La démocratisation de la gestion des risques

Democratizing risk management

Éric Montpetit

Numéro 50, automne 2003

Société des savoirs, gouvernance et démocratie

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/008281ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/008281ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Montpetit, É. (2003). La démocratisation de la gestion des risques. *Lien social et Politiques*, (50), 91–104. <https://doi.org/10.7202/008281ar>

Résumé de l'article

La gestion des risques liés aux biotechnologies a traditionnellement été accomplie en conformité aux principes de la rationalité managériale, qui confinent à l'intérieur de rôles très précis les scientifiques, les managers et les politiciens. Les récents scandales du sang contaminé et de la vache folle ont non seulement contribué à remettre en cause les préceptes de cette rationalité managériale, mais aussi accru la sensibilité de certains gouvernants aux discours sur la démocratisation de la gestion des risques. Cet article présente deux modèles divergents de démocratisation de la gestion des risques dans le domaine des OGM, et un cas hybride. Le premier modèle, observé au Canada, ne remet pas fondamentalement en question les principes de la rationalité managériale, bien que ses partisans n'hésitent pas à recourir à la rhétorique de la démocratisation. Le deuxième, celui des perspectives contradictoires observé en France, est plus fidèle aux idées de démocratisation qui trouvent leur source dans la théorie critique de la rationalité managériale. Enfin, le cas hybride, celui du Royaume-Uni, permet à l'auteur de conclure que le modèle de la subordination à la rationalité managériale n'est tenable que dans un contexte institutionnel qui favorise un strict contrôle politique du discours sur les risques.

La démocratisation de la gestion des risques

Éric Montpetit

Confiants que leurs connaissances fournissent les assises d'une bonne gouvernance dans certains domaines, les dirigeants des États modernes ont souvent choisi de déléguer certaines responsabilités à des experts. La gestion des risques est l'un de ces secteurs d'activités étatiques que les gouvernants ont traditionnellement souhaité protéger contre les aléas de la politique en le confiant à des institutions qui possèdent de solides assises scientifiques. Loin d'être inébranlable, cependant, cette confiance à l'endroit des experts peut changer au gré des conjonctures (Hansen et King, 2001 : 260-262; Baumgartner et Jones, 1993), forçant les gouvernants à revoir la délimitation entre les responsabilités qui appartiennent à la science et celles qui appartiennent au monde politique. Des événements récents ont contribué à remettre en cause le rôle pré-

dominant des experts en matière de gestion des risques dans plusieurs pays. Le scandale du sang contaminé et la maladie de la vache folle figurent parmi les événements qui ont le plus ébranlé la confiance du public et des gouvernants à l'endroit des processus réglementaires appuyés sur des compétences scientifiques.

En parallèle à ces événements, les gouvernants des pays industrialisés sont de plus en plus exposés à des arguments et idées qui justifient la démocratisation de la gestion des risques. Au début des années 1990, un ouvrage influent d'Ulrich Beck, *Risk Society*, est publié en anglais. Après une réflexion sur l'évolution des sciences modernes et sur les assises qu'elles offrent en matière de gouvernance, Beck (1992 : 228-229) conclut qu'il est urgent de démocratiser les domaines qu'elles se

sont accaparés. Cette idée de démocratisation de la gestion des risques a par la suite été reprise par un grand nombre d'auteurs importants. Anthony Giddens (1998 : 59), auteur de *The Third Way*, écrit que « si la science et la technologie ont déjà été considérées comme des activités apolitiques, nous vivons aujourd'hui une relation beaucoup plus "interrogative" avec ces activités ». Il ajoute que ce sont « les discordes entre experts qui caractérisent les nouvelles situations de risques », ce qui ne peut qu'encourager un questionnement sur la capacité des scientifiques à gérer ces risques. Par conséquent, conclut Giddens, « les décisions ne peuvent être laissées aux experts, mais doivent impliquer les politiciens et les citoyens ». John Dryzek, l'un des premiers à insister sur la démocratisation des processus de construction des politiques publiques, reprend aussi la thèse de Beck

sur la société du risque. Il écrit que « la multiplication des risques permet l'émergence de nouveaux espaces de démocratie, où les citoyens n'acceptent plus l'autorité de l'État et de ses experts » (Dryzek, 2000 : 165). Enfin, Callon, Lascoumes et Barthe (2001), dans un ouvrage très accessible et largement diffusé dans le monde francophone, dressent une liste complète des avantages que comporte le bris du monopole des experts sur la gestion des risques. Bref, se conjuguant aux scandales qui ont ébranlé la confiance du public à l'endroit des experts, les gouvernants du monde industrialisé ont à leur portée une foule d'idées et d'arguments pour justifier une révision du rôle de la science en matière de gestion des risques.

Cet article propose une étude des réformes récentes des dispositifs de gestion des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM) au Canada, en France et au Royaume-Uni¹. Soupçonnés de comporter des risques environnementaux et des risques pour la santé humaine, les OGM sont au cœur d'un débat typique de la société du risque décrite par Beck. Ce débat

révèle des controverses d'experts et met en doute la pertinence des conclusions fondées uniquement sur des connaissances scientifiques. En d'autres termes, il ouvre tout grand la porte aux idées sur la démocratisation de la gestion des risques. La contribution principale de cet article est de montrer les divergences entre les dispositifs de gestion des risques à la suite de tentatives de démocratisation dans les trois pays mentionnés plus haut. Plus précisément, deux approches opposées de démocratisation et un cas hybride sont identifiés. La première approche, qui correspond à la situation canadienne, est celle de la subordination à la rationalité managériale. Cette approche tente de circonscrire la participation du public de manière à ne pas interférer avec le travail des experts scientifiques ou du management. La seconde approche, privilégiée par la France, est celle des perspectives contradictoires. Il s'agit d'une approche qui favorise l'expression de points de vue opposés, tant scientifiques qu'expérientiels. Enfin, le cas hybride, celui du Royaume-Uni, met en relief les tensions qui existent entre l'approche de la subordination à la rationalité managériale et celle des perspectives contradictoires. Ces tensions sont si fondamentales qu'elles ont repoussé au second plan l'ancien différend, non résolu, qui opposait l'Europe et l'Amérique du Nord, à propos de la pertinence de réglementer la manipulation génétique plutôt que ses produits.

L'article est divisé en cinq parties. La première, plus théorique, discute des idées concernant la démocratisation de la gestion des risques. Les trois autres parties pré-

sentent les deux approches contrastées et le cas hybride. Enfin, en conclusion, certaines hypothèses sont avancées pour expliquer les divergences observées en matière de démocratisation de la gestion des risques. Il est notamment suggéré qu'au-delà de motivations protectionnistes, des facteurs sociaux et institutionnels pourraient expliquer l'ampleur des divergences entre l'Europe et l'Amérique du Nord. La recherche empirique a été réalisée grâce à une analyse des documents officiels et à une série d'entretiens confidentiels avec des acteurs clés.

Gestion des risques et démocratisation

Malgré un engagement commun à appliquer le principe de précaution dans la réglementation de l'utilisation des OGM, les divergences entre le Canada, la France et le Royaume-Uni en matière de gestion des risques ne cessent de grandir, ce qui donne par ailleurs lieu à de nombreuses critiques à propos de ce principe (Burnett, 2000). Ces divergences sont si significatives qu'elles se sont récemment transformées en différend commercial au sujet des OGM, grâce à une plainte déposée devant l'Organisation mondiale du commerce par plusieurs pays, dont les États-Unis et le Canada, contre l'Union européenne. Au-delà des arguments commerciaux mis de l'avant par les plaignants, à la source de ce différend se trouvent des compréhensions diamétralement opposées de ce qu'implique la démocratisation de la gestion des risques que comportent les OGM. Ajoutant au problème, ces compréhensions sont solidement ancrées dans des univers sociaux et institu-

tionnels très distincts. Cette section propose une revue des idées et des principes qui ont, depuis l'apparition des OGM, orienté la mise en place et la transformation des dispositifs de gestion de leurs risques et qui alimentent aujourd'hui la controverse.

Pour éviter d'alourdir l'appareil gouvernemental et le fardeau réglementaire pour l'industrie, plusieurs pays ont initialement eu recours aux administrations et lois existantes pour évaluer et gérer les risques liés aux biotechnologies. Dans ce cas, l'administration compétente et la réglementation qui s'est appliquée ont été désignées selon la nature du produit de la biotechnologie. Un aliment génétiquement modifié était réglementé par une administration responsable de la sécurité alimentaire et géré en vertu des lois régissant la sécurité alimentaire, alors qu'un pesticide génétiquement modifié l'était par une administration et des lois pertinentes en matière d'homologation des pesticides. D'autres pays, cependant, ont estimé que les risques que posent les OGM sont suffisamment distincts pour justifier l'adoption de lois concernant uniquement les OGM et la mise en place de structures administratives spécialisées. Ce sont les pays d'Amérique du Nord qui se sont dotés d'un dispositif réglementaire qui est fonction du produit, alors que les pays d'Europe ont opté pour un appareil réglementaire axé sur la nouveauté que représente le processus de la manipulation génétique (Jasanoff, 1995). Cette divergence a été une source de tensions entre l'Amérique du Nord et l'Europe, dès la fin des années 1980.

Ce contraste entre les dispositifs réglementaires orientés vers le produit en Amérique du Nord et ceux axés vers l'originalité de la modification génétique en Europe tend cependant à s'estomper. La modification génétique a dans certains cas permis la mise au point de produits suffisamment nouveaux pour pousser les pays d'Amérique du Nord à adopter de nouvelles lois et à créer de nouvelles structures administratives ou encore des unités spécialisées au sein des structures existantes. En outre, les pays européens ont rarement laissé les OGM entièrement sous la responsabilité des nouvelles administrations créées pour les gérer. Les responsabilités ont plutôt été partagées entre ces administrations et les administrations responsables de produits plus traditionnels. Les administrations responsables de la sécurité alimentaire, par exemple, n'ont pas été exclues des processus d'homologation des OGM lorsqu'il s'agissait d'aliments. Ainsi, ces administrations ont dû se munir d'unités capables d'évaluer et de gérer les risques particuliers que pose la manipulation génétique. Ces changements ont, de fait, réduit l'écart observé dans les processus administratifs européens et nord-américains lorsque sont apparus les OGM. Cette évolution, cependant, ne s'explique pas grâce à une application plus uniforme du principe de précaution, qui tolère toujours de nombreuses divergences en matière de gestion des risques. Les divergences actuelles semblent particulièrement profondes à propos de la démocratisation de cette activité.

Que l'approche soit orientée vers le produit ou vers le processus de la manipulation génétique, les responsabilités de gestion des risques liés aux OGM ont souvent été découpées et distribuées suivant des principes de rationalité managériale. Ce découpage distingue l'évaluation des risques, la prise de décisions concernant ces risques et la communication (Leiss, 2003). Conformément aux principes de rationalité managériale, l'évaluation des risques constitue une première étape lors de laquelle des scientifiques identifient les risques que pose un OGM et idéalement les avantages qu'il présente. Une fois les risques et les avantages connus, le gestionnaire doit décider, en fonction des normes concernant les risques acceptables (notamment le principe de précaution), d'homologuer ou non l'OGM. Évidemment, l'homologation est souvent attribuée de manière conditionnelle, dans une optique de minimisation des risques. Enfin, les gestionnaires ont aussi la responsabilité de communiquer les évaluations de risques et les décisions qui les suivent, ce qui, dans une optique de rationalité managériale, a le mérite de permettre une vérification externe, réduisant de ce fait les possibilités d'erreurs. À chacune de ces étapes correspond un découpage bien précis des rôles pour la science, le management et la politique. L'évaluation des risques, prétend-on, doit demeurer uniquement du domaine des sciences naturelles pertinentes; la prise de décisions et la communication, suivant cette optique, sont d'autant plus efficaces qu'elles sont guidées par les principes de la science du management; enfin, il

reviendrait aux politiciens de bien définir les normes de risques acceptables. Sans vouloir négliger les possibles malentendus entre les théoriciens de la gestion des risques, ces principes administratifs correspondent assez bien à l'idéal recherché par les partisans de la rationalité managériale.

Cependant, la résistance du public envers les exercices technocratiques, encouragée par les scandales tels que ceux du sang contaminé et de la vache folle, malmène depuis un certain nombre d'années cette rationalité managériale en matière de gestion des risques. Cette pression du public a conduit les gouvernants de plusieurs pays à envisager des réformes en profondeur de leurs appareils administratifs. Ces réformes sont inspirées d'une littérature en croissance sur la démocratisation des choix administratifs et des politiques publiques. Les anglo-saxons ont baptisé ce courant de pensée « analyse participative » (DeLeon, 1997) ou « tournant délibératif » (Dryzek, 2000; Blondiaux et Sintomer, 2002); en France, Callon, Lascoumes et Barthe (2001) l'appellent « démocratie technique ».

Cette littérature, loin d'être homogène, fait cependant siennes un certain nombre d'idées issues de la théorie critique de la rationalité managériale; une rationalité, nous l'avons déjà souligné, qui a été largement valorisée en matière de gestion des risques. Premièrement, selon la théorie critique, la version technocratique de la gestion des risques, présentée plus haut, ne fait pas qu'estimer et minimiser les risques. Elle peut aussi agir sur leur acceptabilité sociale lorsque celle-ci n'est pas assurée. Les appareils administratifs sont donc exposés à une tension entre l'objectif de veiller à la sécurité du public et la pression d'accroître l'acceptabilité d'un produit commercial contesté (MacDonald, 2000). Face à cette tension, prétend-on souvent, les appareils administratifs utilisent l'autorité scientifique que leur confèrent les principes managériaux de la gestion des risques pour s'immiscer subtilement dans un débat politique (Stone, 1997 : 241; Slovic, 1999). Deuxièmement, malgré ce que prétendent les tenants de la gestion technocratique des risques, les connaissances scientifiques accroissent plus fréquemment l'ambiguïté que la certitude, ce qui pose problème dans un processus administratif qui vise la minimisation des risques (Garvin et Eyles, 1997). Loin de rassurer, la création et le cumul des connaissances scientifiques devraient continuellement soulever de nouvelles interrogations à propos de nouveaux risques potentiels (Liess, 2003 : 32; Forester, 1993). Troisièmement, la littérature récente sur l'évaluation des risques questionne la pertinence de maintenir le monopole des scientifiques

sur cet exercice. Dès 1987, la prestigieuse revue *Science* publiait un article expliquant qu'une vaste gamme de risques échappe à la rationalité instrumentale des scientifiques (Slovic, 1987). Loin d'être moins valides, les évaluations de risques menées par les profanes relèvent simplement d'une rationalité ancrée dans leurs expériences personnelles. Cette rationalité permettrait non seulement d'élargir, mais aussi d'enrichir la perception des risques (Joly et al., 2000 : 100-101). Ces arguments, suggèrent les critiques de la rationalité managériale, justifient un rôle accru pour le public dans les processus de gestion des risques, qui, jusqu'à présent, auraient été essentiellement dominés par les scientifiques et les gestionnaires.

Pour simplifier, l'évaluation des risques, propose-t-on, ne doit plus être réduite à une démarche purement scientifico-managériale, mais doit devenir un exercice délibératif qui reconnaît la légitimité d'expertises expérientielles (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). La communication des risques, dans cette optique, ne doit plus viser uniquement à permettre l'évaluation par des pairs, elle doit devenir un acte de transparence envers le public. Ouverte et visible, la délibération constituerait ainsi une source importante pour la formation d'un discours public suffisamment attrayant pour orienter les décisions en matière de gestion de risques (Dryzek, 2000 : 164-165). Sans présumer de l'homogénéité et de la clarté des prescriptions délibératives, ces idées, ou du moins leur rhétorique, ont inspiré les réformes récentes des dispositifs de gestion des risques

liés aux OGM de plusieurs pays. En effet, les conférences de consensus, l'engagement citoyen, la consultation et le dialogue font partie du vocabulaire de réforme dans plusieurs pays.

D'un pays à l'autre, cependant, les idées de démocratisation et leur vocabulaire ont été transposés de manière variable dans les réformes des dispositifs de gestion des risques. Ces idées ont atteint des gouvernants plus ou moins prêts à se laisser convaincre, confrontés à différents héritages institutionnels, et devant répondre à des citoyens variablement hostiles aux OGM. Si tant est qu'aujourd'hui la réglementation de la modification génétique plutôt que de ses produits distingue moins l'Europe et l'Amérique du Nord que l'adoption de différentes dispositions de participation et de délibération dans les dispositifs de gestion des risques. Dans ce qui suit, nous rendons compte des principales différences d'approches à la démocratisation de la gestion des risques adoptées au Canada, en France et au Royaume-Uni.

L'approche de la subordination à la rationalité managériale : le Canada

Des trois pays examinés dans cet article, le Canada est celui qui s'est montré le plus ardent défenseur de la rationalité managériale en matière de gestion des risques liés aux OGM. Insistant sur les effets négatifs de la politisation des dossiers d'homologation des OGM, les gouvernants canadiens, au niveau fédéral, ont rapidement misé sur l'évaluation scientifique des risques pour orienter les décisions d'homologation.

Bien qu'ils n'hésitent pas à recourir à la rhétorique de la démocratisation, les réformes en ce sens sont demeurées modestes par rapport aux idées issues de la pensée critique présentées plus haut. Cette section débute avec une présentation de l'approche rationnelle de la gestion des risques liés aux OGM qui a été mise en place dès 1988 au Canada et qui, par la suite, a été accompagnée de nouveaux dispositifs de consultation.

C'est dans la loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988 que le gouvernement canadien reconnaît formellement les biotechnologies comme un procédé de fabrication de nouveaux produits pouvant poser des risques environnementaux. De cette reconnaissance découle une série d'amendements à la réglementation attenante aux lois régissant les produits de la biotechnologie, soit les lois sur les semences, les fertilisants et les moules pour animaux. Ces amendements inscrivent dans les règlements une logique de déclenchement de l'évaluation des risques à partir de la présence de traits nouveaux ajoutés aux produits traditionnels plutôt qu'à partir du recours aux différentes techniques de manipulation génétique par les producteurs. Suivant cette logique, lorsque les traits nouveaux représentent moins de 2 % de la composition totale d'un produit, celui-ci est jugé substantiellement équivalent au produit traditionnel et donc n'a pas à être soumis à une nouvelle évaluation du risque. Cependant, lorsque les traits nouveaux représentent plus de 2 % de la composition d'un produit, celui-ci doit être soumis au processus de gestion des risques pertinent pour le

produit. S'il s'agit d'une semence, celle-ci, avant 1997, devait obtenir une autorisation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour être testée en champs dans un environnement dit confiné. Depuis 1997, cette responsabilité appartient à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), qui est elle aussi sous l'autorité du ministre de l'Agriculture. Ce sont les biochimistes et les biologistes moléculaires de l'ACIA qui déterminent les conditions régissant les essais en champs et analysent les données recueillies pour identifier les risques environnementaux. C'est à partir de ces données analysées scientifiquement que les gestionnaires de l'ACIA décident ou non d'autoriser l'usage d'une semence dans un environnement non confiné. Cela, cependant, ne se traduit pas automatiquement par une autorisation de commercialisation puisque Santé Canada exige aussi des tests pour vérifier l'innocuité pour la santé humaine d'une semence susceptible d'entrer dans la chaîne alimentaire. L'évaluation des risques pour la santé applique une logique similaire à celle des évaluations des risques environnementaux. C'est en 1993 que le gouvernement fédéral a officiellement confirmé la validité de ce cadre réglementaire pour gérer les risques liés aux OGM, et celui-ci n'a été sujet qu'à des changements mineurs depuis (voir Yarrow, 2001; Leiss et Tyshenko, 2002).

Contrairement à la littérature critique qui présente la démocratisation de la gestion des risques en opposition à la rationalité managériale, le gouvernement canadien tente plutôt de faire cohabiter cette rationalité et une plus grande parti-

cipation du public. Le gouvernement canadien possède depuis 1983 une « Stratégie pour promouvoir l'industrie de la biotechnologie ». Renouvelée en 1998 suite à une vaste consultation, la Stratégie a été modifiée, plaçant la « participation » des citoyens sur un pied d'égalité avec le bon fonctionnement du cadre réglementaire et la promotion de l'innovation, qui constituaient les deux principaux éléments de la Stratégie antérieure. Comme le stipule le Gouvernement du Canada (1998 : 9), « Cette importance accordée à la participation du public est une caractéristique essentielle de la stratégie ».

De manière à organiser cette participation des citoyens, la Stratégie propose la création d'un comité consultatif : le Comité consultatif canadien en matière de biotechnologie. « Le Comité consultatif ouvrira une tribune permanente où les Canadiens pourront exprimer leur point de vue et participer à une "conversation nationale" sur les questions de biotechnologie. » Cette conversation contribuera à définir les « valeurs fondamentales » qui formeront un « cadre conceptuel moral » seul capable de légitimer les

choix de politiques publiques dans ce domaine (Gouvernement du Canada, 1998 : 9). Il est intéressant de noter, cependant, que le comité consultatif n'est pas composé de citoyens ordinaires, mais, lit-on dans la Stratégie, de « spécialistes capables de transcender des intérêts étroitement définis ». Ce comité d'experts se voit aussi attribuer la lourde responsabilité de « donner au gouvernement des conseils autonomes et impartiaux sur des questions vitales de politique reliées aux aspects moraux, sociaux, réglementaires, économiques, scientifiques, environnementaux et médicaux de la biotechnologie » (Gouvernement du Canada, 1998 : 9).

Même si l'on reconnaît dans cette Stratégie la rhétorique de la démocratisation, elle passe sous silence les dangers inhérents à l'utilisation de la science pour accroître l'acceptabilité sociale d'un produit commercial controversé, dangers contre lesquels la théorie critique met en garde. En effet, dans l'optique des rédacteurs de la Stratégie, les conclusions tirées par le comité consultatif grâce à la « conversation nationale » ne risquent pas de heurter les objectifs centraux que sont l'accroissement de « la sensibilisation et [de] la confiance de la population à l'endroit de la biotechnologie » et le positionnement du Canada en tant que « chef de file mondial sérieux en matière de biotechnologie » (Gouvernement du Canada, 1998 : 10). Pour les rédacteurs, la cohabitation entre les objectifs économiques de la Stratégie et le mandat du comité consultatif ne pose aucun problème du moment que celui-ci obéit à la rationalité managériale. Composé d'ex-

perts, le comité consultatif devrait pouvoir apprécier la commercialisation sécuritaire des OGM qu'offre le processus scientifique canadien d'évaluation des risques. D'ailleurs, en conformité avec les principes de la rationalité managériale, le comité consultatif, et donc la conversation nationale qu'il organise, n'ont pas le mandat d'intervenir au niveau de l'évaluation des risques, qui demeure le domaine des scientifiques. Confirmant l'impossibilité de faire intervenir le public lors de l'évaluation des risques, un fonctionnaire fédéral a insisté sur le fait que « seuls les scientifiques peuvent évaluer les risques liés au biotechnologies ». Le comité consultatif ne peut non plus se pencher sur les décisions des gestionnaires concernant l'homologation d'OGM particuliers. Le rôle du comité consultatif et de la conversation nationale est plutôt d'accroître la participation du public à l'élaboration des normes concernant les risques acceptables et de favoriser la communication. Il importe de rappeler que, dans une optique de rationalité managériale, l'élaboration des normes de risques acceptables appartient aux politiciens et que c'est à la lumière de ces normes, une fois le risque identifié, que les gestionnaires décident des conditions d'homologation d'un OGM. Bref, pour les tenants de la rationalité managériale, la cohabitation entre le public et un processus scientifique de gestion des risques ne devrait pas poser plus de difficultés que celle qui a toujours existé entre ce processus et le monde politique. Les acteurs n'ont qu'à respecter le découpage de leur rôle respectif.

Les propos d'une intervenante interrogée sur la possibilité d'accroître la participation du public aux décisions particulières concernant les OGM évoquent bien cette idée d'étanchéité des rôles qui subordonne la démocratisation à l'approche managériale de la gestion des risques : « Il est inutile de faire intervenir le public sur chacune des décisions puisqu'elles sont prises à partir de normes sur lesquelles le public a été largement consulté ». Bref, muni des évaluations scientifiques, le gestionnaire ne fait qu'appliquer, prétendument de manière impartiale, les normes de risques acceptables définies maintenant de manière plus démocratique grâce à la participation du public à un processus autrefois réservé aux politiciens.

Du moment que l'on reconnaît l'existence de controverses scientifiques et la difficulté de dissocier la science, le management et la politique, la subordination de la démocratisation à la rationalité managériale ne peut être affirmée que dans un contexte de contrôle politique du discours sur les risques. Au Canada, le contexte institutionnel de la responsabilité ministérielle, contexte où prévaut l'anonymat des fonctionnaires, qui confine à l'interne leurs débats et ne tolère aucune dissidence ouverte de leur part, semble particulièrement propice à l'exercice d'un contrôle étroit de ce discours par les gouvernants. Ce contexte, qui se conjugue à l'optimisme des gouvernants canadiens face au potentiel économique des OGM, leur permet éventuellement d'exagérer la concordance des opinions scientifiques à propos des risques que

comportent ces technologies et de gommer les aspects politiques des décisions managériales. Ce n'est sans doute pas un hasard si le gouvernement canadien a toujours refusé de céder son contrôle, exercé grâce à la tutelle ministérielle, sur les dispositifs de gestion des risques, et donc sur les discours qu'ils produisent, malgré de nombreuses recommandations à cet effet. Comme l'indiquent les cas français et britannique, prétendre que la démocratisation de la gestion des risques peut être subordonnée à la rationalité managériale est beaucoup plus difficile dans un contexte institutionnel de liberté d'expression des scientifiques responsables de l'évaluation des risques et de transparence des débats.

L'approche des perspectives contradictoires : la France

Si dans les années 1980 la France se distingue par son système qui régleme la manipulation génétique plutôt que l'introduction de nouveaux traits, comme le Canada, la France accorde aussi un rôle de choix aux experts en matière de gestion des risques. Cela n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel dans un pays que l'on a maintes fois qualifié de technocratique (Marris et Joly, 1999). Cependant, plus que le Canada, la France a su modifier son approche à la gestion des risques, se distançant de la rationalité managériale. Comme la section précédente, celle-ci débute par une discussion du système de gestion des risques mis en place dans les années 1980 et elle se poursuit avec une présentation des initiatives de démocratisation.

En 1986, le ministre de l'Agriculture a créé, par arrêté, la Commission du génie biomoléculaire (CGB), chargée d'évaluer, au cas par cas, les risques environnementaux liés aux OGM avant leur dissémination. La CGB doit aussi faire des recommandations particulières au ministre concernant les décisions à prendre en matière de dissémination, suivant des normes de risques acceptables qu'elle édicte elle-même (Joly et al., 2000 : 28). Misant sur la crédibilité que confère aux décisions l'autorité scientifique des experts de la CGB, le ministre a respecté intégralement ses recommandations en matière de dissémination des OGM, jusqu'en 1997 (Chevassus-au-Louis, 2001 : 51). Bref, dès les années 1980, la France, *de facto*, n'a pas adhéré strictement aux principes de la rationalité managériale, déléguant à la CGB l'ensemble des responsabilités de gestion des risques liés à la dissémination des OGM dans l'environnement.

En 1990, l'Union européenne a adopté la directive 90/219 sur l'utilisation confinée des OGM et la directive 90/220 sur leur dissémination. Leur transposition en droit national français a conduit à la création d'une Commission du génie génétique (CGG), responsable des risques que pose l'utilisation confinée des OGM. Il est intéressant de noter que dans le contexte européen, contrairement à ce qui se passe au Canada, l'utilisation confinée ne couvre que les recherches en laboratoire et en serre (autoréglementées au Canada), excluant donc les essais en champs. Ceux-ci demeurent la responsabilité de la CGB, qui a été officiellement reconnue par la loi

lors de la transposition de la directive européenne 90/220 en droit français. D'autres comités d'experts, fonctionnant approximativement suivant le modèle de la CGB, se sont vu attribuer l'évaluation des risques que comporte l'entrée des OGM dans la chaîne alimentaire, leurs fonctions ayant depuis été récupérées par l'Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire créée en 1999. Bref, les directives européennes, bien qu'elles puissent entraver la souveraineté des États membres, confirment le rôle des autorités nationales compétentes, et donc de leurs experts, en matière d'OGM.

L'autorité scientifique de la CGB et des autres autorités compétentes, qui confère aux décisions sur les OGM leur légitimité, a cependant commencé à s'effriter à partir du milieu des années 1990. Plusieurs scientifiques de France, contrairement à ceux du Canada, se sont ouvertement manifestés contre les OGM et les dispositifs de gestion des risques qui autorisent leur dissémination. En 1996, plusieurs chercheurs, inquiets des «risques nouveaux» associés aux OGM, assujettis à des contrôles

qu'ils jugeaient insuffisants, ont demandé par pétition un moratoire sur la commercialisation d'aliments génétiquement modifiés (Joly et al., 2000: 30). À cette pétition s'est ajoutée une série d'événements qui ont encouragé le gouvernement Juppé à interdire la mise en marché d'un maïs bt produit par la firme Novartis, malgré un avis favorable de la CGB. Dès le lendemain, Axel Kahn, président de la CGB depuis les années 1980, démissionnait, jugeant inacceptable la politisation du dossier des OGM. Une nouvelle rationalité pour la gestion des risques était donc devenue essentielle et c'est le nouveau gouvernement Jospin, élu en 1997, qui en a jeté les bases. Contrairement à ce qu'auraient souhaité les gouvernements américain et canadien, qui voyaient poindre un conflit commercial avec l'Europe sur les OGM, cette nouvelle rationalité en matière de gestion des risques n'a pas instauré la plus stricte division des rôles que prescrit le managérialisme.

Tout comme les gouvernants canadiens, les gouvernants français croient fermement que les OGM renferment un potentiel de croissance économique considérable, dont ils ne souhaitent pas priver la société française. À la différence du gouvernement canadien, cependant, le gouvernement français de Jospin doutait que la science, en l'occurrence celle représentée dans les comités du dispositif français de gestion des risques, puisse faire la preuve de la possibilité de commercialiser les OGM en toute sécurité. Dans le cadre d'une conférence de presse, quatre ministres de ce gouvernement ont reconnu que les connaissances scientifiques à pro-

pos des OGM, souvent contradictoires, soulèvent des incertitudes et créent de l'ambiguïté dans le processus de prise de décision. Par ailleurs, ont insisté ces mêmes ministres, l'expertise scientifique est elle-même mise en doute par les citoyens, de moins en moins favorables aux décisions prises uniquement sur cette base (Joly et al., 2000: 34). Plusieurs rapports officiels, dont un du Comité économique et social et un du Commissariat général du Plan, insistent sur le nécessaire «élargissement» du cadre d'expertise, notamment en y associant des «profanes» (Chevassus-au-Louis, 2001: 194). Bref, contrairement au gouvernement canadien, le gouvernement français, au moment où il envisage une nouvelle rationalité pour la gestion des risques, n'a pas supposé que le cadre réglementaire mis en place dans les années 1980 pourrait intégralement survivre à sa démocratisation.

L'une des premières décisions du gouvernement Jospin a été de demander à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) d'organiser un débat public sur les OGM. Pour ce faire, l'OPECST a choisi de mettre sur pied une conférence de citoyens, calquée sur le modèle des conférences de consensus popularisées au Danemark (Joss, 1999: 291; Anderson et Jaeger, 1999). Ce choix reflète une volonté de briser la mainmise des experts et des groupes d'intérêts sur le débat public, distinguant la France du Canada, qui, rappelons-le, a choisi de confier l'organisation d'une «conversation nationale» à un comité d'experts. La conférence

de citoyens française était en effet constituée d'un panel de quatorze individus qui n'avaient aucune expertise particulière dans le domaine des OGM. Après avoir reçu une formation de base, le panel devait choisir les questions à aborder lors de débats contradictoires en public, qui ont opposé des experts et des représentants du monde associatif, aussi choisis par le panel. Finalement, à l'issue de ce débat, le panel devait préparer un communiqué, transmis à Jean-Yves Le Déaut, président de l'OPECEST.

L'une des principales remarques du panel concernait la CGB, dont la composition a été jugée trop homogène, ne reflétant pas les controverses scientifiques à propos des OGM. La CGB avait déjà été la cible de cette critique, qui a acquis du poids du fait de sa reprise par le panel. De fait, en 1998, le gouvernement a décidé de réformer la CGB dans un effort d'hybridation, sans toutefois revoir sa composition en profondeur. Dominée par les experts scientifiques, au nombre de 11 sur 18, la CGB incluait déjà des représentants de milieux non scientifiques : un juriste, deux représentants du monde associatif environnemental et de la consommation, trois représentants des professions concernées et un représentant du parlement (Chevassus-au-Louis, 2001 : 213). Si les gouvernants français n'ont pas jugé nécessaire de revoir en profondeur la composition de la CGB, c'est que celle-ci indiquait déjà que l'évaluation du risque ne devait pas être exclusivement du domaine de la science, bien que le discours de l'institu-

tion jusqu'en 1998 ait bel et bien été exclusivement scientifique. C'est donc en obligeant la CGB à faire une place aux points de vue critiques et à fonctionner suivant le mode du débat contradictoire que les gouvernants français ont procédé à l'hybridation de l'institution en 1998. Le mode du débat contradictoire exige que les délibérations de la CGB soient rendues publiques dans un compte rendu, qui indique clairement les positions minoritaires et qui motive les décisions prises à la majorité (Joly et al., 2000 : 45). Comme l'expliquait un interviewé, les positions minoritaires et les débats qu'elles suscitent ne sont plus inhabituels : « en plus des associations environnementales et de consommateurs, il y a maintenant au sein de la CGB des scientifiques farouchement hostiles aux OGM. Il y a donc des divergences d'opinions à la CGB ». Ce mode du débat contradictoire constitue un changement important puisque l'unique responsabilité de la CGB en matière de communication consistait antérieurement à annoncer ses décisions *a posteriori*, donc sans révéler la nature des débats qui les précédaient, ce qui est d'ailleurs encore la pratique canadienne en matière de communication des risques (Liess, 2000). Comme l'indiquait un intervenant français : « Entre 1988 et 1997, la préparation des documents se faisait de manière assez souple. Les avis sont aujourd'hui beaucoup plus structurés, motivés et accordent une large place aux points de vue minoritaires ».

Enfin, le rapport Le Déaut, qui a suivi la conférence de citoyens, aura

permis la mise en place d'un système de biovigilance, au centre duquel se trouve un comité de biovigilance confirmé dans la loi d'orientation agricole du 19 juillet 1999 (Chevassus-au-Louis, 2001 : 220). Un concept similaire, celui de la surveillance, est d'ailleurs utilisé dans la nouvelle directive européenne (2001/18) sur la dissémination volontaire des OGM. Cette idée de biovigilance reconnaît implicitement l'insuffisance des cadres de gestion des risques issus de la rationalité managériale puisque ceux-ci, typiquement, ne réalisent que des évaluations *a priori* des risques à partir d'essais sur de petites surfaces. Lorsqu'un OGM est homologué pour une utilisation non confinée, dans un esprit de rationalité managériale, c'est qu'il est jugé suffisamment sécuritaire. Or, aux évaluations en environnements contrôlés peuvent avoir échappé des risques observables uniquement lorsque l'OGM se retrouve en grande quantité dans des environnements diversifiés. Le Comité de biovigilance a donc pour mandat de surveiller les OGM homologués et de rapporter les « effets faibles » qui auraient pu échapper à la CGB (Chevassus-au-Louis, 2001 : 220). Il est important de noter que le Comité de biovigilance est beaucoup moins dominé par les experts que la CGB, ce qui tend à élargir les perspectives sur les risques et promet de donner lieu à d'importants débats contradictoires (Joly et al., 2000 : 44-45).

Si dans les années 1980 le modèle français de la gestion des risques se distinguait essentiellement du modèle canadien parce qu'il réglementait la manipulation

génétique plutôt que les traits nouveaux de ses produits, il se distingue aujourd'hui bien davantage par l'intégration de procédés plus démocratiques, en rupture avec la rationalité managériale promue au Canada. À partir des éléments de la théorie critique souvent évoqués pour justifier la démocratisation de la gestion des risques, le tableau 1 résume les différences entre le modèle canadien de la subordination à la rationalité managériale et le modèle français des perspectives contradictoires.

Premièrement, contrairement à ce qui se passe au Canada, l'évaluation

des risques en France n'est pas seulement du domaine de la science. La CGB et surtout le comité de biovigilance accordent une place importante à des personnes qui possèdent prioritairement des connaissances expérimentales des OGM. Donc, le débat public français, contrairement à la conversation canadienne, n'est pas confiné aux normes de risques acceptables. Le panel situé au cœur de la conférence de citoyens avait tout le loisir de choisir les questions devant être débattues en public. Le Comité de biovigilance, et dans une moindre mesure la CGB, alimentent aussi le débat public sur des OGM spécifiques grâce à l'amplitude des perspectives qui y sont représentées et communiquées. Bref, bien que la science occupe toujours une place de choix dans le dispositif français d'évaluation des risques, elle n'a pas les exclusivités et les rôles prévus dans une perspective de rationalité managériale. Deuxièmement, la démocratisation des dispositifs français de gestion des risques n'a pas pour objectif d'accroître l'acceptabilité sociale des OGM. Contrairement aux gouvernants canadiens,

les gouvernants français ne présument pas que leurs efforts de démocratisation vont engendrer des retombées commerciales positives. Troisièmement, l'idée des controverses scientifiques, inexistante au Canada, est institutionnalisée au sein de la CGB et du Comité de biovigilance français.

Un cas de difficile soumission à la science : le Royaume-Uni

On pourrait dire que les approches française et canadienne, fortement contrastées, forment deux idéaux-types difficilement conciliables. Récemment porté devant l'Organisation mondiale du commerce par les États-Unis et le Canada, le différend commercial sur les OGM, bien qu'il implique l'ensemble de l'Union européenne, atteste l'incompatibilité des deux approches de gestion des risques. Cette incompatibilité des modèles est particulièrement apparente au Royaume-Uni, où les gouvernants aspirent à une rationalité managériale semblable à celle du Canada (voir Toke et Marsh, 2003 : 239),

Tableau 1. Différences entre deux modèles de démocratisation de la gestion des risques

Éléments de distinction des modèles	Subordination à la rationalité managériale	Perspectives contradictoires
Hiérarchie des participants	Monopole des experts sur l'évaluation et la gestion des risques. Rôle des profanes circonscrit à l'élaboration de normes de risques acceptables	Rejet d'un découpage étanche des rôles d'expert et de profane. Participation légitime des profanes à toutes les étapes du processus de gestion des risques
Aide à la commercialisation	Attend un effet positif des efforts de démocratisation des dispositifs de gestion des risques sur l'acceptabilité sociale de produits controversés	Ignore quel sera l'effet des efforts de démocratisation des dispositifs de gestion des risques sur l'acceptabilité sociale de produits controversés
Reconnaissance de l'ambiguïté scientifique	Tend à nier l'existence de controverses scientifiques	Révèle l'existence de controverses scientifiques

bien que certains choix institutionnels créent un contexte plus favorable au modèle des perspectives contradictoires accepté en France.

Dans les années 1980 et la majeure partie des années 1990, le système britannique était similaire à celui que la France s'était initialement donné : toutes les activités liées à la gestion des risques que posent les OGM étaient déléguées à des comités spécialisés. Parmi ces comités, les plus importants étaient l'Advisory Committee on Releases into the Environment (ACRE), responsable de la gestion des risques environnementaux, l'Advisory Committee on Novel Foods and Processes (ACNFP), responsable des risques pour la santé humaine, et l'Advisory Committee on Genetic Modification, responsable de l'utilisation confinée des OGM. Ce n'est qu'après le scandale de la vache folle et l'élection des Travailleurs, en 1997, qu'une réforme du système des comités et de leurs pratiques a été envisagée. Avant de décrire les transformations issues de cette réforme, il importe d'insister sur l'optimisme du nouveau gouvernement travailliste (si l'on excepte Meacher, ministre de l'Environnement) et en particulier du Premier ministre Tony Blair, à l'endroit des progrès scientifiques que représentent les nouvelles biotechnologies. L'optimisme de Blair se manifeste notamment à travers les commentaires très élogieux qu'il a réservés à un rapport du Nuffield Council on Bioethics (1999), qui insiste sur les avantages de la manipulation génétique. Pour Blair comme pour les gouvernants canadiens, il ne fait aucun doute que les OGM comportent plus d'avantages

que d'inconvénients et que la science arrivera à vaincre les réticences d'un public britannique plutôt hostile. Cette perspective optimiste a influencé plusieurs décisions du gouvernement Blair lors de la réforme de son système réglementaire.

Cette réforme a été entreprise en 1999 suite à une vaste consultation publique, dont le rapport (Cabinet Office, 1999) reprenait certaines des recommandations du Nuffield Council on Bioethics. Conformément aux préceptes de la rationalité managériale, la réforme ne visait pas l'abandon, mais le renforcement de l'exclusivité scientifique en matière d'évaluation des risques que comporte chacun des OGM soumis aux procédures d'autorisation (Levidow et Carr, 2000). Par exemple, la composition d'ACRE par des experts indépendants a été institutionnalisée grâce au principe Nolan du Cabinet Office, qui vise à empêcher toute ingérence politique lors du recrutement (Toke et Marsh, 2003 : 236). Cela constitue un changement appréciable puisque ACRE, dont l'origine remonte aux tentatives corporatistes des Travailleurs des années 1970, devait antérieurement inclure des représentants syndicaux et patronaux, même si syndicats et patrons y déléguaient toujours des experts. La nouvelle Food Standards Agency (FSA), au sein de laquelle opère le ACFNP, est aussi une agence non ministérielle, assurée d'une large indépendance face au gouvernement. Comme l'affirmait un interviewé, « nous devons au gouvernement la création de ces organisations indépendantes et c'est lui qui paye nos salaires. Cependant, il n'a aucune emprise sur les rap-

ports et les décisions que nous produisons ». En somme, grâce à l'application du principe Nolan et à l'abandon du contrôle politique de certains dispositifs de gestion des risques, le Royaume-Uni est allé plus loin que le Canada pour assurer aux scientifiques l'exclusivité des activités d'évaluation des risques que pose chacun des OGM soumis aux procédures d'autorisation.

Le gouvernement britannique est aussi allé plus loin que le gouvernement canadien lors de la création d'institutions visant à favoriser la participation d'un plus vaste public à la définition des risques acceptables. Il a en effet créé l'Agriculture and Environment Biotechnology Commission (AEBC) et a mandaté la FSA pour stimuler une réflexion publique et aviser le gouvernement en toute indépendance sur les enjeux bioéthiques. Contrairement au comité consultatif canadien, l'AEBC n'est pas composée uniquement d'experts, mais aussi d'individus issus de milieux divers. Toutefois, comme le comité consultatif canadien et contrairement au comité de biovigilance français, l'AEBC britannique n'a pas été créée pour se prononcer sur les risques que peuvent poser les OGM, pris au cas par cas.

L'originalité du système de gestion des risques britannique tient surtout à l'importance des mesures de transparence qui ont été introduites après 1999. Faisant abstraction des controverses scientifiques que suscitent les OGM, le gouvernement travailliste espérait que, vu des citoyens, le travail des comités d'experts et des comités consultatifs contribuerait à accroître l'acceptabi-

lité des OGM. Comme l'expliquait un intervenant, «la vache folle a créé l'impression que tout se passait derrière des portes closes, sans que le public puisse dire son mot. Pour reconquérir la confiance du public, nous devons, plus que toute autre administration, montrer que les portes sont ouvertes». Parmi les mesures de transparence adoptées compte la publication sur Internet des dossiers d'autorisation soumis à la FSA, exception faite des informations commerciales confidentielles. Les citoyens sont aussi appelés à se prononcer sur ces dossiers et la FSA a l'obligation de fournir des explications à tous ceux qui pourraient être déçus de ses décisions. Enfin, en conformité avec les objectifs de l'Open Government, une politique du Cabinet Office, toutes les réunions du conseil d'AEBC et plusieurs des réunions du conseil de la FSA (celles qui ne traitent pas l'information confidentielle) sont ouvertes à quiconque veut y assister. Des discussions sont présentement en cours pour ouvrir aussi certaines des réunions d'ACRE.

Cette logique de transparence a cependant eu des effets inattendus dans le cadre d'un programme

d'essais en champs qui devait prouver au public l'innocuité environnementale des OGM. Dans le cadre d'une entente avec l'industrie de la biotechnologie instaurant un moratoire sur la commercialisation de semences génétiquement modifiées, le gouvernement Blair a autorisé un programme d'essais en champs sur quatre de ces semences pouvant résister aux herbicides, dont la sécurité en milieu confiné avait été assurée. Un protocole d'évaluation a alors été mis en place par un comité scientifique pour mesurer les effets de ces semences sur la biodiversité du territoire agricole (Take et Marsh, 2003 : 237). L'une des premières décisions de l'AEBC suite à sa création en 2000 a été d'assurer la transparence du programme d'essais en champs et d'informer le public des résultats, qui, espérait le gouvernement, devaient le rassurer. Or, contre toute attente, les membres de la très indépendante AEBC ont soulevé de sérieuses questions concernant le protocole d'évaluation, ce qui a donné lieu à la publication en septembre 2001, par l'organisme, d'un rapport qui n'était pas du tout rassurant : *Crops on Trial*. Ce rapport, en révélant d'importantes controverses scientifiques concernant les OGM, a contribué au dérapage du programme d'essais en champs.

Dans le contexte institutionnel d'indépendance et surtout de transparence des organismes publics responsables des OGM, le gouvernement Blair a été incapable de confiner les scientifiques et les autres acteurs dans les rôles que leur réserve la rationalité managériale. Contrairement à ce qui se

produit au Canada, le contrôle du discours sur les risques échappe aux gouvernants britanniques. Dans ce contexte, le gouvernement Blair n'a eu d'autre choix que d'organiser un grand débat public contradictoire au printemps 2003, suivant un modèle plus proche de celui adopté en France que du modèle canadien.

Conclusion

La démocratisation de la gestion des risques que posent les OGM est devenue un sujet important de discordance entre l'Europe et l'Amérique du Nord. C'est que deux approches de démocratisation, fatalement incompatibles, se font concurrence : celle de la subordination à la rationalité managériale et celle des perspectives contradictoires.

Comment les gouvernants d'un pays en viennent-ils à opter pour une approche plutôt que pour l'autre ? Dans cette conclusion, une brève explication, qui mérite d'être explorée davantage, est proposée.

L'étude de la situation canadienne l'illustre bien, les gouvernants nord-américains ne voient aucune incompatibilité entre la démocratisation et la rationalité managériale. Ils soupçonnent que derrière la démocratisation des dispositifs de gestion des risques européens se camouflent des intentions protectionnistes, d'où la plainte récemment logée devant l'Organisation mondiale du commerce. Bref, pour les Nord-Américains, choisir l'approche des perspectives contradictoires ne peut que relever de motifs commerciaux. Pourtant, l'échec de Blair, malgré sa détermination à faire

accepter les OGM à ses concitoyens grâce à une application plus stricte de la rationalité managériale, illustre bien que le choix d'une approche ne peut s'expliquer aussi simplement. De fait, le cas britannique montre que la transposition des idées de démocratisation de la gestion des risques liés aux OGM en Europe se produit dans un contexte social et institutionnel fort différent du contexte nord-américain, d'où la divergence.

Il importe d'abord de souligner que les scandales de la vache folle et du sang contaminé ont beaucoup plus transformé les attitudes et mobilisé les associations environnementales et de consommateurs en Europe qu'en Amérique du Nord. Ensuite, aux yeux des Européens, l'agriculture n'a pas seulement une valeur économique, elle a aussi une valeur sociale et culturelle, d'où l'importance du débat sur sa modernisation, débat alimenté par la commercialisation des OGM. Bref, le contexte social européen favorise une disposition à l'égard du discours critique de la rationalité managériale que l'on ne retrouve pas en Amérique du Nord. Les Européens sont donc plus favorables à une transposition plus intégrale des idées de démocratisation de la gestion des risques liés aux OGM.

À ce contexte social s'ajoutent des contextes institutionnels qui encadrent le contrôle politique du discours sur les risques et qui ancrent certaines croyances ou prédispositions vis-à-vis des deux modèles présentés (Hall et Taylor, 1996; Pierson et Skocpol, 2002). Les gouvernants européens ont en

effet fait des choix institutionnels propices à l'adoption du modèle des perspectives contradictoires. Dès sa création, la CGB, en France, est caractérisée par une composition hybride, même si à cette époque on y retrouve peu de débats contradictoires. Ce caractère hybride institutionnalise dès le départ l'idée que l'évaluation des risques n'appartient pas uniquement aux scientifiques. Paradoxalement, si c'est au Canada que les gouvernants insistent le plus sur la crédibilité de l'autorité scientifique, c'est au Royaume-Uni que les politiciens ont le plus accepté de céder une partie du contrôle du discours sur les risques à des scientifiques indépendants. Blair n'a notamment pas hésité à promouvoir la transparence des dispositifs de gestion des risques, beaucoup plus que le gouvernement libéral du Canada au pouvoir depuis 1993. La science, cependant, n'a pas joué le rôle que Blair en attendait. Libres et volontaires devant leur devoir de transparence, les scientifiques et les autres acteurs représentés au sein de l'AEBC ont rapidement révélé au public l'importance des controverses scientifiques au sujet des OGM. De cela ne pouvaient que découler des pressions accrues en faveur d'une démocratisation accrue des mécanismes de gestion des risques.

En somme, la démocratisation de la gestion des risques liés aux OGM a été réalisée dans des contextes sociaux et institutionnels plus ou moins favorables. Dans certains pays, seule la rhétorique de la démocratisation a été retenue, alors que dans d'autres pays les gouvernants ont été plus fidèles à l'esprit critique des idées de démocratisation. L'enracinement social

et institutionnel des divergences observées dans cet article confère à celles-ci une profondeur qu'une plainte devant l'Organisation mondiale du commerce ne risque pas de faire disparaître.

Éric Montpetit

Département de science politique
Université de Montréal

Note

- ¹ Ce travail a bénéficié du soutien financier du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture et du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. L'auteur remercie Geneviève Bouchard, Christian Rouillard et Denis Saint-Martin pour leurs commentaires constructifs sur la première version de cet article.

Bibliographie

- AGRICULTURE AND ENVIRONMENT BIOTECHNOLOGY COMMISSION. 2001. *Crops on Trial*. Londres, Report by the AEBC.
- ANDERSON, Ida-Elisabeth, et Birgit JAEGER. 1999. « Scenario workshops and consensus conferences: Towards more democratic decision-making », *Science and Public Policy*, 26, 5 : 331-340.
- BAUMGARTNER, Frank R., et Bryan D. JONES. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, The University of Chicago Press.
- BECK, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres, Sage Publications.
- BLONDIAUX, Loïc, et Yves SINTOMER. 2002. « L'impératif délibératif », *Politix: Revue des sciences sociales du politique*, 15, 57 : 17-35.
- BURNETT, H. Sterling. 2000. « Progress at risk: Using the precautionary principle as a standard for regulatory policy », dans Laura JONES, éd. *Safe Enough? Managing Risk and Regulation*. Vancouver, The Fraser Institute.

- CABINET OFFICE. 1999. *The Advisory and Regulatory Framework for Biotechnology: Report from the Government's Review*. Londres, British Government.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris, Éditions du Seuil.
- CHEVASSUS-AU-LOUIS, Bernard. 2001. *OGM et agriculture : options pour l'action publique*. Rapport du Commissariat général du Plan. Paris, La documentation française.
- DELEON, Peter. 1997. *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, State University of New York Press.
- DRYZEK, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- FORESTER, John. 1990. «The contemporary relevance of critical theory to public administration : promises and problems», dans Philippus VAN ENGELDORP GASTELAARS, Slawomir MAGALA et Otmar PREUß, éd. *Critical Theory and the Science of Management*. Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam.
- GARVIN, Theresa, et John EYLES. 1997. «The sun safety metanarrative: Translating science into public health discourse», *Policy Sciences*, 30, 1 : 47-70.
- GIDDENS, Anthony. 1998. *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. 1998. *La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998). Un processus de renouvellement permanent*. Ottawa, Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.
- HALL, Peter A., et Rosemary C. R. TAYLOR. 1996. «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, XLIV : 936-957.
- HANSEN, Randall, et Desmond KING. 2001. «Eugenic ideas, political interests, and policy variance : Immigration and sterilization policy in Britain and the U. S.», *World Politics*, 53 : 237-263.
- JASANOFF, Sheila. 1995. «Product, process, or programme : Three cultures and the regulation of biotechnology», dans Martin BAUER, éd. *Resistance to New Technology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JOLY, Pierre-Benoît, Gérard ASSOULINE, Dominique KRÉZIAK, Juliette LEMARIÉ, Claire MARRIS et Alexis ROY. 2000. *L'innovation controversée. Le débat public sur les OGM en France*. Rapport du Collectif sur les risques, la décision et l'expertise. INRA Grenoble.
- JOSS, Simon. 1999. «Public participation in science and technology policy and decision-making : Ephemeral phenomenon or lasting change?», *Science and Public Policy*, 26, 5 : 290-293.
- LEISS, William. 2003. «How Canada's stumbles with environmental risk management reflect an integrity gap», dans Eugene LEE et Anthony PERL, éd. *The Integrity Gap : Canada's Environmental Policy and Institutions*. Vancouver, UBC Press.
- LEISS, William. 2000. «Between expertise and bureaucracy : Risk management trapped at the science-policy interface», dans G. Bruce DOERN et Ted REED, éd. *Risky Business : Canada's Changing Science-Based Policy and Regulatory Regime*. Toronto, University of Toronto Press.
- LEISS, William, et Michael TYSHENKO. 2002. «Some aspects of the "new biotechnology" and its regulation in Canada», dans Debora L. VANNIJNATTEN et Robert BOARDMAN, éd. *Canadian Environmental Policy : Context and Cases*. Oxford, Oxford University Press.
- LEVIDOW, Les, et Susan CARR. 2000. «Precautionary regulation : GM crops in the European Union», *Journal of Risk Research*, 3, 3 : 187-195.
- MACDONALD, Mark R. 2000. «Socio-economic versus science-based regulation : Informal influences on the formal regulations of rbST in Canada», dans G. Bruce DOERN et Ted REED, éd. *Risky Business : Canada's Changing Science-Based Policy and Regulatory Regime*. Toronto, University of Toronto Press.
- MARRIS, Claire, et Pierre-Benoît JOLY. 1999. «La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4 : 97-124.
- NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS. 1999. *Genetically Modified Crops : The Ethical and Social Issues*. Londres, Nuffield Council on Bioethics.
- PIERSON, Paul, et Theda SKOCPOL. 2002. «Historical institutionalism in contemporary political science», dans Ira KATZNELSON et Helen V. MILNER, éd. *Political Science : The State of the Discipline*. New York, W. W. Norton & Company.
- SLOVIC, Paul. 1999. «Trust, emotion, sex, politics and science : Surveying the risk-assessment battlefield», *Risk Analysis*, 19, 4 : 689-701.
- SLOVIC, Paul. 1987. «Perception of risk», *Science*, 236 : 280-285.
- STONE, Deborah. 1997. *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*. New York, W. W. Norton & Company.
- TOKE, David, et David MARSH. 2003. «Policy networks and the GM crops issue : Assessing the utility of a dialectical model of policy networks», *Public Administration*, 81, 2 : 229-251.
- YARROW, Stephen. 2001. «Environmental assessment of the products of plant biotechnology», texte publié dans les actes du colloque *Food of the Future : Genetically Modified Foods*, Université Simon Fraser, 2-4 mai.