

les controverses sociotechniques au prisme du Parlement

Yannick
Barthe

CNRS
*Centre de Sociologie de l'Innovation
École des Mines*

Olivier
Borraz

CNRS
*Centre de Sociologie des Organisations
Sciences Po*

La question des risques collectifs a suscité au cours des années récentes un grand nombre de travaux en sciences sociales. Toutefois, la place des représentants politiques dans le traitement des risques demeure un point aveugle de ces travaux. Alors qu'il est devenu presque trivial d'affirmer que bon nombre de dangers sanitaires ou environnementaux ont acquis le statut de problèmes « politiques », la manière dont les risques sont appréhendés au sein d'arènes politiques institutionnalisées tel le Parlement a été peu étudiée. Cette lacune n'aurait rien de problématique si elle ne contribuait pas à maintenir dans un certain flou ce que l'on entend par « politisation » d'un risque ou, plus généralement, d'un problème sanitaire ou environnemental. Suffit-il qu'une question fasse l'objet d'une mobilisation et d'un débat médiatique pour être qualifiée de problème politique ? La mise sur agenda d'une question peut-elle être assimilée à sa politisation ? Les risques sont-ils considérés et traités par les professionnels de la politique comme des problèmes « politiques » ? Afin d'apporter quelques éléments de réponse, nous allons donner un aperçu de la manière dont se déploient les controverses sociotechniques suscitées par les nouvelles technologies dans l'espace parlementaire, en prenant l'exemple de la téléphonie mobile.

Si le Parlement n'a pas à proprement parler d'effet structurant propre sur les controverses sociotechniques, il fournit en revanche une bonne prise empirique pour rendre compte de la pluralité des modes de traitement politique de ce genre de questions controversées. Loin de se présenter comme un espace homogène, l'espace parlementaire se caractérise par une pluralité de formes de prise en charge de ces controverses.



En outre, ces différents types d'interventions n'ont pas forcément les mêmes visées, certaines cherchant à clore les controverses tandis que d'autres entendent les amplifier en relayant des revendications extra-parlementaires. Il en résulte des effets contrastés sur les enjeux en question.

Ainsi, nous montrerons, dans une première partie, que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'instance créée spécialement pour traiter ce type de questions, se présente comme un dispositif orienté vers la dépolitisation et la clôture des controverses. Dans une deuxième partie, nous évoquerons d'autres procédures utilisées par les élus pour donner plus de visibilité à ces controverses, les doter d'une dimension nationale et contribuer à leur institutionnalisation politique. Nous concluons sur le rôle qu'est susceptible de jouer le Parlement dans la gouvernance des risques associés aux nouvelles technologies.

L'OPECST : un mode traditionnel de prise en charge politique des controverses socio-techniques

Les activités de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) dessinent les contours d'un premier mode de prise en charge par le Parlement des controverses publiques autour des nouvelles technologies. Le cadrage des controverses qui en résulte n'a rien d'innovant ; il correspond à un modèle classique de traitement politique de ce type d'enjeux, marqué à la fois par une volonté de pacification des controverses et par le souci de conjurer la menace d'une remise en cause de la frontière entre science et politique.

Créé en 1983 afin d'« informer le Parlement sur les conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions », l'OPECST est une délégation parlementaire commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, composée à part égale de députés et de sénateurs, et dotée d'une structure bipartisane. Ses activités consistent pour l'essentiel à produire des rapports.

Après des débuts difficiles, deux rapports seulement étant produits au cours de ses six premières années d'existence, la décennie 1990 marque un tournant. Avec les controverses publiques suscitées par les biotechnologies et le stockage des déchets nucléaires, l'OPECST connaît en effet une renaissance. Ses rapports se multiplient, acquièrent une plus grande visibilité médiatique, et sont parfois à l'origine d'une production normative. Pour leur rédaction, l'OPECST s'appuie à la fois sur des experts scientifiques et des dispositifs de consultation qui, en étant ouverts à un grand nombre d'acteurs, s'inscrivent en rupture avec les pratiques plus confidentielles qui caractérisaient jusque-là certains secteurs d'intervention étatique. Mais l'une des évolutions majeures de l'Office depuis sa création est sans doute la diversification de ses domaines d'investigation : initialement conçue pour procéder à l'examen des grands choix énergétiques, cette instance est de plus en plus souvent saisie de questions liées à la santé publique : e.g. l'amiante, les effets des métaux lourds, l'impact des drogues sur la santé mentale, ou encore les effets sanitaires de la téléphonie mobile. Sur ce dernier sujet, deux rapports ont été produits : le premier par les sénateurs Jean-Louis Lorrain (UMP) et Daniel Raoult (PS) en 2002¹, le second par le député Alain Gest (UMP)



en 2009². La lecture de ces deux rapports nous servira à étayer le reste de notre démonstration.

Les procédures de consultation mises en place dans le cadre des activités de l'Office, de même que l'élargissement de ses champs d'investigation, pourraient laisser penser que cette instance joue désormais un rôle majeur dans l'institutionnalisation politique des controverses suscitées par le développement scientifique et technique. La réalité est tout autre : loin d'accorder un droit de cité à des conflits qui émergent et se déroulent le plus souvent en dehors de l'enceinte parlementaire, les activités de l'OPECST tendent paradoxalement à soustraire certaines questions du débat politique.

Certes, en investissant des domaines jusqu'alors délaissés par les professionnels de la politique, l'OPECST favorise une certaine « mise en politique » des problèmes suscités par les sciences et les techniques : ceux-ci sont inscrits sur l'agenda parlementaire, ils font désormais légitimement partie du champ d'action des responsables politiques. Mais aux yeux des parlementaires qui s'en saisissent, ces questions n'en conservent pas moins un statut particulier nécessitant un traitement d'exception qui passe par leur dépolitisation.

Ce double mouvement de mise en politique et de dépolitisation s'appuie en premier lieu sur un mode de qualification du politique propre aux questions examinées. Les problèmes dont est saisi l'Office reçoivent certes la qualification de problèmes « politiques », mais il s'agit alors de politique non partisane, ou encore, pour reprendre une expression souvent utilisée par les parlementaires, de politique « au sens noble du terme ».

L'idée d'associer deux rapporteurs appartenant à des formations partisanes concurrentes participe de cette volonté d'afficher une distance à l'égard du débat partisan, même si cette règle relève plus de la coutume que d'une obligation réglementaire. Les membres de l'Office ne manquent d'ailleurs pas de valoriser le consensus politique dont bénéficient à leurs yeux les rapports produits par cette instance et qui est censé en assurer la crédibilité. Ainsi, la vocation de l'Office n'est nullement de constituer une chambre d'écho aux inquiétudes qui se manifestent à l'égard de certaines innovations scientifiques et techniques. Il s'ensuit que les conflits qui entourent la manière de traiter ces problèmes ne trouvent pas de traduction politique au sein de l'OPECST dont les activités sont au contraire orientées vers une pacification des enjeux.

L'introduction du rapport 2002 sur la téléphonie mobile et la santé est de ce point de vue exemplaire : les deux sénateurs ayant « *eu le sentiment que ce problème était trop souvent perçu et analysé de façon confuse* », en raison notamment des controverses qui l'entourent, il leur appartient « *de clarifier la situation et de donner, tant aux citoyens qu'aux élus locaux, les moyens de s'informer et d'agir* » (p. 7). Sept ans plus tard, l'unique auteur du rapport 2009 commence par souligner l'existence de deux positions irréductibles sur le sujet de la téléphonie mobile, avant d'insister sur la nécessité de dépasser les « *positions manichéennes* » ainsi que de « *réconcilier développement technologique et protection de la santé* » (pp. 14-15). Les deux rapports, s'ils se font ainsi l'écho des controverses, entendent bien à chaque fois les résorber. Pour cela, il leur faut distinguer ce qui relève de la science de



ce qui appelle un traitement plus proprement politique.

Ainsi, la dépolitisation des controverses socio-techniques à laquelle participe l'OPECST passe en second lieu par le rappel d'une frontière nette entre science et politique. Alors que les mobilisations sociales engendrées par certaines innovations ont pour effet de brouiller cette frontière en rendant discutables certains énoncés scientifiques, le cadrage opéré par l'Office tend au contraire à protéger l'expertise scientifique du débat politique en distinguant clairement, d'un côté, un état des connaissances scientifiques qui ne prête pas à discussion, et, de l'autre, des problèmes d'« acceptabilité sociale » qui justifient des mesures d'ordre politique. Le rôle de l'Office est alors essentiellement envisagé comme un instrument de diffusion et de vulgarisation de l'expertise scientifique, destiné à apaiser les controverses en réduisant le décalage entre risque « réel » et risque « perçu », en suggérant en parallèle des modalités de traitement des inquiétudes et du légitime souci des populations à être entendues.

C'est ainsi que dans le rapport 2002, les auteurs distinguent « problèmes scientifiques » et « problèmes de société ». Selon eux, les premiers appelleraient essentiellement un approfondissement de la recherche et de la formation, de manière à lever les incertitudes existantes. Les seconds, en revanche, nécessiteraient des actions innovantes en termes de dialogue, d'information et d'urbanisme. Le rapport 2009 donne une plus grande place à l'analyse des controverses, mais pour mieux montrer les errements des opposants et suggérer, à côté d'un approfondissement de la recherche, un accroissement des dispositifs de

concertation. Mais les deux rapports prennent bien soin de délimiter un champ des savoirs scientifiques qu'ils ne remettent pas en cause (partie dont la rédaction revient à des experts reconnus du domaine) d'un espace de gestion qui entend surtout réduire les oppositions et assurer un développement apaisé de la téléphonie mobile. Le premier rapport est à ce titre plus innovant puisqu'il promeut des dispositifs aussi variés qu'une fondation pour financer la recherche (qui verra effectivement le jour) et des chartes locales entre élus locaux et opérateurs de téléphonie mobile, qui se multiplieront les années suivantes. Le second se contente d'en appeler à plus de concertation. Dans les deux cas, l'enjeu est néanmoins le même : diffuser largement les connaissances scientifiques de manière à lever les doutes des populations et clore la controverse.

Aussi, bien que captés par l'OPECST, les enjeux scientifiques et techniques ne font pas véritablement leur « entrée » en politique. Sauf en de rares occasions, les rapports de cet organisme ne participent pas d'un processus de politisation qui permettrait d'inscrire dans un registre partisan des questions qui jusque-là en étaient écartés et d'ouvrir ainsi un débat politique sur les choix scientifiques et techniques.

L'OPECST débordé : les cadrages concurrents de la controverse

L'OPECST ne constitue pas la seule modalité de traitement par le Parlement du sujet des radiofréquences. Bien que présenté comme étant le canal privilégié de traitement des questions controversées sur le plan scientifique ou technique, il doit faire face continuellement à des



débordements. S'il entreprend de cadrer le sujet en des termes qui distinguent clairement science et politique, les débordements proposent d'autres cadrages qui ne reprennent pas cette distinction en des termes identiques.

S'agissant de la téléphonie mobile, le Parlement intervient avant puis en parallèle à l'intervention de l'OPECST : il constitue tout d'abord un espace de conversion de demandes locales protéiformes en un problème national de nature sanitaire ; puis, une fois le sujet inscrit sur l'agenda gouvernemental, il opère comme une chambre d'écho, relayant les multiples inquiétudes et protestations autour de cette technologie, entretenant ainsi la controverse.

Le rôle du Parlement comme espace de conversion peut s'observer durant la période 1998-2000. Le déploiement du réseau de téléphonie mobile date du milieu de la décennie 1990 : en quelques années, plusieurs dizaines de milliers d'antennes sont installées, donnant lieu à des réactions à partir de 1998 lorsqu'elles sont de plus en plus souvent implantées à proximité d'habitations. Les opposants locaux mettent en avant des arguments esthétiques, environnementaux ou patrimoniaux, ainsi que le comportement des opérateurs et l'apparent vide réglementaire, pour contester l'implantation d'une antenne. Ils trouvent rapidement des relais auprès de leurs députés ou sénateurs. En 1998, 8 questions écrites au gouvernement sont déposées à l'Assemblée nationale qui font référence au déploiement anarchique des antennes, aux enjeux esthétiques et visuels, à l'absence apparente de réglementation. On en dénombre 5 au Sénat, dont 4 sur le même thème.

La requalification de la téléphonie mobile en

possible risque sanitaire tient à la coïncidence entre son émergence et l'institution du dispositif de sécurité sanitaire³. Ce dispositif comprend des agences dans les domaines de la surveillance épidémiologique, du médicament et de l'alimentation ; leur mission est de fournir aux pouvoirs publics une évaluation scientifique des risques. À ce stade, l'environnement n'est pas concerné ; mais deux députés, André Aschieri (Verts) et Odette Grzegrzulka (PS), remettent fin 1998 un rapport⁴ dans lequel ils défendent l'extension du champ de la sécurité sanitaire aux risques environnementaux. Cependant, leur souhait de compléter le dispositif des agences de sécurité sanitaire par une structure dédiée à l'environnement n'est pas du goût des ministères concernés. Ceux-ci n'entendent pas se départir de leurs prérogatives en matière d'évaluation et de gestion des risques, surtout au profit d'une institution relevant du champ de la santé.

C'est dans ce contexte qu'émerge la téléphonie mobile. L'implantation des antennes relais a déjà retenu l'attention de plusieurs parlementaires. Aussi, lorsque des chercheurs travaillant sur les dangers des radiofréquences leur fournissent des données suggérant de possibles effets sanitaires, ces parlementaires s'en saisissent pour interpeller le gouvernement sur un possible risque sanitaire environnemental. Bien que les données utilisées concernent les portables, elles sont surtout reprises pour évoquer les antennes. Ce faisant, la téléphonie mobile devient un cas emblématique de possible risque sanitaire d'origine environnementale, qui permet d'appuyer la demande de création d'une agence dédiée.

La première question écrite à l'Assemblée natio-



nale qui évoque le lien entre téléphonie mobile et santé date ainsi de 1999⁵. Dès lors, les questions au gouvernement relatives à l'implantation d'antennes relais à l'Assemblée nationale comme au Sénat se référeront toutes aux enjeux sanitaires. Puis en décembre 1999, un groupe d'études santé-environnement est constitué à l'Assemblée, comprenant un représentant de chacun des principaux partis. Ce groupe retient le thème des téléphones portables comme présentant un danger potentiel pour la santé et organise le 19 juin 2000 un colloque intitulé *Téléphones portables : Un danger pour la santé ?* Parmi les intervenants à ce colloque, on relève la présence de scientifiques qui se sont fait connaître par leurs prises de position sur les dangers de la téléphonie mobile.

Un an plus tard, la loi du 9 mai 2001 crée l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Dans la foulée, une loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel charge cette agence de remettre un rapport relatif aux risques sanitaires d'une exposition au rayonnement des équipements terminaux et installations radioélectriques de télécommunication. Cette demande traduit bien l'importance symbolique qu'a acquis ce dossier. La même année, le Sénat place les ondes électromagnétiques parmi les nouvelles menaces, en citant les champs électromagnétiques, les téléphones portables et les antennes relais.

Autrement dit, l'Assemblée nationale et le Sénat jouent un rôle important dans la conversion du problème de la téléphonie mobile en un possible risque sanitaire. Ils le font en référence au cadre de la sécurité sanitaire, étendu aux questions environnementales. Ils mobilisent ainsi ce cas

pour justifier la mise en place d'une agence d'évaluation des risques dédiée à la santé environnementale ainsi que l'application du principe de précaution. De ce fait, ils placent la téléphonie mobile au cœur de ce nouveau champ, une place qu'elle ne quittera plus.

En effet, à l'Assemblée nationale, les questions, orales ou écrites, relatives aux seules antennes relais et leurs possibles effets sanitaires demeurent à un niveau élevé : de 70 durant la législature 1997-2002, ce nombre passe à 137 durant la période 2002-2007, et 142 entre juin 2007 et le 31 décembre 2010. On compte également 5 propositions de loi relatives à la téléphonie mobile durant chacune des deux dernières législatures. Le Sénat n'est pas en reste puisqu'on recense 64 questions écrites ou orales sur la période 2000-2010. On peut mentionner aussi des propositions de résolution pour la création d'une commission d'enquête, des amendements dans des textes de lois, des interventions durant des débats en commission ou en séance plénière. Bref, de multiples occasions d'évoquer le sujet et ses possibles conséquences sanitaires. Il est important de souligner que la plupart de ces interventions opèrent sur un double registre : elles se font l'écho des préoccupations de populations locales ; elles mobilisent des arguments ou références mises en avant par les associations d'opposants pour contester les rapports officiels qui concluent à l'absence de risque sanitaire. Autrement dit, elles se prononcent sur la validité même de certaines conclusions scientifiques.

Le sujet est aussi saisi par des groupes d'étude, comme cela a déjà été évoqué, ou des groupes politiques, on pense notamment aux Verts. Enfin,



de manière plus anecdotique, des événements organisés dans l'enceinte de l'une des deux chambres concourent à entretenir la controverse. C'est ainsi, par exemple, qu'est organisé le 12 janvier 2009 un colloque à l'Assemblée intitulé : *Téléphonie mobile, Wifi, WiMax et Santé : état des lieux*. Organisé par l'association Robin des Toits qui s'est fait connaître pour son opposition radicale au déploiement d'antennes dans Paris, et avec le soutien du député Noël Mamère (Verts), ce colloque ne donne la parole qu'à des opposants aux radiofréquences ou des scientifiques s'étant fait connaître par leurs prises de position contre les dangers de ces technologies. La mise à disposition d'une salle, pour anodine qu'elle soit, permet ensuite aux opposants de faire référence au colloque de l'Assemblée nationale, engageant de fait cette institution dans la lutte contre la téléphonie mobile.

Autrement dit, on relève des modalités de saisie de l'objet tant individuelles que collectives, tant partisans que trans-partisans. Ces modalités mobilisent différents registres, ne politisent pas le sujet de la même manière, ne dessinent pas les mêmes lignes de partage entre science et politique. Elles contribuent à diffracter le problème sans chercher à clore la controverse. En outre, elles offrent de multiples prises ou voies d'accès à des acteurs extérieurs qui entendent enrôler des alliés dans leur lutte. Mais les acteurs parlementaires ne sont pas en reste, qui se saisissent de cet objet pour afficher leurs préoccupations sanitaires.

Conclusion

Le Parlement ne constitue pas un espace particu-

lier de traitement des controverses, qui reposerait notamment sur un mode de politisation unique. Cela tient au fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un espace politique mais aussi d'un lieu qui revendique le droit de se prononcer sur des questions techniques et scientifiques, et à sa manière participe du travail de frontière entre science et politique. Or, cette frontière peut prendre des formes multiples, ce dont témoignent les différentes modalités de saisine du sujet de la téléphonie mobile par le Parlement. Tandis que l'OPECST dessine une frontière claire entre ce qui relève de la science et ce qui est du domaine politique, les députés, groupes ou diverses instances qui se saisissent des radiofréquences ne reprennent pas cette distinction à leur compte mais tendent au contraire à établir d'autres frontières : que ce soit en donnant voix à des propositions émanant de contre-experts pour durcir les valeurs d'exposition aux ondes électromagnétiques, en contestant frontalement des rapports officiels d'experts en raison de liens présumés avec des intérêts financiers, ou en reprenant à leur compte l'existence d'avis divergents qu'ils jugent également valides et légitimes.

D'une certaine manière, le Parlement ne fait que reproduire en interne la pluralité des modalités de cadrage du problème observées à l'extérieur. Mais il leur offre une plus grande visibilité ainsi qu'une validation politique, qui rendent tous deux le passage par le Parlement particulièrement important aussi bien pour les opposants aux radiofréquences que pour les partisans du développement de ce type de technologie. Ce constat n'est pas propre à la France : nous avons pu observer des phénomènes similaires dans les pays voisins ainsi qu'à l'échelon européen,



le Parlement européen ayant été à de multiples reprises « enrôlé » par les groupes directement concernés par cette controverse.

Aussi le Parlement demeure-t-il un espace poreux, faiblement structuré pour traiter de questions scientifiques ou techniques, sans ressource particulière pour trouver des compromis. Il entretient plus qu'il ne clôt les controverses. Il fonctionne comme une caisse de résonance ou une chambre d'écho, beaucoup moins comme un lieu de résolution des conflits. Mais ce qui pourrait s'apparenter à une faiblesse constitue en réalité un atout dans le nouveau régime de gouvernance des risques qui est en train de se dessiner dans la suite du Grenelle de l'environnement. Des dispositifs comme le Grenelle des ondes, et plus généralement les procédures de gestion des technologies émergentes potentiellement porteuses de risque (TEPPR), dessinent en effet des formes originales de gouvernance des risques : originales en ce sens qu'elles ne visent pas tant la clôture des controverses que leur stabilisation. Les conflits tendent alors à s'inscrire dans une temporalité plus longue, ce qui permet de redéfinir de manière itérative les termes du débat en explorant plus systématiquement les différentes incertitudes qui les caractérisent. Comme si, désormais, il s'agissait moins de chercher à étouffer les controverses que de les amener à maturité afin d'en explorer toute la richesse.

N . O . T . E . S

1. *Rapport sur l'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé.*
2. *Les incidences éventuelles sur la santé de la téléphonie mobile.*
3. Loi n°98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.
4. *Propositions pour un renforcement de la sécurité sanitaire environnementale : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1999.
5. Question écrite n° 25849 de M. Pierre Lellouche, publiée au *JO* du 01/03/1999, p. 1186.



R · É · S · U · M · É

Le Parlement constitue un espace privilégié pour analyser le déploiement des controverses sociotechniques : non parce qu'il aurait la faculté de les résoudre, notamment via l'OPECST, mais parce qu'il offre de multiples occasions et modalités d'expression et de traitement de ces controverses en son sein. Espace hétérogène et poreux, il participe d'une nouvelle gouvernance des risques, plus soucieuse de leur stabilisation que de leur réduction définitive.

Summary

The French Parliament offers an ideal place to analyze the unfolding of sociotechnical controversies. Not that it has any capacity to actually resolve these, including its office of science and technology; but rather because it offers a plurality of opportunities for controversies to play out within its two chambers. As a heterogeneous and porous institution, it takes part in a newly formed risk governance that aims to manage rather than definitely solve risk issues.