



information



formation



recherche



*coopération
internationale*

CADRE DE RÉFÉRENCE EN GESTION DES RISQUES POUR LA SANTÉ DANS LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE LA SANTÉ PUBLIQUE

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC

CADRE DE RÉFÉRENCE EN GESTION DES
RISQUES POUR LA SANTÉ DANS LE RÉSEAU
QUÉBÉCOIS DE LA SANTÉ PUBLIQUE

JANVIER 2003

PRUDENCE⁵²

La gestion des risques par la santé publique doit prôner la réduction ou l'élimination des risques chaque fois qu'il est possible de le faire et l'adoption d'une attitude vigilante afin d'agir de manière à éviter tout risque inutile. Cette attitude s'exerce tant dans un contexte de relative certitude (prévention) que d'incertitude scientifique (précaution)⁵³.

La prudence est un concept englobant qui fait référence à une attitude qu'il importe de maintenir tant dans les contextes de relative certitude que d'incertitude scientifique dans les domaines de la prévention comme de la précaution. Cette attitude consiste à apercevoir à l'avance les dangers et à agir de manière à éviter tout risque inutile⁵⁴ ; elle prescrit aussi la réduction ou l'élimination des risques chaque fois qu'il est possible de le faire.

La prévention, tout comme la précaution, se définissent comme un ensemble d'activités qui visent à intervenir le plus précocement possible afin de réduire les facteurs de risque et leurs conséquences pour la santé et la sécurité humaines, de renforcer les facteurs de protection et de détecter les signes hâtifs de problèmes dans le but de les contrer⁵⁵. La prévention et la précaution se distinguent par le niveau de certitude qui entoure les risques considérés. Ainsi, la prévention cherche à éviter des **risques avérés**, *i.e.* des risques connus, éprouvés et associés à un danger établi dont l'existence est certaine et reconnue comme étant authentique. Quant à la précaution, elle vise à éviter des **risques potentiels**, *i.e.* des risques mal connus, entachés d'incertitude et associés à un danger hypothétique, mais jugé plausible. Tel que le montrent Deville et Harding (1997), il existe un continuum dans l'échelle de l'incertitude vers la certitude et une gradation correspondante de la précaution vers la prévention.

Le fait de privilégier une approche préventive (proactive plutôt que réactive) face aux risques est entièrement cohérent avec les valeurs fondamentales de la santé publique. Les gestionnaires du réseau québécois de la santé publique devraient voir le principe de prudence comme une opportunité de raviver l'importante tradition préventive des actions de santé publique. D'ailleurs, le document de consultation sur le Programme national de santé publique 2003-2012⁵⁶ adhère à cette approche en mettant en garde contre l'inaction dans les situations où les risques pour la santé sont empreints d'incertitude et en soulignant l'importance de remettre régulièrement en question les évidences.

⁵² Basé principalement sur Bourg, 2002; Commission des communautés européennes, 2000; Commission de réforme du droit du Canada, 1986; Commission Krever, 1997 *in* Santé Canada, 2000a; Groth, 2000b; Kourilsky et Viney, 1999; Santé Canada, 2000a.

⁵³ Adapté de Commission Krever, 1997 *in* Santé Canada, 2000a; Commission des communautés européennes, 2000; et Santé Canada, 2000a.

⁵⁴ Adapté de Petit Larousse Illustré 2002.

⁵⁵ Adapté de Comité de travail responsable du programme national de santé publique, 2001.

⁵⁶ Gouvernement du Québec, 2002.

La prudence appliquée dans un contexte d'incertitude scientifique, *i.e.* la précaution, veut que des mesures préventives soient prises lorsque des preuves raisonnables indiquent que la situation pourrait produire des effets nocifs importants sur la santé, même lorsque les causes et les effets n'ont pas été démontrés scientifiquement (à cause d'informations scientifiques incomplètes, peu concluantes ou incertaines).

Ainsi, la précaution fournit des indications sur la voie à suivre lorsque la science ne peut apporter de réponses suffisantes et précises. La précaution n'est toutefois pas une alternative à la science ; elle exige au contraire beaucoup de rigueur dans l'application du processus⁵⁷. En fait, le processus doit être extrêmement rigoureux lorsque le niveau d'incertitude est élevé, ce qui n'implique pas que le relâchement soit justifié dans les situations de risques mieux connus.

Jusqu'à tout récemment, le principe de précaution était invoqué principalement dans des problématiques environnementales et, à ce titre, a été intégré dans de nombreuses législations et traités internationaux (notamment la Déclaration ministérielle lors de la Conférence sur la mer du Nord en 1987 et la Déclaration de Rio en 1992). Il est toutefois de plus en plus invoqué dans le domaine de la santé. En Europe, depuis les affaires de la maladie de la vache folle et du sang contaminé, on a fait appel à ce principe notamment dans le contexte du moratoire européen sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) et de l'embargo français sur les importations de bœuf d'Angleterre. Le principe de précaution est également de plus en plus discuté et invoqué en Amérique du Nord. Le Canada a d'ailleurs eu recours récemment à ce principe pour justifier son embargo sur la viande de bœuf brésilienne et son application vient d'être recommandée par la Société royale du Canada (2001) en matière de réglementation d'organismes génétiquement modifiés (OGM). En fait, le gouvernement fédéral⁵⁸ travaille présentement à l'élaboration d'un cadre touchant l'application de ce principe en gestion des risques pour l'ensemble de sa fonction publique.

Le principe de précaution tel qu'enchâssé dans la législation canadienne vise le développement durable par la protection de l'environnement et de la santé humaine (*Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999). Au Québec, ce principe a été inscrit en 2001 au sein de la *Loi sur les produits alimentaires* du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) visant l'amélioration du contrôle de la salubrité des aliments.

Si une telle attitude prudente est adoptée dans le domaine de la précaution, *i.e.* dans les situations où l'incertitude scientifique prédomine, elle doit l'être à plus forte raison dans les circonstances où l'incertitude est réduite, *i.e.* en prévention.

⁵⁷ Groth, 2000b.

⁵⁸ Gouvernement du Canada, 2001.

L'attitude de prudence est d'ailleurs déjà utilisée dans de nombreuses situations du domaine de la prévention en santé publique. Plusieurs cas décrits montrent qu'une bonne connaissance scientifique peut coexister sans problème avec l'application de décisions prudentes. À titre d'exemple, en santé au travail, on applique une attitude prudente en contexte de prévention lorsque l'on cherche à éliminer les risques à la source, à éviter les risques en mettant en place des alternatives plus sécuritaires ou à réduire les risques au minimum, et ce, même lorsque ces risques sont connus et que l'exposition des travailleurs se situe en deçà des limites édictées dans la réglementation ou des normes en vigueur. L'adoption du principe de prudence vient ainsi réaffirmer que le réseau québécois de la santé publique adhère à une approche proactive et doit continuer à l'appliquer dans la gestion des risques.

La façon de communiquer l'information auprès de la population prend une importance capitale lors de l'application de la prudence tant dans un contexte de prévention que de précaution. Les messages transmis concernant les mesures de prudence mises en place dans un contexte de prévention doivent toutefois être particulièrement clairs quant au fait que ces mesures offrent une protection supplémentaire pour les personnes exposées. En ce qui a trait aux messages concernant les mesures prises dans un contexte de précaution, ils doivent notamment être transparents quant au degré d'incertitude qui entoure l'évaluation des risques. Si une telle information n'était pas communiquée, cela pourrait avoir comme conséquence de créer ou d'alimenter une crainte disproportionnée dans la population face à certains risques.

L'application de la prudence dans un contexte d'incertitude (précaution) peut se traduire par une réduction du niveau de preuve requis pour qu'une intervention soit justifiée; les décisions risquent alors d'être moins étayées par l'évidence scientifique de la présence et de la gravité d'un risque. On pourrait croire que, face à des situations d'incertitude, l'augmentation du pouvoir discrétionnaire des personnes ou des organismes qui prennent les décisions, de ceux qui les influencent et de ceux qui les contestent pourrait avoir tendance à mener, sous certaines conditions, à des décisions arbitraires et entraîner ainsi une diminution de l'harmonisation des pratiques de gestion de risque. Toutefois, la mise en place d'un processus formel impliquant les parties intéressées et le développement de critères stricts assurant l'utilisation d'une science rigoureuse peuvent contrer ce phénomène. En effet, invoquer le principe de prudence ne permet pas de déroger aux principes généraux d'une bonne gestion des risques et n'est pas une alternative à la rigueur scientifique et à l'évaluation des risques.

La précaution utilisée à l'excès et de manière inappropriée, en exerçant par exemple un renversement systématique de la preuve vers les promoteurs des nouvelles technologies, peut conduire à l'augmentation des coûts de production, au retard de l'avènement de produits ou de substances bénéfiques, et à la réduction des choix pour les consommateurs. C'est donc avec discernement qu'il faut utiliser ce principe, en tenant compte de la gravité du risque potentiel. Il est également essentiel de se rappeler que l'absence de risque est souvent difficile à prouver hors de tout doute. Cependant, il ne suffit pas de brandir le spectre du risque zéro pour justifier que soient tolérées des expositions possiblement dangereuses ou démontrées comme telles. Plus le danger est grand ou les risques élevés ou sévères, plus il faut promouvoir la recherche qui permettra de réduire l'incertitude entourant ce risque. Les résultats de ces efforts de recherche doivent être assujettis à une validation par des pairs et

être divulgués d'une manière transparente. Lorsque les nouvelles connaissances confirment qu'il s'agit d'un risque réel ou avéré, les comportements prudents passent dans le registre de la prévention plutôt que de la précaution ; si ces connaissances tendent à démontrer que les risques appréhendés n'existent pas, les mesures de précaution sont levées.

VACCINATION DE MASSE POUR ÉVITER UNE ÉPIDÉMIE APPRÉHENDÉE D'INFECTIONS INVASIVES À MÉNINGOCOQUE



Les infections invasives à méningocoque sont des maladies très sévères qui provoquent une mortalité importante et des séquelles graves chez plusieurs survivants. L'évolution est très rapide ce qui rend le diagnostic et le traitement précoce difficile. Les seuls vaccins existants jusqu'à tout récemment étaient sécuritaires et efficaces chez les adolescents et les adultes, mais pour une courte période seulement. Ils étaient cependant peu ou pas efficaces chez les enfants.

En 1993, le Québec a connu une épidémie importante d'infections invasives à méningocoque qui a finalement entraîné une vaccination massive de toute la population de 20 ans et moins mettant un terme à l'épidémie. Un suivi attentif a cependant révélé que l'efficacité du vaccin avait considérablement diminué après deux ans. Au printemps 2001, une nouvelle poussée épidémique s'est déclenchée dans la région de Québec. Entre temps, un nouveau vaccin, efficace chez les jeunes enfants, donnant une protection de plus longue durée, était sur le point d'être homologué.

La prédiction de la survenue d'épidémie d'infection invasive à méningocoque n'est pas actuellement possible dans l'état actuel des connaissances. Les experts consultés ont jugé que la répétition du scénario épidémiologique de 1993 était l'hypothèse la plus probable. Dans ces circonstances et malgré les coûts élevés inhérents à une telle opération, les autorités de santé publique ont décidé de procéder à une vaccination massive avec le nouveau vaccin sans avoir la certitude de la survenue d'une épidémie à la grandeur du Québec. On peut conclure que c'est la **prudence** qui a guidé cette intervention dont la justification ne pouvait être établie de façon absolue.