un contexte souvent émotionnel ou irrationnel lié à l'insuffisance de données et l'incertitude de l'étendue du risque.

Une approche de précaution doit prendre en compte, comme le fait déjà la gestion normale des risques, non seulement les risques actuels mais également les risques pour les futures générations tels que les risques de mutations génétiques ou de perturbations endocriniennes liés aux bio-accumulations de substances toxiques ou radioactives. Le concept de développement durable a introduit le principe d'équité entre les générations. Ce principe doit être une partie intégrée du principe de précaution. En général, il est relativement aisé de convaincre les parties prenantes de la nécessité d'adopter des mesures vis-à-vis de risques immédiats ayant des répercussions visibles sur la santé des personnes, des animaux ou des plantes dans un délai suffisamment bref après l'exposition pour que la relation de cause à effet soit considérée comme très probable. Par contre lorsque les effets sont à beaucoup plus long terme, par exemple dix ou vingt ans après l'exposition, ou même peuvent affecter les générations suivantes, il devient beaucoup plus difficile de convaincre les décideurs et les parties prenantes d'adopter, en absence de certitudes scientifiques, des mesures de prévention qui auront des répercussions importantes et immédiates sur l'économie d'un secteur industriel ou agricole. La tentation dans ce cas est de s'en remettre au développement de la science future pour trouver des solutions aux problèmes que notre absence de prévoyance aura laissé en héritage aux générations suivantes.

## Lignes directrices pour l'application d'un principe de précaution raisonné

### Mise en œuvre

Quand et comment les gestionnaires du risque prennent-ils la décision de mettre en œuvre une approche de précaution ?

En général, la question de la mise en œuvre de mesures préventives dans le cadre du principe de précaution commence à se poser lorsque les décideurs

ont une perception plus ou moins nette d'un risque important pour la santé publique pouvant entraîner en cas de non action des conséquences graves pour la société. Cette perception peut provenir de différentes sources, mais la plupart du temps, c'est une fraction minoritaire du monde scientifique qui attire leur attention sur l'émergence d'un problème et la nécessité de prendre immédiatement des mesures tout en poursuivant des investigations scientifiques. Cette perception subjective du risque peut entraîner rapidement une sur-médiatisation du problème et le développement de craintes irrationnelles dans l'opinion publique qui mettra les décideurs dans la position de démontrer que tout est mis en œuvre pour limiter ce risque.

La mise en œuvre d'une approche basée sur le principe de précaution devrait débiter dans tous les cas par la décision de faire réaliser par les scientifiques une évaluation formalisée des risques qui permettra de statuer sur les évidences objectives et sur les incertitudes scientifiques.

## Premier principe

**La mise en œuvre d'une approche fondée sur le principe de précaution devrait commencer par une évaluation de risque objective identifiant à chaque étape le degré d'incertitude scientifique.**

Une évaluation objective et complète du risque nécessite des données scientifiques incontestables et un raisonnement logique, aboutissant à un résultat qui exprime la probabilité d'occurrence et la sévérité d'un danger dans une population donnée.

L'évaluation de risque comprend quatre composantes qui sont l'identification des dangers, la caractérisation des dangers, l'appréciation de l'exposition et la caractérisation des risques. Des limitations dans les connaissances scientifiques peuvent affecter chacune de ces composantes.

– L'identification des dangers consiste à identifier les agents de nature biologique, chimique ou physique pouvant avoir un effet adverse sur la santé. Un nouvel agent pathogène peut se révéler par ses effets sur la population (malades ou mortalité), la symptomatologie peut être décrite avant que l'étiologie (l'agent causal) ne soit identifiée avec certitude.

– La caractérisation des dangers a pour objectif de déterminer de façon quantitative et/ou qualitative la nature et la sévérité des effets adverses pour la santé associés aux agents biologiques, chimiques ou physiques. C'est à ce stade qu'une relation dose/réponse (dose/effet) doit être établie. Cette relation fait appel à des études cliniques ou de laboratoire (tests sur animaux) et des modèles mathématiques ont pu être développés pour aider à son établissement. Cependant, cette relation est parfois difficile ou impossible à établir, soit que le lien de causalité ne soit pas établi avec certitude soit que la variabilité naturelle de l'agent pathogène ou de la sensibilité du consommateur introduise un degré d'incertitude très élevé.

– L'appréciation de l'exposition consiste à évaluer quantitativement ou qualitativement la probabilité d'exposition à l'agent pathogène étudié. Outre les informations relatives aux agents eux-mêmes (source,

distribution, concentrations, caractéristiques etc.), il est nécessaire de disposer de données sur la probabilité de contamination des produits et sur les caractéristiques des consommations ou des utilisations de ces produits. Ces données se fondent en général sur des éléments concernant les méthodes et opérations de production, de collecte, de récolte, de transformation, de distribution, de préparation domestique de chaque produit susceptible de véhiculer l'agent pathogène étudié, y compris des données statistiques disponibles. Par ailleurs, les caractéristiques des consommations comprennent non seulement les quantités consommées annuellement tenant compte des variations saisonnières ou régionales, mais également des informations sur le contexte socio-économique, culturel ou ethnique de la population cible, la démographie et les caractéristiques des populations à risque.

– La caractérisation du risque correspond à l'estimation qualitative et/ou quantitative, compte tenu des incertitudes inhérentes à l'évaluation, de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets adverses connus ou potentiels sur la santé, susceptibles de se produire dans une population donnée. Elle est établie sur la base des trois activités précédentes et doit comporter le degré de confiance qu'il est possible d'accorder à l'appréciation finale du risque, qui dépend très étroitement des incertitudes, des variations, des hypothèses de travail et des suppositions intervenues à chaque étape du processus. Quand les données disponibles sont insuffisantes et qu'il est nécessaire d'utiliser des hypothèses, une approche prudente vis-à-vis de la protection de la santé consiste à choisir à chaque fois l'hypothèse la plus pessimiste (*the worse case*). Cela peut aboutir, lorsque ces hypothèses se multiplient, à une surévaluation du risque réel mais donne une certaine assurance de ne pas le sous estimer.

## Le facteur déclenchant

À quel moment peut-on prendre la décision de ne plus attendre de nouvelles informations scientifiques pour prendre des mesures de précaution ?

L'évaluation de risque une fois réalisée doit servir de base au déclenchement d'une prise de décision. Les conclusions de cette évaluation doivent démontrer qu'il existe un danger potentiel suffisamment grave, pouvant avoir un caractère irréversible, pour une catégorie de la population. Elles doivent également donner une appréciation des incertitudes scientifiques et une description des hypothèses qui ont été utilisées pour pallier l'insuffisance des données scientifiques ou statistiques.

## Deuxième principe

**La décision d'étudier les différentes options de gestion envisageables lorsque les résultats de l'évaluation de risque sont connus, devrait impliquer l'ensemble des parties prenantes dans la plus grande transparence possible.**

Une évaluation objective des conséquences potentielles d'une absence de décision devrait servir de

base au facteur de déclenchement. La décision de ne pas attendre de nouvelles données scientifiques pour envisager les mesures possibles ne devrait pas être prise par les décideurs sans une large consultation des parties prenantes.

L'absence de preuve scientifique démontrant l'existence d'une relation de cause à effet, d'une relation dose/réponse quantifiable ou d'une évaluation chiffrée de la probabilité de l'apparition d'effets adverses suivant l'exposition ne devrait pas servir de justification à l'inaction et à une absence de prise de décision. Des évidences scientifiques telles que le résultat d'enquêtes épidémiologiques, la comparaison avec des cas similaires ayant fait l'objet d'investigations plus approfondies ou la constatation de désordres physiologiques ou pathologiques sur des animaux soumis à la même exposition devraient être prises en compte même lorsqu'elles ne sont soutenues que par une fraction minoritaire du monde scientifique, pour autant que la notoriété et la réputation de cette fraction soient reconnues au niveau international.

La décision d'étudier les différentes options de gestion envisageables lorsque les résultats de l'évaluation de risque sont connus, devrait impliquer l'ensemble des parties prenantes dans la plus grande transparence possible. Seule une consultation large des scientifiques, des représentants des organisations de la vie civile et du monde économique permettra aux décideurs de légitimer des mesures incomplètement fondées du point de vue scientifique.

### Les mesures

Les mesures basées sur l'application du principe de précaution devraient respecter un certain nombre de principes qui sont énoncées ci-après.

### Troisième principe

**Les mesures fondées sur le principe de précaution devraient être proportionnées au risque à limiter ou supprimer.**

Malgré l'incertitude scientifique de l'évaluation des risques, un certain niveau de protection doit être défini et les mesures envisagées doivent permettre d'atteindre ce niveau. Bien que les données scientifiques disponibles ne permettent pas encore d'obtenir une estimation quantitative du risque, les mesures basées sur le principe de précaution ne devraient pas être disproportionnées par rapport au niveau de protection recherché. Dans l'incertitude, il ne faudrait pas céder à la tentation de recourir à des mesures extrêmes pour être certain que le risque potentiel sera entièrement maîtrisé. Dans certains cas, une interdiction totale n'est pas une réponse proportionnelle à un risque potentiel. Des mesures de réduction du risque peuvent comporter des alternatives qui permettent d'atteindre un niveau de protection équivalent comme, par exemple, un traitement thermique, une réduction de l'exposition, un renforcement des contrôles, l'établissement de limites provisoires, des recommandations visant des populations à risque, etc. Il faudrait également tenir compte des possibilités de

substitution des produits ou des procédés visés, par d'autres produits ou procédés présentant un risque moins important.

La mesure de réduction des risques ne doit pas se limiter aux risques immédiats pour lesquels la proportionnalité de l'action est plus facile à évaluer. C'est dans les situations où les effets néfastes se font sentir très longtemps après l'exposition que les liens de cause à effet sont les plus difficiles à prouver scientifiquement et que, de ce fait, le principe de précaution doit souvent être utilisé. Dans ce cas, la gravité et l'irréversibilité des effets à long terme doivent être pris en compte pour évaluer la proportionnalité des mesures qui consistent à mettre en place sans délai des actions susceptibles de limiter ou supprimer un risque dont les effets ne seront apparents que dans dix ou vingt ans. Le risque reporté dans l'avenir ne peut être éliminé ou réduit qu'au moment de son exposition, c'est-à-dire immédiatement.

### Quatrième principe

**Les mesures fondées sur le principe de précaution devraient tenir compte d'une évaluation bénéfice/coût (avantage/inconvénient) pour envisager une réduction du risque à un niveau acceptable pour l'ensemble des parties prenantes.**

Dans chaque cas il faudrait établir une comparaison entre les conséquences les plus probables de l'action (ou des actions) envisagée et celles de l'inaction en termes de coût global pour la société, tant à court terme qu'à long terme.

Les mesures envisagées dans le cadre du principe de précaution devraient pouvoir apporter un réel bénéfice global en matière de réduction du risque à un niveau acceptable. La logique de réduction du risque veut que toute source identifiée qui peut être supprimée devrait l'être sans tarder. Si cette suppression a un coût très lourd pour la société, non seulement en termes socio-économiques mais également en matière de bien-être et d'éthique ou si elle entraîne des alternatives présentant un risque plus élevé ou reportant le risque sur une autre catégorie de la population, des mesures moins drastiques ou même une absence de mesure devraient être envisagées. Il est donc nécessaire d'évaluer le coût global pour la société en terme de nombres de malades et des décès, du prix des traitements, du coût des handicaps temporaires ou permanents possibles, des journées de travail perdues, du déficit des systèmes de sécurité sociale etc. En comparaison, l'impact des mesures envisagées sur l'économie générale d'un secteur et ses répercussions en matière d'emploi et de coût global pour la société devraient être évalués et comparés avant de prendre une décision d'action.

Cette réflexion n'est pas limitée à l'application du principe de précaution. Elle s'applique à toute décision de gestion des risques, mais il convient de souligner ici que l'approche basée sur le principe de précaution en cas d'incertitude scientifique ne dispense pas d'effectuer une évaluation bénéfice/coût ou avantage/inconvénient des différentes options envisagées.

Bien que le risque zéro n'existe pas, il faut tendre en matière d'alimentation vers le risque minimal possible dans les sociétés où la pénurie alimentaire n'existe plus et où le plus large choix d'aliments est offert aux consommateurs. Or, si dans le domaine des médicaments, l'analyse d'un rapport bénéfice/risque pour le malade met en balance les effets curatifs par rapport aux effets indésirables, en matière d'alimentation, une analyse mettant en balance la sécurité de l'aliment et son prix est plus difficile à concevoir : en effet il semble impossible d'admettre qu'un aliment peu cher puisse présenter un niveau de sécurité inférieur à celui d'un aliment plus cher. Si des informations scientifiques partielles ou des suspicions épidémiologiques laissent penser qu'un aliment peut présenter un certain niveau de risque mais que ce risque pourrait être réduit par un procédé de fabrication ou de traitement plus coûteux, le principe de précaution devrait pouvoir s'appliquer sans considération des facteurs économiques.

Toutefois le prix d'un aliment n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour le consommateur. L'intérêt général que peut présenter un bon équilibre nutritionnel pour la santé des consommateurs peut ainsi prendre le pas sur des mesures de gestion d'un risque faible s'il est avéré que ces mesures porteront atteinte à cet équilibre nutritionnel en raréfiant l'offre et en augmentant le prix des produits.

### Cinquième principe

**Les mesures fondées sur le principe de précaution devraient pouvoir établir une responsabilité en matière de production des preuves scientifiques nécessaires à une évaluation de risque complète.**

Lorsque les données scientifiques sont insuffisantes pour effectuer une complète évaluation des risques, mais qu'il y a suffisamment d'éléments scientifiques objectifs démontrant l'existence d'un risque, il est légitime de rechercher la possibilité de compléter les connaissances pour améliorer l'évaluation tout en utilisant le principe de précaution pour prendre des mesures préventives de réduction du risque. Dans certains cas, le renversement systématique de la charge de la preuve est déjà une manière d'appliquer le principe de précaution en déplaçant la responsabilité de la production des preuves scientifiques. C'est en particulier le cas pour des substances réputées *a priori* dangereuses ou pouvant être potentiellement dangereuses à un certain niveau d'absorption, comme les pesticides ou les additifs alimentaires. Ces substances sont légalement soumises à une autorisation de commercialisation qui n'est accordée que lorsque le fabricant a démontré scientifiquement leur niveau d'innocuité. Dans ce cas, le législateur, par précaution, a clairement renversé la charge de la preuve en établissant que ces substances sont dangereuses tant que l'inverse n'est pas démontré. Il appartient donc au fabricant de réaliser les travaux scientifiques nécessaires pour l'évaluation de risque.

Dans les autres cas, d'une façon générale, il appartient à l'utilisateur ou à son représentant c'est-à-dire la puissance publique, de démontrer la nature d'un

danger et le niveau de risque d'un produit ou d'un procédé. Dans ce cas, les données scientifiques disponibles sont parfois insuffisantes dans la mesure où l'industrie n'a aucune obligation ni intérêt à financer la recherche et que la recherche indépendante pour générer les données nécessaires à l'évaluation du risque est de moins en moins supportée par les budgets publics.

Si une action est prise au titre du principe de précaution, devrait-elle comporter une obligation renversant la charge de la preuve sur le producteur ou le fabricant ? La réponse est certainement non. Une telle obligation ne peut pas s'envisager en tant que principe général. Elle aboutirait rapidement à une paralysie du développement technologique et de l'innovation. Cependant, cette possibilité pourrait être envisagée au cas par cas, lorsqu'une mesure temporaire est adoptée par précaution dans l'attente des données scientifiques supplémentaires, pour donner aux professionnels ayant un intérêt économique dans la production et/ou la commercialisation du procédé ou du produit en question, la responsabilité de financer les recherches scientifiques nécessaires.

### Sixième principe

**Les mesures fondées sur le principe de précaution devraient toujours avoir un caractère provisoire dans l'attente des résultats des recherches scientifiques effectuées pour générer les données manquantes et réaliser une évaluation de risque plus objective.**

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC offre la possibilité d'utiliser le principe de précaution, bien que ce terme ne soit pas explicitement employé à l'article 5(7), mais à certaines conditions.

– Les mesures doivent avoir un caractère provisoire dans l'attente de données scientifiques plus approfondies. Il n'est donc pas admis de fonder des mesures définitives sur une évaluation scientifique incomplète. Dans la pratique, ce caractère temporaire des mesures devrait être clairement explicité dans les textes juridiques qui les mettent en place. La portée de ces textes devrait être limitée dans le temps ou comporter une date de réexamen.

– Des recherches doivent être effectuées pour obtenir les données scientifiques additionnelles nécessaires à une réévaluation plus objective du risque. Pendant la période temporaire d'application de la mesure de précaution dont la longueur n'est pas définie par l'accord, il faudrait donc pouvoir démontrer que des travaux de recherche scientifique sont en cours pour pouvoir maintenir la mesure. Les objectifs, la nature de ces travaux et les résultats attendus doivent être cohérents avec les incertitudes scientifiques identifiées dans l'évaluation de risque.

– Les mesures doivent être réexaminées et si nécessaire modifiées pour tenir compte des résultats d'une évaluation plus objective du risque. Les résultats des recherches scientifiques devraient donc permettre de

compléter l'évaluation de risque et, si nécessaire, de réviser les mesures en fonction des résultats. Le délai raisonnable accordé par l'accord SPS comprend donc d'une part le temps nécessaire pour que les travaux scientifiques pertinents soient réalisés, et d'autre part la réalisation d'une évaluation de risque qui prendra

en compte les conclusions de ces travaux. Des contraintes budgétaires ou des priorités politiques ne devraient pas être invoquées pour justifier des délais excessifs dans l'obtention des résultats, la réévaluation du risque et la modification des mesures provisoires.

## Le groupe d'histoire des forêts françaises

ANDRÉE CORVOL

Le groupe d'histoire des forêts françaises a maintenant près de vingt ans d'existence. Il est logé, depuis le premier jour, 45 rue d'Ulm, dans les locaux de l'École normale supérieure (ENS), à l'Institut d'histoire moderne et contemporaine, laboratoire autonome du CNRS. Le groupement compte aujourd'hui plus de 200 membres. Le tout représente des disciplines fort diverses. Certains sont historiens ou sociologues. D'autres sont juristes, botanistes ou ethnologues. Beaucoup sont phytosociologues ou biogéographes. Au fil du temps, l'association a attiré administrateurs et sylviculteurs concernés au premier chef par ses enquêtes et ses parutions : le bulletin et les actes de la journée d'études, édités en janvier de chaque année ; les actes du colloque national ou international organisé tous les deux ou trois ans. La nébuleuse, adhérents fidèles et participants occasionnels, réunit quelques cinq cents personnes. Le GHFF est affilié à l'Union internationale des instituts de recherche forestière (IUFRO), à la Fédération européenne pour l'étude de l'environnement (FERN), ainsi qu'à la Société européenne pour l'histoire de l'environnement (SEHEN). En France même, il est soutenu par l'Association internationale des entretiens écologiques (AIDEC) et par l'Association Silva, hommes, arbres, forêts.

L'environnement change, les hommes l'admettent mal. Les réactions face à ce qui leur semble un saccage – l'abattage d'un peuplement – le manifestent amplement. Et pourtant, dans la plupart des cas, il ne s'agit que de récolter des arbres parvenus à leur maturité. On ne pleure pas des blés coupés, des arbres, si ! La chose est perçue comme scandaleuse car le spectateur sait bien que la vision d'antan ne reviendra pas, ne serait-ce que parce que lui aura vieilli, que par là même le paysage cicatrisé ne saurait être aussi beau, et que les repères familiers viennent d'être abolis : considérations psychologiques et esthétiques s'imbriquent donc étroitement. Il est cependant d'autres modifications qui suscitent moins d'inquiétudes, parce que discrètes quoique profondes. Celles-ci

échappent aux regards comme aux regrets, puisque s'étalant sur plusieurs années voire sur une, deux ou trois générations. Il y a là un pas de temps qui, pour n'être pas ressenti, excepté des contemporains qui disposent de cartes postales, de clichés photographiques, de récits familiaux, peut être observé. Les historiens travaillent pour cela sur des archives, manuscrites, imprimées et audiovisuelles. Leur examen, leur traitement dévoilent le projet de transformation ou les causes à l'œuvre et, dans les deux cas, l'évolution des couverts : âge, teneur et physiologie des peuplements, dimensions des grumes, volumes des autres produits, cimes et branches, méthodes d'éducation, techniques d'exploitation, importance des délits, impact des phénomènes météorologiques, ampleur des reconstitutions naturelles, des reconstitutions artificielles par ensemencement ou garnissage de plants, emplacement des pépinières pourvoyeuses, desserte des différents cantons, tracé des routes de débardage, implantation des ateliers, des scieries, des usines, amélioration des voies d'eau, localisation des entrepôts et des ports, qualités et paiements des bois, plans de valorisation et de préservation, etc.

Quelles pistes le GHFF a-t-il voulu privilégier ces dernières années ? Il s'est assurément beaucoup intéressé au vaste débat qui émergea à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle entre les partisans et les détracteurs de la propriété collective. Le transfert vers le privé fut la solution momentanément retenue pour préserver et exploiter au mieux les étendues forestières. Mais à condition d'en évincer les usagers en recourant au cantonnement. La procédure autorisait une limitation des prélèvements en nature dès la signature du contrat. Sa contrepartie était la cession d'une partie de terrain aux ex-bénéficiaires. L'accord conclu, le concessionnaire, débarrassé des servitudes, pouvait intensifier à son gré la culture des arbres sur la portion qui lui restait, l'essentiel en surface : personne ne viendrait plus lui en faire reproche. C'est qu'à l'époque la croissance de la production ligneuse constitue une

ANDRÉE CORVOL  
directrice de recherche  
au CNRS  
présidente du groupe  
d'histoire des forêts  
françaises  
Institut d'histoire moderne  
et contemporaine  
45, rue d'Ulm, 75005 Paris  
Contact : Magali Vautelin  
Tél. : 01.44.32.32.86  
Fax : 01.44.32.30.44  
vautelin@canoe.ens.fr.