

Analyse des dispositifs publics de gestion du risque sanitaire et de leur évolution en France et à l'étranger

Les dispositifs publics de gestion du risque entre continuité et transformation

Période : mars 2008 à mars 2009

Olivier BORRAZ et Giovanni PRETE

CSO-Sciences PO/R2S - Paris

Mots clés : Communautés épistémiques, Contrôle, Expertise, Participation du public, Réglementation dans le domaine de l'alimentaire, Risque, Risque nucléaire

Les dispositifs d'expertise du nucléaire: construction et stabilisation d'espaces de redéploiement des controverses

La sociologie et les sciences politiques ont mis l'accent sur les transformations qu'ont connues les dispositifs publics de gestion du risque sanitaire ces dernières décennies (Gimbert, 2006). Le constat partagé par l'ensemble des observateurs est que l'avènement des risques comme enjeu de politique publique se traduit par la formalisation croissante de l'action publique (Besançon et Benamouzig, 2005) et par le développement de stratégies d'évitement du risque (Rothstein et Hood, 2001) ou de gestion de réputations (Power *et al.*, 2009). Les travaux étudiés dans cette note permettent d'interroger la réalité de ces transformations, en les replaçant à la fois dans une perspective à long terme et dans la réalité des pratiques des acteurs.

Une des dimensions les plus étudiées de la formalisation de la gestion du risque a été le développement des dispositifs d'expertise. Dans une perspective historique, Boudia (2008) montre que cette centralité de l'expertise n'est pas si inédite. A travers une étude de cas sur les dispositifs de gestion des risques liés aux rayonnements ionisants, l'auteur montre en effet comment ces dispositifs se structurent au cours d'un « long vingtième siècle », en réaction aux mobilisations publiques et controverses scientifiques qui ont accompagné le développement du nucléaire. Dans l'entre-deux guerres, avec l'extension massive de la radiologie, une expertise relative aux dangers des rayonnements ionisants naît de la volonté de la communauté professionnelle des radiations – médecins et scientifiques – de procéder à une synthèse des savoirs sur les effets pathogènes des rayonnements ionisants et de définir des formes de régulation de leur emploi. Cependant, cette expertise s'est faiblement institutionnalisée et a débouché sur la formulation de recommandations sans portée réglementaire. Après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de développement du nucléaire militaire et civil, les dispositifs se sont fortement structurés sous une forme encore en vigueur actuellement. Les effets de la radioactivité, initialement considérés comme une question d'hygiène professionnelle, sont devenus un problème de dangers collectifs. Au sein des organisations internationales (CIPR notamment), des experts internationaux se côtoient et élaborent des principes fondamentaux de protection qui sont

repris dans le cadre de dispositifs nationaux. En France, les premières structures de radioprotection sont mises en place au début des années 1950 (Commission de protection des radiations ionisantes, SCPRI).

Si ces développements traduisent la naissance d'une « culture de la précaution », l'auteur montre cependant que celle-ci s'inscrit – du fait de la nature des cultures épistémiques¹ dominantes et des configurations d'acteurs – dans une visée d'accompagnement et de développement de l'industrie nucléaire. La mise en place de comités d'experts apparaît alors, pour l'auteur, comme un espace de redéploiement des controverses « plus favorable à l'atténuation de leur virulence » où les experts, sans être nécessairement directement liés à l'industrie nucléaire, en viennent à adopter les points de vue de ses promoteurs.

Commentaire

L'article de Boudia (2008) met en évidence l'importance des trajectoires historiques des dispositifs d'expertise dont la prise en compte permet de relativiser l'apparente nouveauté des systèmes de gestion du risque. La thèse défendue – celle de l'expertise comme mode de régulation et d'atténuation des conflits – est intéressante. Sa démonstration serait cependant plus robuste si elle s'appuyait sur des éléments plus précis quant à la nature exacte des cultures épistémiques à l'œuvre dans les dispositifs étudiés et quant à la nature des controverses qui opposent les experts dans ces dispositifs, ainsi que sur les liens et circulations concrets de ceux-ci dans les espaces d'expertises nationaux et internationaux.

L'émergence des dispositifs de participation face aux risques: les multiples manières de penser l'expertise et le Public dans le champ des déchets nucléaires en Grande-Bretagne

Dans un article analysant l'émergence d'une communauté d'expertise spécialisée dans l'évaluation participative (participatory appraisal (PA)), Chilvers (2008) étudie des réseaux sociaux d'expertise. L'auteur met l'accent sur l'une des évolutions majeures des systèmes de gestion des enjeux sanitaires et environnementaux ces dernières années: la montée en puissance des dispositifs visant à impliquer le « Public » dans les processus d'évaluation des risques et de décision. Ces dispositifs sont mis en place et animés par un ensemble

d'« experts en participation », souvent chercheurs en sciences sociales, qui jouent le rôle de conseillers auprès des pouvoirs publics et tendent à occuper une place grandissante dans les processus de décision. Pour Chilvers (2008), ces experts peuvent être théorisés, selon la terminologie de Rose (1999), comme des « experts en collectif » (community experts), c'est-à-dire des spécialistes des techniques qui permettent de faire exister, en les représentant, les communautés publiques concernées et leurs intérêts. Ils constituent une « communauté épistémique », c'est à dire, pour reprendre la formule de Haas (1992), « un réseau de professionnels ayant une expertise reconnue dans un domaine particulier » et partageant des « modes de connaissance », « des croyances en termes de causalité et de validité ». L'auteur a étudié principalement l'évolution de la communauté des « experts en participation » qui interviennent au Royaume-Uni dans le domaine des risques environnementaux en général et des déchets nucléaires en particulier. Il montre ainsi que le développement des dispositifs participatifs et la structuration de la communauté des experts qui la porte fait suite à l'échec de projets de construction de sites d'entreposage de déchets (Sellafield, 1997), qui ont incité les autorités publiques à se tourner vers de nouveaux modes d'organisation des processus de décision. Trois réseaux constituent la communauté des experts de la participation : le premier, proche du Bureau des Déchets Radioactifs de l'Industrie Nucléaire (Nuclear Industry Radioactive Waste Executive, Nirex²), a favorisé des techniques (groupe focus³, enquête) inscrites dans une conception citoyenne de l'engagement (citizen-based model⁴) ; le second, plus réduit, proche de l'organisation Energies Nucléaires Britanniques (British Nuclear Fuels, BNFL⁵), a défendu une approche en termes de « participation des parties prenantes » (stakeholder based model of participation) favorisant les techniques de construction de consensus ; enfin, le troisième autour du Comité sur la gestion des déchets nucléaires du Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA's Committee on Radioactive Waste Management), regroupant un ensemble large d'acteurs aux visions hétérogènes de la participation, mêlant à la fois des approches citizen-based et stakeholder-based. L'auteur souligne que cette fragmentation interne de la « communauté des experts en participation » reflète l'intensité de la compétition entre les experts et fragilise leur capacité d'influence dans les dispositifs de gestion des risques. L'auteur indique que si cette influence pouvait être renforcée par une professionnalisation et une homogénéisation de la communauté d'expertise, une telle évolution pourrait favoriser une vision technocratique et plus étroite de la participation en uniformisant et formalisant les méthodes de participation.

Cet article souligne le lien qui existe entre les évolutions des dispositifs de gestion des risques et les mobilisations ou crises liées aux risques gérés. En analysant en détail la composition des réseaux d'expertise, **Chilvers (2008)**

met en évidence comment des évolutions générales – ici la montée en puissance de dispositifs de participation – peuvent renvoyer à des évolutions concrètes mais hétérogènes – au sein d'un même domaine d'activité – et invite à regarder en détail les techniques et conceptions participatives utilisées dans chaque situation. Il met en évidence également le rôle particulier que jouent les chercheurs en sciences sociales dans l'évolution des dispositifs de gestion des risques : loin d'être de simples observateurs, ils sont des acteurs à part entière de ces évolutions, avec leurs intérêts, leurs conceptions du Public.

Commentaire

On regrettera cependant que l'auteur ne pousse pas plus loin les résultats de ses analyses de réseaux. Une représentation cartographique des relations d'acteurs et une prise en compte de leurs relations multiplexes d'interdépendance – c'est à dire analysant en même temps et distinctement les réseaux de connaissances, de financements, d'affinités, etc. dans lesquels ils sont engagés à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté des experts – auraient ainsi permis de se faire une présentation plus claire des résultats et de mettre en évidence les mécanismes de régulation des communautés épistémiques étudiées et de leur influence sur les acteurs publics.

Vers une procéduralisation de l'action publique ? : l'exemple de l'évolution de l'inspection vétérinaire en France

En dehors de l'étude pour la mise en place de dispositifs formalisés d'expertise ou de participation, une autre manière d'appréhender les évolutions des dispositifs publics de gestion des risques est de suivre l'évolution des pratiques des acteurs publics au cours de leurs activités quotidiennes. C'est ce que font **Bonnaud et Coppalle (2008)** lorsqu'ils analysent les évolutions du métier d'inspecteur vétérinaire dans les abattoirs en France. Les auteurs rappellent que les agents des services vétérinaires ont vu leur métier transformé i) par le Paquet hygiène (2006), qui s'appuie sur le principe de responsabilité des industriels et impose des obligations de résultats et non plus de moyens aux professionnels de l'agroalimentaire et ii) par la mise sous assurance qualité des services vétérinaires dans les années 1990 (ISO 17020). Ce contexte transforme la définition « de ce qui fait preuve dans le contrôle vétérinaire », car « la référence et l'objet de l'inspection ne relèvent plus de l'évidence partagée (le respect ou non des articles d'un arrêté ministériel), mais sont susceptibles de variation selon les établissements ». Ceci donne également une place plus importante aux éléments écrits du travail d'inspection, éléments centraux d'une politique de traçabilité.

Les auteurs insistent sur le fait que ces évolutions ont eu des effets sur l'organisation de l'inspection vétérinaire, qui

Les dispositifs publics de gestion du risque entre continuité et transformation

Olivier BORRAZ et Giovanni PRETE

reposait historiquement sur le partage d'un même espace de travail entre inspecteurs et personnels de l'abattoir et sur des échanges oraux continus au sein des équipes d'inspection afin de maintenir l'unité du contrôle. D'une part, ces évolutions ont remis en cause l'approche pédagogique de l'inspection, à travers laquelle « les mesures coercitives sont envisagées comme l'aboutissement d'un processus d'avertissements gradués, dans un esprit d'exemplarité ». D'autre part elles ont fragilisé les relations de collaboration entre inspecteurs et inspectés et entre les inspecteurs eux-mêmes et plus particulièrement entre vétérinaires et techniciens. Cependant, **Bonnaud et Coppalle (2008)** insistent sur le fait qu'il convient de relativiser une vision trop radicale des changements liés à la « procéduralisation » de l'inspection. Leurs observations empiriques fines leur permettent en effet de montrer que le plus souvent, le recours aux instruments procéduraux se fait à la condition d'un accord entre contrôleurs et contrôlés.

Commentaire

On pourra regretter que les auteurs donnent peu d'éléments permettant de comprendre les conditions d'un tel accord. Peut-être une étude systématique du respect et du contournement des procédures – empiriquement délicate par la nature de son objet – permettrait-elle d'apporter des éléments à ce sujet. Cette remarque n'enlève pas l'intérêt de l'article qui permet, par une approche ethnographique et empiriquement informée, de relativiser l'idée que les dispositifs de gestion du risque auraient connu des transformations radicales: les évolutions institutionnelles ne prennent sens que dans leur rapport aux mondes professionnels qui les concrétisent et dont elles viennent rompre les habitudes de travail.

Conclusion générale

En France comme à l'étranger, les dispositifs publics de gestion du risque connaissent des évolutions indéniables. La normalisation du cadre de l'action publique, la montée en puissance de l'exigence de participation et l'ouverture des lieux d'expertise sont trois des tendances décrites par les auteurs analysées dans cette note. Comprendre ces évolutions implique de pouvoir les resituer dans le contexte institutionnel (**Boudia, 2008**), organisationnel (**Chilvers, 2008**) et d'activité (**Bonnaud et Coppalle, 2008**) dans lequel elles prennent place. Ce contexte permet en effet à la fois de souligner les éléments de continuité dans la gestion publique des risques, mais également de mettre en évidence la diversité des modes de concrétisation des transformations de celle-ci.

Mots clés utilisés pour la recherche bibliographique

Health and Environmental Risk, Public policy, Risk, Risk Management, Risk Regulation.

Publications analysées

Bonnaud, Coppalle J. La production de la sécurité sanitaire au quotidien: l'inspection des services vétérinaires en abattoir. *Sociol. Trav.* 2008; 50(1):15-30.

Boudia S. Sur les dynamiques de constitution des systèmes d'expertise scientifique: le cas des rayonnements ionisants. *Genèses.* 2008; 70(1):26-44.

Chilvers J. Environmental risk, uncertainty, and participation: mapping an emergent epistemic community. *Environment and Planning.* 2008; 40(12):2990-3008.

Publications de référence

Benamouzig D, Besançon J. Administrer un monde incertain: les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociol. Trav.* 2005. 47 (3): 301-22.

Gimbert V. L'Etat sanitaire en question. Les Administrations à l'épreuve des risques. Thèse de sociologie. ENS Cachan. 2006; 499 p.

<http://www.melissa.ens-cachan.fr/spip.php?article591>

Haas PM. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *Int. Org.* 1992; 46(1):1-35.

Knorr-Cetina K. Epistemic cultures: how the sciences make knowledge. *Harvard Univ. Press.* 1999; 352 p.

Power M, Scheytt T, Sojn K et al. Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. *Organization Studies.* 2009; 30(2-3):301-24.

Rose N. Powers of freedom: Reframing political thought. *Cambridge Univ. Press.* 1999; 334 p.

Hood C, Rothstein H. Risk Regulation under pressure. *Administration and Society.* 2001; 33(1):21-53.

Publications non sélectionnées

Hänninen HI, Laurila JS. Risk Regulation in the Baltic Sea Ferry Traffic: The Successive Failures of Bow Visor Technology. *Sci. Technol. Human Values.* 2008; 33(6):683-706.

Article intéressant sur le lien entre échec d'une technologie et l'évolution de l'action publique, mais qui s'intéresse en priorité à l'accident et seulement secondairement aux évolutions réglementaires.

Topal C. The Construction of General Public Interest: Risk, Legitimacy, and Power in a Public Hearing. *Organization Studies*. 2009; 30(2-3):277-300.

Article qui étudie la construction du Public dans l'arène judiciaire. Article non retenu car ne sert pas d'appui à une mise en perspective de la place du judiciaire dans le fonctionnement des dispositifs publics de gestion des risques.

.....
Lexique
.....

¹ Culture épistémique: La notion de « Culture épistémique » est développée par K. Knorr-Cetina (1999) à partir de l'observation de laboratoires scientifiques. Elle renvoie aux « amalgames d'arrangements et de mécanismes – liés par les affinités, la nécessité et les coïncidences historiques-qui, dans un champ donné, établissent comment nous connaissons ce que nous connaissons » (p 1). La notion permet de mettre en évidence une pluralité de manières de faire de la recherche, chacune définie à la fois par la mise en avant de certains paradigmes, mais également de certaines formes d'organisation ou de rapport à l'expérimentation.

² Nirex: Bureau créé en 1982 par l'industrie pour étudier les différentes dimensions (sécurité, environnement) de l'enfouissement des déchets nucléaires. Privé à l'origine, il est rattaché à des organismes publics à partir de 2005.

³ Groupe focus: Il s'agit de réunir un groupe réduit de personnes et d'organiser une discussion ouverte sur un enjeu particulier pour mettre en évidence différentes perceptions de l'enjeu.

⁴ Citizen-based model: Pour l'auteur, le citizen-based model recouvre les processus de participation dans lesquels les participants interviennent comme représentant socialement/statistiquement le Public, pour donner un avis sur un enjeu. Ils s'opposent aux processus impliquant des acteurs directement concernés par un problème (parties prenantes) et ayant, en amont d'un processus de consultation, un rôle à jouer dans le cadrage même du problème.

⁵ BNFL: Le British Nuclear Fuels fut créé dans les années 1970 comme entreprise privée détenue par le gouvernement britannique, fabricant et transportant du fuel nucléaire. Ses activités ont été rattachées à partir de 2005 à l'Autorité Nucléaire de démantèlement des installations nucléaires (DNA).