

LA RÉALITÉ DE LA PRÉCAUTION

ANALYSE COMPARÉE DES RÉGLEMENTATIONS DU RISQUE AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE

(ED. J. WIENER, M. ROGERS, J. HAMMITT ET P. SAND)

Elvire Fabry | Chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Giorgio Garbasso | Assistant de recherche à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Cette Synthèse reprend les principaux éléments développés dans l'ouvrage *The reality of precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, qui fait le point sur l'idée d'une Europe qui serait plus exigeante que les États-Unis en matière de précaution. Cette étude démontre que ces arguments sont largement entretenus par les stéréotypes et des généralités. En réalité, aucune des deux régions ne peut être considérée comme étant plus prudente que l'autre. Elles appliquent des mesures de précaution de manière occasionnelle et sélective par rapport à différents risques, en différents lieux et à différents moments.

L'UE est-elle plus précautionneuse que les États-Unis ?

L'ouvrage *The reality of precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*¹, codirigé par deux Américains (Jonathan B. Wiener et James K. Hammitt) et deux Européens (Michael D. Rogers et Peter H. Sand), **fait le point sur l'idée d'une Europe qui serait plus exigeante que les États-Unis en matière de précaution.**

Cette question est au cœur des débats qui entourent la négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). L'argument d'une Europe qui serait plus précautionneuse avive les craintes qu'un accord avec les États-Unis, comportant un volet de convergence réglementaire, n'entraîne une déréglementation des normes européennes.

En effet, l'idée est assez répandue dans les opinions publiques que l'Europe serait « plus à même d'appliquer le principe de précaution, plus réglementée, plus engagée dans la protection de l'environnement et présenterait une plus grande aversion au risque que les États-Unis ». Les Américains seraient, quant à eux, plus individualistes, plus enclins à prendre des risques et confiants dans la capacité de la technologie et du marché à résoudre tous les problèmes. Les Européens ont une culture du contrôle *ex ante*, les Américains *ex post*. L'UE, qui promeut le principe

de précaution, chercherait à réguler le risque de manière proactive, alors que les États-Unis, qui s'y opposent, attendraient d'avoir la preuve d'un risque avant de formuler des nouvelles normes.

Cette étude démontre que ces arguments sont largement entretenus par les stéréotypes et des généralités. En réalité, aucune des deux régions ne peut être considérée comme étant plus prudente que l'autre. Elles appliquent **des mesures de précaution de manière occasionnelle et sélective par rapport à différents risques, en différents lieux et à différents moments.**

1. L'évolution de la réglementation du risque aux États-Unis et en Europe

Différentes théories s'opposent sur l'évolution de l'administration de la précaution en Europe et aux États-Unis. Le **scénario de la convergence** se réfère à la pression que la mondialisation exerce sur les États pour harmoniser leurs normes. **Celui de la divergence** défend l'idée que l'on a affaire à deux cultures de réglementation différentes et qu'il y a une certaine concurrence entre les deux régions. La **théorie du « flip flop »** affirme qu'il y a eu un tournant majeur au niveau des politiques internes des deux ensembles et dans la concurrence qui est engagée entre eux. Enfin, la théorie de **l'hybridation** montre que l'échange

d'idées, la collaboration en matière réglementaire et les emprunts de solutions réglementaires ont conduit à un entremêlement des deux systèmes réglementaires.

La théorie dite du « flip flop », s'est imposée dans des relations transatlantiques, à l'initiative de David Vogel². Elle postule que depuis les années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, la réglementation sur la santé, la sécurité et l'environnement était généralement plus sévère aux États-Unis qu'en Europe. Toutefois, depuis les années 1990, la situation se serait inversée. L'Europe serait devenue plus précautionneuse sur certains risques tels que les OGM, les produits chimiques et le réchauffement climatique.

Cependant, l'analyse de Vogel est essentiellement fondée sur une liste restreinte d'exemples et sur l'adoption formelle du principe de précaution dans les traités de l'Union. Dans le traité de Maastricht en 1992, l'UE mentionne explicitement que sa politique environnementale « est fondée sur le principe de précaution ». Les traités suivants ont ensuite étendu le champ d'application du principe de précaution à d'autres politiques. L'Union européenne a également fortement promu l'adoption du principe de précaution dans des traités multilatéraux comme la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (dite Conférence de Rio)³.

Pour ne pas se limiter à ce qu'ils estimaient être une sélection limitée et insuffisamment représentative d'exemples mis en exergue, l'équipe de 27 experts européens et américains de l'étude *The reality of precaution*, a donc entrepris une analyse beaucoup plus étendue. Ils ont adopté une nouvelle méthodologie à la fois quantitative et qualitative qui est arrivée à des conclusions différentes.

Les chercheurs ont étendu le champ d'étude à un plus grand nombre et à une plus grande diversité de cas : sécurité alimentaire (organismes génétiquement modifiés, bœuf aux hormones, maladie de la vache folle), pollution de l'air, réchauffement climatique, énergie nucléaire, tabac, produits chimiques, biodiversité terrestre et marine, sécurité médicale, terrorisme et précautions dans la révélation d'informations sur le risque et les systèmes d'analyse du risque. Outre ces études de cas détaillées, ils présentent également une large analyse quantitative de cas spécifiques de précaution, fondée sur 100 risques extraits d'un corpus de 2878 risques qui ont été réglementés de 1970 à 2004 aux États-Unis et en Europe.

Si les États-Unis n'ont pas formellement adopté le principe de précaution, ils ont néanmoins adopté des approches similaires depuis la création du concept. À l'inverse, l'UE n'adopte pas toujours une approche précautionneuse en dépit de l'inscription du principe de précaution dans ses traités. L'étude démontre ainsi que l'application du principe de précaution suit un schéma plus complexe que la simple convergence, divergence ou le volte-face. Le scénario d'une hybridation prend mieux en compte la réalité des politiques de précaution.

2. Analyse quantitative

Pour éviter de s'en tenir à une sélection biaisée d'études de cas et aux conclusions logiques que l'on en tire, les chercheurs ont complété l'étude qualitative de différents cas par une **vaste analyse quantitative qui reflète mieux l'univers entier du risque**. Pour y parvenir, le groupe de chercheurs s'est tout d'abord efforcé de dresser la liste la plus exhaustive possible des risques qui ont été réglementés aux États-Unis et dans l'Union européenne entre 1970 et 2004. Ils sont parvenus ainsi à dresser une liste de 2878 risques.

Ces derniers ont été, en majeure partie, sélectionnés à partir de toute la littérature scientifique existante en matière de perception et réglementation du risque et des listes de risques élaborées par les universitaires, les ministères, les think tanks et les groupes de lobbying européens et américains. Pour déterminer si c'est l'Union européenne ou si ce sont les États-Unis qui prennent le plus de précautions, ils ont mesuré le niveau de précaution en appliquant deux critères : la réactivité avec laquelle les mesures sont prises et la force de contrainte des normes appliquées. Le score pondéré qui se rapproche de +1 indique que les réglementations européennes sont plus contraignantes et lorsqu'il se rapproche de -1 que les réglementations américaines le sont davantage. Le processus d'évaluation de la régulation de chaque risque perçu étant une tâche colossale et chronophage, les chercheurs ont sélectionné au hasard 100 risques dans la liste initiale des 2878 risques identifiés.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les résultats montrent que le niveau de précaution est très similaire aux États-Unis et dans l'UE. Les moyennes de l'échantillon montrent que pendant la période de 34 ans étudiée, 36 risques font l'objet d'une plus grande précaution aux États-Unis et 31 dans l'Union européenne. **L'analyse quantitative n'a révélé quant à elle aucune différence de précaution relative.**

| SUR 100 RISQUES | SCORE PONDÉRÉ |
|--|---------------|
| Principe de précaution plus élevé aux États-Unis (36 risques) | |
| Saké | -0,67 |
| Vaccination – effets secondaires | -0,57 |
| Réglementation sur le tabac | -0,51 |
| Fumer du cannabis | -0,50 |
| Monoxyde de carbone | -0,38 |
| Snowboard | -0,34 |
| Cambriolage | -0,33 |
| Préparation aux catastrophes | -0,33 |
| Dragage et évacuation des déblais de dragage | -0,33 |
| Colorants alimentaires | -0,33 |
| Malformation génétique prédisposant à une maladie | -0,33 |
| Pollution de l'air | -0,33 |
| Smog | -0,33 |
| Chlorure de polyvinyle (PVC) – vie à proximité | -0,30 |
| Steak cuit au charbon de bois | -0,29 |
| Radiothérapie | -0,28 |
| Montagnes russes | -0,26 |
| Manèges | -0,26 |
| Cirques, parcs d'attraction et parcs à thèmes | -0,26 |
| Dioxyde de soufre | -0,22 |
| Substances carcinogènes sur le lieu de travail | -0,19 |
| Motoneiges | -0,18 |
| Rejets de produits chimiques d'origine industrielle | -0,16 |
| Mauvaises habitudes alimentaires | -0,14 |
| Pénurie de médicaments | -0,14 |
| Dysfonctionnement neurologique | -0,13 |
| Composés nitro-aromatiques | -0,13 |
| Travail du bois | -0,12 |
| Virus du Nil occidental | -0,11 |
| Accident ferroviaire | -0,10 |
| Laborantin | -0,07 |
| Travail à haute altitude | -0,07 |
| Caféine – effets chroniques | -0,06 |
| Infrastructures et services de santé – exposition à des agents physiques | -0,06 |
| Guerre et terrorisme | -0,04 |
| Aviation commerciale – nuisances sonores | -0,01 |

| SUR 100 RISQUES | SCORE PONDÉRÉ |
|---|---------------|
| Principe de précaution plus élevé en Europe (31 risques) | |
| Train au propane liquide | 0,04 |
| Violence sur le lieu de travail | 0,04 |
| Transport en véhicules motorisés | 0,06 |
| Mononucléose | 0,10 |
| Hexachlorophène | 0,11 |
| Équitation – chutes, y compris lors de courses | 0,11 |
| Sylviculture | 0,14 |
| Manufacture de caoutchouc – ergonomie | 0,20 |
| Bijouterie | 0,21 |
| Biotechnologie – ingrédients dans les produits | 0,29 |
| Manipulations génétiques – animaux | 0,29 |
| Rejet délibéré d'organismes génétiquement modifiés | 0,29 |
| Génie génétique | 0,29 |
| Désordres cognitifs | 0,31 |
| Carrières de pierres | 0,33 |
| Formaldéhyde – travailleurs | 0,37 |
| Rejets diffus à la surface de l'eau | 0,41 |
| Inondation de zones protégées par des digues | 0,50 |
| Élévation du niveau de la mer | 0,52 |
| Traitement du bois | 0,52 |
| Armes nucléaires – test | 0,61 |
| Sommeil | 0,63 |
| Ergonomie – privation de sommeil | 0,63 |
| Infection pulmonaire liée à l'activité professionnelle | 0,63 |
| Ammoniac | 0,67 |
| Grossesse | 0,67 |
| Missile antibalistique | 0,67 |
| Accident d'automobile/de bicyclette | 0,67 |
| Sécurité sur autoroute | 0,67 |
| Boire et conduire | 0,83 |

| Principe de précaution identique (21 risques) | |
|---|-------|
| Nuisances sonores liées aux transports | -0,00 |
| Contrôle des aéroports et des vols | -0,00 |
| Aviation commerciale – crash | -0,00 |
| Sous-marins – accidents | -0,00 |
| Bus – transports | -0,00 |
| Construction et maintenance aérospatiale – questions environnementales et de santé publique | -0,00 |
| Télévision | -0,00 |
| Tapis et moquettes | -0,00 |
| Transformation des métaux | -0,00 |
| Équipe d'intervention dans des situations dangereuses | -0,00 |
| Fabrication des semi-conducteurs | -0,00 |
| Hôtels et restaurants – effets sur la santé et pathologies | -0,00 |
| Raffinerie de pétrole | -0,00 |
| Transport de pétrole – oléoducs transcontinentaux | -0,00 |
| Sabotage | -0,00 |

| Risques non mesurables (12) | |
|---|-------|
| Décès de PDG | -0,00 |
| Décès d'ingénieurs | -0,00 |
| Formation en matière de sécurité et de santé | -0,00 |
| Culture de sécurité et management | -0,00 |
| Lieu de travail : mesures de la performance et rémunération | -0,00 |
| Participation à des rodéos | -0,00 |
| Course à pied | -0,00 |
| Coup de chaleur | -0,00 |
| Agents biologiques : poils, peaux et excréments d'animaux domestiques | -0,00 |
| Régimes alimentaires | -0,00 |
| Termites attaquant les récoltes alimentaires | -0,00 |
| Impacts sociaux, éthiques et culturels de la technologie | -0,00 |

3. Analyse qualitative

La vaste analyse qualitative menée par l'équipe de recherche montre par ailleurs qu'il n'y a pas d'argument probant en faveur du scénario d'une Europe qui prendrait plus de précaution que les États-Unis.

Certaines réglementations du risque indiquent effectivement une plus grande précaution du côté européen depuis 1990, en particulier vis-à-vis des organismes génétiquement modifiés, des hormones dans la viande bovine, des produits chimiques toxiques et du réchauffement climatique.

Toutefois de nombreux résultats de l'étude qualitative mettent en évidence **une plus grande précaution aux États-Unis depuis 1990**, en particulier dans les domaines de la pollution par les particules fines, de la consommation de tabac, de la maladie de la vache folle (en particulier par les dons de sang), des régimes de divulgation de l'information, de la recherche sur les cellules souches embryonnaires, de la violence chez les jeunes et du terrorisme ainsi que des armes de destruction massive.

Nous avons résumé ci-dessous les résultats obtenus pour les cas qui montrent le plus explicitement la complexité des différentes mesures de précaution adoptées par rapport à différents risques et dans une même catégorie de risques.

Néanmoins, l'analyse qualitative présentée dans ce livre mériterait encore d'être complétée par l'étude de certains secteurs qui sont fréquemment invoqués dans les débats suscités par le projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. On pense à l'extraction du gaz de schiste, qui semble susciter plus de précaution côté européen qu'aux États-Unis ; à la réglementation des services financiers et bancaires, les États-Unis ayant été reconnus largement responsables de la crise des *subprimes*, mais ayant adopté la règle Volcker, considérée plus audacieuse que les réglementations européennes ; ou encore à la protection des données, un domaine dans lequel les révélations d'Edward Snowden sur les méthodes des agences américaines ont provoqué un scandale, mais la question visant à déterminer qui, des États-Unis ou de l'Europe protège mieux les données personnelles reste ouverte. Peu de pays offrent le cadre d'autorisations judiciaires et de

surveillance législative de la sécurité nationale que proposent les États-Unis.

3.1. Bœuf, hormones et vaches folles⁴

Les décisions politiques sont diamétralement opposées en ce qui concerne la réglementation de la production et de la commercialisation de la viande de bœuf. Ce sujet a été une pomme de discorde transatlantique majeure au cours des dernières décennies. On admet aisément que l'Union européenne s'est montrée plus précautionneuse que les États-Unis en interdisant les hormones de croissance pour les bovins, alors que les causes et l'ampleur des risques étaient encore incertaines. Toutefois, les États-Unis ont adopté une approche plus précautionneuse face à la maladie de la vache folle et, en particulier, face au risque de transmission de sa forme humaine, la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) par les transfusions sanguines.

Les États-Unis ont approuvé dès 1954 l'administration de plusieurs hormones de croissance au bétail : la somatotropine bovine (STB), qui est une hormone naturellement produite chez les bovins et sa version de synthèse réalisée par recombinaison de l'ADN, nommée STBr ou hormone de croissance artificielle. Aux États-Unis, la *Food and Drug Administration* (FDA) – ainsi que d'autres organismes internationaux indépendants comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – ont fait réaliser des études scientifiques qui démontrent que les produits laitiers et la viande de bovins traités à la STB sont sûrs pour la consommation humaine.

En 1985, l'UE a interdit six hormones (trois STB et trois STBr) en invoquant le principe de précaution et des risques potentiels pour la santé des animaux. Elle a estimé par ailleurs que les différents effets des STBr et des hormones de croissance n'étaient pas suffisamment clairs et a préconisé qu'un délai supplémentaire soit établi pour mener des études plus approfondies. En outre, la crainte qu'une position divergente de certains États membres sur l'interdiction des hormones ne fragmente le marché intérieur a contribué à les interdire.

Cette divergence de positions de part et d'autre de l'Atlantique a conduit en 1996 à l'un des plus célèbres contentieux que l'UE ait eu avec les États-Unis à l'OMC. L'Organe d'appel de l'OMC s'est prononcé en faveur des États-Unis, considérant que l'UE

n'apportait pas de preuves scientifiques suffisantes pour justifier son argument selon lequel les hormones présentent un risque pour la santé. L'Union européenne n'a pas voulu se conformer à la décision de l'OMC et les États-Unis ont obtenu, à titre compensatoire, le droit d'appliquer des droits de douane sur les produits européens équivalents à un maximum d'environ 100 millions de dollars par an.

L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), communément appelée « maladie de la vache folle », présente un scénario radicalement différent. Le premier cas d'ESB identifié au Royaume-Uni en 1985 a abouti à un bilan d'environ 178 000 cas en 2003 toujours dans ce seul pays. À cette époque, les analyses scientifiques n'étaient pas probantes quant aux risques sanitaires que cela pouvait représenter pour les humains qui consommeraient de la viande touchée par l'ESB. L'UE a réagi en interdisant toutes les importations de viande bovine en provenance du Royaume-Uni en 1995, mais a levé l'interdiction quelques mois plus tard ; alors que les États-Unis avaient interdit les importations bien plus tôt que l'UE et ont maintenu cette interdiction bien plus longtemps. Aux États-Unis, les mesures qui ont été adoptées très rapidement après les signaux d'alerte ont réussi à quasi totalement préserver le territoire américain de l'ESB.

En outre les États-Unis étaient très inquiets qu'il puisse y avoir une transmission de la maladie de Creutzfeldt-Jakob entre les humains et ont refusé tout don de sang de la part de personnes ayant passé plus de trois mois consécutif au Royaume-Uni entre les années 1980 et 1996. Cette décision de la FDA a été prise malgré l'absence d'études prouvant la transmission humaine de la MCJ par voie sanguine, et, fait intéressant, l'organisme avait qualifié cette réglementation de « mesure de précaution. »

3.2. La destruction de la couche d'ozone et le réchauffement climatique⁵

La destruction de la couche d'ozone et le réchauffement climatique ont des points communs puisqu'ils sont tous les deux provoqués par le rejet dans l'atmosphère de gaz chimiques qui restent stables pendant plusieurs décennies. Cependant, les mesures de précaution adoptées de part et d'autre de l'Atlantique sont très différentes. Les États-Unis ont réagi plus tôt et plus agressivement qu'en Europe pour limiter la destruction de la couche d'ozone, alors que les

Européens ont pris davantage de mesures pour lutter contre le changement climatique.

La destruction de la couche d'ozone a été provoquée par le rejet de chlorofluorocarbones (CFC) et d'autres gaz destructeurs de l'ozone qui sont utilisés couramment pour toutes sortes d'usages industriels ou domestiques dans le bâtiment, par les automobiles, les systèmes d'air conditionné et de réfrigération, les soins personnels et dans bien d'autres circonstances.

Les États-Unis ont réagi dès 1978 en faisant interdire par les agences environnementales et les associations de protection des consommateurs l'usage des CFC, tels que les propulseurs d'aérosols, qui représentaient la moitié de la consommation courante. En Europe, les pays ont réagi de manière variable. La Suède et la Norvège ont interdit les aérosols à l'égal des États-Unis, alors que cela a suscité peu d'initiatives au Royaume-Uni, en France ou encore en Italie.

Grâce aux mesures de précaution adoptées aux États-Unis entre 1974 et 1985, la consommation américaine de CFC 11 et de CFC 12 a baissé de 45%, alors que pendant la même période la consommation a augmenté de 10% en Europe. L'identification du trou de la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1985, qui a fortement mobilisé l'attention des décideurs politiques (le lien de cause à effet entre les CFC et le trou de la couche d'ozone au niveau de l'Antarctique n'était pas encore avéré), a mené la même année à la ratification de l'accord multilatéral connu sous le nom de Protocole de Montréal. Sa mise en œuvre a contribué à éliminer quasiment toute consommation de CFC aux États-Unis et dans l'UE aux alentours de 1997.

Le scénario a été différent dans le cas du changement climatique. Lorsque cet enjeu a été inscrit à l'agenda politique vers la fin des années 80, l'UE était le chef de file des efforts multilatéraux en faveur de la réduction des gaz à effet de serre. Les États-Unis ont signé à contrecœur la Convention-cadre des Nations Unies sur le réchauffement climatique de 1992, dite de Rio, et l'administration Clinton s'est montrée à la traîne sur le protocole de Kyoto. Ce dernier engageait l'Union européenne, les États-Unis et les autres pays industrialisés signataires à maintenir leurs émissions moyennes de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à celui de leurs émissions de 1990 pendant la période 2008-2012. Les objectifs d'émissions étaient de 7% pour l'Union européenne

et de 8 % pour les États-Unis. Alors que l'Union européenne a réussi à atteindre son objectif, les États-Unis ont signé le protocole mais ne l'ont jamais soumis au Sénat pour ratification. L'administration Bush, qui a succédé à l'administration Clinton, était encore moins favorable au protocole de Kyoto et a officiellement retiré les États-Unis du protocole.

Le programme européen mis en place pour atteindre les objectifs de Kyoto est largement fondé sur un instrument de marché, le système communautaire d'échange de quotas d'émissions. En 2007, la Commission européenne a proposé le programme « 20-20-20 d'ici 2020 ». Celui-ci faisait suite à l'accord de Kyoto par un engagement unilatéral de la part de l'UE visant à imposer des objectifs de réduction de gaz à effet de serre encore plus ambitieux. Il appelle à une réduction d'émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, à une amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % par rapport à la consommation prévue et 20 % de l'énergie doit être renouvelable d'ici 2020. L'UE a ainsi joué un rôle plus important dans la régulation des gaz à effet de serre que les États-Unis.

3.3. Les émissions de gaz d'échappement des automobiles⁶

Comme pour la production de bœuf, les réglementations concernant les émissions de gaz d'échappement des automobiles suivent des schémas différents aux États-Unis et en Europe. Elles ont suscité des mesures de précaution, mais il est intéressant de relever que ces mesures s'appliquent à des risques concurrents. **Les États-Unis sont plus protecteurs contre les polluants tels que le plomb, les particules (PM) et les oxydes d'azote (NOx), alors que l'UE est plus précautionneuse sur le contrôle des gaz à effet de serre**, comme on l'a vu dans le paragraphe précédent.

Les États-Unis, poussés par la Californie (qui a mis en place les normes les plus sévères et a eu un rôle incitatif sur les autres États américains - « l'effet californien »⁷), ont été leaders en matière de développement et de commercialisation de technologies destinées à réduire les émissions de plomb, de carbone, d'hydrocarbures, d'oxydes d'azote et de plomb de véhicules à essence et diesel. L'Europe, pour sa part, était très en retard par rapport au programme américain, comme l'illustre son incapacité à mettre en place l'essence sans plomb avant 1989. Depuis les années 1990, l'Europe a beaucoup progressé dans le

domaine des véhicules et des carburants propres et a largement comblé le fossé qui la séparait des États-Unis. Cependant les normes américaines continuent d'être plus précautionneuses que les normes européennes en matière de risques de santé publique des émissions diesel. Alors qu'aux États-Unis les voitures diesel ne représentent que 1 % des nouvelles ventes, ces ventes ont crû de 28 % à 52 % en Europe de 2000 à 2010.

Le choix politique européen d'endiguer le réchauffement climatique est prouvé par ses efforts pour réduire la pollution au CO₂ des véhicules légers, un taux d'émission par kilomètre bien moins élevé dans l'UE qu'aux États-Unis et d'autres facteurs tels que les prix élevés de l'essence. Néanmoins, ces dernières années, les États-Unis ont commencé à œuvrer pour une réduction des émissions par kilomètre avec de nouvelles réglementations adoptées grâce au *Clean Air Act* (qui a fixé en 1970 l'objectif national d'un air propre et sain) et avec la commercialisation de nouveaux modèles d'automobiles moins consommateurs de carburant.

3.4. L'énergie nucléaire⁸

Le terme « principe de précaution » n'est utilisé ni aux États-Unis ni dans l'Union européenne pour la réglementation sur l'énergie nucléaire. Toutefois, la précaution définit bien les différentes approches concernant le nucléaire civil. **De manière générale, le degré de précaution réglementaire concernant la sécurité de la production nucléaire est comparable des deux côtés de l'Atlantique.** L'approche européenne est comparable à celle des États-Unis fondée sur l'application d'une analyse du risque probabiliste, alliée à celle du principe de « défense en profondeur » (*defense in depth*) et du principe le plus proche du principe de précaution, le principe ALARA (*as low as reasonably achievable* – niveau le plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre).

Il existe cependant des différences dans le degré de dépendance qu'ont chacune de ces régions vis-à-vis de l'énergie nucléaire et dans leur approche des normes de sécurité en dehors de la sécurité des réacteurs (pour des questions telles que le transport de matériaux radioactifs et la protection contre les radiations). Par exemple, l'Agence américaine de politique environnementale (EPA) s'est montrée **extrêmement précautionneuse en ne délivrant**

pas une licence à un site d'enfouissement des déchets nucléaires dans les montagnes Yucca du Nevada. Dans ce cas, l'EPA n'a pas pris en considération les analyses coût-bénéfice et a interdit le site sur la base d'une disposition très stricte : l'exposition aux radiations des personnes vivant près de la montagne Yucca devait être égale à l'exposition à toutes les radiations naturelles partout ailleurs dans le pays. L'administration a décidé de ne pas accorder l'autorisation et a exploré d'autres solutions de traitement des déchets. En revanche, l'UE requiert explicitement une analyse coût-bénéfice pour la réglementation relative à la sécurité nucléaire.

En outre, les États européens construisent des centrales nucléaires depuis 40 ans et certains États membres continuent à construire des réacteurs (tandis qu'à la suite des événements de Fukushima, d'autres sortent du nucléaire). Les États-Unis pour leur part ont arrêté leurs commandes de centrales nucléaires à partir de 1980.

3.5. L'environnement marin⁹

C'est à propos de l'environnement marin que le principe de précaution est apparu pour la première fois dans le discours politique international. Il a été formulé pour la première fois lors de la seconde conférence internationale pour la protection de la mer du Nord, à Londres en 1987, et a été défendu par des pays européens tels que l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas. L'UE et ses États membres ont appelé dans les forums internationaux à ce que soit appliqué le principe de précaution pour le contrôle de la pollution des eaux, comme les déchets pouvant endommager l'environnement marin. **Les États-Unis, qui avaient initialement émis des réserves sur l'usage de la précaution dans la prévention environnementale**, ont fini par y consentir et suivre les normes internationales.

Cependant, de forts désaccords ont émergé entre les pays durant une rencontre organisée par la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) en 1992 pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à propos de la baisse des ressources halieutiques et des poissons migrateurs. Les États-Unis défendaient une approche plus précautionneuse de la pêche et de la protection de la biodiversité marine, alors que l'Union européenne émettait des réserves sur l'extension de cette approche.

Bien que la pêche relève de la compétence exclusive de l'UE et que le principe de précaution soit l'un de ses axes directeurs sur les questions environnementales, l'UE n'a de *facto* pas fait preuve de précaution dans la préservation des ressources halieutiques. La politique commune de la pêche (PCP) a largement échoué à répondre aux défis écologiques de la gestion de la pêche. La surcapacité et l'incapacité à suivre les conseils scientifiques ont résulté en une sur-pêche, des prises accessoires non durables et une mauvaise gestion générale.

Moins inquiets sur le contrôle de la pollution des eaux, **les États-Unis ont néanmoins adopté une politique précautionneuse pour la gestion de la pêche**. Un exemple de cette politique de précaution est le plan américain pour la prohibition de la pêche commerciale dans une grande partie des eaux américaines de l'Arctique, qui n'ont jamais subi de pêche. Ici, la mesure de précaution repose sur l'idée que ces eaux pourraient abriter les espèces des mers froides qui se déplacent vers le nord sous l'effet du réchauffement climatique. Le cas de l'environnement maritime révèle ainsi un patchwork variable de mesures de protections adoptées par les États-Unis et l'Union européenne.

4. Expliquer les schémas complexes des politiques de précaution

La question qui se pose est dès lors moins « qui est le plus précautionneux ? » mais « pourquoi différentes sociétés sont préoccupées par des risques différents ? ». L'ouvrage analyse plusieurs hypothèses pour expliquer ce schéma complexe et conclut qu'aucune de ces hypothèses n'est vraiment probante.

4.1. Les facteurs politiques et institutionnels

La spécificité de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, différentes représentations du pouvoir et des facteurs politiques sont invoqués pour expliquer la plus grande précaution de l'UE. À propos des structures de pouvoir, l'usage du vote à la proportionnelle lors des élections européennes pourrait favoriser les partis écologiques qui s'inscriraient dans une coalition de centre gauche. À l'inverse, le système électoral majoritaire américain ne permet pas à des partis centrés sur un seul enjeu de prendre part au gouvernement.

Par ailleurs, le Conseil des ministres de l'Union, qui se réunit par grands domaines de compétences pourrait être enclin à donner plus d'ampleur à certains enjeux. Cependant, malgré ces spécificités institutionnelles qui pourraient favoriser plus de précaution en Europe, l'analyse quantitative montre qu'aucun changement ou renversement majeur n'a été observé.

La gouvernance politique n'est pas un facteur suffisant pour expliquer un usage plus ou moins important de la précaution. Sous l'administration républicaine de Ronald Reagan, les États-Unis ont ratifié le protocole de Montréal favorable à la protection de l'environnement, alors que dans le même temps, les dirigeants conservateurs européens ont promu le principe de précaution tout autant que les dirigeants de gauche.

4.2. L'impact des systèmes juridiques

Le système juridique est également invoqué. Bergkamp et Smith¹⁰ ont **analysé en détail les différences qui existent entre les deux systèmes juridiques** (droit administratif, examen judiciaire des activités des agences, droit de la responsabilité civile). Ils constatent que **ces facteurs ne permettent pas d'anticiper la diversité de politiques de risques que l'on observe**. Devant des risques incertains, les autorités disposent de deux stratégies fondamentales : des recours *ex post* et des précautions *ex ante*. Les recours *ex post* comprennent les réparations des dommages et les responsabilités civiles déterminées par les tribunaux. Les précautions *ex ante* comprennent des réglementations préventives gérées par les agences. Une hypothèse amène à considérer que les États-Unis ayant une tradition de responsabilité *ex post* plus forte, la précaution pourrait y être moins nécessaire, alors que les pays ayant une tradition de responsabilité *ex post* plus faible pourraient considérer les précautions *ex ante* comme plus désirables. Cependant, une plus forte responsabilité civile pourrait motiver l'industrie à rechercher une réglementation préemptive uniforme auprès du législateur. Cette hypothèse justifierait de rencontrer partout des précautions élevées plutôt que le schéma complexe appliqué à chaque risque spécifique.

4.3. Le rôle de l'analyse coût-bénéfice

Pour certains auteurs, le degré de précaution est inversement proportionnel à l'utilisation de l'analyse coût-bénéfice (ACB) dans les décisions

réglementaires. Les États-Unis utilisant beaucoup ces analyses, ils devraient être moins précautionneux. Néanmoins, l'Union européenne adopte elle aussi les ACB. Dans le traité de Maastricht, les ACB sont mentionnées juste après la description du principe de précaution et en 2000, une Communication de la Commission européenne évacue le conflit supposé entre précaution et ACB. Dès 2005, la Commission a adopté des lignes directrices afin d'obliger les autorités réglementaires à analyser de manière systématique l'impact économique ou le coût des mesures de gestion du risque. Dans certains cas les États-Unis n'utilisent pas les ACB tandis que l'Union européenne le fait : l'Allemagne fait ainsi appel aux ACB pour le contrôle de la pollution de l'air alors que les normes américaines de qualité de l'air n'y recourent pas. Là encore, l'analyse économique ne suffit pas à expliquer le schéma complexe de la politique de précaution.

4.4. Expliquer les schémas de la précaution par les capacités cognitives

Pourquoi alors les États-Unis sont-ils plus précautionneux sur un risque spécifique alors que l'UE l'est davantage sur un autre ? Pour les auteurs de l'étude, l'hypothèse psychologique de la « disponibilité heuristique », issue de l'économie comportementaliste¹¹, propose des arguments plus intéressants pour expliquer le fonctionnement du principe de précaution et les différences transculturelles de la perception du risque. Cette hypothèse postule que les personnes ont tendance à pondérer leurs jugements en fonction des informations dont elles se souviennent, c'est-à-dire de ce qui est « disponible ». Une personne percevra différemment un risque d'incendie domestique si elle a vu récemment un reportage télévisé sur un incendie de forêt.

En outre, lorsque plusieurs personnes évoquent un exemple qu'elles avaient estimé probant, d'autres personnes peuvent être influencées par leur opinion ; ce qui donne lieu à des effets en cascade. Ainsi, des événements sporadiques peuvent déclencher une inquiétude du public qui varie selon la couverture médiatique et la prédisposition culturelle, et appelle une réponse politique. Par exemple, au Canada, le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) a été davantage perçu comme un risque que le terrorisme, alors que c'est l'inverse aux États-Unis.

Conclusion

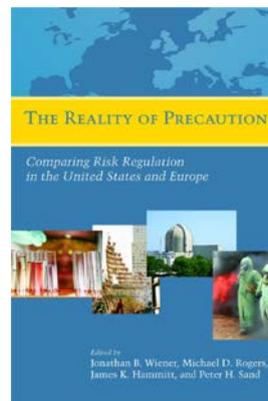
Ainsi, selon cette étude, **l'hybridation des systèmes réglementaires est un facteur plus déterminant pour expliquer l'application du principe de précaution en Europe et aux États-Unis.** L'hybridation signifie que, dans un contexte de mondialisation, d'interconnexion et de croissance des réseaux transnationaux, nous assistons à un scénario d'« échange d'idées et d'entremêlement de divers systèmes réglementaires conduits par les apports de l'expérience en réponse à des risques particuliers. » Le système d'échanges de quotas de SO₂ mis en place aux États-Unis a été salué pour son efficacité dans la réduction des pluies acides et a été emprunté par l'UE pour mettre en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. **Le principe de précaution lui-même a été emprunté à l'Europe par les États-Unis.** « Cette voie nous mène plus loin que le droit comparé traditionnel : ce ne sont pas simplement deux « systèmes juridiques » avec des « styles de réglementation national » mais un **réseau interconnecté d'approches hybrides.**

Ni les États-Unis ni l'Europe ne peuvent prétendre être plus précautionneux sur l'ensemble de la palette de risques existants. La réalité de la précaution n'est pas liée à l'application systématique d'un principe : elle repose à la fois sur la parité du niveau de précaution et la spécificité de son application au cas par cas. **En fin de compte, le bilan des dernières décennies montre qu'il n'y a peu de différences entre les deux ensembles, de part et d'autre de l'Atlantique.**

Les États-Unis suivent souvent une approche précautionneuse sans se réclamer du principe de précaution alors que l'Europe le fait sans l'appliquer à tous les risques. « L'Europe comme les États-Unis appliquent la précaution dans certaines, mais pas toutes les réglementations relatives aux risques ». **Dès lors, la précaution ne doit pas être regardée d'entrée de jeu comme une ligne de clivage qui provoque la discorde entre l'UE et les États-Unis.**

L'hybridation de la réglementation du risque des deux côtés de l'Atlantique offre une base intéressante pour une tentative de convergence réglementaire dans le cadre des négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Au lieu de craindre que l'Europe ne doive

renoncer à son principe de précaution, cette négociation peut être vue comme l'occasion de renforcer la collaboration en matière réglementaire et d'offrir une plus grande transparence sur l'usage du **principe de précaution**.



- Jonathan B. Wiener, Michael D. Rogers, James K. Hammitt and Peter H. Sand (ed.), *The Reality of Precaution : Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, RFF Press, Washington & London, 2011.
- David Vogel, *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2012.
- La Conférence de Rio définit une fois parmi d'autres le principe de précaution : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».
- George Gray, Michael D. Rogers, and Jonathan B. Wiener, "Beef, Hormones, and Mad Cows" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 65-90.
- James K. Hammitt, "Stratospheric Ozone Depletion and Global Climate Change" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 159-176.
- Michael P. Wash, "Automobile Emissions" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 142-158.
- David Vogel, *Trading up: Consumer and environmental regulation in a global economy*, London: Harvard University Press, 1995.
- John F. Ahearne and Adolf Birkhofer "Nuclear Power" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 121-141.
- David Freestone, "The Marine Environment" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 177-200.
- Lucas Bergkamp and Turner T. Smith Jr. "Legal and Administrative Systems: Implications for Precautionary Regulation" in Jonathan B. Wiener, *op. cit.*, pp. 434-479.
- Cette hypothèse vient des économistes comportementaux et prix Nobel Daniel Kahneman et Amos Tversky « Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases », in Hal R. Arkes et Kenneth R. Hammond (dir.), *Judgment and Decision Making: An Interdisciplinary Reader*, New York: Cambridge University Press, 1986. L'heuristique fonctionne par un procédé de « substitution d'attribut », dans lequel les personnes répondent à une question difficile en y substituant une question plus facile. Doit-on avoir peur du sang contaminé ? La réponse à la question n'est pas rationnelle ou statistique. Si la personne peut penser facilement à un cas de sang contaminé, elle sera plus probablement apeurée que si elle ne peut pas.

Sur les mêmes thèmes...

L'UE ET SES NORMES : PRISON DES PEUPLES OU CAGES À POULES ?

Yves Bertoncini, *Policy Paper No. 112*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

LE « TTIP » À L'AVANT-GARDE DU RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL DU XXI^{ÈME} SIÈCLE ?

Elvire Fabry, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

TTIP : UNE NÉGOCIATION À LA PIRANDELLO

Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, *Synthèse* d'un séminaire d'experts avec EPC, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

ENJEUX ET PERSPECTIVES D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE TRANSATLANTIQUE

Bertrand de Largentaye, *Policy Paper No. 99*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Emilie Fline • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

