



HAL
open science

L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution

Céline Granjou

► **To cite this version:**

Céline Granjou. L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution. Steve JACOB & Jean-Louis GENARD. Expertise et action publique, éditions de l'Université Libre de Bruxelles, pp.43-51, 2004. halshs-00382852

HAL Id: halshs-00382852

<https://shs.hal.science/halshs-00382852>

Submitted on 11 May 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Granjou Céline

doctorante en sociologie des sciences (GEPECS, Paris 5)

Granjou, C. “L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution”, in Steve JACOB & Jean-Louis GENARD (eds) *Expertise et action publique*, collection *Sociologie politique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, pp. 43-51, 2004.

L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution

Les différentes crises sanitaires qui se sont succédé en France depuis le début des années 90 ont largement été interprétées en termes de dysfonctionnements institutionnels, tant par les acteurs impliqués¹, que par les sociologues² : se trouvent dénoncés les mécanismes occultes d'alliance entre les sphères politique et économique au détriment de la santé publique. Tandis que le système d'expertise européen est profondément remanié en été 1997, les Agences françaises de veille et d'évaluation scientifiques résultent de tentatives nationales de réponse à ce discrédit jeté sur l'action publique et sur les formes d'expertise sanitaire qui la sous-tendent : l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Alimentaire – AFSSA- créée dans le sillage de la crise de la vache folle, constitue un dispositif de gestion original, encore peu étudié³, articulant science et administration, visant à assurer de façon efficace et crédible la défense d'un nouveau droit émergent, la sécurité sanitaire⁴.

Si le concept même d'Agence rappelle le modèle américain - la Food and Drug Administration-, un tel rapprochement ne tient pas compte des différences culturelles et politiques qui séparent la pratique de l'expertise en France, sous-tendue par les notions d'objectivité scientifique et d'intérêt général, et aux Etats-Unis, où les divers acteurs construisent directement l'action publique en confrontant leurs valeurs, intérêts et savoirs sans autorité surplombante⁵. Quelle est alors la portée démocratique spécifique du dispositif français d'externalisation de l'expertise scientifique à

¹J-F. Mattéi, *De la vache folle à la vache émissaire*, Rapport de l'Assemblée Nationale, 1997 ; C. Huriet, *Les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité alimentaire des produits destinés à l'homme en France*, Rapport du Sénat, 1997.

²P.-B. Joly et alii., *BSE and the french national action system*, Rapport du Programme BASES, INRA Grenoble, 1999.

³La thèse en cours de Julien Besançon au Centre de Sociologie des Organisations, sous la direction d'Olivier Borraz, étudie la production d'expertise par l'AFSSA.

⁴D. Tabuteau, « La sécurité sanitaire : une obligation collective, un droit nouveau », *Revue française des affaires sociales* n°3-4, 1997, pp. 17-31.

⁵S. Jasanoff, « Citizens at risk: cultures of modernity in the US and EU », *Science as culture* n°3, 2002, pp. 363-380 ; C. Mironesco, *Un Enjeu démocratique : le Technology Assessment. Maîtrise de la technologie aux Etats-Unis et en Europe*, Genève, Georg, 1997.

destination politique dans les Agences? Quel rapport entretient-il avec le modèle traditionnel rationnel-légal d'organisation de l'expertise administrative en France⁶, selon lequel la double autorité de la science et de la puissance publique permettait précisément la monopolisation de l'évaluation des risques au sein des sphères ministérielles ?

Nous nous appuyerons sur l'exemple de l'AFSSA, afin d'observer la façon dont le statut d'indépendance administrative est expérimenté pour produire de l'expertise en réponse aux revendications de défense de la sécurité sanitaire après la crise de la vache folle ; nous montrerons que les procédures d'encadrement des comités d'experts de l'AFSSA reposent sur un modèle de purification de la science, visant à dégager l'expertise des influences externes conçues comme essentiellement économiques et industrielles. Si l'externalisation de l'expertise à l'AFSSA sert ainsi l'affirmation de certaines valeurs publiques – transparence et précaution –, le modèle d'expertise qu'elle propose reste fondé sur l'idée que le recours à la science « pure » permet, grâce à un gain d'objectivité, de fonder une politique conforme à l'intérêt général, occultant d'une certaine façon le moment proprement politique de la prise de décision : nous illustrerons cette limite d'un « recyclage »⁷ précautionneux du modèle rationnel-légal à partir de l'exemple de l'avis sur la levée de l'embargo britannique en septembre 2002.

I : L'externalisation de l'expertise au service de la sécurité sanitaire

1/ Le système des Agences : une réponse aux revendications de sécurité sanitaire

Le mécanisme et les enjeux de l'externalisation de l'expertise dans les Agences en France remonte au projet d'Agence du Médicament, dans les années 80. La décision de création de l'Agence du Médicament en 1992 est en effet intimement liée à l'affirmation nouvelle d'une valeur de santé publique, suite aux procès de l'affaire du sang contaminé⁸. Si le projet d'Agence existait depuis le milieu des années 80, visant à réorganiser les procédures de décision concernant le prix et le remboursement des médicaments, il est enterré au début des années 90 notamment par suite du refus du Sénat : la notion d'Agence indépendante contre-balançait trop dangereusement l'autorité étatique traditionnelle dans le domaine du médicament. C'est donc grâce à l'émergence d'une orientation nouvelle, visant à répondre à des accusations de négligence sanitaire, que le projet réapparaît : il aboutit en à peine un an à la loi de création du 4 janvier 1993. L'émergence de l'expression de « sécurité sanitaire », totalement absente des premiers projets d'Agence, a ainsi permis de créer un

⁶C. Restier-Melleray, « Experts et expertise : le cas de la France », *Revue Française de Science Politique* n°4, 1990, pp. 540-585.

⁷P. Lascoumes, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

⁸P., Urfalino. L'apport de la sociologie des décisions à l'analyse de l'Agence Française de Sécurité des Produits de Santé. *Actes de la 17ème séance du séminaire Risques collectifs et situations de crise*, 2002.

établissement public indépendant des autorités politiques traditionnelles.

La révision de la loi de création des premières Agences, prévue pour 5 ans plus tard, était cependant toujours liée à la crainte d'un démantèlement de l'autorité de l'Etat. Pourtant en 1998, ce n'est pas à une modération du dispositif que l'on assiste, mais bien à son élargissement, à la faveur d'une nouvelle crise et à l'occasion de nouvelles revendications dénonçant les convergences d'intérêts entre politiques et industriels : la loi du 1er juillet 1998 sur la sécurité sanitaire regroupe Agence du Sang et Agence du Médicament⁹, crée l'AFSSA et prévoit la création d'une Agence de l'Environnement. Le système des Agences est ainsi né exactement avec la revendication de sécurité sanitaire et dans la mesure où il est conçu comme une réponse à cette revendication reposant sur la déconfiscation de l'expertise en-dehors des circuits administratifs traditionnels, trop influencés par les intérêts professionnels et économiques. L'AFSSA est ainsi chargée d'une mission de veille scientifique et d'alerte, visant une meilleure prise en compte des signaux de risques liés à l'alimentation, grâce à un ensemble de laboratoires et de comités d'experts remplaçant et rationalisant l'existence d'anciennes instances.

2/ Indépendance administrative et objectivité scientifique

L'affaire de la vache folle a tout particulièrement donné lieu à des accusations de dysfonctionnements administratifs, au titre qu'avant 1996, le recours à une expertise interne aux cabinets des ministères n'a pas permis de repérer des signaux jugés a posteriori disponibles du danger lié à l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB). Les intérêts corporatistes des éleveurs et des industriels de la viande ont tendu à être privilégiés au détriment de ceux de la sécurité des consommateurs à travers une attitude, de la part notamment du ministère de l'agriculture anglais mais aussi français, de minimisation du risque de transmission de la maladie à l'homme, voire de désinformation¹⁰... Si certains travaux¹¹ montrent les limites de ces interprétations rétrospectives, qualifiées de « théorie du complot », l'extension du système des Agences en France n'en constitue pas moins une réponse à cette perception des événements et tout particulièrement à la dénonciation du fait qu'un même ministère soit à la fois chargé de la défense de l'agriculture et de l'évaluation des risques liés.

L'institutionnalisation de l'AFSSA vise ainsi à retracer une frontière entre intérêts professionnels et intérêts sanitaires et à démontrer le sérieux de la prise en charge de ces derniers, grâce à une

⁹Au sein de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé.

¹⁰Joly *et alii*, cités ci-dessus.

¹¹E. Seguin, « L'évaluation britannique du risque de transmission de la maladie de la vache folle aux humains », *Revue française d'administration publique* n°103, 2002, pp. 399-409.

évaluation et à une anticipation des risques hors de tout soupçon de partialité. Cette stratégie de relégitimation de l'action publique repose sur le statut d'établissement public indépendant de l'Agence, qui incarne l'autonomie de l'étape d'évaluation du risque par rapport à sa gestion et doit renforcer le crédit accordé à la scientificité et à l'objectivité des savoirs experts produits.

Selon son statut d'établissement public indépendant, l'Agence reste certes un établissement de l'Etat, dont elle dépend pour son budget et pour la nomination de ses dirigeants, mais elle élabore de façon autonome des avis d'expertise selon des procédures internes. Si le Directeur Général, nommé pour trois ans et révocable, doit justifier ses demandes de budget face aux tutelles (Santé, Agriculture, Consommation), le pouvoir de l'Etat s'exerce non par la voie hiérarchique, mais par le biais des textes fixant l'organisation de l'Agence et par celui du conseil d'administration : le ministre n'a donc pas de recours contre un avis de l'Agence¹². L'Agence produit des avis d'expertise en recourant à dix comités d'experts spécialisés aux compétences diverses : elle est obligatoirement saisie par les tutelles sur tout projet concernant l'alimentation, et peut également s'auto-saisir. Ce champ d'action particulièrement large a permis à l'Agence de s'affirmer effectivement comme producteur légitime d'avis scientifiques, dont l'indépendance du point de vue des intérêts industriels n'est pas contestée¹³.

3/ Des valeurs de précaution et de transparence

L'organisation de l'Agence vise une plus grande transparence des processus administratifs pour le citoyen : en témoignent notamment les procédures qualité exigeant une forte traçabilité des processus d'élaboration des savoirs et avis, ainsi que la présence systématique des avis de l'AFSSA sur son site internet. On notera qu'au-delà de la défense d'une nouvelle transparence de l'action publique, les associations de consommateurs peuvent aussi saisir directement l'Agence, mécanisme inédit de déconfiscation de l'expertise au profit des initiatives citoyennes et d'une orientation de démocratie plus participative. On pourrait se demander dans cette logique si l'octroi du droit de saisine aux syndicats ou associations professionnelles ne serait pas alors également envisageable...

On peut donc comprendre le succès du dispositif de production de savoirs experts qu'est l'AFSSA en notant que celle-ci développe une « rhétorique de l'expertise » spécifique¹⁴, fondée sur la prise en charge d'un besoin nouveau de défense de la sécurité sanitaire, grâce à la mobilisation de compétences et de savoirs spécialisés, scientifiques, ainsi qu'à l'institution essentielle d'un

¹²M. Hirsch, « L'expertise scientifique indépendante dans un établissement public : l'exemple de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat* n°52, 2001, pp. 427-440.

¹³O. Borraz, et E. Friedberg, *Accompagnement du processus d'auto-évaluation de l'AFSSA*, Note de synthèse, 2003.

¹⁴C. Paradeise, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail* n°1, 1985, pp.17-31.

« dispositif qui protège de l'arbitraire », excluant les possibilités d'abus liées à l'asymétrie de savoir : l'AFSSA développe en effet une organisation et une procéduralisation concrètes de la production d'expertise visant à exclure un « arbitraire », assimilé avant tout aux influences politico-économiques.

II: Un modèle de purification de l'expertise

Selon le décret du 26 mars 1999, « l'Agence est assistée par des comités d'experts spécialisés ». Les responsables de l'Agence ont donc à charge, dans les premiers mois de fonctionnement de l'Agence, de définir le nombre, les compétences, la composition et le fonctionnement de ces comités. Les modalités d'organisation retenues relèvent d'une stratégie de purification de l'expertise, de rejet de tout biais externe assimilé aux influences politico-industrielles.

1/ Une organisation de l'expertise indépendante

La logique qui a présidé à la composition des comités, dont les membres sont nommés pour trois ans et indemnisés pour leur charge à l'AFSSA, est caractérisée par un fort rejet des intérêts économiques et corporatistes que représenteraient les acteurs industriels ; cette anecdote racontée par le Directeur Général lors d'un entretien le montre bien :

« Donc j'ai dit : « qui est-ce qui sait travailler sur la dioxine? On m'a dit « c'est le groupe de travail du CSHPP¹⁵ ». On fait venir les gens, j'entends les gens et puis je regarde qui est dedans; je vois que parmi ceux qui parlaient le plus, il y avait une ou deux personnes qui parlaient scientifique, et ceux qui parlaient le plus et qui étaient le plus influents, c'était une personne qui était chez Danone, une personne qui travaillait chez Nestlé, une personne qui travaillait chez Truc et qui téléphonaient, qui sortaient avec leur téléphone portable en disant « si c'est 200pg, quel est l'impact sur le chiffre d'affaires? » Je me souviens, je les ai fait sortir de la salle à la fin en disant « très bien, on vous a entendus, maintenant les scientifiques vont rédiger eux-mêmes ».

Parmi les deux-cent cinquante experts qui composent les dix comités définis, quatre seulement proviennent ainsi du milieu industriel, et onze de centres ou d'instituts techniques (souvent de soutien aux agriculteurs) : la très grande majorité provient d'instituts de recherche et d'universités.

Cette chasse aux intérêts industriels se traduit aussi dans les procédures chargées de garantir l'indépendance des experts. Le règlement intérieur impose aux experts de faire une déclaration des

¹⁵Conseil Supérieur de l'Hygiène Publique de France.

conflits d'intérêts avant chaque réunion du comité concernant les sujets à l'ordre du jour ; cette obligation reprend l'exigence d'une déclaration publique d'intérêts lors de la candidature des experts, dont les différentes rubriques sont focalisée sur les sources de lien potentiel avec des sociétés de production. Les liens et intérêts suggérés sont ainsi focalisés sur l'industrie, à l'exclusion d'autres attaches institutionnelles ou politiques. On peut par exemple s'interroger sur le type de conflit d'intérêt que représente, pour un chercheur, le fait d'être appelé à se prononcer sur les risques liés aux prions alors même qu'il travaille sur les maladies à prions et que le développement de cette spécialité dépend étroitement des crédits et de l'intérêt qui lui sont accordés : comme le résume un expert d'un comité de l'AFSSA, « l'intérêt objectif [des experts] est d'aller dans le sens du pire ».

Le circuit des saisines, défini par le règlement intérieur et précisé par les procédures qualité, dessine un partage des tâches entre personnel permanent de l'AFSSA (chargé de la veille et du secrétariat scientifiques des comités) et experts des comités, qui confirme la recherche d'une expertise « purement scientifique ». La production des avis de l'Agence est en effet marquée par la rédaction de plusieurs textes successifs. Une fois la saisine envoyée par le secrétariat scientifique aux experts, un ou deux experts sont nommés rapporteurs de la saisine et rédigent un premier texte, le rapport, qui est discuté collectivement en séance. Le secrétariat rédige alors un premier avis - avis du comité - à partir de ce rapport. Cet avis est soumis au président et au comité pour validation ou correction éventuelle. Le secrétariat rédige ensuite l'avis final, qui intègre généralement l'avis du comité de façon non littérale, et sera transmis au Directeur Général pour signature¹⁶.

Cette procédure correspond à une répartition des tâches entre le personnel permanent, chargé d'un travail de rédaction, et les experts, chargés d'un rôle de validation et de critique des textes qui leur sont soumis par les rapporteurs. Cette répartition vise à laisser aux experts le seul « challenge scientifique de haut niveau »¹⁷ :

« Dans le contre-modèle c'est les experts qui vont dans les bibliothèques chercher l'arrêté scientifique du 26 mars 73, qu'ils vont copier au JO ! »¹⁸

Il s'agit bien là encore d'une certaine façon de séparer le scientifique du non-scientifique, de purifier l'expertise des préoccupations matérielles et des activités profanes, en somme de la simple mobilisation d'un sens commun, afin de réserver aux experts des comités un travail « purement

¹⁶Si le Directeur Général désire apporter des modifications, le secrétariat scientifique doit estimer si ce sont des modifications de forme, qui sont effectuées immédiatement, ou des modifications de fond, qui sont soumises au président du comité.

¹⁷Citation d'un entretien avec un responsable de l'AFSSA.

¹⁸*Idem.*

scientifique »¹⁹.

2/ Le cadrage pro-santé publique des énoncés d'expertise : l'exemple du comité ESST (Encéphalopathies Spongiformes Subaiguës transmissibles)

La focalisation sur l'exemple d'un comité de l'AFSSA, le comité consacré aux ESST²⁰, montre que l'appropriation de leur rôle par les experts redouble, voire exacerbe, ce modèle d'expertise associant l'objectivité à une purification de tout intérêt professionnel et à un souci premier de santé publique.

Les avis rendus par ce comité ainsi que des entretiens menés avec ses membres témoignent d'un souci de maintenir « la précaution à niveau constant »²¹, selon le modèle fourni par le comité précédent consacré aux ESST, le comité Dormont²². L'épais avis du 18 février 2002 sur les petits ruminants, soulignant la plausibilité de l'hypothèse d'ESB ovine (transmission de l'ESB à l'espèce ovine) indique par exemple trois options d'action, sous-tendues par un « niveau croissant de précaution » ; d'autres avis, comme celui sur le passage à un abattage partiel des troupeaux atteints d'un cas d'ESB, montrent que les experts s'appuient généralement sur l'hypothèse du pire obtenue au terme de raisonnements statistiques. D'une façon générale, les experts semblent concevoir leur rôle en référence à une leçon tirée de l'affaire du sang contaminé, qui implique que personne ne veut pouvoir être pris en défaut d'anticipation et de prise en compte du danger :

« On a tous entre guillemets le syndrome SIDA, mais c'est aussi notre fonction. Notre fonction, comme je vous le disais, c'est de ne pas nous censurer : si on estime qu'il y a un risque pour la population, on est là pour ça, on doit dire il y a risque. » (un expert)

Cette conception d'une mission d'alerte sanitaire guide chez certains experts un très fort rejet des considérations professionnelles et économiques, au point de dénier toute légitimité à la consultation des professionnels, alors que l'AFSSA elle-même organise des réunions d'information et de consultation des professionnels :

¹⁹ On notera que les principes d'organisation de l'Agence européenne de sécurité alimentaire revendiquent une même séparation des rôles : « The scientific committees must be able to concentrate on the core task of preparing the scientific opinions. The committees will be supported by a scientific secretariat... » (*White Paper on food safety*, Commission européenne, 2000).

²⁰ La réflexion proposée s'appuie sur le cas particulier du comité consacré aux ESST : compte-tenu de la sensibilité particulière de ce sujet dans les débuts du fonctionnement de l'Agence, ce comité semble bien symboliser et exacerber le rôle de l'expertise tel que souhaite le définir l'Agence, reposant sur une conception de la scientificité comme label anti-industrie et pro-santé publique.

²¹ Citation d'un entretien avec un expert.

²² M. Barbier, A. Roy, P.-B. Joly, « Precaution as an emergent property of collective risk management: a comparative approach of BSE and GMO sagas in France ». European Sociology Association Conference, Amsterdam, 1998.

« La partie économique, c'est pas mon problème [...] Il y a des réunions organisées par l'AFSSA avec les professionnels : je n'y vais jamais. Non non, mon rôle n'est pas du tout d'être en contact avec ces filières. » (un expert)

Le comité sur les ESST manifeste ainsi une volonté d'autonomie particulière vis-à-vis de l'Agence, qui tend à exacerber un modèle de scientificité pure. Le président de l'actuel comité a par exemple exigé que l'avis du comité soit bien cité et individualisé dans l'avis final de l'Agence, à la différence de la procédure employée pour les autres comités ; d'autres entorses au droit commun, telles que l'absence du Directeur Général des séances du comité ou la négociation préalable entre secrétariat et président des questions qui seront traitées par le comité, témoignent d'une volonté de rejeter les possibles influences que peut véhiculer une Agence qui reste, selon le Président du comité, « forcément sous pression ».

On assiste ainsi à un cadrage collectif univoque des énoncés d'experts²³, qui repose sur un engagement « pro-précaution » et « anti-industrie ». Le dispositif de l'Agence, tout en organisant la collectivité de l'expertise, ne correspond pas à une conception dialectique de l'expertise où le pluralisme permettrait de confronter et d'explicitier des cadrages individuels. Si le règlement stipule l'obligation de refléter dans les avis les éventuelles divergences subsistant à l'issue des débats d'experts, la collégialité semble viser à construire en priorité un avis unique – auquel elle donne une force supplémentaire en mimant l'élaboration des énoncés scientifiques dans une communauté de chercheurs - plutôt qu'à exposer des opinions a priori différentes.

L'organisation de l'indépendance de l'expertise par l'AFSSA et le cadrage consensuel de leurs avis par les experts convergent ainsi vers une situation où les experts deviennent les défenseurs institutionnalisés de la santé publique, selon une sorte de recyclage du modèle rationnel-légal, réorienté vers la défense des intérêts de santé publique.

3/ Les limites du recyclage précautionneux du modèle rationnel-légal : l'exemple de la levée de l'embargo sur le boeuf

Le piège d'un tel dispositif d'expertise est mis à jour dans certaines situations où la décision politique souhaiterait concilier la prise en compte de la sécurité sanitaire avec d'autres considérations socio-économiques. Si l'Agence dispose de l'objectivité scientifique sous-tendant l'expression du bien général, il devient en effet particulièrement difficile pour le politique de prendre une décision qui s'écarte de l'avis dans un contexte de forte médiatisation, et donc pour

²³P. Roqueplo, *Entre savoir et décision. L'expertise scientifique*, Paris, Editions de l'INRA, 1996.

l'Agence, dont l'existence reste liée au politique, d'énoncer une évaluation qui irait à contresens des intérêts gouvernementaux. La levée de l'embargo sur le boeuf britannique en septembre 2002 a montré comment l'évaluation produite par l'AFSSA pouvait ainsi être tendue entre une exigence de fidélité à une interprétation stricte du principe de précaution, et un contexte politique orienté vers la levée de l'embargo.

A cette occasion, l'expertise était distribuée entre le comité sur les ESST, déléguant lui-même une partie de l'évaluation à un groupe de travail spécialisé en épidémiologie, et l'Agence, produisant l'avis final. L'examen détaillé des trois textes – avis du groupe de travail, du comité et de l'AFSSA²⁴- montre un subtil empilement de niveaux d'écriture qui s'autorisent chacun de l'expertise du précédent en sélectionnant certains raisonnements et modifiant légèrement la question posée. Le groupe de travail, à partir de différents scénarios, n'exclut pas que le sur risque de la viande anglaise par rapport à la viande française soit 20 fois supérieur (la fourchette estimée va de 2 à 22); pourtant, en s'appuyant sur l'avis du comité qui sélectionne le chiffre de 6, l'Agence va d'une part suggérer des options d'action plus précautionneuses que les conditions envisagées de levée de l'embargo, et d'autre part conclure que « la possibilité d'importer des viandes britanniques ne serait pas de nature à remettre en cause le niveau de sécurité actuellement garanti au consommateur en France ». Cette conclusion, qui justifiera la levée de l'embargo et sera reprise par les médias, est liée à un déplacement subtil de la question expertisée : si pour le groupe de travail et le comité, il s'agissait de comparer la dangerosité de la viande anglaise à celle de la viande « autochtone », il s'agit pour l'AFSSA de comparer la situation globale de consommation française de viande de boeuf, avec et sans viande anglaise importée ; or les importations françaises comprennent déjà des viandes d'un niveau de sécurité jugé au mieux équivalent à celui des viandes anglaises – et les troupeaux français eux-mêmes, selon une partition appropriée, comprennent des sous-populations au niveau de risque similaire.

Si une acception sévère du principe de précaution pouvait conduire à maintenir l'embargo, la situation politique ne pouvait le tolérer plus longtemps ; la résolution de cette situation grâce à une rhétorique particulièrement subtile de conciliation fondée sur un empilement d'avis d'expertise illustre le problème d'absence d'espace politique séparant la décision et l'expertise, lorsque celle-ci reste conçue sur un modèle d'objectivité dictant l'action publique selon le bien général.

Conclusion

Le système des Agences, créé en réponse aux revendications de sécurité sanitaire émergeant des

²⁴Disponibles sur le site web de l'Agence.

divers scandales dénonçant les alliances politico-industrielles et la négligence des préoccupations de santé publique, propose une organisation de l'évaluation du risque fondée sur l'autonomie et la procéduralisation de l'expertise, sous-tendant un gain d'objectivité scientifique. Ce dispositif permet de déconfisquer l'expertise des circuits ministériels classiques, de promouvoir une plus grande transparence, et de démontrer la prise en charge des intérêts de sécurité sanitaire.

L'AFSSA illustre cependant l'ambiguïté d'une mission visant simultanément une plus grande objectivité des fondements de l'action publique et une meilleure prise en compte de la sécurité sanitaire, impliquant de choisir un certain positionnement du curseur sur l'échelle de proportionnalité supposée par le principe de précaution²⁵. En excluant autant que possible les intérêts professionnels dans un modèle de purification de l'expertise, l'Agence tend à substituer à la confiscation de l'expertise par des alliances politico-industrielles une mise à disposition des capacités d'expertise pour les associations de consommateurs.

L'articulation entre science et administration que propose l'AFSSA reste ainsi inspirée du modèle français rationnel-légal de l'expertise, dans le sens où l'énoncé d'expertise reste un monopole étatique justifié par une référence au mythe latourien des « faits parlants »²⁶ : les contraintes de la nature seraient révélées au scientifique qui devient le porte-parole incontestable de la réalité pour ses concitoyens. L'externalisation de l'expertise à l'AFSSA promet moins une « mise en discussion » de l'action publique²⁷ qu'une indiscutabilité supérieure de l'action publique fondée sur la mobilisation de la science pure au service de l'Intérêt Général, risquant de continuer à occulter le moment de confrontation des intérêts et de choix politique. Cette analyse d'un recyclage précautionneux du modèle d'expertise rationnelle-légale dans l'institutionnalisation de l'AFSSA demanderait alors à être complétée par l'étude de la production d'expertise dans les autres Agences françaises afin d'être précisée et nuancée.

Bibliographie

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans l'incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

Godard O., « L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision », in O. Godard (éd.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines* ,

²⁵O. Godard, « L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision », in O. Godard (éd.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, MSH-INRA, 1997.

²⁶B. Latour, *Politiques de la nature, comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

²⁷M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans l'incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

Paris, éditions MSH-INRA, 1997.

Hirsch M., « L'expertise scientifique indépendante dans un établissement public : l'exemple de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat* n°52, 2001, pp. 427-440.

Latour B., *Politiques de la nature, comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

Lascoumes P., *La Gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Mironesco C., *Un Enjeu démocratique : le Technology Assessment. Maîtrise de la technologie aux Etats-Unis et en Europe*, Genève, Georg, 1997.

Paradeise C., « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail* n°1, 1985, pp.17-31.

Roqueplo P., *Entre savoir et décision. L'expertise scientifique*, Paris, éditions de l'INRA, 1996.

Restier-Melleray C., « Experts et expertise : le cas de la France », *Revue Française de Science Politique* n°4, 1990.