

**LA PROBLÉMATIQUE DU RISQUE LIÉ A LA "BOVINE
SPONGIFORM ENCEPHALOPATHY" (B.S.E.)
UN NOUVEL ENJEU POLITIQUE ?**

PAR

Catherine ZWETKOFF

*Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Liège
SPIRAL*

INTRODUCTION

Les experts sur lesquels repose la politique publique d'un État en matière d'importation d'animaux et de produits d'origine animale pratiquent depuis très longtemps l'analyse des risques zoo-sanitaires liés à ces échanges¹. Dans l'ensemble, les décisions des responsables de la santé animale présentent une triple caractéristique. Elles se sont avérées judicieuses puisque très peu d'agents de maladies exotiques ont été transférés d'un pays à l'autre en dépit de l'importance des flux commerciaux². Ces décisions sont fondées sur un savoir expert en matière d'analyse des risques privilégiant leur évaluation scientifique. Elles sont prises en dehors de l'arène politique, en l'absence de controverse publique sur la problématique de leur acceptabilité sociale.

La crise politique internationale construite autour du risque associé à la BSE (*bovine spongiform encephalopathy*) représente dès lors une rupture par rapport au dispositif institutionnel d'expertise — les règles de prise en compte des acteurs et des réalités dans le processus d'expertise — s'appliquant traditionnellement à la gestion des risques zoo-sanitaires et des risques pour la santé humaine qui leur sont associés. En Europe, le risque lié à la BSE est en

1. Kellar (J.-A.), "The application of risk analysis to international trade in animal and animal products", *Revue scientifique et technique de l'Office international des Epizooties*, 1993, 12, vol. 4, 1023-1039.

2. *Ibid.*

effet le premier risque alimentaire, au départ zoo-sanitaire, dont la gestion n'est plus contenue dans les limites de l'arène scientifique. Les décisions prises pour le gérer deviennent l'enjeu et le produit d'un conflit politique international.

Cette rupture par rapport aux pratiques de gestion des risques alimentaires soulève la question de ses causes et de ses conséquences. La dynamique destructrice de ce conflit, dont témoignent sa généralisation et la difficulté des parties concernées à trouver une solution mutuellement satisfaisante³, est sans doute le résultat d'interactions complexes entre des facteurs juridico-institutionnels — la dimension communautaire du conflit —, des facteurs politiques, économiques et culturels. L'analyse de ces interactions dépasse toutefois les limites de cette étude dont l'objet porte sur les enjeux liés à la gestion et plus généralement sur les enjeux de l'analyse du risque associé à la BSE. On se limitera à proposer quelques pistes de réflexion quant aux causes de la rupture à partir de deux interrogations.

Les différentes formes de l'incertitude à propos du risque associé à la BSE sont-elles à l'origine de nouvelles conditions d'acceptabilité sociale de ce risque ? Celles-ci n'expliqueraient-elles pas, tout au moins en partie, la politisation de sa gestion sous la forme d'un processus conflictuel communément désigné par "la crise de la vache folle" ?

La combinaison de certaines dimensions du risque associé à la BSE en fait un risque "moderne", une dénomination jusque là réservée aux risques technologiques industriels. Les connaissances et les expériences qui s'accumulent depuis plus de vingt ans en matière de risques technologiques industriels montrent que les controverses publiques à leur propos surviennent en l'absence d'un dispositif d'expertise qui rencontre les nouvelles conditions de leur acceptabilité sociale. Le pont jeté entre les risques technologiques industriels et les risques alimentaires liés à une technologie nouvelle met en évidence la similitude entre les enjeux de la gestion d'un risque alimentaire moderne tel que celui associé à la BSE et ceux des risques technologiques industriels. Dès lors, l'inadaptation du dispositif d'expertise aux nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale d'un risque alimentaire, qui n'est plus traditionnel mais un risque agro-alimentaire majeur, ne serait-elle pas à l'origine d'enjeux dont l'ampleur expliquerait au moins en partie la dynamique conflictuelle et destructrice de la gestion de ce risque ? Parmi ces enjeux, on retiendra les modifications proposées au paradigme actuel de l'analyse des risques et de leur gestion pour les adapter à la problématique évolutive de l'acceptabilité sociale des risques.

Quelles sont les conséquences de cette rupture sur les enjeux initiaux ceux associés à la gestion des risques zoo-sanitaires traditionnels ? L'incertitude

3. Deutsch (M.), *The Resolution of Conflict : Constructive and Destructive Processes*, New Haven, 1973, CT : Yale University Press.

scientifique à propos de la transmissibilité de la BSE à l'homme se déplace dans l'arène politique sur un mode conflictuel à l'occasion de sa traduction en risque pour la santé humaine. Si l'on se réfère au modèle de la sociologie de la traduction⁴, le courant théorique dans lequel s'inscrit le cadre général de cette étude, la dynamique d'un conflit et sa clôture peuvent se décrire "en suivant" les transformations successives des enjeux initiaux qu'opèrent les acteurs qui s'en "saisissent" tout au long du conflit, étant entendu que chaque transformation au niveau des enjeux peut elle-même être suivie de modifications dans la chaîne des acteurs. Dans les cas extrêmes, ceux-ci se transmettent les enjeux initiaux, fidèlement, sans distorsion ou au contraire les traduisent, les redéfinissent, les déplacent au point d'empêcher tout alignement, toute clôture de la controverse⁵. Les enjeux initiaux du conflit politique qui s'est construit autour de la BSE sont-ils déplacés par les acteurs ? Les réponses de ces acteurs restent-elles alignées sur les enjeux initiaux ou marquent-elles au contraire une transformation, une nouvelle traduction des enjeux initiaux ? Dans l'affirmative, les déplacements opérés indiquent-ils que les enjeux initiaux sont réversibles, que le renouvellement, l'adaptation de l'analyse et de la gestion des risques à la nouvelle problématique de l'acceptabilité sociale des risques modernes est remise en cause par certains des acteurs ?

L'un de ces enjeux réside dans la "mise en perspective du risque", c'est-à-dire l'approche comparative de la gestion des risques, par opposition à l'approche compartimentée de ceux-ci. Cette dernière, bien que toujours dominante dans les pratiques politiques, sociales ainsi que dans les études expertes de "routine", suscite actuellement des critiques au sein de la communauté scientifique⁶. Ces critiques, fondées sur un discours d'efficacité, d'efficience et d'équité, trouvent des relais au sein de la sphère politique attentive aux implications politiques et économiques de ce débat⁷.

Un autre enjeu, étroitement lié au précédent, est celui de la (re)définition explicite des critères d'acceptabilité des risques alimentaires et plus généralement de tous les risques dont la réduction est techniquement possible. Ce critère est-il par exemple celui du "risque zéro" ou celui du "risque acceptable" ? Dans ce dernier cas, en quoi consiste le risque acceptable ? Qui participe à la définition du risque acceptable ?

4. Callon (M.), "Some elements of a sociology of translation" in Law (J.) (Ed), *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge ?* 1986, Routledge and Paul Kegan, London.

5. Callon (M.), *Techno-economic networks and irreversibility*, in Law (J.) (ed), *A Sociology of Monsters : Essays on Power, the Technology and Domination*, 1991, Routledge, London and New York, 132-161.

6. Barnes (D.-G.), "Time are Tough-Brother, Can You Paradigm ?", *Risk Analysis*, 1994, 14, pp. 219-226.

7. Voir par exemple : U.S. Environmental Protection Agency, *Unfinished Business : A Comparative Assessment of Environmental Problems* (Office of Policy, Planning, and Evaluation), 1987, Washington D.C., ou encore : Graham (J.-D.), "Time for Congress to Embrace Risk Analysis ?", 1994, vol. 14, 2, 139-142.

Ces deux enjeux font partie d'un enjeu plus global. L'approche "traditionnelle" de l'analyse du risque fondée sur le paradigme classique de la relation entre "risk assessment" et "risk management" et sur l'analyse compartimentée des risques est remise en question. Elle n'offrirait plus de solutions satisfaisantes du point de vue de leur qualité technique et de leur conformité aux valeurs communément partagées. Idéalement, ces deux critères se combinent pour fonder la légitimité politique de la solution. Concrètement, ils sont au moins partiellement contradictoires lorsque la décision porte sur la gestion de risques modernes en raison des contraintes spécifiques que ces risques font peser sur le décideur. Ces contraintes sont à l'origine d'une problématique de l'acceptabilité sociale des risques à la fois complexe et évolutive à l'origine d'un nouvel enjeu politique. L'heure est à l'aménagement des relations entre les acteurs politiques et les experts ainsi qu'à l'élargissement de ces relations aux citoyens de plus en plus demandeurs de prise de parole qui contribuent au choix d'options à la fois consensuelles et techniquement efficaces. A l'évidence⁸, les modalités de cet aménagement et de la participation des citoyens restent à trouver.

Le texte qui suit s'organise donc en deux parties décrivant le déplacement d'une incertitude scientifique dans l'arène politique et la traduction des enjeux de la gestion des risques alimentaires modernes. Elles sont précédées d'une première partie comportant quelques précisions conceptuelles (risque, incertitude, décision dans un contexte de grande incertitude, enjeu) et une brève présentation des problématiques de l'incertitude, de la décision dans un contexte de grande incertitude ainsi que de la gestion publique des risques fondée sur une analyse des risques.

I - LE PARADIGME DE L'ANALYSE DES RISQUES

A) Quelques précisions conceptuelles

1. Le concept de risque

Le concept de risque se réfère en termes d'évaluation experte (risque estimé) au produit de deux dimensions: la probabilité de la survenance d'un événement indésirable et la gravité des conséquences de cet événement. L'évaluation du risque par les non-experts (risque perçu) est par contre multidimensionnelle, ainsi que le montre un ensemble de recherches menées par des psychologues cognitivistes⁹. La perception du risque par "M.-Tout-le-Monde"

8. Cvetkovitch (G.) and Earle (T.), "The Construction of Justice : A Case Study of Public Participation in Land Management", *Journal of Social Issues*, 1994, 50, 161-178.

9. Slovic (P.), Fischhoff (B.), et Lichtenstein (S.), "Rating the risks", *Environment*, 1984, 21 (4), 14-20, 36-39.

résulte d'un processus mental mettant en cause des dimensions supplémentaires telles que le caractère plus ou moins volontaire, contrôlable de l'exposition au risque, son potentiel catastrophique (nombre de victimes), son caractère plus ou moins familier etc. La différence observée entre l'évaluation d'un même risque «objectif» par des experts et par le grand public constitue une contrainte majeure pour les responsables de la gestion de ce risque expliquant le développement des dimensions managériale et socio-politique de cette gestion.

2. Le concept d'enjeu

Ce concept désigne l'utilité subjective espérée d'une option dans le contexte d'une décision. Il est le produit du rapport entre les gains et les coûts associés à cette option, pondérés par un facteur de risque ou d'incertitude.

B) La problématique de l'incertitude

On examinera successivement les différentes dimensions de l'incertitude, ses sources et les conditions qu'elles créent dans un contexte de décision.

1. Les dimensions de l'incertitude

L'incertitude est un concept pluridimensionnel. L'incertitude peut être d'abord de nature temporelle : il y a incertitude à propos de l'état passé ou futur. Elle peut être de nature métrique (imprécision de mesure). Elle est structurelle lorsqu'elle porte sur la validité du modèle représentant un système complexe. En l'absence de "faits-qui-parlent-d'eux-mêmes", le scientifique construit un modèle, c'est à dire une représentation simplifiée de la réalité. Ce modèle correspond à l'une des définitions possibles du problème, c'est-à-dire aux choix que le scientifique opère entre différentes formulations ou différentes données. Enfin, l'incertitude peut naître à l'occasion du processus de communication - information et explication. On parle d'incertitude de traduction. Ces dimensions ne s'excluent pas mutuellement¹⁰.

L'incertitude structurelle pose avec particulièrement d'acuité et à plus d'un titre la question de l'interaction entre les faits, la science et le politique. L'évaluation scientifique d'un risque comporte nécessairement une part d'arbitraire, de subjectivité - intuition, plausibilité, expérience etc. Entre les risques "prouvés", qui ne sont pas remis en cause scientifiquement, et les risques hypothétiques, il existe une zone d'ombre. Le politique va-t-il donner ou non la priorité à la vérifiabilité des risques par rapport aux inquiétudes du public ou des scientifiques ? De plus, dans l'hypothèse où le politique sollicite une information scientifique sur un problème à propos duquel coexistent plusieurs définitions possibles et scientifiquement fondées, tout avis scientifique

10. Dowe (W.), "Understanding Uncertainty", *Risk Analysis*, 1994, vol. 5, 743-750.

repose en partie sur un jugement valoriel. Dans les deux cas (incertitude ou controverse scientifique), l'utilisation du jugement scientifique par le politique soulève la question de la place que le politique entend laisser à des critères qui ne sont pas strictement scientifiques pour orienter sa décision. Ainsi posée, cette question est celle de la reconnaissance par le politique du caractère trans-scientifique du risque¹¹.

2. Les sources de l'incertitude

Les différentes dimensions de l'incertitude trouvent leur source dans un manque d'information et dans la variabilité des phénomènes qui sont objet d'incertitude (événements, fonctionnement des différents systèmes pertinents — physique, biologique, sociaux etc.). La variabilité est liée au caractère aléatoire de certains événements, à l'inconsistance des comportements humains lorsqu'ils sont erratiques ou créatifs et au caractère chaotique du comportement des systèmes dynamiques non-linéaires¹².

La variabilité du comportement individuel par rapport au comportement collectif se traduit par l'impossibilité d'inférer l'information à propos du comportement d'un individu spécifique à partir de la connaissance du comportement du groupe dont cet individu fait partie. Cette source de variabilité prend toute son importance dans le contexte de la communication à propos du risque. En effet, les personnes exposées à un risque que l'on informe de la probabilité de l'événement non désiré s'interrogent précisément sur les conclusions qu'elles peuvent tirer de cette information quant à leur sort personnel ou celui de leurs proches. L'expérience acquise au cours de ces vingt dernières années en matière de communication à propos du risque montre que les limites de l'analyse probabiliste ne sont pas comprises par le grand public. Dès lors, l'impossibilité scientifique dans laquelle se trouvent les experts d'individualiser les implications de l'information relative à la dimension "probabilité" du risque crée un climat de méfiance aussitôt que le grand public, ne reconnaissant pas une impossibilité d'ordre scientifique, conclut à l'incapacité des experts ou encore à la volonté de désinformation¹³.

C) La problématique de la décision dans un contexte de grande incertitude

La combinaison des différentes formes d'incertitude sont à l'origine du contexte de grande incertitude dans lequel les décideurs choisissent une option¹⁴.

11. Weinberg (A.-M.), *Science and Trans-science*, Minerva, 1972, 10, 209-222.

12. Dowe (W.), *op. cit.*

13. Walker (V.-R.), "Direct inference, probability, and a conceptual gulf in risk communication", *Risk Analysis*, 1995, 15 (5), 603-609.

14. Hansson (S.-O.), "Decision Making Under Great Uncertainty", *Philosophy of the Social Sciences*, 1966, vol. 26, 369-386.

Dans un *contexte de grande incertitude*, les décideurs ont à faire face à l'une ou/et l'autre des incertitudes suivantes. Il peut d'abord y avoir une *incertitude de démarcation* qui se situe au niveau de l'enjeu de la décision : il y a incertitude à propos de ce qu'est le problème et/ou encore à propos des options possibles.

Il peut ensuite y avoir *incertitude quant aux conséquences des différentes options*. Le décideur ne connaît pas les probabilités de ces conséquences tout en sachant qu'elles sont supérieures à zéro (contexte de grande incertitude) ou ignore si ces conséquences ont une probabilité nulle ou différente de zéro (contexte d'ignorance). Dans ces deux cas, la liste des options ne peut être clôturée à cause d'une incertitude structurelle liée à la complexité du problème.

L'incertitude des décideurs peut également porter sur la confiance à accorder aux experts. Cette *incertitude de "reliance"* résulte d'une controverse entre experts (elle peut renvoyer par exemple à l'incertitude structurelle lorsqu'il y a désaccord à propos du modèle explicatif du phénomène à propos duquel les décideurs interviennent), de la remise en cause de la qualité des experts ou encore d'un doute quant au bien fondé d'une décision fondée sur le savoir expert.

Une dernière composante de l'incertitude des décideurs est de nature sociale. Elle est le produit de la combinaison de deux phénomènes: le pluralisme de la société (différents systèmes de valeurs en compétition déterminent les préférences des acteurs), d'une part, et la forte composante valorielle de certaines décisions, d'autre part. Dans le cas des décisions portant sur la gestion des risques modernes (voir *infra*), le contexte de très grande incertitude de leurs gestionnaires s'explique par le fait que l'*incertitude sociale* résultant de la variabilité des objectifs, des valeurs des acteurs sociaux concernés contribue à amplifier l'incertitude de démarcation (définition des objectifs et des moyens (options), quant aux conséquences (directes et indirectes) et de reliance (il y a-t-il un savoir expert permettant d'établir une hiérarchisation des objectifs, des moyens, compte tenu de la variabilité des choix de société, ou encore de prédire l'impact social des options ?).

D) L'analyse du risque et la problématique de la gestion publique des risques

L'analyse des risques désigne un outil d'aide non seulement à la recherche mais aussi à la décision des acteurs publics dans le domaine de la gestion des risques. Les éléments de cet outil sont construits en étroite relation avec la problématique de cette gestion, ses objectifs et ses contraintes. On présentera brièvement cette problématique, les éléments constitutifs de l'analyse des risques synthétisée par le paradigme classique de l'analyse des risques ainsi que l'évolution de cette analyse dont les enjeux actuels résident dans l'adaptation du paradigme aux nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale des risques.

1. La problématique de la gestion publique des risques

a) les objectifs de la gestion publique des risques

Toute politique publique est un processus d'action publique mettant en œuvre un choix spécifique de moyens en vue d'obtenir certains effets. Lorsque cette politique a pour objet la gestion d'un risque, sa finalité est l'état optimal d'une société, d'un groupe social par rapport au risque géré, compte tenu des ressources disponibles. Comme toute politique publique, elle obéit à des critères d'efficacité, d'efficience et d'équité. A cet effet, elle comporte une triple dimension technique, managériale et socio-politique que l'on retrouve à des degrés divers lors de l'élaboration du programme d'action, de sa mise en œuvre et de son évaluation. La dimension technique ou scientifique consiste dans la production de l'information de nature scientifique répondant à une triple nécessité. Définir le problème, c'est à dire caractériser le risque, rechercher les actions permettant de le réduire ou de le supprimer et, le cas échéant, comparer ces actions sous l'angle de leur faisabilité technique. La dimension managériale se réfère au processus de distribution de l'ensemble des ressources (positives et négatives) nécessaires à la réalisation de l'état optimal de la société en rapport avec le risque géré. Elle implique une comparaison des options possibles en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité. La dimension socio-politique de cette politique comporte l'ensemble des activités qui visent à emporter l'adhésion sociale au programme d'action, aux différents stades de la prise de décision et de sa mise en œuvre. Cette adhésion se mesure par le degré de consensus social à propos des choix de société qui sous-tendent la gestion du risque.

b) Les contraintes particulières de la gestion des risques

Une première contrainte réside dans la complexité croissante du processus de sélection d'une option. Les trois volets (*risk assessment*, *risk management* et *communication*) de l'outil d'aide à la décision sont fondés sur un savoir scientifique qui ne cesse de se développer au cours des deux dernières décennies en même temps qu'il devient de plus en plus interdisciplinaire. Des analyses sociales et économiques, psychosociales sont par exemple intégrées dans la caractérisation du risque, l'étape finale du *risk assessment*. Le champ du techniquement possible s'élargit. Les progrès scientifiques de l'analyse des risques permettent non seulement de gérer de plus en plus de risques mais aussi de réduire de plus en plus les risques résiduels, abstraction faite des coûts de ces réductions.

En même temps, la nature trans-scientifique des problèmes posés par la gestion des risques est reconnue¹⁵. La science et ses méthodes sont d'une utilité limitée lorsque le décideur doit procéder au choix d'une option car ce choix

15. Funtowicz (S.-O.) and Ravetz (J.), "Risk Management as a Postnormal Science", *Risk Analysis*, 1992, vol. 12, 1, 95-97.

implique désormais un arbitrage entre des options sous-tendues par des choix de société plus ou moins contradictoires. La multiplication des débats publics qui ont pour origine l'inquiétude du public face à de nouvelles technologies créant un risque pour la santé et/ou l'environnement ou le refus d'être exposé à de nouveaux risques témoignent de l'apparition d'une nouvelle limite à la marge de manœuvre du politique¹⁶. Les représentations mentales des risques technologiques sont investies d'éléments valoriels en même temps qu'elles se diversifient en raison du pluralisme social¹⁷. Le grand public, bien qu'informé des données techniques, refuse de plus en plus fréquemment¹⁸ d'être exposé à un risque que les experts jugent acceptable. Dès lors, le consensus social sur les risques technologiques devient un enjeu important pour les décideurs politiques, les acteurs industriels et plus généralement pour l'ensemble des acteurs concernés par les effets positifs et négatifs de ces risques.

Le poids de plus en plus déterminant de l'acceptabilité sociale de la gestion d'un risque pour sa légitimation politique fait de cette acceptabilité une contrainte majeure. Jointe à celle de la complexité croissante du processus de décision politique, elle explique que les rapports entre la science et la politique soient au centre des interrogations des scientifiques, des politiques et des citoyens. Quel est le modèle d'interrelations entre les trois volets de l'analyse des risques qui réduise de la manière à la fois la plus efficace et la plus efficiente les différentes formes d'incertitude du décideur ? Comment faire participer le citoyen aux négociations qui fondent l'arbitrage des intérêts contradictoires ?

2. L'évolution de l'analyse des risques

L'importance de l'enjeu politique que constitue l'acceptabilité des risques technologiques explique le développement de l'analyse des risques comme discipline scientifique. L'analyse scientifique des risques (analyse quantitative, tant déterministe que probabiliste) progresse d'abord, suivie par le développement du volet social de cette analyse (perception du risque et communication à propos du risque). On s'interroge de plus en plus sur les règles qui devraient régir les interrelations entre le *risk assessment* et le *risk management* pour aboutir à des décisions répondant au double critère de qualité technique et d'adhésion sociale. Il s'agit d'aménager l'interdisciplinarité, nécessaire depuis que les risques deviennent des objets hybrides voyageant entre différentes sphères (politique, sociale, économique, technique, etc.). L'analyse des risques elle-même devient également un concept hybride se référant à la fois à une discipline scientifique et à un domaine d'action publique, à un outil d'aide à la recherche et la décision. L'intérêt à la fois

16. Beck (U.), "De la société industrielle à la société à risques", *Revue Suisse de Sociologie*, 1993, 19, 311-337.

17. Cvetkovitch (G.) and Earle (T.), *op. cit.*

18. Rowan (K.), "Why rules for Risk Communication are not enough : a Problem Solving Approach to Risk Communication", *Risk Analysis*, 1994, 14 (3), 365-374.

heuristique et pragmatique d'un paradigme de l'analyse des risques décrivant "qui-fait-quoi", une sorte de mode d'emploi de l'outil, est directement lié à l'hybridation de l'analyse des risques et à celle des risques.

a) Le paradigme classique de l'analyse des risques

L'analyse des risques désigne un paradigme défini aux Etats-Unis en 1983 par la NAS à l'usage de la recherche scientifique et des gestionnaires des risques¹⁹. Ce paradigme distingue le *risk assessment* — l'évaluation scientifique et quantitative des risques en quatre étapes se terminant par la caractérisation du risque — et le *risk management* — le processus de distribution des ressources nécessaires à l'obtention de l'état optimal en rapport avec le risque géré. Le *risk management* prend comme point de départ la caractérisation du risque, complétée par l'analyse comparative des options possibles sur la base de critères tels que l'efficacité, l'efficience, l'acceptabilité... Le paradigme classique repose donc sur un modèle en deux étapes séquentielles. La nature valorielle, normative de la décision portant sur ce qu'est un risque acceptable est reconnue. Cette décision ne peut toutefois intervenir qu'après l'évaluation scientifique du risque.

Le paradigme classique repose sur une double assomption: la possibilité et la nécessité d'opérer une stricte division entre le rôle des experts qui évaluent scientifiquement le risque, à l'abri des pressions politiques, et celui de ses gestionnaires à qui revient la tâche de prendre des décisions d'arbitrage, à partir de la caractérisation du risque par les experts, et de les communiquer de manière compréhensible au public. La science peut être neutre. La neutralité des scientifiques/experts est élevée au rang de prérequis de la crédibilité des scientifiques. Celle-ci est cruciale car elle conditionne elle-même traditionnellement l'acceptabilité sociale des décisions dont le bien-fondé repose sur le savoir scientifique.

b) La remise en cause du paradigme classique

Le paradigme classique date d'une quinzaine d'années. Il a depuis lors fait l'objet de critiques qui portent en premier lieu sur la faisabilité et même le bien-fondé de la séparation stricte entre les scientifiques et les gestionnaires. Des exemples concrets d'un même risque "objectif" géré différemment sont cités à l'appui de la thèse de l'interdépendance entre les valeurs et le choix des moyens ainsi que des effets pervers d'un discours et d'une pratique niant cette interdépendance²⁰. La différence de traitement des consommateurs de viande bovine britanniques et des consommateurs continentaux n'a pas échappé aux observateurs de la crise de la vache folle qui n'ont pas manqué d'émettre des réserves quant à l'acceptabilité sociale d'une telle politique.

19. Patton (D.-E.), "The NAS Paradigm as a Medium for Communication", *Risk Analysis*, vol.14, 3, 378.

20. Otway (H.) and von Winterfeld (D.), "Expert Judgment in Risk Analysis and Management: Process, Context and Pitfalls", *Risk Analysis*, 1992, 12, 83-93.

Certains proposent de substituer au modèle séquentiel, actuellement prévalent, un modèle interactif. Les deux fonctions de l'analyse du risque restent distinctes mais les décisions faisant partie de chacun des maillons de la chaîne ne sont plus prises en séquence mais en tandem²¹. Ainsi les choix valoriels orientant la gestion des risques seraient ceux qui guident explicitement leur évaluation. Le modèle interactif repose lui aussi sur une assumption: l'évaluation scientifique du risque n'échapperait pas totalement à des jugements de valeurs²².

A côté des débats que suscite la relation entre les deux maillons de la chaîne, le *risk assessment* et le *risk management*, on note également l'émergence de critiques, de propositions au sein de la communauté scientifique à propos du *risk management*, qualifié de maillon faible de l'analyse du risque. Ce volet de l'analyse du risque se développe autour de la problématique de plus en plus complexe et évolutive de l'acceptabilité sociale des risques technologiques.

Jusqu'à présent, la gestion d'un risque, c'est-à-dire le processus de distribution des ressources nécessaires à l'obtention de l'état optimal en rapport avec le risque géré, s'est principalement fondée sur une analyse des risques privilégiant une approche réductionniste du risque, ceux-ci étant analysés isolément. Cette approche est actuellement remise en cause au profit d'une approche intégrée, comparative des risques où l'état optimal d'une société par rapport à un risque se définirait en prenant en compte les autres risques (avérés et potentiels) ainsi que les options de remédiation qui s'y rapportent²³. L'approche comparative repose implicitement sur l'idée selon laquelle une option est acceptable pour les acteurs sociaux lorsqu'elle concrétise une relation "raisonnable" entre les coûts de l'action projetée et les bénéfices escomptés, compte tenu des autres risques auxquels une population est exposée.

La conjugaison de quatre phénomènes plaident en effet en faveur de la pertinence des impératifs d'efficacité et d'équité qu'avancent les partisans de l'approche comparative. Les progrès scientifiques de l'analyse du risque permettent de gérer à la fois de plus en plus de risques et de réduire de plus en plus les risques résiduels. Le champ du techniquement possible ne cesse donc de s'étendre. Des risques nouveaux sont par contre engendrés par les progrès technologiques sans que ces risques soient nécessairement "vérifiés". En d'autres termes, on assiste à l'apparition de risques qui se situent dans une zone d'ombre quant à leur "certitude". Quant au public, il adhère à une culture sécuritaire qui lui fait tolérer de moins en moins de risques imposés. Enfin, l'évolution des ressources globales de la société ne se fait pas au même rythme que celle des trois phénomènes précités.

21. Kellar (J.-A.), *op. cit.*

22. Ashford (N.-A.), "Science and Values in the Regulatory Process", *Statistical Science*, 1988, vol. 3, 3, 377-383.

23. Barnes (D.-G.), *op. cit.*

II - LA CRISE DE LA VACHE FOLLE : LE DÉPLACEMENT D'UNE INCERTITUDE SCIENTIFIQUE DANS L'ARÈNE POLITIQUE

La "crise de la vache folle" soulève une question, parmi bien d'autres. Comment la gestion d'une incertitude scientifique se déplace-t-elle dans l'arène politique au point de créer une situation de crise politique internationale ? Le scénario est certes complexe. La dimension européenne du processus de décision fondant sa gestion jointe à l'autonomie de fait des responsables zoo-sanitaires des Etats membres qui gèrent effectivement le risque est certes primordiale. Mais il y a sans doute d'autres éléments, d'autres niveaux d'explication. L'hypothèse explorée dans cette étude est celle de la pertinence de la problématique des risques industriels comme cadre d'analyse de la dynamique conflictuelle de la gestion du risque associé à la BSE. L'explication proposée est la suivante. Les dimensions de l'incertitude du risque associé à la BSE en font un risque alimentaire moderne. Qu'ils soient industriels ou alimentaires, la gestion des risques modernes se fait dans un contexte d'incertitudes qui renouvellent la problématique de l'acceptabilité sociale. L'inadaptation du dispositif institutionnel d'expertise aux conditions nouvelles de l'analyse et de la gestion de ces risques qui doivent être pris en compte par le dispositif institutionnel d'expertise.

On présentera successivement la problématique des risques modernes et sa pertinence par rapport au risque associé à la BSE, les nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale des risques modernes, c'est à dire les enjeux nouveaux de l'analyse et de la gestion de ces risques qui doivent être pris en compte par le dispositif institutionnel d'expertise.

A) La problématique des risques modernes

1. Les caractéristiques des risques modernes

Les risques modernes²⁴, à la différence des risques traditionnels auxquels ils sont venus s'ajouter, sont d'abord des risques hybrides et /ou des risques invisibles et insidieux. Les chaînes de causalité des systèmes technologiques se complexifient en même temps que ces systèmes deviennent plus ouverts: il y a hybridation des risques. Les risques modernes sont fréquemment invisibles et insidieux (radiation, amiante...), non perceptibles sans instrumentalisation de la science.

24. Latour (B.), *Nous n'avons jamais été modernes*, 1994, Paris, La Découverte.

Le partage des risques et de la prise en charge de leurs conséquences change dans ses limites spatio-temporelles. Il y a dissociation entre ceux qui bénéficient des ressources positives associées à un tel risque et ceux qui en subissent les coûts. On observe l'éclatement des frontières spatiales et temporelles des limites de l'impact de ces risques. Ils s'imposent à "tous" et parfois même aux générations futures. Il y a diversification des enjeux valoriels, des rationalités sous-tendant la hiérarchisation des objectifs et des moyens. L'utilisation de certaines technologies engendrant un risque dont les limites spatio-temporelles s'élargissent considérablement implique dès lors une gestion où la problématique de l'acceptabilité du risque devient une question incontournable et à laquelle la seule réponse des scientifiques est manifestement insuffisante. Elle se pose d'abord en termes d'éthique mais aussi de droit international/supranational ainsi que du droit des générations futures consacrant l'élargissement spatial et temporel de la communauté morale.

Les risques modernes présentent donc des caractéristiques qui rendent beaucoup plus incertaines l'évaluation de leurs impacts, l'analyse de la vulnérabilité des unités sociales affectées (populations éloignées, générations futures) de même que l'évaluation ex ante des stratégies de remédiation. Les risques modernes sont dès lors un terrain propice à l'une ou/et l'autre formes d'incertitude chez l'acteur concerné telles l'incertitude de démarcation, l'incertitude de reliance ou l'incertitude sociale. Les risques modernes mobilisent périodiquement l'opinion publique grâce au phénomène de l'amplification sociale des risques²⁵ et contribuent ainsi à amplifier les diverses incertitudes.

Les caractéristiques des risques modernes évoquées ci-dessus expliquent les interrogations, les incertitudes, les craintes de la population dès lors qu'elle se voit exposée à un risque que l'on peut qualifier de moderne. Mais il y a autre chose. La réaction de la population face aux risques modernes est amplifiée par le contexte culturel de cette fin de siècle marquée par deux paradoxes. Alors que l'ère technologique a encouragé le public à croire que tous les problèmes économiques, sociaux, médicaux... trouvent une solution qui passe par une innovation technologique et par une science infaillible, la médiatisation des incertitudes scientifiques et des controverses entre experts contribue à l'incertitude du public face aux innovations technologiques²⁶. Autre paradoxe: dans les sociétés postindustrielles, les individus vivent plus longtemps, mieux mais semblent plus préoccupés et plus indignés qu'autrefois par les risques auxquels ils pourraient être exposés²⁷. Ces paradoxes expliquent pourquoi la

25. Burns (W.-J.), Slovic (P.), Kasperson (R.), Kasperson (J.), Renn (O.) & Emani (S.), "Incorporating Structural Models into Research on the Social Amplification of Risk : Implications for Theory Construction and Decision Making", *Risk Analysis*, 1993, 13 (6), 599-610.

26. Horlick-Jones (T.) and De Marchi (B.), "The crisis of scientific expertise in fin de siècle Europe", *Science and Public Policy*, 1995, 22, 139-145.

27. Duclos (D.), *La Peur et le savoir. La société face à la science, la technique et leurs dangers*, 1989, Paris, La Découverte, coll. "Sciences et Sociétés".

population a appris à ne plus faire confiance aux scientifiques ou aux politiques se fondant sur un discours scientifique pour gérer ce type de risques. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le rôle de la science et de la technique comme médiateur est essentiel quand les risques ne sont pas directement perceptibles par le grand public (risques invisibles et insidieux).

Avec les progrès de l'idéologie participationniste, l'acceptation sociale d'un programme d'action publique dépend aussi de la place que le processus décisionnel laisse aux citoyens dans la définition de ce qui fait problème et des solutions pour y remédier. La combinaison de l'idéologie participationniste avec le pluralisme de la société explique pourquoi l'acceptation sociale d'un programme devient hasardeuse dès lors que l'objet du programme est interprété de manière variable.

En conclusion, le volet social de l'analyse des risques met en évidence la double évolution à l'origine de la modification qualitative de la problématique de l'acceptabilité sociale des risques modernes par rapport à celle des risques traditionnels. L'interaction entre deux catégories de changements — les changements technico-sociaux accompagnant l'apparition des risques modernes et certaines modifications du contexte culturel et politique des sociétés postindustrielles — explique la sensibilité accrue des acteurs aux risques liés aux technologies, la multiplication des rationalités sous-tendant les débats ainsi que celle des valeurs mobilisées par les acteurs de ces conflits.

2. La BSE : un risque moderne

La caractérisation du risque de la BSE est faite sur base de la description qu'en donnent les médias. Ce choix méthodologique est fondé sur l'observation du rôle essentiel des médias dans le processus d'amplification sociale à la base de la construction individuelle et sociale de ce risque (perception du risque et des enjeux de sa gestion).

Certaines caractéristiques permettent de classer la BSE parmi les risques modernes. A l'instar d'autres risques de cette catégorie, la BSE trouve sa source dans une modification technique aux effets incontrôlés — un nouveau mode d'alimentation de l'animal, résultat de l'irruption de la rationalité scientifique, technique et financière dans l'agriculture. Il est aussi moderne parce qu'il y a incertitude des scientifiques, des experts, des politiques et de la population quant à la preuve scientifique du risque — la transmissibilité de la BSE à l'homme —, quant à la politique de remédiation à adopter et plus fondamentalement quant au bien-fondé du progrès technologique comme valeur centrale de notre société. Son impact est éclaté dans le temps et surtout dans l'espace. Enfin, ce risque hypothétique est aussi invisible et insidieux.

Le processus d'amplification médiatique a trouvé un terrain idéal dans la crise de la vache folle grâce au caractère médiatique d'un risque potentiellement catastrophique, qui se construit à partir d'une incertitude scientifique et pour lequel on dispose d'un coupable, la Grande-Bretagne, dont la diabolisation par ses partenaires européens serait culturellement acceptable en Europe continentale.

Toutes ces caractéristiques sont importantes pour comprendre le comportement de la population lors de la "révélation" de ce risque qu'un mensuel politique n'hésite pas à qualifier de "premier risque agro-alimentaire majeur". Il faut en effet replacer cette révélation dans le contexte de cette fin de siècle marquée par les deux paradoxes déjà évoqués — l'incertitude de reliance du grand public et la prévalence d'une culture du risque. Ils expliquent aussi l'importance que prend l'amplification médiatique dans la construction individuelle et sociale d'un risque à propos duquel la science et de la technique n'ont que des incertitudes à offrir aux individus à la recherche d'information. Il n'existe pas de structures sociales ou de relais autres que les médias pour participer à la construction de ce risque.

En résumé, certaines caractéristiques de la BSE en font à la fois un risque spéculatif et moderne (incertitude scientifique, remise en cause d'une technologie, potentiel catastrophique, méfiance à l'égard des acteurs publics et amplification médiatique). L'une des explications de la crise ne tiendrait-elle pas dès lors à l'absence d'un dispositif institutionnel d'expertise adapté aux nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale de la gestion de ce risque alimentaire moderne ? Celles-ci sont à la fois qualitativement différentes des conditions de l'acceptabilité de la gestion des risques alimentaires traditionnels et proches de celles de la gestion des risques technologiques modernes. Elles sont à l'origine de nouvelles contraintes pour le décideur qui devraient être traduites dans de nouvelles règles de la circulation de l'information entre les sphères politique, experte et celle des pratiques sociales. La "crise de la vache folle", à la fois effet et cause, illustrerait l'apparition d'un nouvel enjeu politique qui consiste à adapter le dispositif d'expertise aux nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale des risques, comme par exemple à l'exigence de la protection du consommateur, mise à l'agenda politique dans l'espace européen.

B) Les nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale des risques

1. Les critères de l'acceptabilité sociale d'une politique publique

La triple dimension de la gestion publique d'un risque — *risk assessment*, *risk management* et communication — reflète les contraintes traditionnelles qui naissent de l'application de l'idéologie démocratique à la relation qui s'établit entre le décideur, l'expert et le public à propos de tout programme d'action publique. L'idéologie démocratique fait de l'acceptabilité sociale de

l'action des gouvernants l'une des conditions de leur légitimité politique. Un programme d'action publique socialement acceptable remplit, dans des proportions variables, deux conditions. Sa qualité technique, c'est-à-dire son fondement scientifique, est reconnue. Les valeurs sous-tendant le choix de ses objectifs et de ses moyens sont communément partagées par ceux dont on demande l'adhésion, en amont. De même, les impacts du programme sont conformes à ces valeurs, en aval. L'application de ces critères à la gestion des risques modernes créent des contraintes spécifiques renouvelant la problématique de l'acceptabilité sociale des risques tant modernes que traditionnels.

2. La nouvelle problématique de l'acceptabilité des risques modernes

Que le risque soit moderne ou traditionnel, l'acceptabilité sociale des décisions prises pour gérer un risque particulier soulève fondamentalement deux types d'interrogations. Quelle est la décision acceptable ? Comment décider ?

Depuis l'apparition des risques modernes et la multiplication des conflits dont ils sont l'objet, tant le champ des interrogations que celui des options possibles s'élargissent considérablement. Les interrogations se multiplient à propos de la validité des faits (données techniques controversées), de la confiance que l'on peut placer dans les acteurs publics en matière de gestion du risque et des enjeux valoriels de ces conflits²⁸. En outre, le champ du techniquement faisable ne cesse de s'étendre. La définition du risque acceptable procède dès lors de plus en plus fréquemment d'un choix entre des options qui se fait en fonction de critères de plus en plus diversifiés. La légitimité politique de la décision, c'est-à-dire de l'option sélectionnée, va donc être conditionnée par l'adhésion sociale à l'interprétation donnée aux différents critères du choix ainsi qu'à leur pondération.

L'obligation d'opérer un choix contribue quant à elle à la centralité de la préoccupation pour la justice procédurale. Qui participe à ce choix ? Selon quelle procédure ?

Pour être socialement acceptable, on l'a vu, une décision doit être techniquement adéquate mais aussi conforme dans ses objectifs, ses moyens et ses effets aux valeurs communément partagées par ceux dont on demande l'adhésion. Ces deux critères se combinent mais leur poids respectif varie, évolue selon les domaines d'intervention, l'objet de l'intervention. L'incertitude de reliance et la nature trans-scientifique du risque moderne accroissent l'importance que revêt, dans un contexte d'incertitude sociale, la conformité aux valeurs, aux normes culturelles de la gestion d'un tel risque pour son acceptabilité sociale. Cette évolution explique que la mise au point d'un dispositif d'expertise, c'est-à-dire d'un ensemble de règles relatives à la circulation de

28. Renn (O.), "Risk communication : towards a rationale discourse with the public", *Journal of Hazardous Material*, 1992, 29, 465-519.

l'information, à la prise en compte des acteurs et des réalités — la protection du consommateur, par exemple —, qui soit construit en fonction de ces deux critères — qualité technique et conformité aux normes culturelles — et de leur poids respectifs devienne un enjeu politique.

La mise en place d'un tel dispositif d'expertise se heurte toutefois à maintes difficultés. On en relèvera trois. La première vient de la définition experte du risque. Celle-ci est a priori simple dans la mesure où l'expert évalue un risque en calculant le produit de la probabilité du risque par la gravité de ses conséquences, les deux dimensions étant pondérées de manière identique. La simplicité de cette formule masque toutefois la complexité des opérations nécessaires pour évaluer chacune de ces dimensions. Cette complexité explique les controverses scientifiques dont ces opérations et donc l'évaluation experte d'un risque font toujours l'objet. On notera par exemple que le même risque n'est pas évalué de manière identique par des scientifiques appartenant à des disciplines différentes. L'évaluation d'un même risque par des scientifiques d'une même discipline peut également varier en fonction de leur appartenance institutionnelle²⁹. Le décideur politique est souvent placé devant un débat d'experts qui n'ont pas la même perception d'un risque identique tout en prétendant chacun à la validité scientifique de leur évaluation.

Une seconde difficulté vient de ce que le dispositif institutionnel d'expertise doit prendre en compte les citoyens lorsque ceux-ci se définissent comme acteurs et mettent en circulation une information dont ils sont l'auteur en leur qualité d'expert de leurs propres intérêts. L'enjeu de la légitimation sociale d'une politique se focalise alors sur l'aménagement des relations entre les décideurs politiques, les experts et les citoyens. Cet enjeu est complexe car il doit tenir compte des deux phénomènes suivants. En premier lieu, le grand public ne partage pas le point de vue des experts quant à l'évaluation d'un risque faute de processus cognitifs identiques³⁰. En second lieu, la perception d'un même risque "objectif" par le grand public est socialement et individuellement différenciée.

Les acteurs sociaux peuvent être d'accord ou non avec la définition experte d'un risque. Même si l'évaluation d'un risque est partagée par tous, la question de son acceptabilité sociale n'est pas résolue pour autant. C'est là une troisième difficulté. Tant l'objectif d'une politique de mitigation (le risque zéro ou un risque résiduel jugé acceptable) que les moyens de cette politique ou encore ses effets escomptés doivent emporter l'adhésion sociale. Les acteurs sociaux doivent s'entendre sur le niveau approprié de protection mais aussi sur les mesures les plus efficaces, efficientes et équitables. En raison du pluralisme social de nos sociétés postindustrielles, les réalités à prendre en compte

29. Barke (P.) and Jenkins-Smith (H.), "Politics and Scientific Expertise : Scientists, Risk Perception, and Nuclear Waste Policy", *Risk Analysis*, 1993, 3, 425-439.

30. Flynn (J.), Slovic (P.), & Mertz (C.-K.), "Decidedly Different : Expert and Public Views of Risks from a Radioactive Waste Repository", *Risk Analysis*, 1993, 13 (6), 641-643.

(les coûts/bénéfices directs et indirects) pour définir l'option acceptable se multiplient. La centralité de l'enjeu valoriel, autre corollaire du pluralisme social, rend cette définition d'autant plus conflictuelle³¹ que le dispositif institutionnel privilégie une approche intégrée des risques qui s'accompagne nécessairement d'un élargissement des frontières du processus décisionnel.

L'approche intégrée ou comparative implique en effet que l'on redéfinisse les "frontières" au delà desquelles les acteurs et les réalités ne sont plus pris en compte. De cette démarche, par essence politique, dépendent les coûts et les bénéfices intégrés dans l'analyse. Comparée à l'approche réductionniste, l'approche comparative multiplie les occasions d'affrontement entre les acteurs sociaux. En effet, elle facilite la traduction des problèmes techniques posés par la gestion des risques en problèmes politiques en obligeant les acteurs à définir, à affiner les critères qui guideront l'allocation des ressources entre les différents risques/options en fonction du projet global de société défini dans la sphère du politique.

III - LA CRISE DE LA VACHE FOLLE ET LA TRADUCTION DES ENJEUX DE LA GESTION DES RISQUES ALIMENTAIRES MODERNES

A) Position du problème

La BSE est, on l'a vu, un risque moderne et spéculatif cumulant toutes les dimensions de l'incertitude (structurelle, temporelle, de mesure, et sociale). Sa gestion s'est déplacée dans l'arène politique au printemps 1996 alors que le début de l'épidémie de la BSE, localisée en Grande Bretagne, remonte à une dizaine d'années, époque où sont décelés les premiers cas suspects³². Il s'agit d'une "première" dans le domaine du risque alimentaire. Les acteurs politiques ont pris des mesures très coûteuses pour la collectivité — les différents régimes d'interdiction d'exporter les produits bovins et certains produits dérivés de la Grande-Bretagne ou encore les plans d'abattage d'animaux. Ces mesures ont été décidées au nom du principe de précaution qui, compte tenu de l'incertitude scientifique planant sur le risque de la BSE pour la santé humaine, justifiait aux yeux du public une politique répondant au critère du "risque zéro".

L'analyse des mesures successives adoptées pendant la crise soulève quelques interrogations quant aux rationalités à la base de ces mesures. Est-ce celle de la santé publique, c'est-à-dire la crainte, en l'absence de "certitude" scientifique de la non-transmissibilité à l'homme, de sous-évaluer le risque ? Est-ce une rationalité économique activée par la panique qui s'est emparée des

31. Deutsch (M.), *op. cit.*

32. Kimberlin (R.-H.), "Encéphalopathie spongiforme bovine", *Revue scientifique et technique de l'Office international des Epizooties*, 1992, 393-435.

consommateurs aggravant ainsi les difficultés économiques du secteur de la viande bovine ? Est-ce celle, plus politique, de la crédibilité des responsables publics en matière de gestion des risques technologiques ? Ou encore celle de la légitimité de la structure du contrôle bureaucratique dont les insuffisances jouent un rôle clé dans la gestion de l'épizootie de la BSE ? Les quatre sans doute et bien d'autres encore. La problématique des rationalités étant complexe et mouvante, toute tentative de les identifier d'une manière exhaustive dans les limites de cette étude aurait sans doute été vouée à l'échec. Aussi, a-t-on choisi un niveau d'analyse à la fois général et diachronique en esquisant la traduction que les acteurs politiques de la "crise de la vache folle" ont faite du paradigme de l'analyse des risques tel qu'il se présente au début de la crise.

L'analyse des risques, cet outil hybride de recherche et de décision, suscite ces dernières années des réflexions, des débats au sein de la communauté des scientifiques et des experts. Ils réfléchissent (voir *supra*) aux vertus de l'approche comparative de l'analyse et de la gestion des risques, au sort à réserver aux risques spéculatifs, à la nouvelle problématique de l'acceptabilité des risques. Leurs arguments sont pour une large part exposés dans les pages de la revue internationale *Risk Analysis*, l'intermédiaire privilégié de la circulation de l'information scientifique à l'usage de la communauté scientifique américaine et internationale mais aussi des experts intervenant dans la politique de gestion des risques élaborée par les Etats ainsi que par les organisations internationales. Les enjeux politiques et scientifiques associés au paradigme classique de l'analyse des risques proposé par la NAS en 1983, un moment clé de la gestion des risques, commencent à faire l'objet de relectures critiques au sein de la communauté scientifique. Des relais dans la sphère politique nord-américaine ainsi que dans la sphère scientifique s'en saisissent en les déplaçant dans l'ordre juridique international et dans les organismes internationaux qui interviennent dans le processus d'expertise pour rencontrer la dimension internationale des risques modernes et plus particulièrement celle des risques alimentaires. Quels sont les arguments que l'ordre juridique international choisit de mettre en circulation au moment où le paradigme classique est remis en cause ? Comment les acteurs politiques liés par cet ordre juridique s'en saisissent-ils ? Quels sont les arguments qu'ils ignorent ? Quels sont ceux qu'ils mettent en circulation ? Le font-ils fidèlement ? Ces questions sont au centre de la problématique de l'acceptabilité sociale de l'analyse des risques moderne et de son paradigme classique.

Les réponses données par les acteurs de la "crise de la vache folle" sont doublement instructives. La crise permet de formuler des hypothèses à propos de la lecture par les acteurs politiques des arguments en circulation au moment où elle survient. En raison de sa localisation en Europe et de son amplification médiatique, elle représente aussi un moment clé dans la construction sociale de l'acceptabilité sociale des risques alimentaires modernes en Europe et de la définition des enjeux futurs de leur gestion compte tenu de la volonté de l'OMC d'harmoniser leur analyse et leur gestion à une échelle géographique en rapport avec la mondialisation de ces risques.

B) Le processus de traduction

On examinera successivement les arguments mis en circulation par la communauté scientifique, leur traduction par les auteurs de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi que les déplacements opérés par les acteurs de la "crise de la vache folle" par rapport aux arguments de la communauté scientifique et aux nouvelles règles du jeu mises en place par l'OMC et plus particulièrement par les organisations intergouvernementales telles que l'Office international des Epizooties (OIE) et la Commission du Codex Alimentarius (Codex) en matière de risques alimentaires.

1. Les arguments mis en circulation par la communauté scientifique et traduits par les acteurs de la crise de la BSE

Une première question portant sur le bien-fondé de la démarche comparative et sur le sort à réserver aux risques spéculatifs divise la communauté scientifique et interpelle les décideurs politiques. Au travers des arguments mis en circulation, on voit se dessiner les enjeux futurs de l'analyse et de la gestion des risques.

La portée à la fois scientifique et politique du choix de l'approche — réductionniste ou comparative — et du choix de gérer des risques spéculatifs explique l'importance de l'alignement des acteurs politiques de la "crise de la vache folle" sur l'une ou l'autre des solutions préconisées. En appliquant une démarche comparative, le décideur procède explicitement à un arbitrage chargé d'une signification valorielle tout en intégrant dans ses critères de choix le ratio coûts/bénéfices évalués aussi scientifiquement que possible. Dès lors, l'approche comparative des risques implique que l'on s'interroge sur le dispositif institutionnel d'expertise qui prendrait en compte la nature trans-scientifique des risques afin que la décision finale réponde aux critères d'acceptabilité sociale (qualité technique et conformité aux attentes culturelles). Cette question est d'autant plus pertinente et compliquée pour la sphère politique que l'analyse comparative des risques se heurte encore à des obstacles méthodologiques³³ et que les risques spéculatifs posent la question de la légitimité politique de leur gestion.

La question se complique en effet lorsque l'option à sélectionner se rapporte à un risque hypothétique, spéculatif. Le décideur se trouve confronté à une incertitude de démarcation résultant d'une incertitude structurelle — la définition du problème est incertaine. En dépit de l'incertitude des conséquences qui accompagne l'incertitude de démarcation, le décideur politique doit répondre à la question suivante : l'intérêt du public est-il mieux respecté en adoptant une approche préventive, sans plus attendre, ou en postposant

33. Puskin (J.), and Bunker (B.), *Comments on "Comparative Study of the Cost-Effectiveness of Life-Saving Interventions"*, 1996, vol. 16, 2, 131.

l'action publique ? Est-il préférable de réguler une activité qui pourrait se révéler sans danger avec comme conséquence un "gaspillage" des ressources par définition limitées (erreur du premier type) ou bien, à défaut d'évidence scientifique "suffisante", ne pas réguler une activité dont on découvrirait par la suite les dangers (erreur du second type) ?

La portée pratique de la question est à première vue douteuse. En effet, dans nos sociétés postindustrielles, les responsables de la santé publique, par exemple, n'attendent pas en principe que les scientifiques se mettent d'accord ou acquièrent une "certitude scientifique" sur le nombre de malades ou de morts que pourraient causer un produit, un médicament, un processus technologique avant d'intervenir préventivement.

Une telle question mérite toutefois plus ample réflexion dans la mesure où les risques spéculatifs se multiplient en même temps que la mise en perspective des risques apparaît comme une voie prometteuse compte tenu des contraintes particulières de la gestion des risques. Concrètement, décide-t-on de gérer un risque hypothétique au détriment éventuel de risques avérés, et peut-être aussi graves, puisque les ressources globales d'une société sont limitées ?

La réponse du décideur est, en dernière instance, le résultat d'un choix politique, d'un arbitrage ou d'un compromis quant à l'état optimal de la société future. Il peut s'aligner sur l'une ou l'autre des positions adoptées par les experts qui restent divisés sur cette question.

Certains experts³⁴, tout en reconnaissant que l'Etat doit prendre en compte "d'une certaine manière" les perceptions publiques, même émotionnelles (irrationnelles ?), soutiennent que seule la gestion d'un risque "scientifiquement vérifié" doit être prise en charge par l'Etat. Ils avancent le principe d'équité en vertu de l'argumentation suivante. Le risque avéré est le seul à pouvoir donner lieu à une analyse "objective" des coûts-bénéfices de sa gestion. Or, l'objectivité du choix des options est indispensable à une gestion équitable de l'ensemble des risques. On voit donc comment une approche comparative des risques, jointe au postulat d'une connaissance scientifique objective, aboutit à une position limitant la responsabilité de l'Etat dans la gestion des risques modernes spéculatifs. Le débat américain autour d'une politique de mitigation des champs électromagnétiques illustre le discours d'équité mobilisé par les tenants d'une approche qualifiée de libérale, dans le contexte de la culture politique de cet Etat, pour s'opposer à la gestion de risques spéculatifs. Ce discours repose sur une combinaison d'observations et d'arguments idéologiques. On fait observer que l'intervention remédiant à ce risque spéculatif a coûté fort cher aux distributeurs d'électricité et donc en dernière instance aux ménages. En appauvrissant ceux-ci, la gestion de ce risque empêche une fraction plus ou moins importante de la population démunie,

34. Lindt (N.-C.), "Policy Goals for Health and Safety", *Risk Analysis*, 1995, vol. 15, 6, 639-644.

qu'elle soit exposée ou non à ce risque, de se protéger d'autres risques, ceux-là tout à fait avérés, faute de ressources suffisantes. Cette argumentation se défend de remettre en cause le devoir de solidarité. Elle repose sur une idéologie privilégiant le droit de l'individu à mettre en perspective lui-même les risques (spéculatifs mais aussi, à l'extrême, avérés) auxquels il est exposé et à les gérer en fonction de sa propre hiérarchisation.

D'autres experts³⁵ refusent d'accorder la priorité à la «vérifiabilité» des risques par rapport aux inquiétudes du public et des scientifiques. Leur argumentation fait état de la nature trans-scientifique du risque. L'évaluation scientifique d'un risque comporte nécessairement une part d'arbitraire, de subjectivité — intuition, plausibilité, expérience... Entre les risques «prouvés» qui ne sont pas remis en cause scientifiquement et les risques hypothétiques, il existe une zone d'ombre. Où placer par exemple sur le continuum de la certitude le risque créé par le radon domestique ? Du point de vue des décideurs politiques, le risque «objectif» n'est qu'un facteur parmi d'autres, telle la charge émotionnelle d'un risque, pour décider «raisonnablement» de la part de ressources à affecter à la gestion des risques avérés, pour décider aussi «raisonnablement» du transfert de ressources vers des risques hypothétiques. Dans une société rationnelle au sens le plus large de l'adaptation des moyens aux finalités, comme par exemple à la valeur d'équité, il peut être légitime de tenir compte non seulement du caractère «vérifié» du risque mais aussi, du nombre de personnes qui seraient en danger, de la gravité de ce danger, du potentiel catastrophique de ce risque, de l'irréversibilité des effets, du degré auquel ce risque spéculatif est imposé à la population sans que celle-ci soit informée ou consentante etc.

Tout alignement des acteurs politiques sur une position privilégiant l'approche comparative et prenant en compte des risques spéculatifs pose la question de l'aménagement d'un nouveau dispositif d'expertise incluant les citoyens en qualité d'experts de l'état optimal de la société future.

2. La traduction des positions des experts par les auteurs de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (OMC)

Cet accord prend en compte la dimension internationale des risques alimentaires modernes en réglementant la gestion des risques associés au commerce de produits animaux et végétaux entre les membres de l'OMC et notamment entre les Etats membres de l'Union européenne et les pays tiers. D'une manière très générale, l'accord permet aux membres de l'OMC de donner la priorité à la sécurité alimentaire et à la santé animale sur leur territoire par rapport aux exigences du commerce international. La marge de manœuvre des membres est toutefois limitée. En effet, le membre qui, pour garantir un

35. Robertson (J.-A.-L.), "Policy Goals for Health and Safety : Another View", *Risk Analysis*, vol. 15, 3, 289-291 et Graham (J.-D.), "Verifiability isn't Everything", *Risk Analysis*, vol. 15, 2, 109.

niveau de risque acceptable sur son territoire, souhaite prendre une mesure mettant une entrave à l'importation de produits animaux et végétaux, doit prouver la nécessité d'une telle mesure sur base d'une évaluation scientifique quantitative et principalement probabiliste du risque qu'il invoque. En d'autres termes, on introduit dans les sphères scientifique, politique ainsi que dans celle des pratiques sociales les techniques et les principes de l'analyse experte du risque et implicitement la notion de risque acceptable.

Cet accord constitue un moment clé pour la gestion des risques alimentaires liés aux échanges commerciaux. Il met en place un dispositif formel d'expertise modifiant qualitativement cette gestion tant au niveau de l'outil d'aide à la décision qu'à celui de l'objectif de cette décision. Le nouveau dispositif impose en effet un processus d'expertise au niveau de l'espace territorial formé par les Membres de l'OMC alors qu'auparavant la gestion de ces risques se faisait sur une base bilatérale ou régionale (accords ou protocoles)³⁶. Un tel changement d'échelle de la gestion des risques s'accompagne nécessairement d'une harmonisation de son outil et de son objectif qui a pour conséquence de les modifier qualitativement.

Les membres de l'OMC alignent leur processus d'expertise sur le paradigme classique de l'analyse des risques et plus particulièrement sur l'analyse quantitative de type probabiliste. Celle-ci avait déjà certes ses adeptes parmi les experts et les responsables des risques zoo-sanitaires mais sa pratique au moment de l'accord était loin d'être prévalente, comme en témoigne le numéro spécial de la revue scientifique et technique de l'OIE (Office international des Epizooties) paru en 1993. Traditionnellement, la gestion des risques zoo-sanitaires liés aux échanges commerciaux a été essentiellement assurée par des mesures de quarantaine dont l'utilisation systématique est désormais incompatible avec les finalités de l'OMC. L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires innove donc en matière de gestion des risques alimentaires, comme l'avait fait le volet technique de la Directive Seveso à propos des risques industriels. Le paradigme classique de l'analyse des risques — celui précisément qui s'est développé dans le contexte de la gestion des risques chimiques — est désormais l'outil dont l'utilisation s'impose pour établir scientifiquement et quantitativement, sur une base "objective", que le risque alimentaire existe et que des mesures de protection sont nécessaires. L'analyse scientifique des risques intervient aussi dans l'élaboration des mesures qui reposent sur une évaluation scientifique des coûts-bénéfices des options de remédiation techniquement faisables.

L'objectif du nouveau dispositif d'expertise rompt lui aussi avec la gestion traditionnelle des risques alimentaires. Celle-ci visait une réduction maximale du risque pouvant aller jusqu'au risque zéro. Le nouveau dispositif fixe comme objectif la réduction du risque scientifiquement avéré ou du risque

36. Hathaway (S.-C.), "Risk Analysis and Meat Hygiene", *Revue scientifique et technique de l'Office international des Epizooties*, 1993, vol. 12, 4, 1265-1290.

spéculatif établi sur des bases scientifiques (article 4 § 2) de manière à atteindre un niveau de protection approprié, assimilé à la notion de "risque acceptable" (Annexe A, 5, la définition du niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire).

Implicitement, l'accord n'exclut pas que le niveau de protection approprié puisse être le risque zéro ou tendre vers zéro (ALARA) si des arguments scientifiques conformes aux normes, directives et recommandations internationales en justifient la légitimité (article 5 §2). L'un des enjeux de cet accord devient dès lors la portée de l'application du principe de précaution — risque zéro ou risque acceptable. On notera que ce principe n'est pas évoqué d'une manière explicite alors qu'il oriente traditionnellement la gestion des risques alimentaires et qu'il a été mobilisé par les accords de Rio dans le domaine des risques environnementaux.

L'accord fait-il place aux critiques de l'approche réductionniste de l'analyse des risques ? La réponse est nuancée. On ne mentionnera que les grandes lignes. Le membre importateur fixe le niveau de protection approprié en prenant en compte les dangers économiques potentiels ainsi que les coûts de l'éradication ou de la lutte contre le risque zoo-sanitaire auquel l'exposerait une mesure suboptimale sous-évaluant ce risque. Il doit également prendre en considération les effets négatifs sur le commerce d'une mesure surévaluant le risque zoo-sanitaire. On reste toutefois en deçà de l'approche intégrée des risques préconisée par certains pour définir le risque acceptable. Les effets négatifs de mesures suboptimales (erreur du premier ou du second type) sur le commerce ou sur les facteurs économiques pertinents (article 5 §3 et §4) ne sont qu'une des composantes de l'impact des mesures sur d'autres risques ou d'autres domaines d'intervention de l'Etat que les protagonistes de l'approche intégrée suggèrent de prendre en compte. Le dispositif s'aligne donc en grande partie sur l'approche réductionniste même si l'application du principe de l'équivalence (article 4) ouvre une porte à la démarche comparative. En effet, ce principe permet aux membres de choisir des mesures différentes à condition qu'elles soient équivalentes en termes d'efficacité et d'efficacité économique.

En conclusion, le nouveau dispositif appelle des processus d'expertise qui, à terme, pourraient modifier les conditions de l'acceptabilité sociale des risques alimentaires et plus généralement celle des risques modernes en assurant la convergence des acteurs sociaux sur le paradigme classique de l'analyse des risques dans sa version probabiliste et sur son corollaire, le risque acceptable. Les mesures prises pendant la "crise de la vache folle" laissent-elles présager une fragilité dans cette convergence ? La compromettent-elles ?

3. La traduction par les acteurs de "la crise de la vache folle" des arguments mis en circulation par la communauté scientifique et les auteurs de l'accord.

a) Les mesures décidées pendant la crise : un alignement sur quels arguments ?

Ce bref aperçu du nouveau dispositif mis en place par l'OMC laisse entrevoir un premier décalage, celui entre la manière dont la BSE a été gérée à partir du début de la crise et les nouvelles règles du jeu mises en place par l'OMC, à savoir l'application de l'analyse quantitative de type probabiliste des risques, la notion de risque acceptable défini sur une base réductionniste atténuée par la prise en compte des facteurs économiques pertinents et des impératifs de la libre circulation des biens ainsi que par le principe d'équivalence des mesures.

Les acteurs politiques de la "crise de la vache folle" ont mis en avant, dans leurs discours, l'objectif du risque zéro plutôt que celui du risque acceptable. C'est en tout cas ce qui apparaît au travers de la lecture de la presse. Le principe de précaution a été mobilisé pour justifier le programme d'action publique et plus particulièrement les mesures successives d'embargo sur la viande bovine britannique et les produits dérivés ainsi que les plans d'abattage. En dépit de règles de coordination qui se mettent en place par le biais de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les acteurs s'alignent en définitive sur le risque zéro en mobilisant le principe de précaution alors que les règles de l'OMC rendent cette problématisation largement obsolète en réduisant, au mieux, l'application du principe du risque zéro à des cas d'exception.

On observe ainsi un décalage entre le dispositif institutionnel d'expertise mis en place par l'OMC et les pratiques sociales en matière de risques alimentaires dans le contexte du commerce international des produits animaux à destination alimentaire. L'historique de l'épizootie et celle de sa gestion montrent en effet que les acteurs politiques, face à la panique des consommateurs, ont d'emblée adopté l'objectif du risque zéro sans prendre en compte l'optimalité technique des mesures décidées. Celles-ci ont été prises pour rencontrer l'exigence du risque zéro, une norme culturelle qui semble encore prévalente parmi le public alors que les nouvelles règles qui coordonnent la gestion des risques alimentaires liés aux échanges commerciaux subordonnent l'application de ce principe à des considérations scientifiques qui ne peuvent la justifier que dans des cas exceptionnels.

La "crise de la vache folle" est-elle un avatar, une réversibilisation accidentelle et temporaire du processus de traduction de l'acceptabilité sociale des risques alimentaires entamé par l'OMC ? Est-elle signe de la fragilité de la convergence des acteurs voulue par l'OMC et préfigure-t-elle dès lors l'émergence de conflits à propos de l'acceptabilité sociale des nouveaux risques alimentaires comme par exemple ceux associés aux "novel foods" ? L'idéologie

participationniste et le pluralisme social de nos sociétés postindustrielles rendent la seconde hypothèse plus plausible. L'allongement des réseaux d'acteurs par l'inclusion des citoyens en leur qualité d'expert de leurs intérêts joint à leur hétérogénéité croissante — par la prise en compte des consommateurs, par exemple — rend plus difficile leur convergence sur le paradigme de l'analyse des risques. Par ailleurs, même si la "crise de la vache folle" n'avait été au départ qu'un avatar, elle est devenue, grâce à son amplification médiatique, un moment emblématique de la gestion des risques alimentaires modernes en participant à la construction sociale des conditions de l'acceptabilité sociale de ces risques et des nouveaux enjeux scientifiques, politiques et sociaux de leur analyse et de leur gestion.

b) La "crise de la vache folle" et les nouveaux enjeux politiques

La "crise de la vache folle" a mis sur l'agenda politique la problématique de l'acceptabilité sociale des risques alimentaires modernes en général et des "novel foods" en particulier.

De plus en plus de citoyens concernés par les risques technologiques et scientifiquement alphabétisés se définissent comme acteurs, au même titre que les experts et que les responsables publics, et non plus seulement en tant que mandants de ces derniers. S'exprimant à partir d'un vécu et en qualité d'expert de leurs propres intérêts, ils décident de devenir indispensables à la résolution du problème lorsqu'ils le définissent autrement ou voient d'autres moyens de le résoudre. Il reste à mettre au point un nouveau dispositif institutionnel d'expertise faisant participer les citoyens sans que la multiplication des intérêts diversifiés et parfois contradictoires ne bloque le processus de la décision. Un tel dispositif passe par la redéfinition des interactions entre les décideurs politiques, les scientifiques/experts et les citoyens grâce à laquelle les critères de l'acceptabilité sociale d'un risque deviennent un point de passage obligé pour l'ensemble des acteurs — décideurs, experts et citoyens — dans le processus de définition de ce qui constitue le "problème". Le pluralisme social de nos sociétés postindustrielles explique les difficultés³⁷ d'une telle formule mais aussi la nature politique et l'importance de l'enjeu qui lui est associé.

L'arène politique est par ailleurs attentive à la remise en cause par les scientifiques de l'approche réductionniste. Décideurs et citoyens ne peuvent qu'être séduits par les arguments d'efficacité, d'efficience et d'équité avancés pour justifier l'adoption d'une approche intégrée de la gestion des risques. Concrètement, l'application de l'approche comparative à la gestion d'un risque déterminé exige un projet de société pour que l'état optimal de la société en rapport avec un risque spécifique puisse être défini en fonction de l'acceptabilité sociale de la distribution des avantages et des inconvénients directs et indirects qui résultent de ce risque ou de sa gestion. Du projet de

37. Fisher (R.), "Generic principles for resolving intergroup conflict", *Journal of Social Issues*, 1994, 50-51.

société dépendent les nouvelles frontières du processus décisionnel (les acteurs, leurs intérêts, les réalités prises en compte) ainsi que la hiérarchisation de ces intérêts, de ces réalités. L'élaboration d'un tel projet est tributaire d'un dispositif institutionnel d'expertise qui expliciterait les options techniquement faisables, les enjeux, les agendas des acteurs mais aussi l'arbitrage entre les différentes options en fonction d'une hiérarchisation des risques. Dans une société démocratique, cet arbitrage est soumis à la critique sociale. L'accord des acteurs sociaux sur les coûts et bénéfices à prendre en compte ainsi que sur leur poids respectifs est nécessaire pour que l'approche comparative restitue aux risques leur dimension trans-scientifique et qu'elle oriente la gestion des risques en fonction d'un projet de société explicite et défini dans la sphère politique. En l'absence d'un tel projet de société et sans adhésion sociale à ce projet, elle se ferait l'instrument d'une gestion fondée sur une rationalité experte ou économique, aux antipodes des nouvelles conditions de l'acceptabilité sociale des risques.

CONCLUSION

Quels sont les enjeux pouvant expliquer qu'une incertitude scientifique, notamment celle de la transmissibilité de la BSE à l'homme, donne lieu à une crise politique internationale ? On a formulé l'hypothèse selon laquelle le caractère moderne du risque associé à la BSE pourrait expliquer la politisation de la gestion de ce risque et la construction d'une crise politique internationale. La problématique des risques modernes permet en effet de jeter un pont entre les risques alimentaires liés à une nouvelle technologie et les risques technologiques industriels. Ceux-ci font l'objet de débats publics qui se construisent sur une controverse ou une incertitude scientifique. De nombreuses recherches montrent la relation entre l'absence de dispositif(s) institutionnel(s) d'expertise rencontrant les contraintes particulières de la gestion des risques modernes et la dynamique destructrice de ces conflits. On conclura à la pertinence d'une hypothèse analogue pour expliquer la politisation de la gestion du risque associé à la BSE au terme d'une analyse du dispositif institutionnel d'expertise mobilisé par les acteurs politiques et des nouveaux enjeux de la gestion des risques alimentaires modernes.

Quel est l'impact de cette crise sur les enjeux nouveaux de la gestion des risques ? On a tenté de montrer comment la crise de la vache folle participe en amont à la construction de ces enjeux. Cette crise survient à un moment doublement critique. La communauté scientifique, en majorité américaine, s'interroge à propos des limites de l'approche traditionnelle de l'analyse des risques. Ce débat traduit l'émergence de nouveaux enjeux dont l'importance politique explique la place que la revue scientifique *Risk Analysis* accorde à ce thème dans ses colonnes. La diffusion de cette revue parmi les praticiens de l'analyse des risques en tant qu'outil d'aide à la recherche et à la décision modifie à son tour la problématique de l'acceptabilité sociale des risques tant

au niveau de la recherche que de son application. Parallèlement, l'analyse quantitative et probabiliste des risques et ses corollaires tendent à s'imposer dans le domaine des risques alimentaires, notamment à la suite de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires modifiant les conditions de l'acceptabilité sociale des risques alimentaires liés aux échanges commerciaux. La "crise de la vache folle" ne serait-elle pas dès lors la préfiguration des difficultés auxquelles les responsables des risques alimentaires modernes vont se heurter en mobilisant le paradigme classique de l'analyse des risques et de ses standards unifiés comme dispositif institutionnel d'expertise pour opérer l'arbitrage entre les exigences contradictoires des attentes culturelles de sécurité alimentaire et celles de la mondialisation des échanges des produits animaux et dérivés ?