

ELISABETH RÉMY, JACQUELINE ESTADES

La réflexion sur l'expertise s'est beaucoup polarisée sur les relations entre décideurs et experts, voire entre décideurs, experts et publics. Cet article change de perspective en s'intéressant au processus d'expertise lui-même, à ce que font effectivement les acteurs s'engageant dans de tels processus. En se fondant sur le cas des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), les auteurs avancent l'idée que l'expertise est de plus en plus un acte de « traçabilité ». L'expertise prend ainsi sens comme démarche procédurale permettant aux experts de se constituer en collectif d'action efficace, crédible et légitime.

Introduction

Les situations de risque collectif mettent à l'épreuve les dispositifs d'expertise en rendant visibles des avis critiques dans l'espace public (Chateauraynaud et Tornay, 1999)¹. En effet, depuis quelques années, la multiplication des controverses autour de l'évaluation et de la gestion des risques a conduit des acteurs de la société civile à se doter de moyens d'ouverture de la boîte noire de l'expertise scientifique. Le modèle d'expertise qui se déroulait suivant un processus décisionnel centralisé avec la séparation entre l'expert savant et le « profane », s'est beaucoup complexifié, bien que l'expertise reste une composante forte de l'action publique. Dans ce contexte, il devient alors intéressant d'examiner une situation d'expertise confrontée à une forte incertitude et d'importantes pressions. C'est pourquoi nous retraçons l'activité du comité d'experts mis en place en pleine « crise de la vache folle » pour répondre aux problèmes posés par les maladies à prions¹.

On peut définir l'expertise scientifique comme le passage de l'exercice habituel d'une activité de production de connaissances à l'exercice d'une compétence qui s'exerce hors de son champ d'action ordinaire. L'objectif de l'expertise est alors de formuler des avis fondés sur un état de l'art pour répondre à des situations problématiques, sans que la production de nouveaux résultats de recherche ne soit directement recherchée. L'expertise n'est donc pas une activité technico-scientifique *stricto sensu* mais un processus par lequel se régulent des savoirs, des enjeux socio-politiques et des contraintes réglementaires (Callon et Rip, 1992).

Les recherches en sociologie des sciences qui s'attachent à décrire la façon dont les scientifiques construisent, au jour le jour, les connaissances scientifiques (Latour, 1989) conduisent à remettre en cause le primat de rationalité qu'il faut accorder aux évaluations techniques des risques (Rémy, Mallard, 2001). Souvent confronté à des questions inhabituelles, l'expert, comme peut l'être le scientifique dans sa pratique ordi-

naire, est lié à des valeurs et à des enjeux (Wynne, 1997). Ici plus qu'ailleurs, il doit s'efforcer de faire tenir ensemble des contraintes cognitives et des exigences socio-politiques, sachant que l'acte d'expertise est presque immédiatement destiné et exposé à la sphère publique.

Comme le souligne Trepos (1996), les travaux sur l'expertise ont davantage privilégié les interactions de l'expertise avec les politiques et les publics concernés (Duclos, 1992 ; Roqueplo, 1997) que les situations d'expertise en elles-mêmes. C'est précisément cette seconde dimension centrée sur l'analyse de l'acte d'expertise, que nous avons choisie d'étudier. Considérant que l'acte d'expertise consiste à fabriquer des énoncés qui doivent à la fois réduire l'incertitude et encadrer les débats sur des sujets complexes et/ou conflictuels, nous étudions cet acte à partir des règles et des procédures d'écriture édictées par les experts pour produire leurs avis. Nous ne séparons pas la production de ces énoncés du cadre de justification dans lequel s'inscrit l'action publique et nous montrons que les experts prennent également en compte, dans la rédaction de ces avis, les effets possibles de leurs actes sur le contexte socio-politique, en anticipant certains usages cognitifs et politiques qui pourraient en être faits.

ELISABETH RÉMY

Sociologue,
Inra UMR Sad-APT,
16 rue Claude Bernard,
75231 Paris cedex 05, France
elisabeth.remy@inapg.inra.fr

JACQUELINE ESTADES,

Sociologue,
Inra / ESR Grenoble, université
Pierre Mendès-France, BP 47,
38040 Grenoble cedex, France
estades@grenoble.inra.fr

Abstract – On the track of the expert. The collective risk situations put the settings of expertise to the test. In this paper, we study the activity of the french interministerial committee called for answering the problems caused by the bovine spongiform encephalopathy. The analyse of the activity of expertise is focused on the rules and the procedures mobilized by the experts to produce their advices, without separating their production from the framewok of justification of the governmental action. We show how this committee formed a collective producer of documents in order to leave traces of the way he carries out his mission, and particularly his relationships with his administrative supervision through a game of written questions and answers. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

expertise / uncertainty / prion / collective risk / legitimacy / tracability

¹ Précisons que ce texte prend appui sur une communication présentée au colloque Risques collectifs et situations de crise, bilan et perspectives, 7-9 février 2001, CNRS, Paris (Rémy et Estades, 2001).

² Entre le 26 avril 1996 et le 15 septembre 1997, les pouvoirs publics ont adressé 83 questions écrites au comité interministériel sur les ESST, dit comité Dormont du nom de son président.

Dans la présentation de ce cas, nous ne considérons que la période 1996-1998 car, après la loi de juillet 1998, la constitution d'une expertise sur les ESST sera réévaluée dans le cadre des missions de l'Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire (AFSSA).

³ Dans un précédent travail, nous avons montré différentes formes de traçabilité de l'acte d'expertise qui apparaissent, sinon distinctes du moins prédominantes : une traçabilité des hypothèses comme dans le cas du comité Sugier mis en place à la Hague, suite à l'affaire de J.-F. Viel annonçant une possible recrudescence de leucémies aux alentours de l'usine de retraitement de la Hague ; une traçabilité des données produites sous contrainte de visibilité comme dans le cas de Natura 2000 où l'expertise est partagée entre de multiples acteurs (Rémy, 2001 ; Rémy et Estades, à paraître).

⁴ Philippe Vasseur, ministre de l'Agriculture. François d'Aubert, secrétaire d'État à la Recherche. Hervé Gaymard, secrétaire d'État à la Santé.

⁵ Lettre de mission adressée au docteur Dominique Dormont, président du comité. Ce comité est placé sous la tutelle conjointe de trois départements ministériels, DGAL (Direction générale de l'alimentation du ministère de l'Agriculture), DGS (Direction générale de la santé du secrétariat d'État à la Santé) et DGRT (Direction générale de la recherche et de la technologie du ministère de la Recherche), auxquels viendra s'adjoindre la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du ministère de l'Économie).

Comment avons-nous travaillé sur le plan pratique ? Nous n'avons pas eu accès aux divers brouillons qui ont donné lieu aux différents avis émis par le comité interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) et qui auraient permis d'analyser plus finement les arbitrages opérés par les experts. Néanmoins, nous avons pu retracer ce travail d'écriture en examinant le jeu important de questions/réponses² qui s'est instauré entre les organismes de tutelle et le comité. Les modalités de fonctionnement de celui-ci et l'analyse de certaines questions ont été approfondies par des entretiens auprès des divers experts concernés.

En se focalisant sur ces écrits, le fil directeur de ce papier est de démontrer que l'acte d'expertise procède d'une démarche de traçabilité qui participe au fondement de la légitimité des spécialistes convoqués au titre d'experts. La notion de traçabilité est très usitée aujourd'hui dans le domaine de la sécurité sanitaire comme une méthodologie pour la construction d'une démarche qualité (Torny, 1998 ; Setbon, 2000). Celle-ci suppose de pouvoir reconstituer des réseaux de production et de circulation qui engagent des objets, des procédés et des personnes. Transposée sur notre cas, cette notion vise à décrire les modalités de traçage de l'acte d'expertise pour répondre à la question suivante : que s'agit-il de tracer et quels sont les enjeux misés par les experts dans la construction de cette traçabilité ? Notre objectif est de montrer que le comité s'est constitué en collectif producteur « d'écrits d'action » (Fraenkel, 1995), en laissant volontairement des traces de ses actes non seulement vis-à-vis d'acteurs extérieurs mais aussi en interne afin de réaliser une expertise collective.

Pour cela, notre texte vise trois objectifs : décrire les modalités de convocation du comité d'experts et les conditions d'exercice de son magistère dans une situation où il n'existe pas d'expertise instituée sur le problème à traiter ; décrire cette traçabilité³ qui s'attache à rendre visibles les formes et les contenus des relations que les experts établissent avec leur entourage ; montrer en conclusion que les traces produites par les experts dans l'effectivité de leur mission sont des actes destinés à conforter leur autorité (Memmi, 1989) dans une situation de forte incertitude. La forme de traçabilité que nous allons décrire permet alors de suivre le rôle de l'expert et le fonctionnement du comité à travers un processus d'identification, de mémorisation et d'auto-protection de l'acte d'expertise.

Se saisir d'une mission

Convoquer une expertise sur les ESST

Mis en place en pleine crise de la « vache folle », le Comité interministériel sur les ESST joue un rôle essentiel dans le dispositif de gestion de cette crise. Bien que le problème soit connu depuis 1986 (première description de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en Grande-Bretagne), les décideurs et les médias ne se mobilisent qu'après la déclaration du ministre de la Santé britannique, Stephen Dorell, le 20 mars 1996, à propos de l'apparition de plusieurs cas de nouveau

variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (v-MCJ) liés à une possible transmission de l'ESB à l'homme. Face au choc produit par cette information et face à l'ampleur de l'incertitude sur l'ESB, la décision publique s'est trouvée dans l'impossibilité de puiser des ressources dans une population constituée d'experts. Dans ce contexte, la vitesse de réaction des divers responsables est primordiale et répond à plusieurs objectifs : mettre rapidement en cohérence une série d'actions et de décisions susceptibles de minimiser les risques en termes de santé humaine ; rassurer les citoyens-consommateurs quant à la capacité des institutions à garantir la sécurité des aliments ; enfin redonner confiance dans la qualité de la viande bovine (Estades et al., 2001).

Le Premier ministre qui pilote le dossier ESST, donne deux consignes aux ministères mobilisés pour gérer la situation de crise : suivre les recommandations des experts convoqués et ne pas afficher de considérations économiques liées au coût éventuel de certaines mesures (Joly et al., 1998). Une lettre de mission co-signée par trois ministres⁴, instaure officiellement le 17 avril 1996, « un comité d'experts de veille scientifique, médicale, et technique sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles et les prions... composé de vingt-quatre personnalités couvrant l'ensemble du champ scientifique, médical, santé publique et vétérinaire »⁵. On retrouve, à la même table, via la co-signature, les « décideurs » de la santé humaine et animale et ceux de la recherche scientifique. Ce schéma organisationnel nous est présenté par l'un des responsables d'une Direction générale comme une relative nouveauté pour les pouvoirs publics en contraignant les administrations à renégocier leurs partages de prérogatives et de domaines de compétence : « ce Comité devait permettre la gestion de crise, de façon à ce qu'il y ait une sorte d'arbitrage interministériel qui se fasse tout de suite et que cela ne soit pas le seul jeu des services ».

Le comité, composé de vingt-quatre chercheurs ne comporte aucun acteur économique, ni porte-parole de la société civile. Sa composition ne favorise ni une discipline ni un organisme, compte tenu de la taille restreinte de la communauté scientifique française dans ce domaine et de sa distribution dans les différentes institutions nationales de recherche. Le choix de mobiliser l'ensemble de la communauté scientifique disponible, permet également de canaliser les controverses et d'afficher une volonté de tenir compte des différents points de vue susceptibles d'éclairer la décision publique. La présidence du comité est confiée à Dominique Dormont qui, en juin 1992, avait remis, à la demande du ministère de la Recherche, un rapport dans lequel il soulignait trois points essentiels méritant l'attention et la vigilance des pouvoirs publics au titre de la précaution : les connaissances sur les ESST sont encore très partielles ; l'hypothèse de transmission de l'ESB à l'homme ne doit pas être écartée ; la recherche française reste très marginale et insuffisamment soutenue dans ce domaine.

Ce rapport ne sera pas suivi de mesures attestant d'une reconnaissance de l'ESB comme problème potentiel relevant de la santé publique. Mais en pleine crise de la « vache folle », l'intervention publique doit

agir vite et le comité se voit mandaté pour une triple mission : produire des avis pour éclairer la décision publique, assurer une veille scientifique, élaborer un programme national de recherche sur les ESST. On lui demande d'assurer « une mise à jour permanente des connaissances, la fourniture d'éléments destinés à orienter nos décisions en matière sanitaire tant dans le domaine animal que vis-à-vis de la santé humaine, la proposition dans les meilleurs délais d'un programme de recherche inter-organismes visant notamment à caractériser le facteur de transmissibilité, à préciser la physiopathologie de la maladie, à mettre au point un test diagnostique, à préciser les modes de transmission et à explorer des outils pharmacologiques, et ouvrant le champ de ces recherches par une approche multidisciplinaire »⁶. Le comité est donc convoqué à la fois pour une mission d'aide à la décision et de programmation de la recherche. Dans le cas présent et à l'inverse de la pratique habituelle, on voit bien que l'expertise n'est pas en mesure de sélectionner des éléments disponibles dans un corpus de savoir stabilisé pour répondre aux pouvoirs publics. Elle devient au contraire une opportunité pour initier et promouvoir des recherches susceptibles de fournir les connaissances permettant d'éclairer la décision, alors qu'habituellement l'expertise peut apporter une aide en puisant dans un corpus de savoir stabilisé.

Se doter d'une « philosophie » d'action

Sur l'évaluation des risques liés aux ESST, les tutelles n'ont pu solliciter que des chercheurs relativement novices en la matière⁷. Cette mission nouvelle qui, en des temps plus calmes, aurait pu être vécue comme un honneur, s'avère lourde de responsabilités et face à ce commanditaire exigeant et pressé, les experts doivent légitimer leur rôle et moduler leur engagement. Le président du comité le fait publiquement en novembre 1996 à l'occasion du colloque du cinquantenaire de l'Inra⁸ réunissant chercheurs, administrateurs de la recherche et décideurs des politiques de recherche. Il y précise ce que peut et doit être une « bonne » expertise scientifique⁹ : tout d'abord, l'expertise est définie en référence à une compétence spécifique, à une forme d'organisation collective et à une méthode de travail pluridisciplinaire ; l'expertise est associée à une situation qui ne peut être que temporaire pour un chercheur, sous peine de disqualification pour lui et pour l'expertise ; l'expert doit se doter d'une rhétorique pédagogique pour rendre des avis clairs et concis que l'on doit toujours pouvoir distinguer de la décision ; la qualité d'un expert se juge à la valeur de son travail scientifique puis à sa présence réelle au laboratoire, et enfin à son indépendance financière. À demi-mots, cette auto-définition cherche à se démarquer du brouillage des frontières entre recommandation et décision que produit l'expertise « professionnelle » installée dans le huis clos des cabinets ministériels et des administrations centrales (Restier-Melleray, 1990).

Après sa nomination officielle, le premier acte du comité sera de s'auto-saisir le 8 mai 1996 et d'adresser, après de longues et vives discussions internes, un texte écrit aux Directions générales pour préciser «

sa philosophie en matière de précaution » et afficher explicitement « ses convictions scientifiques »¹⁰ : « Dans ce contexte d'incertitude, le principe de précaution implique que, dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé publique, l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine soit considéré comme transmissible à l'homme »¹¹. L'enjeu, pour le comité, est d'affirmer une volonté de transparence de l'information et de solliciter un engagement de la part des pouvoirs publics à mettre en œuvre tous les moyens scientifiques nécessaires pour réduire l'incertitude. Par cette auto-saisine, le comité borne l'exercice de son expertise dans les strictes limites de ses compétences scientifiques et cherche à obtenir des allocations de ressource pour mener à bien les recherches qu'il envisage.

À la lecture des textes fondateurs du comité (lettre de mission, auto-définition de l'expertise, auto-saisine), on comprend que la convocation interministérielle de l'expertise s'est moins opérée au nom de la production de connaissances puisqu'elles étaient extrêmement réduites, qu'au souci de ne pas reproduire le scénario de l'affaire du sang contaminé¹². D'une part, le statut interministériel du comité vise à indiquer que la prise en compte du risque lié à l'ESB a su dépasser les clivages traditionnels des administrations qui bloquent parfois la prise de décisions ou leur application ; d'autre part, en l'absence de porte-parole d'intérêts marchands¹³ au sein du comité, le gouvernement cherche à mettre en évidence que l'analyse de la gestion des risques n'est pas assujettie à des considérations économiques mais qu'elle est, au contraire, déléguée à un comité d'experts « au-dessus de tout soupçon ».

En l'absence d'une expertise instituée sur les maladies à prions, et sans grande expérience antérieure de participation à ce type d'instances, les experts du comité sur les ESST doivent construire les conditions d'exercice de leur magistère. Ils « se font auteurs de leur propre fonction et des règles du jeu destinées à l'encadrer » (Memmi, 1996). Ils tentent alors de réduire les incertitudes portant sur la nature et les modes de transmission de l'agent pathogène dans un contexte marqué par l'absence de vision claire des scénarios décisionnels. Face à cette double contrainte, les experts se dotent de moyens pour laisser une trace de leurs relations avec les tutelles, conformément à la définition qu'ils se sont donnée de la précaution (Estades et Rémy, 2002). C'est essentiellement par le biais de procédures d'écriture que les experts ont délimité leur activité en interne aussi bien qu'en externe vis-à-vis de leurs commanditaires et destinataires.

Sauvegarder des traces

L'analyse de la situation d'expertise étudiée montre que les experts, en passant à l'acte, prennent des garanties afin qu'il soit impossible de leur imputer autre chose que ce qu'ils ont écrit. C'est à travers un jeu de questions-réponses écrites que les experts ont construit des modalités de traçage de leur activité. Le comité s'affirme ainsi en collectif de travail (Cochoy et al., 1998) rendant possible un retour sur l'exercice de son mandat, comme nous allons le voir maintenant.

⁶ Lettre de mission du 17/04/1996.

⁷ Seul l'un des membres du comité avait participé à une commission de spécialistes de santé animale au niveau européen.

⁸ « La recherche agronomique européenne dans le monde du 21^e siècle. Quelle innovation pour l'alimentation, l'agriculture et le cadre de vie ? ». Colloque du cinquantenaire de l'Inra. Palais de l'Europe. Strasbourg, 28/29 novembre 1996. Éditions Inra, Paris, 1997.

⁹ Extraits de la communication de D. Dormont à l'atelier « Recherche et société : expertise scientifique et décision publique » du colloque du cinquantenaire de l'Inra. Strasbourg 28/29 novembre 1996.

¹⁰ Extraits d'entretiens de membres du comité.

¹¹ Avis du 9 mai 1996 du comité sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles et les prions. Extrait et conclusion du président du comité, D. Dormont.

¹² Comme le souligne M-A. Hermitte, par rapport à d'autres situations antérieures de risque, ce qui est nouveau avec l'affaire du sang contaminé, « c'est la circulation des informations entre les milieux scientifiques, les médias et le grand public, le sentiment de fragilité qui résulte de l'accumulation des catastrophes dans la mémoire collective » (1996, p. 342).

¹³ Toutefois, certains experts scientifiques dans leur activité professionnelle sont en relation avec les éleveurs pour leur travaux de recherche et leurs expérimentations, et partant pourront avancer dans les discussions des arguments économiques émanant des acteurs des filières économiques concernées par la crise.

Écrire pour tracer l'acte d'expertise

Le comité a opté pour des procédures permettant d'assurer la traçabilité de sa relation avec les tutelles, en se dotant de règles de travail destinées à maintenir celles-ci à distance. Ces règles se sont construites au cours des premières séances. La règle de l'exclusivité de la communication écrite dicte le mode de communication avec les tutelles. Le comité ne fournira que des réponses écrites à des questions écrites émanant des directions générales. Le choix d'un mode épistolaire de communication répond à un souci de précision scientifique s'inscrivant dans une démarche normative. Symétriquement, les pouvoirs publics rédigent plus finement les questions adressées aux experts et peuvent attester, à l'aune des questions qu'ils (se) posent en amont et en aval de leur production réglementaire, de leur souci de contenir les risques liés à l'ESB. Les deux parties prenantes, l'expert et son commanditaire, disposent avec l'écrit non seulement d'un outil de travail exigeant, mais aussi de traces de leur production respective, ce qui leur donne des possibilités de *feed-back* en cas de nécessité ou de litige.

Les procédures d'écriture du comité ont été définies collectivement pour satisfaire deux objectifs : se donner des conditions efficaces de rédaction pour répondre dans les plus brefs délais aux questions des directions générales, à partir de l'information scientifique la plus large possible ; se construire une stratégie d'écriture de telle sorte que les réponses ne puissent être manipulées par les médias ou les décideurs au gré de la montée de la crise. Les membres du comité ont clairement senti le double enjeu que représentent la forme et le contenu de leurs réponses : la protection de leur crédibilité d'experts scientifiques et la régulation de leur engagement dans le processus de décision.

Pour faire valoir ces enjeux de crédibilité et d'autonomie d'action, le processus de réponse à une question s'est traduit par une démarche en quatre étapes associant une première écriture par des spécialistes, des étapes de réécriture et relecture collective, de vérification, puis d'enregistrement de l'acte d'expertise :

- le président organise la division des tâches pour répondre aux questions écrites adressées au comité et désigne un petit groupe de trois à quatre personnes, choisies en fonction de leur proximité de compétences avec la question posée, pour rédiger une première version de la réponse écrite ;
- la rédaction de la première version de la réponse circule par courrier électronique pour une écriture itérative à plusieurs mains ;
- une lecture collective de la première version écrite par le groupe désigné, est faite en comité complet. Le texte est lu ligne à ligne. Les discussions et modifications portent essentiellement sur l'interprétation et les limites des connaissances scientifiques disponibles ; ensuite sur les utilisations politiques ou médiatiques susceptibles d'être faites de tel ou tel énoncé ;
- un texte final est adopté et organisé de façon à faire précéder chaque réponse écrite du rappel de la question posée. Les réponses différées ou refusées sont justifiées par des raisons de limites informationnelles ou de débordement du domaine de compétence du comité d'experts.

¹⁴ Lettre d'accompagnement des questions écrites du 26/04/1996, cosignée par les DGAL, DGS et DGCCRF.

En adoptant la règle de communication exclusivement écrite, le comité se donne aussi les moyens de revenir à la source de ses actes. L'écrit permet alors de justifier chacune de ses prises de position et de poser les limites de sa responsabilité.

Afficher une attitude prudente face aux demandes de certitudes

Par ces modalités d'écriture, les experts s'efforcent de se maintenir à bonne distance des commanditaires de l'expertise. Le premier échange de questions-réponses entre le comité et ses tutelles souligne bien le décalage existant entre la pression pesant sur les pouvoirs publics avides d'obtenir des réponses et la volonté du comité de résister à cette pression en mettant en évidence la faiblesse des connaissances avérées. Un premier ensemble de 16 questions adressées au comité le 26 avril « de manière à ce que le Gouvernement puisse prendre ses décisions en toute connaissance de causes »¹⁴ balaye un large champ de préoccupations qui recouvre un état des connaissances sur la protéine prion, les modes de transmission de l'ESB, le risque de transmission à l'homme, les méthodes de détection, les conditions d'inactivation de l'agent pathogène, la pertinence des normes de l'OMS en matière de classification des produits à risque, les résultats des études épidémiologiques britanniques disponibles. Ces questions, dans leur énoncé même, sollicitent des certitudes et des échéances en matière de contentions du risque sanitaire et alimentaire (*encadré 1*).

Le comité, dans un rapport envoyé le 23 mai 1996 et structuré par le rappel des questions posées, ne se dérobe pas à la demande de certitudes. Cependant, dans la continuité de son acte fondateur revendiquant d'agir avec précaution, il s'attache surtout à souligner l'étendue de l'incertitude. Les « certitudes » concernant l'agent de transmission, requalifié d'agent transmissible non conventionnel (ATNC), sont présentées à partir des données sur les transmissions expérimentales intra et inter-espèces réalisées en laboratoire : « ces faits sont très bien établis et documentés par de nombreuses publications scientifiques ». Par contre, l'explication de la cause de la maladie par le « prion » est présentée comme une hypothèse robuste mais non

Encadré 1. Les premières questions adressées au comité : des demandes de certitudes et d'échéances.

« Modes de transmission du prion : quelles sont les certitudes ? [...] Quel degré de certitude a-t-on que les farines de viandes et d'os constituent le seul facteur de transmission ? [...] »

« Quelles études sont actuellement menées pour confirmer ou infirmer l'hypothèse de transmission à l'homme de l'ESB ? Dans quel délai peut-on espérer avoir une réponse à cette question ? [...] »

« Existe-t-il en France ou ailleurs, des équipes qui travaillent sur la mise au point de tests sur l'animal vivant ? Si oui, que sait-on de leur travaux ? Dans quel délai peuvent-ils aboutir ? »

exclusive : « Le rôle joué par la PrP dans la transmission des encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST) est central : la PrP de l'individu normal (PrP cellulaire ou PrP-c) règle la susceptibilité individuelle à l'infection par les ATNC, conditionne le phénomène de la barrière d'espèce, et la PrP qui s'accumule chez l'individu infecté (PrP résistante à la protéinase K, PrP-res) est très probablement intimement associée à l'agent, voire l'un de ses composants essentiels ou son composant unique »¹⁵. Le comité fait preuve de la même prudence en matière de pronostic sur les échances de résultats concernant les modes de transmission : « La combinaison des études menées chez les animaux transgéniques et de celles effectuées avec les animaux syngéniques devrait permettre de disposer d'informations dans les deux années à venir. Il faut cependant rappeler que, dans ces deux approches expérimentales, seuls les résultats positifs permettront de conclure formellement »¹⁶.

Pour répondre aux enjeux scientifiques et aux préoccupations de santé publique, les réponses du comité mettent particulièrement l'accent sur l'importance de combler ces lacunes par la recherche. Ce faisant, le comité structure sa méthodologie de travail autour d'un objectif d'approfondissement d'un large champ d'hypothèses scientifiques, comme l'illustre très bien l'échange suivant (encadré 2).

L'adoption de cette posture réservée et prudente permet alors au comité de produire des énoncés d'une « seule voix », indépendamment des spécificités disciplinaires de ses membres et des concurrences susceptibles d'en découler. Ce premier rapport collectif a donc un intérêt stratégique pour le comité. Il conforte sa crédibilité vis-à-vis du champ scientifique des ESST trop longtemps marginalisé en France et stabilise des apprentissages ou des manières d'être expert dans un contexte de gestion urgente d'un risque sanitaire. Comme le souligne Hatchuel (1994), en situation de forte incertitude, l'apprentissage collectif se réalise grâce à des dispositifs favorisant la compilation des savoirs et la construction de règles pour guider l'action dans un sens collectif.

Réguler son engagement vis-à-vis des tutelles et des médias

Le comité pose également les limites de ses actes vis-à-vis des tutelles et des médias et délimite ce qu'il estime ne relever que de sa compétence et de sa responsabilité, comme l'exprime la réponse suivante (encadré 3).

De plus, le comité sait qu'il doit se prémunir contre des enrôlements abusifs pour éviter de se retrouver dans la situation délicate, comme celle que peuvent provoquer les propos d'un ministre disant ne faire que suivre, à la lettre, l'avis des experts. Donner à voir que l'on suit fidèlement les recommandations de comités d'experts indépendants au nom du principe de précaution, sera en effet la posture affichée dans les médias par le gouvernement français. Les articles publiés dans *Le Monde*, essentiellement sous la plume de Jean-Yves Nau, pendant la période aiguë de la crise sont l'illustration manifeste de cet affichage d'une soumission des décideurs aux avis des experts : « Dans l'entourage de

Encadré 2. Ouvrir le champ des hypothèses.

Question : « Les volailles, les poissons, les porcs consomment encore des farines d'origine animale. Etant donné les connaissances acquises, faut-il envisager de supprimer les farines et les produits élaborés à partir des tissus et lesquels, dans l'alimentation de l'ensemble des animaux ? »

Réponse : « Le comité souhaite différer sa réponse, compte tenu de la complexité de la question posée et des hypothèses scientifiques qu'elle amène à envisager. »

Encadré 3. Poser les limites de son engagement.

Question : « Y a-t-il possibilité de mettre au point, comme cela a été fait pour la gélatine elle-même, un procédé utilisable par les laboratoires de contrôle qui permette de vérifier, sur les produits transformés (biscuits, confiseries, desserts lactés...), que le mode d'obtention de la gélatine et des suifs respecte bien les mesures ci-dessus décrites ? »

Réponse : « Le Comité est incompetent pour répondre à cette question technique qui ne concerne pas les ATNC. »

Encadré 4. « Vache folle : les experts français avaient alerté le gouvernement sur les risques de transmission. Un rapport confidentiel lui avait été remis le 9 mai. »

Jean-Yves Nau, *Le Monde*, 08/06/1996 (extraits).

« [...] Ainsi, donc, en dépit de toutes les garanties de transparence affichées par le gouvernement, l'avis des experts français daté du 9 mai est resté 'bloqué' en haut lieu durant un mois et il ne devait pas être rendu public. Plusieurs des membres du comité Dormont s'inquiétaient, ces dernières semaines de la non-diffusion de ce document. Ce dernier a-t-il été jugé trop alarmiste pour être rendu public à un moment où Paris s'engageait dans d'intenses tractations avec Londres et à Bruxelles ? Si, comme tout le laisse à penser, tel a été le cas, l'effet produit n'en est que plus désastreux. Une telle attitude n'est pas de nature à rassurer quant à la manière dont le gouvernement gère politiquement cette crise ».

Monsieur Vasseur, on indique que les décisions politiques ne seront prises qu'au vu des conclusions scientifiques formulées par l'Organisation mondiale de la santé, l'Office international des épizooties, le comité scientifique vétérinaire de l'Union européenne et le nouveau comité présidé par le docteur Dormont » (Jean-Yves Nau, *Le Monde* du 03/06/1996).

Cet effet d'annonce ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics vont jouer la transparence en diffusant les recommandations des experts, puisque le premier avis¹⁷ ne fera l'objet d'une publication intégrale que le mois suivant. Celle-ci sera alors accompagnée d'un article polémique provoqué par la rétention de cet avis au niveau gouvernemental (encadré 4).

¹⁵ Extrait de la réponse du comité du 23/05/1996.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Avis rendu par le comité sur le mode de l'auto-saisine le 9 mai 1996.

Encadré 5. « Les gélatines britanniques resteront interdites, assure le Directeur général de la santé. »

(Jean Yves Nau, *Le Monde*, 10/06/1996).

« Il y eut d'abord la révélation dans nos éditions du 8 juin de l'existence d'un document confidentiel daté du 9 mai et remis au gouvernement par le docteur Dominique Dormont, président du comité des experts français. [...] Il y eut ensuite la diffusion organisée par le gouvernement de la réponse des experts français aux différentes questions qui leur étaient posées par les trois ministères (Santé, Agriculture, Recherche) ayant à gérer depuis deux mois la crise de la vache folle. Ces experts accordent 'un énorme crédit' à l'hypothèse d'une transmission possible de la maladie à l'homme. Il y eut enfin les déclarations du professeur Girard, directeur général de la santé. Ce dernier a notamment indiqué que la Grande-Bretagne ne remplissait pas actuellement les conditions de traitement et de contrôle qui, en toute hypothèse, permettraient d'autoriser la levée partielle de l'embargo frappant les produits dérivés des bovins britanniques. [...] Le directeur général de la santé reprenait ainsi à son compte l'avis du comité des experts présidé par le docteur Dormont. [...] Ce comité avait remis ses réponses le 23 mai.

Au chapitre de la gélatine, il rappelait d'abord que, dans les cas de tremblante du mouton (affection voisine de la maladie de la vache folle), l'agent infectieux avait pu être isolé, à de très faibles titres, à partir de la moelle osseuse des animaux. [...] Il estime en conséquence que 'la fabrication de gélatines utilisées pour une administration par voie orale à l'homme ne devrait pas dériver de bovins qui auraient pu être contaminés par l'agent de l'ESB. Dans l'état actuel des connaissances, ceci inclut les bovins élevés en Grande-Bretagne ainsi que, pour les autres pays, les bovins appartenant aux cheptels qui ont été confrontés aux risques de contamination par des farines infectées'.

Face à cette critique, les pouvoirs publics vont réajuster la mise en visibilité de leur chronologie d'action en montrant une linéarité dans le processus décisionnel qui accorde aux experts l'antériorité systématique de la décision : on ne décidera rien sans leurs conseils et on s'arrangera pour que la presse s'en fasse l'écho (*encadré 5*).

Comme on peut le lire dans cet article, les recommandations des experts portent sur des normes de sécurité sanitaire concernant les gélatines et non directement sur la décision de lever ou de maintenir un embargo. Or, la décision publique se mettra en scène sur cette affaire en posant en amont de son action réglementaire une incitation émanant des experts. Les pouvoirs publics, pour rétablir et consolider une confiance dans leur capacité à contenir le risque, miseront sur cette stratégie de communication qui restera

Encadré 6. Extrait du point presse du 09/02/1998 de M. L. Le Penec, ministre de l'Agriculture.

« ...sur la base des avis rendus par le comité Dormont, la France a adopté depuis 1996 les dispositions sanitaires suivantes : [...]

La France est le seul pays de l'Union européenne, avec le Royaume-Uni, à appliquer ce triple niveau de protection. [...]

La position du gouvernement français a toujours été, jusqu'à présent, de prendre en compte les avis émis par le Comité Interministériel sur les ESST présidé par le professeur Dormont.

Ce dernier a considéré que le système préconisé par la décision communautaire de 1996 n'était pas de nature à éliminer tous les risques. [...]

C'est pourquoi le précédent gouvernement avait décidé de ne pas se conformer à la décision de 1996, concernant le traitement des farines considérant que les mesures prises en France sur les préconisations du comité Dormont étaient plus sûres [...].»

une constante de leur ligne d'action dans les années suivantes, même en face de menaces de sanction de la part de la Cour de justice européenne et indépendamment des changements de gouvernement.

De son côté, le comité qui s'est toujours méfié des usages médiatiques de ses avis, a cherché à les anticiper. Les documents que nous avons collectés au cours de notre enquête témoignent de la justesse de ce danger que les experts avaient bien pressenti. En effet, les membres du gouvernement et les administrations centrales n'hésiteront pas à rendre visibles les avis écrits du comité dans les médias (*encadré 6*).

La mise en visibilité, de la part des membres du gouvernement et des administrations centrales, du poids prépondérant des avis émanant du comité sur la prise de décision, se répercute également au niveau de la communication interne des services des ministères. Ainsi un document de travail élaboré à la DGAL et destiné aux services concernés, est structuré sur le même mode de diffusion de l'information : le rappel des mesures réglementaires est précédé des dates et des contenus des avis du comité de façon à mettre en valeur un enchaînement logique et chronologique entre les avis et les mesures réglementaires. À chaque avis, sa mesure correspondante (*encadré 7*).

L'expertise développée par le comité interministériel sur les ESST s'appuie donc sur l'établissement de procédures d'écriture qui lui permettent de produire et de garder des traces de ses relations avec son environnement (tutelles, médias). Ne rendre que des avis écrits en réponse à des questions écrites lui permet de se prémunir de certains enrôlements ou d'éventuelles mises en accusation. Cette traçabilité par l'écrit comporte donc une dimension socio-politique importante car elle redéfinit la relation entre le décideur et l'expert et limite la prolifération des débats, comme en témoigne la non-contestation du comité par les médias ou les associations de consommateurs durant toute la période de la crise.

Encadré 7. Extrait du « Tableau de correspondance entre les recommandations du comité interministériel sur les ESST et les mesures de précaution appliquées en France à l'égard du risque lié à ces agents pathogènes non conventionnels ».

Référence de l'avis	Recommandations	Mesures prises et références des textes
23 mai 1996	1. Des mesures de précaution doivent être prises vis-à-vis des petits ruminants puisque la tremblante et l'ESB ne sont pas discernables chez les ovins.	1.1. Interdiction d'introduire en France des farines de viandes provenant du Royaume-Uni (RU) (avis aux importateurs au JORF du 13/08/1989). 1.2. Interdiction de l'emploi des farines de mammifères dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés à tous les ruminants (décision 94/381/CE du 27/06/1994 transposée par l'arrêté du 20/12/1994). La France avait établi cette interdiction pour les bovins dès 1990 (arrêté du 24/06/1990). 1.3. Interdiction d'utiliser des tissus à risque spécifiés de bovins et d'ovins dans les compléments alimentaires et les produits destinés à l'alimentation infantile (arrêté du 31/07/1992 pris pour un an ; actuellement le texte réglementaire en vigueur est le décret du 10/4/1996). 1.4. La tremblante des ovins et caprins devient une maladie réputée légalement contagieuse (décret n° 96-528 du 14/06/1996). [...]

¹⁸ M. Callon distingue trois modèles de démocratie technique pour mesurer le degré d'implication des profanes au processus de décision : celui de l'instruction publique où le public est supposé ignorant et doit être éduqué, celui du débat public où l'ouverture d'espaces de discussions permet d'enrichir le savoir des experts, et celui de la « co-production » où les savoirs standardisés et les connaissances locales fondent la recherche de la réalisation « d'un bien commun ».

Conclusion

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser en commençant ce travail, la réunion des spécialistes sur les ESST au sein du comité, les modalités de travail, le refus de polémiquer avec d'autres comités, la non-représentation des « profanes » dans le cercle de l'expertise dessinent une forme d'organisation de l'expertise proche du modèle de l'instruction publique développé par M. Callon¹⁸ (1998). En effet, le comité sur les ESST a façonné une déontologie de l'expertise qui reste avant tout l'affaire d'une arène de spécialistes qui informe et communique sur sa pratique et ses résultats, mais qui demeure attachée à la croyance que l'évaluation des risques ne peut résulter que de « toujours plus de science »¹⁹.

Au terme de cette analyse, on remarque que les écrits qui sont produits et circulent au niveau intra-comité et en direction de ses tutelles peuvent se ranger dans la catégorie des « écrits d'action » dans la mesure où ils accompagnent le processus de fonctionnement du comité comme collectif d'action efficace et compétent. Ces « écrits d'action », visent à produire des traces et assurent plusieurs fonctions (Fraenkel, 1995) : une fonction d'enregistrement d'informations, une fonction descriptive des objets et des méthodes, une fonction d'assignation des personnes à des rôles et une fonction performative d'organisation et de mémorisation de l'action. Le recours à l'écriture a donc bien contribué à la traçabilité de l'acte d'expertise, permettant de concilier des enjeux méthodologiques et des enjeux de légitimité

dans la mesure où, sur certains points, le comité peut compenser par des procédures l'insuffisance des connaissances dont il dispose.

Les procédures d'écriture adoptées par cette situation d'expertise mettent en visibilité l'exercice de compétences disciplinaires sur les ESST. Dans le contexte d'incertitude et de tension dans lequel ils évoluent, les experts doivent prouver que leurs avis peuvent faire référence et être crédibles. Ces écrits d'action ont également vocation à faire coopérer les experts à l'intérieur du comité. L'expertise se fait alors collective, car « la performance de l'expert n'est pas donnée de fait par le mandat, mais se constitue collectivement au sein du comité » (Roy, 2001, p. 6). On pourrait dire que la dimension réflexive des textes du comité porte sur le fait que pour donner leur avis les experts agencent, par l'écrit, l'organisation nécessaire à la production de ces avis (code de l'expert, déontologie, modalités de travail). Dans ce cas, la réalisation de traces n'est pertinente que si elle garantit la prise en compte des divers intérêts en présence à poursuivre cette entreprise commune (Star et Griesemer, 1989). Ce sont ensuite les résultats de cette pratique que l'on affiche à l'extérieur. Enfin, on peut remarquer que le traçage des éléments d'une démarche, étape par étape, et la mémorisation de ces différentes étapes représentent la pratique ordinaire de l'activité scientifique. Ce qui change dans les situations d'expertise, c'est que cette traçabilité porte sur des questions différentes et s'exerce sous contrainte de visibilité.

Tracer par l'écrit la façon d'élaborer leurs avis est d'autant plus important pour les experts que la reprise

¹⁹ Ce qui rejoint aussi le modèle de la « science confinée » développé par Callon, Lascoumes et Barthe (2001). Plus généralement, le recours aux experts peut empêcher l'approfondissement de la « démocratie technique » puisque ce sont eux qui assurent la problématisation des questions, l'exploration des mondes possibles et le lien entre science et politique. Toutefois, pour l'analyse d'une autre situation d'expertise alliant spécialistes et « citoyens avisés », on pourra aussi se reporter à Estades et Rémy (2001).

Résumé – Sur les traces de l'expert.

Les situations de risque collectif mettent à l'épreuve les dispositifs d'expertise. Dans cet article, nous étudions l'activité du comité interministériel français convoqué pour répondre aux problèmes posés par l'encéphalopathie spongiforme bovine. L'acte d'expertise est analysé à partir des règles et des procédures mobilisées par les experts pour produire leurs avis, sans séparer la production de ceux-ci du cadre de justification dans lequel s'inscrit l'action publique. Nous montrons comment le comité s'est constitué en collectif producteur d'écrits d'action afin de laisser des traces de l'exercice de sa mission. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

expertise / incertitude / prion / risque collectif / légitimité / traçabilité

de leurs énoncés comportera toujours une dimension imprévisible. Cela leur permet à la fois de se protéger et de renforcer leur légitimité vis-à-vis de l'extérieur en régulant leur instrumentalisation à l'aide de procédures mettant en visibilité leur autonomie d'action (relations avec les autorités de tutelle et les médias). La traçabilité, telle que la met en forme l'expertise, n'est plus réservée au milieu scientifique restreint mais à destination de la sphère publique puisque ce que l'on cherche à tracer, c'est précisément la parole des experts. Car, il s'agit pour eux de gérer le paradoxe d'apparaître à la fois comme indispensables puisque l'on a recours à eux, et en même temps suspects si trop de voies (et de voix) discordantes se font entendre. Le silence, la sérénité rétablie sont alors autant de preuves de la légitimité que les experts ont acquise à parler au nom des êtres et des choses (citoyens, consommateurs, administrateurs, décideurs, prions, gélatine...). L'objectif des experts n'est-il pas finalement d'apparaître comme les porte-parole incontestables de ces entités qui ont provoqué la situation problématique au nom de laquelle ils ont été convoqués. Comme le souligne D. Memmi (1996), l'expert légitimé est celui qui a acquis « l'aptitude à circuler entre une compétence théorique, technique, et un savoir-faire, voire un savoir-être ».

Remerciements

Ce texte est issu d'une recherche soutenue par le programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS dirigé par Claude Gilbert que nous remercions tout particulièrement. Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont reçues, ainsi que les deux lecteurs anonymes de *Natures Sciences Sociétés* pour leurs remarques constructives. Nous associons à ces remerciements nos collègues Marc Barbier, Pierre-Benoît Joly, Claire Marris et Alexis Roy.

BIBLIOGRAPHIE

- Callon, M., 1998. Des différents formes de démocratie technique. *Annales des mines. Responsabilité et environnement* 9, 63-73.
- Callon, M., Rip, A., 1992. Humains, non humains : morale d'une coexistence. In : J. Theys et B. Kalaora (Éds.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*. Autrement, Paris, pp. 140-156.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Le Seuil, Paris.
- Chateauraynaud, F., Torny, D., 1999. *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Éditions EHESS, Paris.
- Cochoy, F., Garel, J.-P., de Terrac, G., 1998. Comment l'écrit travaille l'organisation : le cas des normes ISO 9000. *Revue française de sociologie*, octobre-décembre 1998, 673-699.
- Duclos, D., 1992. La science, absorbée par la commande administrative. In : Theys, J., Kalaora, B., (Éds.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*. Autrement, Paris, pp. 170-187.
- Estades, J., Rémy, E., 2001. Spécialistes et « profanes » en situation d'expertise. *Risques* 47, 105-109.
- Estades, J., Barbier, M., Rémy, E., 2001. Le comité d'experts comme dispositif de production de confiance dans la gestion publique des risques : le cas de l'ESB. In : *Confiance et rationalité, Les colloques*, 97. Éditions Inra, Paris, pp. 113-129.
- Estades, J., Rémy, E., 2002. L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude, Communication à la conférence interdisciplinaire, organisée par le laboratoire d'Économétrie, et le Centre Inter-universitaire de recherche en analyse des organisations, 10-11 janvier 2002, ministère de la Recherche, Paris.
- Fraenkel, B., 1995. La traçabilité, une fonction caractéristique des écrits de travail. *Connexions*, 65, 1, 63-75.
- Hatchuel, A., 1994. Apprentissages collectifs et activités de conception. *Revue française de gestion* 99, juillet/août, 109-120.
- Hermitte, M.-A., 1996. *Le sang et le droit. Essai sur la transfusion sanguine*. Le Seuil, Paris.
- Joly, P.-B., Le Pape, Y., Rémy, E., 1998. Quand les scientifiques traquent les prions : le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle. *Annales des mines, coll. « Responsabilité et Environnement »*, 9, janvier, 86-95.
- Latour, B., 1989. *La science en action. La Découverte*, Paris.
- Memmi, D., 1989. Savants et maîtres à penser la fabrication d'une morale de la procréation artificielle. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 76-77, 82-103.
- Memmi, D., 1996. *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique. École des hautes études en sciences sociales*, Paris.
- Rémy, E., Estades, J., 2001. Expériences contrastées de fonctionnement de comités d'experts dans le domaine environnemental et sanitaire. Communication au colloque Risques collectifs et situations de crise, bilan et perspectives. 7-9 février 2001. Auditorium du CNRS, Paris.
- Rémy, E., Mallard A., 2001. Perception du risque et analyse de controverses : quels enjeux pour la gestion des risques ? *Annales des Mines, coll. « Gérer et comprendre »*, 66, décembre 2001, 15-24.
- Rémy, E., 2001. *Natura 2000 : une expertise partagée. Économie rurale* 262, mars-avril, 19-34.
- Rémy, E., Estades, J., à paraître. Santé et environnement : des situations d'expertise contrastées. In : Gilbert, C., (Éd.), *L'Harmattan, coll. « Risques collectifs et situations de crise »*, Paris.
- Restier-Melleray, C., 1990. Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. *Revue française de science politique* 40, 44, 546-585.
- Roqueplo, P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Inra Éditions, Paris.
- Roy, A., 2001. *Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques*. PUF, Paris.
- Star, S.-L., Griesemer, J.-R., 1989. Institutional Ecology : 'Translations' and Boundary Objects : Amateurs and Professionals. In : *Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939, Social studies of science*, 19, 387-420.
- Setbon, M., 2000. La qualité des soins, nouveau paradigme de l'action collective ? *Sociologie du travail*, 42, 51-68.
- Torny, D., 1998. La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses. *Politix* 44, *Revue des sciences sociales du politique*, 51-75.
- Trepos, J.-Y., 1996. *La sociologie de l'expertise*. PUF, Paris.
- Wynne, B., 1997. Controverses, indéterminations et contrôle social de la technologie. Leçons du nucléaire et de quelques autres cas au Royaume-Uni. In : Godard, O., *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines. Maison des sciences de l'homme, Inra Éditions*, Paris, pp. 149-178.