

GESTION DU RISQUE ET COMMUNICATION *

Olivier Faugère ¹ et Didier Boisseleau ²

RESUME : A travers un témoignage sur quelques exemples récents, des gestionnaires du risque recensent les principes de base de l'analyse et de la gestion du risque. Des pistes sont données pour améliorer la définition du risque acceptable, le partage des responsabilités et la coordination entre évaluateurs et gestionnaires du risque. Les décisions qui sont prises, souvent dans l'urgence, doivent pouvoir être amendées par un retour d'expérience organisé.

Mots-clés : Gestion du risque, retour d'expérience, communication sur le risque.

SUMMARY : Based on several recent examples, risk managers review the basic principles of risk analysis and risk management. Suggestions are being made for giving a better definition of acceptable risk, a clearer distribution of responsibilities and a better coordination between risk evaluators and risk managers. Since most decisions have to be made in emergency situations, provisions should be made for a systematic feedback in order to optimize public action.

Keywords : Risk management, feedback, risk communication.



I - INTRODUCTION

L'objet de cette intervention est d'examiner l'articulation entre la gestion du risque et la communication sur le risque.

Le sous-directeur de la santé et de la protection animales de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) est un des acteurs du processus qui conduit de l'identification d'un risque à son examen par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), responsable de l'évaluation du risque, jusqu'à la décision politique du gestionnaire du risque, puis à sa mise en œuvre pratique.

Préalablement à cet exercice qui révélera des difficultés, il convient d'affirmer clairement que

le dispositif mis en place et en particulier la création de l'AFSSA, malgré ses imperfections, constitue une amélioration indéniable par rapport à la situation antérieure et donc que son examen critique ne doit en aucun cas être perçu comme une remise en cause mais bien comme un retour d'expérience visant à son amélioration.

Il faut bien identifier le mode de fonctionnement en période de paix sanitaire et le fonctionnement en période de crise qui constitue pour les deux dernières années l'essentiel de la question.

* Texte de la conférence présentée lors de la Journée AEEMA, 31 mai 2007

¹ Direction générale de l'alimentation, 251 rue de Vaugirard, 75732 Paris cedex 15, France

² DDSV, 185 Bd du Maréchal Leclerc, BP 795, 85020 La Roche sur Yon cedex, France

Pour cette raison, le sujet est un sujet sensible et difficile.

Le propos ne constitue donc qu'un témoignage à travers des exemples récents et une

réflexion personnelle sur des voies d'amélioration du dispositif, l'échange avec l'assistance complètera utilement cette approche.

II - ELEMENTS DE CONTEXTE

1. DETERMINANTS DE LA DEMARCHE D'ANALYSE DE RISQUE

Selon l'article sur Généralités sur l'analyse de risque de Toma *et al.* [2002] :

« L'analyse de risque est une manière d'organiser les informations disponibles sur un événement potentiel donné, de les traduire en probabilités en tenant compte d'hypothèses, de la variabilité et de l'incertitude, et d'en déduire logiquement des décisions »

Cette démarche serait-elle exclusivement logique et scientifique ?

La pratique nous montre que les dimensions politique, médiatique, financière et sociale sont essentielles et déterminantes pour les options de gestion.

2. DU RISQUE ACCEPTABLE AU RISQUE ZERO

Dans ce même article :

« L'évaluation du risque nécessite que soit défini et déterminé le risque acceptable » qui « correspond à un niveau de risque jugé compatible avec la santé, compte tenu d'un ensemble de données épidémiologiques, sociales et économiques » et « ne signifie donc pas risque nul, même si en Europe Occidentale et en Amérique du Nord, cette tendance à exiger le nul est observée ».

La tendance est effectivement bien établie pour les maladies constituant un risque pour la santé humaine comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) que ce risque soit d'ailleurs avéré ou supposé.

La tendance se développe actuellement pour les maladies ne constituant un risque que pour la santé animale comme la fièvre catarrhale ovine (FCO) ou l'influenza aviaire faiblement pathogène (IAFP) semblent le démontrer.

3. ACCEPTABILITE DES MESURES DE GESTION

La notion de risque acceptable doit-elle inclure le caractère contraignant de certaines mesures pour l'économie de la production agricole dans une approche du rapport coût/bénéfice des mesures envisagées ?

L'examen de la crise de l'IAHP démontre clairement que lorsque les agents du ministère chargé de l'agriculture essaient d'effectuer cette approche dans un souci de praticabilité des mesures prescrites, élément essentiel d'observance donc d'efficacité des mesures, ils sont souvent suspects de collusion avec les producteurs.

4. UNE COMMUNICATION ADAPTEE

Citation du même article :

« La communication relative au risque impose une grande transparence tant des scientifiques que des décideurs, avec des modalités de communication adaptées au public (scientifiques, décideurs, consommateurs) ».

L'exemple de l'IAHP H5N1 en 2006 démontre que la communication ne se maîtrise pas et qu'en fait une surmédiatisation alarmiste avec des abus sémantiques a eu lieu, en particulier née de la confusion entre le sujet de l'influenza aviaire chez les animaux et le risque d'une pandémie mondiale, dénommée grippe aviaire, en raison des craintes de mutations potentielles des virus animaux.

Seule la concurrence médiatique d'autres sujets a pu mettre fin à cet emballement du sujet grippe aviaire dans les médias et à la crise de consommation qu'il a suscitée, comme le décès de Y. Arafat et les manifestations contre le contrat première embauche (CPE).

Une communication adaptée au public n'impliquerait-elle pas plusieurs niveaux et supports de communication ? En fait, l'accès généralisé au Web est évidemment la règle et donc la question de l'intelligibilité pour le grand public ou les journalistes non-spécialisés des avis en ligne devrait être posée et paraît difficile à résoudre compte tenu des délais de réponse imposés à l'AFSSA.

Il convient également de vérifier si l'objectif poursuivi n'est bien toujours que d'informer sur l'événement considéré. La sur-médiatisation de l'influenza aviaire a probablement été accentuée par la volonté compréhensible de mobiliser les décideurs sur la nécessaire anticipation de l'éventualité d'une pandémie grippale. La crise de confiance et de consommation de la viande de volailles peut apparaître à ce titre comme un dégât collatéral de l'instrumentalisation réussie de l'influenza aviaire pour faire avancer le plan de lutte pandémie grippale.

Ce fait a été encore amplifié par l'application du principe de précaution dans le dimensionnement des mesures contre l'influenza aviaire dont l'objectif était évidemment de rassurer le consommateur et qui a, en fait, participé à une perception surdimensionnée du risque

5. SEPARATION ENTRE ANALYSE ET GESTION DU RISQUE

Et enfin une dernière citation :

« L'analyse de risque en France est partagée entre l'évaluateur du risque, l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, et le gestionnaire du risque, le Ministère de l'agriculture et spécifiquement la Direction générale de l'alimentation et ses services déconcentrés pour les sujets relevant de la santé publique vétérinaire ».

Le principe de séparation prévu dans la théorie résiste en fait mal à l'épreuve des réalités :

- L'expertise scientifique déborde fréquemment de l'appréciation du risque aux options de gestion ;
- Sous la pression politique, l'administration demande de plus en plus fréquemment une validation des options de gestion ;
- Le nombre de spécialistes étant très réduit, le partage nécessaire entre appui à l'administration et évaluation du risque n'est en fait pas possible sans confusion entre les deux rôles.

III - ILLUSTRATIONS DE DIFFICULTES DE L'ARTICULATION EVALUATION/GESTION

1. LA NOTION DE RISQUE ACCEPTABLE NE SERAIT-ELLE QU'UNE NOTION D'USAGE ?

Alors qu'en médecine humaine le rapport coût/bénéfice semble utilisé pour hiérarchiser les priorités sanitaires, en médecine vétérinaire s'il n'y a pas d'impact de santé publique, il est peu utilisé et, s'il y a un impact potentiel de santé publique, cela semble impossible.

Concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine, à la suite des efforts considérables de 1991, 1996 puis 2000, la prévalence annuelle est passée de 274 cas en 2001 à 8 en 2006.

Pourtant en 2006, 248 000 tests à l'équarrissage sur les bovins de plus de 24 mois et 2 240 000 tests à l'abattoir sur les bovins de plus de 30 mois ont été réalisés ; il existe donc bien une disproportion entre la

réalité épidémiologique actuelle et les mesures, qui ne sont que très difficilement révisées.

Si la méthode de calcul coût/bénéfice semblerait indiquée, l'approche des bénéfices croisés est complexe mais nécessaire : quel est le rôle de ces mesures dans la consolidation globale de l'identification animale, de l'inspection en abattoir, du maintien d'un maillage vétérinaire jugé indispensable pour la surveillance des maladies dans les troupeaux ?

Quelles sont les mesures qui doivent être arrêtées ou au contraire celles qui doivent être maintenues au regard de ces bénéfices croisés ?

Concernant l'IAHP, l'existence d'un ou de quelques foyers maîtrisés n'est-elle pas en fait acceptable ?

La maîtrise totale du risque qui passe par une claustration totale des volailles et une maîtrise des basses-cours familiales n'est-elle pas simplement hors de portée ?

Quant au risque de pandémie contre lequel il y a volonté de lutter, n'est-il pas lié pour partie à la circulation, non maîtrisable faut-il le rappeler, dans la faune sauvage ou à la circulation de ces virus dans les pays n'ayant pas une capacité suffisante pour maîtriser la maladie dans les élevages ?

Quelle solution pour l'analyse du « risque acceptable » ?

2. COURT-CIRCUIT DE L'ANALYSE DU GESTIONNAIRE DE RISQUE

En principe, l'évaluation devrait être suivie d'une appropriation, puis d'une intégration de la faisabilité technique avec une approche coût/bénéfice et une évaluation de l'acceptabilité sociale pour aboutir au choix des mesures de gestion.

En pratique, pour les sujets « sensibles » les mesures de gestion sont suggérées dans l'avis de l'évaluateur. Il y a ensuite un examen scrupuleux de l'avis par différents ministères non gestionnaires et au final le choix politique est fait en faveur des mesures de gestion les plus proches des suggestions, parfois même plus précautionneuses que celles-ci.

Exemples :

- La vaccination des canards prêts à gaver a été décidée en 2006 avec de grandes difficultés d'application et un abandon en 2007 ;
- La claustration des oiseaux s'est également heurtée à de gros problèmes de faisabilité.

L'amélioration de ce point nécessiterait probablement un travail concerté évaluateur/gestionnaire en amont des avis.

3. EXHAUSTIVITE OU RELATIVISATION DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ?

La rigueur de l'expertise scientifique suggère une relation exhaustive des observations, qui conduit à faire état de toutes les observations originales, même rarissimes.

La conclusion logique de l'évaluateur sera logiquement que « tout risque ne peut être exclu ».

La lecture de ces cas particuliers par des responsables politiques non spécialistes ou par des journalistes attentifs au sensationnel rendra très difficile la relativisation entre l'observation régulière et le cas unique comme le cas d'influenza chez le chat qui a provoqué la prise de mesures radicales.

Cet exemple pourrait suggérer l'instauration de plusieurs niveaux d'avis : ne faut-il pas promouvoir au-delà de l'expertise scientifique, un avis complémentaire plus « engagé » ayant pris en compte la nécessité d'une phase de « digestion » des cas répertoriés pour écarter clairement les hypothèses improbables.

4. DIVERGENCE DES AVIS SCIENTIFIQUES

Des questions récentes aboutissent à des évaluations divergentes entre l'AFSSA et l'AESA : le risque ESB et les intestins de petits ruminants et, à un moindre titre, l'analyse du risque lié aux différentes souches de tremblante ou le rapport sur l'efficacité des mesures de contrôle des mouvements des animaux pour l'épisode récent de FCO.

Une articulation entre les agences nationales et l'agence européenne reste à imaginer et à concrétiser.

5. LE « TIMING » DE L'EVALUATION DU RISQUE ET DE LA GESTION DU RISQUE

L'urgence imposée à l'évaluateur nuit au recul et à la réflexion nécessaires.

Il faut pourtant souligner l'expérience très positive du Groupe d'évaluation collective d'urgence de l'AFSSA en influenza aviaire : ce GECU a fourni 26 évaluations sur l'IA entre septembre 2005 et juin 2006, dans un délai de 48 heures à 10 jours.

Néanmoins, la pression médiatique suscitée par l'annonce politique de la saisine de l'évaluateur contraint à une publication très rapide (délai annoncé par voie de presse donc « surveillé » par les médias) sans le différé nécessaire au gestionnaire qui doit procéder à une appropriation rapide et une préparation urgente des mesures, sans aucune possibilité de recul pour évaluer la faisabilité des mesures.

Il en advient inévitablement la nécessité de revisiter les mesures rapidement, donnant ainsi un sentiment de cacophonie, comme

certaines mesures de lutte contre l'influenza aviaire ou la FCO l'ont fait penser.

Ces exemples militeraient pour une approche dédramatisée de ces questions par les médias, excluant la recherche impérieuse du sensationnel : nous sommes loin du ton réaliste que je souhaite donner à mes propos !

6. LA TENTATION DE LA SUR-SAISINE

L'évolution rapide de la situation, la multiplicité des aspects à évaluer et la recherche d'un « quitus scientifique » aboutissent à la multiplication des saisines qui provoquent l'« épuisement » des experts et, de fait, un ralentissement de la prise de décision.

La loi a aggravé ce risque en prévoyant une double saisine (une consultation sur le risque puis une consultation sur le texte réglementaire) qui constitue au demeurant une entorse au principe de séparation entre l'évaluation et la gestion du risque.

Cette anomalie est, de fait, souvent contournée en temps de paix par une consultation directe sur le texte réglementaire préalablement construit avec l'aide d'experts scientifiques (séparation évolution/gestion ?). En temps de crise, pour faire face à l'urgence,

l'absence de consultation sur les textes est systématique, l'Afssa n'étant consultée que sur l'évaluation du risque.

Plutôt que d'anticiper les évaluations par la production du texte, il semblerait bien préférable d'améliorer le fonctionnement du dispositif et sa conformité aux principes de séparation, en supprimant dans la réglementation l'obligation de consultation sur les textes qui appartiennent bien au domaine de la gestion du risque.

7. RECHERCHE D'UNE APPROCHE PRAGMATIQUE

L'influenza aviaire HP d'origine faune sauvage nous fournit avec le recul d'une année une bonne illustration de ce qu'il faudrait faire :

Premier temps : évaluation dans l'urgence et prise de décision dans l'urgence.

Deuxième temps : adaptation des mesures de gestion à l'épreuve des réalités.

Troisième temps : retour d'expérience et élaboration d'un plan d'intervention par le gestionnaire, avis de l'évaluateur sur le plan, publication du plan et du texte réglementaire d'application.

IV - CONCLUSION

La solution semble bien être au final une alliance objective entre évaluateur et gestionnaire qui apportent chacun une vision

et une compétence complémentaires pour élaborer des mesures scientifiquement fondées, réalistes et donc réalisées.

V - DEBAT

Au cours du débat, une large part a été réservée à la notion de second cercle d'expertise, dédié à la valence socio-économique, afin d'éclairer la décision politique par une double approche, scientifique d'une part, socio-économique d'autre part.

Ce second cercle n'existe pas :

- le Conseil national de l'alimentation a été consulté mais de manière ponctuelle,
- tandis que le Comité consultatif de la santé et de la protection animales placé

auprès du Ministre de l'agriculture et présidé par le Directeur général de l'alimentation, s'il est bien systématiquement consulté sur les textes - sauf en temps de crise - du fait de sa constitution accordant une large part aux représentants syndicaux professionnels, ne peut absolument pas être considéré comme un second cercle socio-économique objectif et équilibré.

A défaut de second cercle, les services de l'administration réalisent cette analyse socio-économique (DGAI/DGPEI en particulier) pour le ministre de l'agriculture, mais ses

conclusions sont en général affaiblies par la suspicion rémanente de collusion avec le monde agricole, en dépit d'une approche

pourtant dictée par le respect des intérêts de la santé publique et de la santé animale.

BIBLIOGRAPHIE

Toma B., Dufour B., Sanaa A. – Généralités sur l'analyse de risque. *Epidémiol. et santé anim.*, 2002, **41**, 5-17.

