

PRINCIPE DE PRECAUTION ET PETITES PRODUCTIONS FERMIÈRES

Une société du risque

De nos jours, le rapport au risque a considérablement changé : on n'envisage plus d'encourir ou de supporter des risques dont on n'a pas été préalablement averti, qui n'ont pas été acceptés et qui n'ont pas été débattus de façon démocratique. La tendance est de développer une participation citoyenne pour débattre de ces questions en y intégrant le principe de précaution.

De plus, les choix technologiques constituent parfois de véritables ruptures qui se caractérisent par l'apparition de nouveaux risques (risques écologiques et sanitaires liés aux installations industrielles et aux procédés de production ou à la circulation des produits). Le contexte d'incertitude grandit : incertitudes liées aux prises de décision, liées aux conséquences de ces choix et liées aux limites et incertitudes des connaissances scientifiques. C'est pourquoi les questions de maîtrise du risque technologique traversent à la fois les politiques publiques et les stratégies des entreprises, y compris celles des petites entreprises de production. Ces dernières peuvent cependant voir leur survie économique menacée lorsque la réglementation en matière de gestion de risques s'applique sans tenir compte des spécificités sectorielles ou de spécificités dues à la taille.

L'émergence du principe de précaution

Depuis la conférence de Stockholm sur l'environnement en 1972, le concept de précaution se retrouve dans de nombreux documents politiques nationaux et internationaux, qui concernent la pollution des mers, les changements climatiques, la dégradation de la biodiversité, les substances chimiques dangereuses ou les organismes génétiquement modifiés.

Le principe de précaution¹ est un principe de gouvernance qui entre en application dès que des effets potentiellement dangereux d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé sont établis mais que l'évaluation scientifique des risques n'est pas déterminée avec une certitude suffisante.

¹ Deblonde Marian(STEM), Barriat Valérie-Anne(FTU) et Warrant Françoise(FTU), *Expertise scientifique et principe de précaution, Des points de repère*, Politique scientifique fédérale, 2005 (à paraître)

Les mesures de précaution adoptées sur la base de ce principe peuvent être d'une sévérité variable : suspension provisoire d'activité, refus d'autorisation de mise sur le marché, restrictions, informations publiques, poursuite de recherche, veille scientifique.

Dans le contexte européen, la communication de la Commission européenne sur le principe de précaution (février 2000) est un événement important. Ce document décrit comment la Commission interprète le principe de précaution et prescrit une série de recommandations générales pour son application. En lien avec une série d'autres documents européens, il témoigne d'un engagement des institutions européennes à promouvoir la prise en compte de la précaution et à la défendre aussi bien vis-à-vis des États membres que sur la scène internationale – notamment face aux États-Unis dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Au niveau belge, on retrouve des références au principe de précaution dans la loi de protection des milieux marins (loi du 20/01/1999) et dans les accords Escaut Meuse (accords du 26/04/1994, CRW, session 94-95, 330-1). D'autres documents fédéraux ou régionaux y font une référence explicite. Des spécifications précises sont reprises dans la législation sur la sécurité alimentaire, suite aux crises de la dioxine et de la vache folle, de même que dans d'autres textes légaux relatifs aux ondes électromagnétiques, aux radiations ionisantes et aux substances dangereuses. La doctrine belge considère que le principe de précaution peut être d'application dans les domaines de la santé et de l'environnement. A défaut d'être clairement défini, les contours de ce principe se préciseront dans les décisions judiciaires à venir.

Deux courants d'interprétation

Le principe de précaution suscite beaucoup de controverses car l'interprétation qu'on lui prête peut fortement varier.

UNE INTERPRÉTATION ORIENTÉE VERS LES DOMMAGES

Dans une interprétation "orientée dommages", c'est la vraisemblance de dommages importants qui déclenche le processus de mise en œuvre de la précaution. La question scientifique centrale est de savoir dans quelle mesure une application technologique constitue une menace pour les êtres vivants, quels qu'ils soient, ou un obstacle au développement normal des hommes, des animaux ou des végétaux. Une attention particulière est alors portée aux effets cumulatifs et synergiques, aux conséquences sociales ou culturelles, tout en gardant en tête le problème du manque de données.

Dans cette approche orientée dommages, la recherche de solutions alternatives ne commence que si l'application envisagée est porteuse de risques jugés trop lourds. Si, moyennant quelques adaptations, la nocivité potentielle reste en-deçà d'un certain seuil, les alternatives ne sont pas prises en considération. Si on se trouve dans des conditions où des alternatives doivent être envisagées, ce sont celles les plus semblables à l'application initiale qui seront favorisées.

UNE INTERPRÉTATION ORIENTÉE VERS LES OBJECTIFS

Dans une interprétation "orientée objectifs", c'est un but à atteindre, par exemple en termes de santé publique ou d'environnement, qui constitue l'enjeu. La question principale est alors de rechercher les technologies, les dispositifs et les activités qui sont disponibles et envisageables pour atteindre cet objectif. Cette approche ne se focalise pas d'emblée sur les analyses de risques, mais sur l'évaluation des avantages comparatifs liés aux différents dispositifs envisagés. La recherche d'alternatives suit immédiatement la définition de l'objectif à atteindre. La préoccupation centrale est de savoir si toutes les alternatives raisonnablement possibles ont bien été prises en compte. Dans cette phase, la participation du public est importante, car les contributions de celui-ci peuvent éviter que certaines alternatives soient d'entrée de jeu mises à l'écart.

Dans une approche orientée objectifs, la première préoccupation au cours d'une analyse de risques n'est pas de déterminer si les dommages potentiels restent en dessous d'un certain seuil, mais de comparer les avantages et inconvénients des différentes alternatives possibles, afin d'évaluer lesquelles sont les plus compatibles avec l'objectif à atteindre. On ne se limite pas à une évaluation des effets sur l'environnement ou la santé humaine, car on prend aussi en compte les effets sociaux, culturels, économiques, éthiques et distributifs. Dans l'interprétation orientée objectifs, un comportement de précaution est requis en permanence, depuis le choix des objectifs jusqu'à la sélection des alternatives et même après, lorsqu'il s'agit d'évaluer le suivi des choix effectués. Cette approche suppose un processus d'apprentissage permanent, aussi bien pour les scientifiques concernés que pour les citoyens et les responsables politiques. En effet, la mise en œuvre des alternatives contient elle-même des incertitudes, certaines d'entre elles peuvent s'avérer plus ou moins risquées. Il se peut aussi qu'une alternative choisie doive être rapidement remplacée par une autre. La question du bien-fondé d'une activité ou d'une technologie peut également être posée de manière ouverte, ce qui est rarement le cas dans une approche orientée dommages.

Les fonctions du principe de précaution

EXERCER UNE VIGILANCE

Le principe de précaution vise à exercer une constante vigilance à propos des risques et à organiser la détection avancée de risques émergents. Le premier stade de la détection avancée est celui de l'assemblage d'éléments (indices, traces, données statistiques, témoignages, séries de précédents, arguments convaincants) en vue de l'édification progressive des hypothèses de risque. Le deuxième stade de la détection avancée des risques est celui du lancement de l'alerte. L'alerte peut se produire au sein de systèmes d'alerte institutionnels destinés précisément à recueillir ces signaux. Elle peut également se produire en dehors de tels systèmes d'alerte. Cette fonction de vigilance est nécessaire mais pas suffisante pour la mise en œuvre du principe de précaution.

RECONNAITRE LES LIMITES DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Le principe de précaution sert à reconnaître les limites des connaissances scientifiques. Les procédures, les hypothèses, les approximations et les simplifications utilisées dans les recherches doivent pour ce faire être rendues explicites, identifiables et motivées. Le principe de précaution permet de faire face aux situations où l'évaluation classique des risques arrive aux limites des connaissances scientifiques. Cette fonction de reconnaissance des limites des connaissances scientifiques est indispensable à la mise en œuvre du principe de précaution.

DOCUMENTER LE RISQUE

La troisième fonction du principe de précaution est la documentation du risque. L'objectif est d'arriver, au fur et à mesure de l'édification des hypothèses de risque, à une connaissance stabilisée, non controversée du risque. Celle-ci repose sur l'identification et la caractérisation des dangers, des facteurs de risque, des modes d'exposition au risque, et sur le calcul de la probabilité d'occurrence et du taux de gravité du risque. Cette connaissance se fonde aussi sur l'examen des alternatives aux produits et procédés technologiques potentiellement risqués. Toute mesure de gestion au sujet d'un risque (qu'elle soit du ressort des autorités publiques ou des entreprises) doit être argumentée sur base d'une documentation circonstanciée et constamment actualisée, en fonction de l'évolution des connaissances et de la levée éventuelle des incertitudes.

GERER LA SITUATION TANT QUE LA CONNAISSANCE DU RISQUE N'EST PAS FERME

La quatrième fonction du principe de précaution consiste à gérer la phase transitoire au cours de laquelle la connaissance des risques n'est pas encore stabilisée. La nature et l'étendue des mesures à adopter provisoirement varient en fonction de la consistance des hypothèses des risques. Cette

consistance peut fortement varier, allant de la simple conjecture, à l'hypothèse admise par une minorité de scientifiques, à une hypothèse jugée plausible par une majorité de scientifiques mais sans étayage empirique fort, jusqu'à une forte présomption étayée empiriquement et théoriquement. Ces différents stades de validation des hypothèses de risque exercent une influence sur les modalités de prise en charge des risques soupçonnés.

Dans le cheminement qui mène à la validation (ou l'invalidation) scientifique des hypothèses de risque, les mesures de gestion ne peuvent être prises sur une base arbitraire. Les principes généraux de bonne gestion des risques s'imposent, à savoir : la proportionnalité, la non-discrimination, la cohérence, l'examen des avantages et des charges qui découlent de l'action ou de l'absence d'action. Le champ laissé à l'appréciation des autorités publiques est éventuellement limité en fonction d'un calcul de coût économique acceptable ou en fonction de la proportionnalité de la mesure par rapport à la mesure envisagée.

La gestion de la phase transitoire implique d'adopter les mesures provisoires les plus adéquates et de les adapter au fur et à mesure de la disponibilité de nouvelles connaissances jugées suffisamment robustes. En cas d'invalidation scientifique, il s'agira de lever les mesures transitoires. En cas de validation scientifique, on glissera éventuellement vers un régime de prévention. Le caractère provisoire des mesures n'est donc pas lié à un délai mais au rythme de l'évolution des connaissances scientifiques.

Les implications du principe de précaution pour les entreprises

Le principe de précaution est un principe de gouvernance qui implique l'adoption d'un certain nombre de mesures par les pouvoirs publics (mesures d'identification des risques, mesures de gestion transitoire, mise en place de dispositifs d'indemnisation, responsabilité politique et administrative). Mais les producteurs se voient également impartir de nouveaux devoirs.

Les devoirs qui incombent aux acteurs économiques consistent à *contribuer à la transparence des systèmes productifs, par le biais de la traçabilité et de l'étiquetage*. Ce sont là des exigences qui peuvent se révéler très lourdes pour les PME et les productions artisanales.

Ces devoirs consistent aussi à *remédier au déficit d'informations des pouvoirs publics sur les risques encourus*. Remédier au déficit d'information des pouvoirs publics implique trois types d'obligations pour les entreprises :

- une obligation de fourniture d'information vis-à-vis de l'autorité compétente sur l'activité entreprise et les risques qu'elle peut générer
- une obligation subséquente d'information vis-à-vis de l'autorité compétente en cas de connaissance de nouveaux éléments
- une obligation de participation aux expertises contradictoires qui seraient organisées par les autorités publiques au sujet des risques générés par l'entreprise concernée.

Le principe appliqué aux petites productions fermières

L'ETAT DE LA REGLEMENTATION

Depuis le 1er janvier 2005, une nouvelle directive européenne relative aux denrées alimentaires est d'application dans tous les Etats-membres. Cette nouvelle directive européenne alimentaire fixe la responsabilité des producteurs au niveau de la notification obligatoire des problèmes aux autorités, de la traçabilité des produits et de l'autocontrôle. Par autocontrôle, on entend les mesures à prendre par

les producteurs eux-mêmes, afin de veiller à ce que les produits répondent aux exigences légales au niveau de la sécurité alimentaire.

Les producteurs fermiers revendiquent que ces réglementations tiennent compte de la spécificité des produits fermiers différente du circuit industrialisé : opérations conduites à la ferme, volume réduit, traçabilité facile, circuit court. De nombreux petits producteurs disparaissent en effet chaque année. Ainsi, ces deux dernières années, environ 50 % des producteurs fermiers laitiers ont abandonné la transformation de leurs produits, suite à l'imposition d'une réglementation trop contraignante. Différents arrêtés fédéraux et directives européennes ont été synthétisés dans un document datant de février 2002 et intitulé "*Vade mecum* pour les établissements laitiers".

Concrètement, pour les producteurs fermiers laitiers, ce règlement instaure :

1. un autocontrôle effectué par l'exploitant, lui-même comportant
 - des analyses de produits
 - le suivi d'un plan de détection de points critiques
2. le contrôle par les agents de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA²) de la validité de l'autocontrôle, doublé de leurs propres analyses, avec possibilité d'interdiction de l'activité.

LA MOBILISATION DE CERTAINS GROUPEMENTS

C'est en réaction à cet alourdissement considérable des charges administratives et financières pour les petits producteurs fermiers que le Mouvement d'Action Paysanne³ et le réseau « Produits fermiers »⁴ lancent actuellement une pétition « Sauvons nos productions fermières ».

L'ANNONCE DE MESURES MINISTERIELLES⁵

Le ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique Rudy DEMOTTE a demandé à l'AFSCA de proposer un certain nombre d'adaptations pour les très petites entreprises (jusqu'à 5 travailleurs) et notamment certains assouplissements pour les contrôles de ces très petites entreprises. Ces entreprises doivent en effet pouvoir répondre à des exigences d'hygiène mais sans mettre en danger leur savoir-faire artisanal et leurs moyens d'existence.

Pour le ministre, il est clair qu'on ne peut pas toucher au principe général de respect de la sécurité alimentaire. Néanmoins, les moyens d'arriver à la production de produits sûrs, doivent être adaptés en fonction des spécificités des différents établissements, qui varient entre les grandes usines alimentaires et les petits artisans locaux.

Les principaux axes de la nouvelle politique à l'égard des producteurs artisanaux sont:

² Voir le site de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire : <http://www.afsca.fgov.be/fr/>

³ Le Mouvement d'Action paysanne est un syndicat agricole fondé en 1998. Il réunit les agriculteurs et agricultrices autour de la défense d'une agriculture produisant des produits de qualité à l'ensemble des consommateurs, d'une agriculture qui maintient et développe l'emploi rural et qui préserve les ressources naturelles. Le MAP est membre de la coordination paysanne européenne et de Via Campesina. On lira utilement l'article de Anne Vanhese à ce sujet : Vanhese A., « Des voisins plutôt que des hectares », *Plein Soleil*, Janvier 2004, n°674, pp.12-13.

⁴ Le Réseau "Produits fermiers" comprend des associations comme Nature et Progrès, les Amis de la Terre-Belgique, Inter-Environnement Wallonie, les Équipes populaires de Liège-Huy-Waremme, De Bouche à Oreille, la majorité des Groupements d'Achats (Bruxelles, Liège, Namur, Seraing, Braine-le-Comte, Virginal, Rebecq...), des producteurs et des transformateurs alimentaires, des consommateurs, etc.

⁵ Communiqué du ministre Demotte du 20 avril 2005, '*Garantir la sécurité de nos aliments et l'avenir des artisans de l'alimentation : des règles spécifiques de contrôles pour les Très Petites Entreprises*', http://www.rudydemotte.be/communiqués_asp/tpc.htm

1. Pas de surcharge administrative : en ce qui concerne la traçabilité des produits, il suffira par exemple de conserver les factures de vente et d'acquisition.
2. L'utilisation de manuels de qualité très simples: un certain nombre de règles pratiques sont indispensables pour les très petites entreprises, et avec les organisations sectorielles, il est prévu de développer une communication simple et didactique.
3. Les exigences dans le domaine de l'infrastructure seront adaptées aux possibilités et restrictions des petites entreprises. L'agence alimentaire appréciera chaque situation individuelle et émettra chaque fois une proposition d'amélioration et les entreprises obtiendront suffisamment de temps pour réaliser les adaptations.

Quelques exemples concrets de cette simplification ont déjà montré, selon le ministre, leur efficacité :

- Pour les brasseurs de gueuze artisanale un manuel spécifique de contrôle de la qualité a été mis en place avec la collaboration des représentants du secteur ;
- Le ministre a insisté auprès de l'AFSCA pour qu'elle supprime les analyses d'eau obligatoires pour les produits de fromage de ferme et de beurre de ferme, étant donné que les Intercommunales des eaux ont l'obligation d'effectuer ce type d'analyse.

L'objectif poursuivi par ces réformes est que les autorités et les secteurs, notamment les entreprises artisanales et de petite taille, puissent travailler de manière complémentaire dans le cadre d'un véritable partenariat.

LA POSITION DE L'ACRF

L'ACRF soutient à la fois la nécessité d'un encadrement réglementaire pour la sécurité alimentaire, permettant la mise en œuvre du principe de précaution le cas échéant, et le besoin d'une concertation accrue entre l'AFSCA et les organisations représentatives du secteur des petites productions fermières afin de préserver les produits de notre terroir et d'assurer la survie de ce secteur.

L'ACRF insiste sur la nécessité d'un changement de nos habitudes alimentaires afin de privilégier un mode de consommation plus durable :

- Diminuer la consommation énergétique en privilégiant les circuits courts et les produits locaux⁶, surtout pour les produits frais plus dépendants de la chaîne du froid et donc plus gourmands en énergie ;
- (Ré)apprendre à utiliser les produits locaux ;
- Utiliser les produits de saison ;
- Utiliser des produits le moins emballés possible ;
- Composter les déchets alimentaires.

Françoise WARRANT, chargée d'étude ACRF



⁶ Comment cependant produire encore localement si une réglementation indifférenciée menace définitivement nos petites productions fermières ?