Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 62 (2004)

Heft: 4: Risques et expertises : comment faire face aux incertitudes? ; Administration et gestion publique

Artikel: Une expertise "à la française" pour agir en précaution avec la vache folle

Autor: Estades, Jacqueline / Rémy, Elisabeth

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141552

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, DÉCEMBRE 2004

UNE EXPERTISE "A LA FRANCAISE" POUR AGIR EN PRÉCAUTION AVEC LA VACHE FOLLE

Jacqueline ESTADES
UMR GAEL INRA-UPMF
Grenoble

Elisabeth RÉMY
INRA UMR SAD-APT
Paris

Introduction

Se réclamer du principe de précaution correspond pour la décision publique à une situation où, entre une cause et son effet, on ne peut formuler qu'une relation de plausibilité sans qu'on puisse apporter la preuve de sa validité (Ewald, 1997). Quel que soit le degré d'incertitude entourant une situation, la référence au principe de précaution est même devenue une constante dans les discours et les programmes d'action engagés par les pouvoirs publics en matière de gestion des risques. Cependant, la banalisation de l'invocation du principe de précaution, son usage extensif et abusif tendrait à n'en faire qu'un paravent pour le décideur, si un contenu cognitif et normatif ne lui donnait pas sa substance dans une situation de risque particulière (Lascoumes, 1997). Se réclamer de la précaution suppose donc la mise en place de dispositifs socio-techniques procédant de constructions locales lui donnant forme et contenu. Gilbert (1997) insiste sur le fait que la référence à la précaution mobilise des notions philosophiques et morales à travers la désignation de porte-parole crédibles dans la gestion des risques. Et, c'est souvent à des comités d'experts qu'est dévolue, pour partie, la mission d'incarner ces notions car, la production de normes, y compris de normes éthiques, s'abrite de plus en plus derrière le savoir (Memmi, 1989).

Ce texte est consacré à l'analyse de l'expertise[1] convoquée pour accompagner la gestion de la crise de la " vache folle " provoquée par l'annonce officielle, en mars 1996 au Parlement britannique, de la possible transmission de l'ESB[2] à l'homme. Cet événement a non seulement un impact déstabilisateur sur les pouvoirs publics et sur la filière économique bovine mais souligne aussi l'ampleur de

l'incertitude sur les ESST[3]. C'est donc dans un contexte de suspicion touchant des produits alimentaires et des institutions que le comité interministériel français sur les ESST est mandaté pour une triple mission : produire des avis pour éclairer la décision publique, assurer une veille scientifique, élaborer un programme national de recherche sur les ESST.

L'objectif de notre étude est de saisir l'effectivité de cette mise en précaution[4]. Nous verrons comment les experts se sont saisis de leur mission en se dotant de règles internes pour poser les limites de l'exercice de leur mandat. Puis, nous analyserons le premier acte du comité qui, par auto-saisine, pose les fondements de ce qu'implique en matière de décisions de santé publique l'application du principe de précaution à l'ESB. Nous soulignerons en conclusion que les experts ont dessiné la surface d'une expertise procédurale fondée sur la production de traces concernant leurs relations avec leurs tutelles.

1. Se saisir d'une mission

Bien que l'ESB soit identifiée depuis 1986, les pouvoirs publics français jusqu'en 1996 n'ont pas vraiment cru à un risque épidémique pour le cheptel et encore moins à un risque pour l'homme. Face au choc produit par l'annonce de l'identification d'un nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, forme humaine de l'ESB, la décision publique s'est trouvée dans l'impossibilité de s'adresser à une population constituée d'experts sur les ESST. Pourtant, dans ce contexte, la vitesse de réaction des divers responsables est primordiale ; il leur faut rapidement mettre en cohérence une série d'actions et de décisions susceptibles de minimiser les risques en termes de santé humaine, garantir la sécurité des aliments et redonner confiance dans la qualité de la viande bovine. Une cellule de crise est constituée à l'Hôtel Matignon en charge du dossier ESST sous le pilotage du Premier ministre, avec comme première initiative la convocation immédiate d'un comité d'experts dont les recommandations seront, dit-on, suivies quel qu'en soit le coût.

L'apaisement comme horizon de la convocation

Une lettre de mission co-signée par trois ministres[5], instaure officiellement le 17 avril 1996, " *un comité d'experts de veille scientifique, médicale, et technique sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles et les prions... composé de 24 personnalités couvrant l'ensemble du champ scientifique, médical, santé publique et vétérinaire* "[6]. On retrouve, à la même table, via la co-signature, les " décideurs " de la santé humaine et animale et ceux de la recherche scientifique. Ce schéma organisationnel est présenté comme une relative nouveauté pour les pouvoirs publics en contraignant les administrations à renégocier leurs partages de prérogatives et de domaines de compétence : " *ce comité devait permettre la gestion de crise, de façon à ce qu'il y ait une sorte d'arbitrage interministériel qui se fasse tout de suite et que cela ne soit pas le seul jeu des services*"[7].

Conformément à la volonté des pouvoirs publics, les 24 membres du comité ne comptent parmi eux ni acteur économique, ni porte-parole de la société civile. Sa composition ne favorise ni une discipline plutôt qu'une autre, ni un organisme plutôt qu'un autre, compte tenu du nombre restreint de chercheurs travaillant dans ce domaine et de leur distribution dans différents établissements publics. Le choix de mobiliser la totalité de la communauté scientifique disponible permet également de canaliser les controverses et d'afficher une volonté de tenir compte de tous les points de vue susceptibles d'éclairer la décision.

La présidence du comité est confiée à Dominique Dormont qui, en juin 1992, avait remis, à la demande du Ministère de la Recherche, un rapport dans lequel il soulignait trois points essentiels méritant la vigilance des pouvoirs publics : le caractère partiel des connaissances sur les ESST ; la prise en considération de l'hypothèse de transmission de l'ESB à l'homme ; l'insuffisance du soutien de la recherche française sur les ESST. Ce rapport n'a pas été suivi de mesures attestant d'une reconnaissance de l'ESB comme problème de santé publique. Par contre en 1996, l'intervention publique doit faire montre d'une volonté et d'une capacité de réponse allant dans ce sens.

La mission du Comité Interministériel sur les ESST (CIESST) recouvre à la fois des demandes d'information (les connaissances disponibles), des orientations organisationnelles (la multidisciplinarité, le partenariat interorganismes), des objectifs de résultats (sur les facteurs de transmissibilité et la physiopathologie de la maladie, la mise au point d'un test), ainsi que des demandes d'avis en appui à la décision, mission classique d'un comité d'experts. On voit que la mission veut balayer large comme pour compenser les vides de la période antérieure. Demander au comité de concevoir un programme de recherche, c'est lui conférer le statut d'un comité scientifique analogue à ceux qui participent à la conception d'un appel d'offres. Cette dimension marque une volonté politique de s'engager sur les maladies à prions. Encourager les experts à travailler de manière collégiale, c'est également afficher une volonté d'expertise pluraliste. Par la convocation de ce comité, les pouvoirs publics manifestent ainsi un engagement à agir globalement et rapidement sur le front de la recherche, des méthodes de contention du risque (tests, pharmacologie) et des mesures réglementaires pour encadrer les ESST. Avec la convocation du comité interministériel, le gouvernement donne ainsi à voir qu'il associe à sa tâche de gestion des risques liés à l'ESB un comité d'experts " au-dessus de tout soupçon ".

Des règles pour poser des limites

Cette mission nouvelle qui, en des temps plus calmes, aurait pu être vécue comme un honneur, s'avère lourde de responsabilités pour ces experts face à un commanditaire exigeant et pressé. Dans ce climat, les experts se dotent de règles du jeu non seulement pour cadrer leur relation avec les tutelles mais aussi pour pouvoir s'organiser en collectif de travail.

La plupart des membres du comité n'ont pas d'expérience antérieure d'expertise et peu ont déjà travaillé ensemble. Il leur faut donc apprendre à le faire dans l'urgence, alors qu'ils ont des cultures professionnelles et des pratiques disciplinaires différentes. Dès leurs premières séances de travail consacrées à faire l'état des connaissances disponibles sur les ESST, les experts définissent, en même temps, le code de bonne pratique interne du comité. Trois types de règles sont ainsi discutées et acceptées : la règle de la soumission à la stricte compétence disciplinaire dissociant la position de l'expert de celle du décideur ; la règle de l'exclusivité de l'échange écrit pour communiquer avec les tutelles ; la règle de la non polémique avec d'autres comités d'experts afin de mettre en évidence qu'en matière d'ESST, l'expertise scientifique, en France, reste à construire.

Mais il est également important, face à une mission aussi lourde initiée dans un contexte de crise, que le comité fasse connaître à l'extérieur sa déontologie de travail. Le Président du comité le fera publiquement en novembre 1996 à l'occasion d'une communication au colloque du cinquantenaire de l'INRA[8], réunissant chercheurs, administrateurs de la recherche et décideurs des politiques de recherche. Dans cette prise de position publique, l'expertise est définie en référence à une compétence spécifique, à une forme d'organisation collective et à une méthode de travail pluridisciplinaire. L'expertise est associée à une situation exclusivement temporaire pour un chercheur, sous peine de disqualification pour lui et pour l'expertise. L'expert doit se doter d'une rhétorique pédagogique pour rendre des avis clairs et concis que l'on doit toujours pouvoir distinguer de la décision. La qualité d'un expert se juge à la valeur de son travail scientifique puis à sa présence réelle au laboratoire, et enfin à son indépendance financière. A demi-mot, l'énoncé de ce code de déontologie de l'expert cherche à se démarquer du brouillage des frontières entre recommandation et décision que produit l'expertise " professionnelle " (Duclos, 1992) installée dans le huis clos des cabinets ministériels et des administrations centrales.

2. Affirmer une pragmatique de la précaution

S'en remettre à un comité d'experts pour accompagner une gestion des risques, c'est lui déléguer un rôle de (co)producteur de la substance des mesures à prendre. Comment le comité est-il entré dans ce processus de délégation ?

Cadrer la précaution et s'en saisir

Avant même la remise des premiers avis sollicités, le comité s'autosaisit pour consacrer sa première séance de travail à la clarification d'un cadrage commun de la précaution. Ce texte fondateur est le résultat de longues et vives discussions internes entre les experts. Deux thèmes ont alimenté les débats : s'accorder sur une conception commune de la précaution et préciser les limites de la

responsabilité de l'expert par rapport à celle des pouvoirs publics. L'avis transmis aux tutelles le 8 mai 1996, est défini par le comité comme l'expression de " *sa philosophie en matière de précaution* " et de " *ses convictions scientifiques* "[9].

Dans ce premier avis rendu par autosaisine, les experts rappellent les critères qui permettent de caractériser une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob grâce aux arguments qu'apportent l'épidémiologie et la neuropathologie. Le comité examine ensuite l'origine possible de cette nouvelle maladie et établit un lien très probable, bien que non prouvé expérimentalement, avec l'épizootie d'ESB. Compte tenu de la double incertitude à la fois sur la durée d'incubation et sur le nombre de sujets contaminés, il faut développer un large programme de recherche et poursuivre l'exploration scientifique et thérapeutique. " Dans ce contexte d'incertitude, le principe de précaution implique que, dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé publique, l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine soit considéré comme transmissible à l'homme "[10].

Agir en précaution revient pour les experts à développer une activité de surveillance et de recherche sur les ESST. Par là-même, le comité indique une temporalité d'action qui s'inscrit dans le long terme, sur un plan rétroactif comme prospectif. Mais, si cette temporalité est familière aux chercheurs travaillant sur des sujets aussi complexes, celle-ci n'est pas coutumière au décideur. Ce faisant, le comité contribue lui-même à brouiller les frontières entre expert et décideur, parce qu'il définit en creux ce qu'est une bonne décision en la matière. Autrement dit, toute bonne décision doit partir du principe que l'hypothèse de transmissibilité de l'ESB à l'homme est presque une certitude et que le traitement de ce risque nécessite une action de longue durée sur plusieurs fronts (recherche, réglementation, santé publique).

Dès lors, agir comme expert au nom du principe de précaution pour l'évaluation de ce type de risques suppose de prendre au sérieux l'idée du franchissement de la barrière d'espèces ; de couvrir un large domaine national de recherches sur les ESST par le pilotage d'un programme de recherche en retournant dans les laboratoires, parce que ces experts n'oublient jamais qu'ils sont avant tout des scientifiques. Cette prise de parole autonome définit une pragmatique de la précaution qui vaut également pour le décideur auquel les experts indiquent une direction d'action en l'invitant à opter pour un schéma décisionnel basé sur le principe du « décider sans trancher » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

Par cet acte d'auto-saisine, le comité affirme, au nom du principe de précaution, une volonté de transparence de l'information, y compris sur l'incertitude concernant l'ampleur du risque, et sollicite un engagement de la part des pouvoirs publics à mettre en œuvre tous les moyens scientifiques nécessaires à la réduction de cette incertitude.

Traquer les prions

Avec ce texte fondateur, les experts posent le cadre d'une pragmatique de la précaution dans la mesure où ils esquissent la nature des dispositifs et des connexions qu'ils estiment prioritaires de favoriser. Deux directions d'intervention des pouvoirs publics sont ouvertes par cette déclaration liminaire : celle des laboratoires en engageant un effort significatif de recherche sur les ESST et celle des supports et des modes de circulation de l'agent transmissible non conventionnel. En fait, les experts du CIESST rappellent et cherchent à faire entendre en 1996, ce sur quoi certains d'entre eux avaient déjà alerté en 1992[11]. Axer l'action publique et la recherche sur l'hypothèse de transmissibilité implique de nombreux chantiers : identifier la nature et le mode de vie de l'agent transmetteur ; clarifier des mécanismes de transmission ; détecter toutes les voies de transmission ; concevoir des moyens d'inactivation de l'agent. Les experts construisent ainsi avec ce premier avis un double cadrage du contenu d'une action en précaution sur " la vache folle " : un cadrage analytique fondé sur la nécessité de réinterroger le concept de barrière d'espèces ; un cadrage méthodologique fondé sur l'organisation de la traque généralisée des ATNC [2]. Il va s'agir, de traquer les ATNC et de tracer les chemins du " prion " qui apparaît susceptible de circuler partout, de ne pas connaître la barrière des espèces, de muter, d'utiliser des supports de circulation multiples et d'être résistant à des traitements d'inactivation. Il va s'agir aussi de tracer les chemins techniques et réglementaires pour séparer les produits sains des produits contaminés et contaminants dans l'alimentation animale et humaine. Pour ce faire, les experts doivent se mobiliser sur deux fronts pour organiser cette traque : celui du pilotage d'un programme de recherche devant couvrir un large domaine national de recherches sur les ESST ; celui des process de transformation des produits bovins à finalité alimentaire et biologique.

La mise en œuvre d'une démarche de précaution basée sur un traçage généralisé des chemins du prion implique de distribuer une partie de la mission d'expertise hors du comité mandaté. En effet, si tout un pan de la traque du prion relève du travail de laboratoire, son comportement erratique et sa résistance à l'inactivation obligent aussi à le pister de l'étable à l'assiette. Pour ce faire, les scientifiques du comité visitent différentes entreprises de traitement des produits bovins (abattoirs, usines de découpe et de transformation de viandes, usines d'équarrissage). Ils rencontrent des technologues spécialistes des process industriels utilisés dans ces secteurs. Ces consultations conduisent le comité à émettre des recommandations pour sécuriser les circuits de fabrication des produits à partir d'une séparation des chaînes de traitement des produits à faible risque de celles à haut risque de transmission de prions pathogènes [3].

Conclusion

En l'absence d'une expertise instituée sur les maladies à prions, et sans grande expérience antérieure de participation à ce type d'instances, les experts du comité sur les ESST mettent en

œuvre un double traçage : celui de l'acte d'expertise et celui des chemins du prion, conformément à la définition qu'ils se donnent de la précaution dans leur texte fondateur.

Pour répondre à leur mission et émettre des recommandations, les experts du CIESST agencent l'organisation nécessaire à la production de ces avis en misant sur les vertus régulatrices de procédures d'écriture au niveau interne et externe. Tracer par l'écrit la façon de fabriquer leurs avis est d'autant plus important que la reprise des énoncés des experts comportera toujours une dimension imprévisible. Produire et garder des traces de ses relations avec son environnement (tutelles, médias) constitue donc pour le comité un enjeu important de garantie de sa crédibilité.

Le CIESST se saisit de sa mission en se donnant un rôle de coproducteur d'une pragmatique de la précaution. Son premier acte qui, par autosaisine, dit et dicte ce que doit être l'application du principe de précaution en matière d'ESB, légitime en quelque sorte les acteurs et les actes aptes à créer un régime d'action précautionneux. C'est à la science qu'il revient de construire l'univers de la précaution en réponse à une situation incertaine ou ambiguë. L'expertise scientifique peut seule réduire la complexité et l'ambiguïté de certaines situations en essayant d'établir des corrélations entre la possibilité et la plausibilité de plusieurs évènements. L'autosaisine fondatrice du CIESST organise en quelque sorte une hiérarchie de plausibilité entre plusieurs hypothèses afin d'offrir un champ du possible à l'action réglementaire qui lui soit également profitable. Face à l'énigme de l'identité de l'ATNC responsable de l'ESB, les experts ont su compenser l'état lacunaire des connaissances sur les ESST par des procédures et transformer l'incertitude en levier d'action.

NOTES

1 Ce travail a bénéficié du soutien du programme Risques Collectifs et Situations de crise dirigé par Claude Gilbert à qui nous adressons nos remerciements.

2 Encéphalopathie Spongiforme Bovine

3 Encéphalopathies Spongiformes Subaiguës Transmissibles

4 Pour cela, nous avons mené des entretiens approfondis auprès des membres du comité et analysé le corpus des avis qu'ils avaient rédigés; l'étude du fonctionnement du comité d'experts, par une approche de sociologie des sciences, porte sur la période de 1996 à 2000 (cf. Estades et Rémy 2003).

5 Philippe Vasseur, Ministre de l'Agriculture
François d'Aubert, Secrétaire d'Etat à la Recherche
Hervé Gaymard, Secrétaire d'Etat à la Santé

6 Lettre de mission adressée au Docteur Dominique Dormont, président du Comité. Ce comité est placé sous sous la tutelle conjointe de trois départements ministériels, DGAL (Direction Générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture), DGS (Direction Générale de la Santé du secrétariat d'Etat à la Santé) et DGRT (Direction Générale de la Recherche et de la Technologie du Ministère de la Recherche), auxquels viendra s'adjoindre la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes du Ministère de l'Economie).

7 Extrait d'interview réalisé à la Direction Générale de la Santé. Paris, 1998.

8 " La recherche agronomique européenne dans le monde du 21° siècle. Quelle innovation pour l'alimentation, l'agriculture et le cadre de vie ? ". Colloque du cinquantenaire de l'INRA. Palais de l'Europe. Strasbourg. 28/29 novembre 1996. Editions INRA, Paris, 1997.

9 Extraits d'interviews de membres du comité.

10 Conclusion de l'avis du 8 mai 1996.

11 Dormont D. (1992) " Les encéphalopathies subaiguës spongiformes humaines et animales : description clinique et biologique, facteurs étiologiques, conséquences sur la santé publique et axes de recherches développés en France ". Paris. Rapport au Ministère de la Recherche et de l'Espace.

12 ATNC . Agents Transmissibles Non Conventionnels.

13 Avis du 27/06/1996

BIBLIOGRAPHIE

Callon M., Lascoumes P. Barthe Y. (2001) Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Editions du Seuil.

Dormont D. (1992), "Les encéphalopathies subaiguës spongiformes humaines et animales : description clinique et biologique, facteurs étiologiques, conséquences sur la santé publique et axes de recherches développés en France", Paris, rapport au ministère de la Recherche et de l'Espace.

Duclos D. (1992) *«La science absorbée par la commande administrative»*. In, La Terre outragée. Les experts sont formels. (sous la direction de J. Theys et B. Kalaora). Editions Autrement, Paris. Pp.170-187.

Estades, J., Rémy, E., 2003. L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants, Coll. Risques collectifs et situations de crise, ss dir. C. Gilbert L'Harmattan Paris

Ewald F. (1997) " Le retour du malin génie. Esquisse d'une philosophie de la précaution. In, Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines. Sous la direction d'O. Godard. Editions de la maison des Sciences de l'Homme, Paris. INRA. Pp. 99-128.

Gilbert C. (1997). La précaution dans " l'empire du milieu ". In, Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines. Sous la direction d'O. Godard. Editions de la maison des Sciences de l'Homme, Paris. INRA. Pp.310/330.

Lascoumes P. (1997), "La précaution, un nouveau standard de jugement", *Esprit*, n° 237, pp. 129-140.

Memmi D. (1989) " Savants et maîtres à penser la fabrication d'une morale de la procréation artificielle ". In, Actes de la recherche en sciences sociales. Nos 76-77, mars 89. Pp 82-103.