

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 21 – 2007/2



économiepublique sur internet : www.economiepublique.fr

Revue bénéficiant de la reconnaissance scientifique du CNRS.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

ISSN 1373-8496

Dépôt légal octobre 2008 – n° imprimeur 468951Y

Principe de précaution et OGM : les fondements éthiques de la décision collective

Precautionary Principle and GMO: The Ethics of Collective Decision Making

Introduction

Alain Marciano *

Bernard Tourrès **

Les articles présentés dans ce dossier s'inscrivent dans le cadre d'un contrat de recherche financé par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur portant sur la « décision publique et la démarche de précaution », que nous avons choisi d'illustrer avec le cas, particulièrement sensible du point de vue des risques et de l'incertitude, des organismes génétiquement modifiés (OGM).

La complexité du sujet empêche d'en donner un traitement exhaustif et définitif. Les textes suivants ne visent donc pas à épuiser le problème. Leur objet est plutôt d'apporter un éclairage permettant de révéler des pistes de réflexion sur la manière dont la précaution peut influencer la décision et donc l'action, publiques. La précaution – qu'elle soit vue comme une attitude, une démarche ou un principe – a, par définition même, un impact sur l'action des décideurs publics. Elle est « un principe d'action, face à un risque potentiel plausible, qui consiste à détecter et à évaluer le risque et ainsi à essayer de le réduire à un niveau acceptable, à un coût économiquement et socialement supportable¹. » Par conséquent, et nous adhérons à cette formulation, la mise en œuvre pratique du principe de précaution signifie inévitablement « la prise en compte de l'incertitude *dans les mécanismes de décision*² ».

Le lien entre précaution et décision publique semble encore plus fermement établi depuis 2005, date à laquelle le principe de précaution s'est trouvé constitutionnalisé – c'est-à-dire qu'il a acquis le statut juridique le plus élevé en France –

*. Université de Reims Champagne-Ardenne, EconomiX-Cachan UMR CNRS 7166 et Idep.

** CNRS, Idep.

Courriels : Alain Marciano, alain.marciano@univ-reims.fr; Bernard Tourrès, bernard.tourres@univmed.fr

1. Commissariat général du Plan, Rapport du Séminaire « Risques » animé par Michel Matheu, p. 154, 2002.

2. Nicolas De Sadeleer, « Essai sur la genèse du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire », Paris, ministère de l'Environnement, 1996, p. 87, souligné par les auteurs.

au-dessus même des Traités européens – dans la Charte de l’environnement³. L’article 5 de la Charte fait obligation aux « autorités publiques » de mettre en œuvre une démarche de précaution dans tous les cas d’« incertitude scientifique » :

« Lorsque la réalisation d’un dommage, bien qu’incertaine en l’état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l’environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d’attributions, à la mise en œuvre de procédures d’évaluation des risques et à l’adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Parmi les autorités publiques, les Régions se trouvent de plus en plus, en leur qualité de décideurs publics, dans des situations d’incertitude et de risque et, donc, confrontées, dans leurs domaines d’attributions, à l’application du principe de précaution.

Pour comprendre les enjeux nés de la mise en place de cette Charte et voir comment la mise en œuvre d’un tel principe ou d’une telle démarche pouvait influencer la décision d’une autorité publique, il nous a semblé nécessaire de répondre à trois questions. Premièrement, sachant que ces décideurs sont contraints – de manière forte puisque cette contrainte est désormais de nature constitutionnelle – d’avoir une démarche de précaution, quelles sont les actions qui leur sont permises ou interdites ? Deuxièmement, conséquence de la nature constitutionnelle de cette contrainte, la précaution relève-t-elle du politique, du juridique ou des deux à la fois ? Qui a la charge de mettre en œuvre la démarche de précaution ? Enfin, troisièmement, quel est le rôle des experts, plus particulièrement des économistes, dans ce processus dès lors que tous les projets dans lesquels il y a nécessité d’une démarche de précaution sont des projets techniques ? Les textes que nous présentons dans ce dossier offrent des réponses alternatives, dans certains cas complémentaires, à ces trois questions.

L’article central du dossier est celui proposé par Olivier Godard. Il aborde l’ensemble des problèmes nés de la mise en culture et de la dissémination des OGM. Il décrit deux types de systèmes et compare leurs avantages et inconvénients respectifs : celui basé sur le principe de responsabilité, défendu par le penseur allemand Hans Jonas, et celui fondé précisément sur le principe de précaution.

Faut-il suivre Hans Jonas quand il nous invite à ne pas nous engager dans des processus de risque dont nous ne pouvons maîtriser l’issue ? C’est l’« action éradicatrice précoce » qui fait sans doute disparaître le risque mais aussi le progrès

3. La Charte de l’environnement a été « adossée » à la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005.

qui lui est consubstantiel. Faut-il, au contraire, mettre en place une « action patiente à maturité » afin d'éliminer progressivement et de manière rationnelle les risques rencontrés au fur et à mesure du processus de décision ? Cette seconde démarche a, on le conçoit, les faveurs de l'auteur. Elle est notamment sous-jacente à la question de l'interdiction ou non des OGM. Godard rappelle longuement les conditions du débat public sur cette question depuis 1996. Il explique pourquoi la situation s'est progressivement bloquée en France comme en Europe et montre que les « avatars du MON 810 sur le territoire français » en sont une illustration évidente. La discussion plus que tendue lors du débat parlementaire consacré au projet de loi sur les OGM (printemps 2008) est venue rappeler, si besoin était, que les oppositions restent vives sur ce point et qu'il sera très difficile de rapprocher les points de vue tant ils paraissent éloignés les uns des autres.

Reste le problème des acteurs et notamment des régions. Ont-elles un rôle à jouer en matière d'OGM ? Godard rappelle qu'elles sont des « autorités publiques » au sens de la Charte de l'environnement et, à ce titre, nécessairement concernées ainsi que nous l'avons nous-mêmes précédemment souligné. Elles n'ont toutefois pas de compétences spécifiques en la matière. Les juristes disent qu'elles ne disposent pas du pouvoir de police spécial en ce domaine, celui-ci étant attribué au seul ministre de l'agriculture. Sont-elles pour autant totalement démunies ? Si la Charte des régions et des autorités locales d'Europe sur la coexistence entre les OGM et cultures traditionnelles et biologiques de 2005 constitue sans doute davantage un moyen de communication que d'action réelle, les Régions ont des responsabilités propres en matière de parcs naturels régionaux. Elles peuvent également faire valoir des intérêts spécifiques en matière de biotopes ou de protection de sites naturels localisés sur leur territoire.

Dès lors, où doit se trouver le « bon niveau de décision finale » ? La réponse pour Godard est que « les décisions finales [doivent être] prises au niveau auquel se déploie la majeure partie de leurs conséquences. » Ceci l'amène à distinguer, par exemple, les activités de recherche, qui doivent échapper par principe au contrôle des autorités régionales, de la mise en culture commerciale, avec un droit de regard accordé à ces mêmes autorités qui pourrait s'exercer notamment en cas de dommage constaté.

Dans son article, Robert Kast commente et enrichit, par une interprétation économique du principe de précaution lui-même, l'argumentation développée par Godard. Cette approche consiste à aborder la question de la décision, en présence de risque, comme un enchaînement d'autres problèmes ou de décisions. L'intérêt d'une telle démarche est de permettre la quantification de ce qui autrement ne pourrait l'être. Ainsi, alors que la décision finale – par exemple, faut-il autoriser les manipulations génétiques ? – est impossible à évaluer, les étapes successives peuvent l'être. Dans une telle perspective, le calcul économique doit jouer un rôle majeur. Comme le montre Kast, les méthodes des économistes peuvent à

la fois permettre la révélation des préférences des individus et l'évaluation des coûts et avantages d'un projet. Il devient ensuite possible d'agréger les « valeurs » individuelles de façon à déterminer « le consentement à payer ou à recevoir qui reflète les coûts socialement acceptables par une population donnée ». En d'autres termes, l'argument de Kast consiste à affirmer qu'il est possible de faire émerger, à partir des préférences des individus, une décision collective. Cela représente un aspect particulièrement important du raisonnement : le collectif est formé à partir des évaluations et des choix individuels. Et c'est dans ce sens, pourrait-on dire, qu'il est politique : la décision finale réside, en effet, dans les mains des citoyens ou de leurs représentants. Ces décisions sont éclairées par les calculs des experts (ici, des économistes) et, bien que fondées sur la science, elles n'en demeurent pas moins politiques. Elles sont démocratiques dans le sens très spécifique de la démocratie moderne, celle qui naît en particulier dans l'Italie de la Renaissance (avec Machiavel) et qui s'impose avec la Révolution française.

C'est sur ce dernier point que l'article de Dominique Bourg et Alain Papaux apporte une réflexion différente. Selon ces auteurs, les problèmes que rencontre aujourd'hui l'humanité dans son développement imposent une adaptation des institutions. Le sens à donner au principe de précaution ne peut se concevoir en dehors d'une réflexion sur la modernité de ces institutions.

Bourg et Papaux discutent d'abord de la possibilité d'une alternative à la précaution en revenant sur la responsabilité de Jonas évoquée par Godard. Leur analyse est que ce principe de responsabilité, malgré son utilité, ne peut pas se substituer à la précaution. Ils suggèrent donc, par défaut pourrait-on dire, d'accepter la précaution comme fondement indispensable de l'action mais, et la différence avec Godard et Kast s'affirme ici, non pas sous la forme d'un principe mais d'une véritable politique. Bourg et Papaux ne conçoivent pas en réalité la mise en œuvre de l'idée de précaution dans la même logique – moderne et constructiviste – que celle des articles précédents. Le point de désaccord porte ici sur l'individualisme des institutions modernes et, en particulier, démocratiques. C'est en effet à partir des individus, et pour eux, que les philosophes de la modernité avaient cherché à penser les institutions ; en supposant les hommes à la fois capables de définir leurs propres fins, de développer les moyens pour les atteindre et de contrôler leur mise en œuvre. Or, selon les deux auteurs, ceci serait en contradiction avec la nature de l'homme qu'ils définissent comme essentiellement collective. Les démocraties modernes seraient donc caractérisées par un système reposant paradoxalement sur des finalités individuelles et, en même temps, extérieures aux citoyens. Les institutions modernes échapperaient par là aux hommes et aux femmes. C'est pourquoi il faut chercher à nous rendre de nouveau maîtres de notre destin, non plus désormais en tant qu'individus mais comme êtres humains, c'est-à-dire en mettant l'accent sur la détermination collective des finalités pour, selon l'expression même des auteurs, « entrelacer l'individuel et le collectif » (en fait

sous l'égide essentiellement du collectif). Or, le droit n'est qu'un révélateur des valeurs collectives considérées comme essentielles pour une société. Et, comme la question fondamentale qui se pose à nous aujourd'hui est celle de l'environnement, c'est le droit de l'environnement qui doit se retrouver naturellement au cœur des problèmes rencontrés par nos sociétés. La mise en œuvre d'une politique de précaution s'inscrit dans ce contexte : agir pour que les projets risqués ne le soient plus ou ne soient pas mis en œuvre. Le droit de l'environnement, dépositaire des valeurs collectives qui fondent l'humanité de l'homme et garant de son avenir, doit ainsi permettre d'assurer le contrôle de cette action.

Cette conclusion s'inscrit dans une perspective différente et même opposée à celle de Godard et de Kast. Ces derniers affirment que la lecture catastrophiste (*à la* Jonas) du principe de précaution empêche l'action dès lors que l'incertitude ou le risque sont trop grands. Un tel blocage n'est pourtant pas nécessaire. Agir est possible parce que nous pouvons réduire le problème incertain ou risqué auquel nous sommes confrontés en une série d'autres problèmes (de sous-problèmes, pourrait-on dire) qui pourront être maîtrisables. Bourg et Papaux concèdent effectivement que le principe de responsabilité de Jonas peut être vu comme empêchant d'agir. Il n'en est pas de même du principe de précaution qui, lui, rend au contraire nécessaire l'action, mais une action bien particulière qui a précisément pour but d'empêcher que les projets incertains ou risqués soient mis en œuvre⁴. En d'autres termes, nous avons ici deux perspectives sur la précaution : l'une permettant une action dans le cadre de risques que l'on cherche à rendre maîtrisables ; l'autre permettant une action contre la mise en œuvre de risques que l'on déclare ne pas pouvoir maîtriser.

À cette différence sur la nature des actions à entreprendre, fait écho une différence dans la forme de ces actions. D'un côté, Godard et Kast défendent l'idée que les citoyens doivent rester à l'origine de l'action publique, directement ou par le biais de leurs représentants élus. L'économiste a un rôle essentiel à jouer pour aider par ses calculs à prendre les décisions. De l'autre, dans une perspective plus collective, Bourg et Papaux, mettent en avant des finalités extérieures au travers du droit de l'environnement. Le décideur politique, le citoyen ou ses représentants, n'ont plus alors le rôle central qu'ils occupent dans la proposition précédente ou, plus exactement, leur rôle doit être contraint par les exigences du droit.

En conclusion, et pour revenir au thème de ce dossier, la lecture de ces trois articles permet de définir une alternative pour l'action publique : d'un côté, une

4. Dans ce sens, Bourg et Papaux rejoignent la définition législative du principe de précaution de l'article L 110-1 du code de l'environnement : « *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* ». Agir pour empêcher des dommages graves et irréversibles.

action mise en œuvre par les citoyens ou leurs représentants, fondée sur les préférences individuelles, éclairée par le calcul économique, patiente, qui accepte les risques dès lors qu'ils peuvent être maîtrisés ; de l'autre, une action exprimant des valeurs collectives qui s'imposent aux citoyens, les mettant en œuvre, précautionneuse en ce sens qu'elle vise à écarter les projets les plus risqués, y compris si nécessaire en s'opposant à des arguments scientifiques (fussent-ils économiques).