

Relance et Grands Projets : Canal Rhin Rhône, NDDL, Lyon-Turin, LGV PACA... Le principe de précaution doit-il s'appliquer ?

Dans une situation budgétaire difficile, et dans la perspective de renouer avec la croissance, les grands projets ou grands travaux sont présentés comme des outils de relance. Réalité ou illusion, les dirigeants politiques et techniques doivent-ils appliquer le principe de précaution économique et financière ? Nombre de rapports de la Cour des comptes les y invitent.

Si la question peut paraître provocatrice, il faut reconnaître que les similitudes permettent de décliner ce principe de précaution, appliqué en matière de santé publique, à la gestion des deniers publics.

Dans le domaine de la santé publique, il n'est plus envisageable d'autoriser une mise sur le marché de médicaments, destinés à soigner des corps malades, sans expérimentation en laboratoire et tests cliniques préalables se révélant parfaitement probants.

Dans le domaine économique, si l'on considère que les grands travaux constituent des remèdes pour soigner une économie malade, peut-on envisager de les engager sans expérimentation préalable et probante ?

L'histoire récente de la pratique pharmaceutique a imposé des déclarations d'intérêts, des expertises contradictoires... La responsabilité politique a été engagée à quelques reprises et récemment encore, dans les affaires Servier ou celle de l'amiante.

En matière économique, le principe de précaution n'a pas été décliné. Il est rare que la décision d'investissement public implique la responsabilité de son ou ses auteurs, même si la santé économique ne s'est pas trouvée améliorée ou s'en est trouvée détériorée...

Pourtant, les dirigeants politiques n'ont pas hésité depuis des décennies à responsabiliser les dirigeants d'entreprises qui eux, en cas de procédure de redressement ou liquidation judiciaire, peuvent se voir poursuivis en sanction au nom de l'insuffisance d'actif. (article L.651-1 et suivants du Code du Commerce)

Les jugements et arrêts en la matière illustrent parfaitement ce qui peut être reproché aux dirigeants : utilisation de moyens ruineux, prévisions fantaisistes ou irréalistes, intérêt personnel...

Nombre de ces reproches peuvent s'apprécier comme des "erreurs manifestes d'appréciation" ou une "méconnaissance du principe de précaution". Ils fondent les sanctions pécuniaires et quelques fois aussi des interdictions de gérer.

La question se pose donc avec pertinence, le dirigeant politique peut-il exiger du dirigeant d'entreprise qu'il respecte le principe de précaution dans la conduite de ses affaires, les enjeux se chiffrant en millions voire moins, mais s'en exonérer, lui, en matière de dépense publique alors que les enjeux se chiffrent en Milliards ?

Si l'on retient que ce principe doit s'appliquer en matière de dépense publique, alors les analyses ou études, préalables à la décision, doivent répondre à certains critères et certaines questions.

1) S'agit-il de relance ou plutôt de maintien de l'activité ?

Les discours officiels évoquent toujours la création d'activité et d'emplois induits, pourtant, l'analyse montre que la formule est quelquefois osée.

Ainsi pour les Travaux publics, dont près de 70 % de l'activité provient de la commande publique, les collectivités locales et territoriales sont aujourd'hui remplacées par les États pour maintenir l'activité du secteur.

Parler alors de relance est excessif, puisqu'il s'agit objectivement de maintien d'activité, certes nécessaire, mais pas de relance avec les créations d'emplois qui devraient l'accompagner.

Il y a là, un premier et véritable critère d'appréciation de l'opportunité d'un projet de grands travaux. Crée-t-il de l'activité ou se contente-t-il de la maintenir ? Dans la première hypothèse, on peut apprécier l'intervention de l'État comme un réel investissement, dans la seconde comme une subvention.

Se pose alors les questions de l'exploitation de l'ouvrage et de son financement.

II) La validation du besoin et de l'exploitation

Les études préalables, enquêtes publiques... sont sensées montrer l'adéquation du projet avec le problème à traiter, le valoriser sous ses différentes formes, montrer l'équilibre ou le bénéfice qui en résulte, faire ressortir l'utilité publique.

S'il est acquis qu'il n'existe aucune obligation légale obligeant les auteurs à une indépendance envers le maître d'ouvrage, il n'en reste pas moins que la loyauté et la transparence commandent de révéler les éventuels liens. C'est pourtant rarement le cas.

Pour autant, le principe de précaution exige, lui, que les décisionnaires, politiques ou techniques, se posent la question de l'indépendance des auteurs d'études, pour les projets soumis à leur arbitrage.

Sans verser dans la paranoïa, il y a des raisons objectives de les lire avec un œil critique, lorsque les auteurs ne sont pas indépendants.

S'abstenir de cette nécessaire vigilance, c'est, pour le décisionnaire, méconnaître une règle essentielle du principe de précaution.

Il n'est pas envisageable, en droit, de rendre une décision judiciaire sans la fonder sur des éléments de fait, échangés dans le cadre d'un débat contradictoire. C'est la précaution minimale, elle n'exclut pas l'erreur, mais la limite, et elle doit s'appliquer en matière d'investissement public.

III) La validation économique et financière

En matière financière, la Cour des comptes souligne fréquemment les dépassements de budget, les sous-évaluations... De façon assez surprenante et générale, on considère en France ces dépassements comme "normaux" et inhérents aux dépenses de l'État. On évoque pour les travaux publics la règle Pi (3,14116 – p) ce qui se traduit en général, par un coût trois fois supérieur à celui annoncé.

Cette approche, n'est plus acceptable pour autant qu'elle le fut un jour !

Si cette pratique a été possible et l'est encore souvent aujourd'hui, c'est qu'il est toujours possible de méconnaître le principe de précaution, sans conséquence en terme de responsabilité.

Il est donc indispensable que les décisionnaires, politiques et techniques soient en mesure de prendre des décisions fondées sur des analyses, qu'ils se doivent de reprendre à leur propre compte.

Il faut pour cela qu'ils ne se satisfassent pas de déclarations voire d'allégations, sans avoir pris le soin d'étudier eux-mêmes les données ou d'avoir exigé le nécessaire débat contradictoire que suppose la prise de décision.

En période de crise plus encore, les risques que représentent des décisions de gestion hasardeuses sont graves. Dans ces conditions, l'erreur manifeste d'appréciation ou la méconnaissance du principe de précaution ne sont pas justifiables.

Les dirigeants politiques et les techniciens se doivent de prendre la mesure de leurs responsabilités envers la collectivité, cela passe par une exigence particulière d'information, d'analyses contradictoires et d'une connaissance des dossiers qui leur sont soumis. Ils ne peuvent plus aujourd'hui confondre ce besoin avec les campagnes de communication pour se laisser convaincre du bien-fondé supposé des projets.

On le voit, le volontarisme et le caractère visionnaire ne peuvent, à eux seuls, justifier les grands travaux dans les plans de relance. Les nombreux projets dans les cartons ou en cours d'étude, doivent sans exception, être expertisés d'autant qu'ils sont de plus en plus largement contestés y compris par la Cour des comptes.

La Cour des comptes a fait du dossier Lyon Turin un cas d'école.

Les études préalables ont été, pour une grande partie, faites par le maître d'œuvre mandataire, c'est-à-dire le "représentant", de Lyon Turin Ferroviaire.

Le coût du tunnel international est présenté à 8,5 milliards d'euros, alors que la Suisse en construit un de la même longueur, dans les mêmes conditions qui lui coûte 10,5 milliards d'euros.

Les prévisions de trafic Poids Lourds établies depuis vingt ans ne se sont jamais réalisées.

Une analyse de ce projet, comme des autres, s'impose donc au regard du principe de précaution, hors de toute pression et intérêt économique ou politique. Nous y reviendrons dans une prochaine tribune.

Ce débat sur le principe de précaution économique et financier sur la responsabilité des dirigeants politiques et techniques s'impose de lui-même.

Pour autant, dans la période difficile que connaissent les finances publiques et les économies, il est impératif et urgent de mettre en place de réels outils et méthodes d'appréciation, pour éviter des engagements hasardeux, des dérives de coûts entraînant des déficits futurs et en définitive des abus.

Il semble bien que le nécessaire retour à une pratique de bonne gestion se trouve, au moins pour partie, dans l'institution de responsabilités et de garanties réelles pour les grands projets. ●