

LES SOCIÉTÉS DÉMOCRATIQUES FACE AUX RISQUES

Yannick Barthe et Jean-Noël Jouzel
in Jean-Vincent Holeindre *et al.*, *La Démocratie*

Editions Sciences Humaines | « Synthèse »

2010 | pages 149 à 155

ISBN 9782912601988

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/la-democratie---page-149.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Sciences Humaines.

© Editions Sciences Humaines. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

YANNICK BARTHE ET JEAN-NOËL JOUZEL

LES SOCIÉTÉS DÉMOCRATIQUES FACE AUX RISQUES

Au cours des dernières décennies, les sociétés démocratiques ont été agitées par de nombreuses crises liées à des risques sanitaires ou environnementaux : scandales de l'amiante et du sang contaminé, conflits autour des déchets nucléaires et des antennes-relais de téléphonie mobile... Ces controverses sont généralement alimentées par des collectifs de victimes, de riverains ou de consommateurs qui entendent dénoncer les lacunes des dispositifs destinés à contrôler certains risques. Ces dénonciations visent bien souvent les pouvoirs publics accusés de sous-estimer, voire de nier des menaces qui pèsent sur les populations ou sur leur environnement.

Les réponses que les autorités publiques ont apportées à ces crises procèdent de deux grands mouvements. D'un côté, les administrations sanitaires et environnementales ont cherché à s'appuyer davantage sur l'expertise scientifique afin de rendre leurs décisions moins contestables et de rétablir leur légitimité. De l'autre, elles se sont efforcées de s'ouvrir à des formes de participation citoyenne. Or, ces deux mouvements entrent souvent en contradiction et génèrent des tensions qui alimentent en retour les conflits liés aux risques sanitaires et environnementaux.

Le renouveau des pratiques d'expertise

Le contrôle des menaces sanitaires et environnementales est un enjeu ancien pour les pouvoirs publics. Aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, les États modernes ont tiré une bonne partie de leur légitimité de leur capacité à traiter comme des objets de gouvernement des fléaux jusqu'alors considérés comme relevant de la fatalité : épidémie de maladies infectieuses, catastrophes naturelles, accidents du travail... Si leur action a parfois permis d'éradiquer certaines de

ces menaces – notamment épidémiques – elle a surtout cherché à les traiter comme des risques calculables et probabilisables. Les États se sont pour cela appuyé sur les savoirs relatifs à l'identification et à la mesure des dangers sanitaires et environnementaux : l'hygiène et la statistique au ^{XIX}^e siècle, puis l'épidémiologie, la toxicologie ou l'imagerie médicale au ^{XX}^e siècle.

Ce faisant, les « politiques du risque¹ » ont souvent visé la conciliation entre les intérêts de la protection des populations, d'une part, et du développement industriel de l'autre. Ainsi, en s'appuyant sur la capacité des toxicologues à définir des « relations dose-réponse » entre des substances chimiques et leurs conséquences physiologiques à travers des tests sur des animaux de laboratoire, la plupart des gouvernements des pays industriels ont pu mettre en place au cours des cinquante dernières années des « valeurs-limites » d'exposition en milieu professionnel et dans l'environnement général. Ils ont ainsi pu contrôler les substances toxiques comme le plomb ou le benzène tout en évitant de recourir à des mesures d'interdiction coûteuses pour l'industrie chimique². De même, le contrôle des installations industrielles dangereuses a été confié en France à partir des années 1960 à des fonctionnaires ingénieurs issus du corps des Mines et tout à fait conscients des impératifs du développement industriels³.

Ce modèle de gestion des risques semble être entré en crise au cours des dernières décennies. Les conflits autour des risques collectifs ont été largement alimentés par des acteurs dénonçant l'incapacité de l'État à faire prévaloir les intérêts de la santé publique et de l'environnement sur ceux de la prospérité économique. Aux États-Unis, la mise en cause publique de la dépendance de l'État vis-à-vis des intérêts industriels a été intense dès les années 1960, notamment à la faveur des mobilisations qui ont critiqué les lacunes du contrôle des pesticides⁴. En France, c'est surtout à partir des années 1990 que de telles dénonciations se sont multipliées, en particulier lors des crises du sang contaminé, de l'amiante et de la vache folle. Le scandale de l'amiante a ainsi jeté une lumière crue sur le fait que les politiques relatives à la santé au travail étaient plus dépendantes des rapports de force entre employeurs et syndicats que d'une volonté politique portée par les administrations du travail ou de la santé publique⁵.

Pour répondre à ces crises et relégitimer leur action en matière de contrôle des risques sanitaires et environnementaux, les gouvernements occidentaux ont mis en place de nouvelles structures

administratives moins dépendantes des intérêts économiques en jeu. Aux États-Unis, des agences fédérales comme l'Environmental Protection Agency ou l'Occupational Safety and Health Administration ont été créées dès le début des années 1970 pour assurer un meilleur contrôle des risques liés à l'environnement et au travail. En France, un mouvement similaire a été enclenché à la fin des années 1990, notamment avec l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1998 qui a mis en place un ensemble d'agences en charge du contrôle des risques sanitaires et environnementaux dans les domaines de l'alimentation ou des produits de santé. La construction progressive, à partir de 2001, d'une Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) a étendu ce contrôle à l'environnement général et aux milieux professionnels.

Une des conséquences de ces innovations institutionnelles a été la redéfinition des pratiques de recours aux savoirs experts à des fins de décision politique dans le domaine des risques sanitaires et environnementaux. Le recours aux experts était jusqu'alors marqué par un degré relativement faible de formalisme. Ainsi, en France, seule une petite poignée d'experts toxicologues quasi inamovibles ont été appelés à siéger au sein de la « Commission des toxiques » chargée de délivrer les autorisations de mises sur le marché des substances phytosanitaires à partir de 1943. La nomination et la reconduction de ces experts ne faisaient pas l'objet de procédures formelles, et leurs liens avec les industriels de l'industrie chimique ne paraissaient pas faire obstacle à leur présence dans la commission⁶. À l'inverse, depuis une dizaine d'années, les procédures destinées à attester de l'indépendance et du pluralisme des comités d'experts se multiplient dans le cadre des agences de sécurité sanitaire : déclaration de conflits d'intérêts, publication des rapports d'expertise et des lettres de saisine...

Pour pacifier les conflits liés aux risques sanitaires, les pouvoirs publics ont donc cherché à renforcer leur capacité à s'appuyer sur des autorités scientifiques incontestables, leur permettant de rendre plus légitimes leurs décisions. Or, tout porte à croire que ces tentatives sont pour l'heure de relatifs échecs. Non seulement elles sont loin d'avoir mis fin aux controverses autour des dangers collectifs, mais surtout elles n'ont pas levé le soupçon de dépendance qui pèse toujours sur les décisions relatives aux risques sanitaires et environnementaux. Du dossier des antennes-relais de téléphonie mobile à celui de la campagne de

vaccination contre la grippe porcine, l'indépendance des experts n'a cessé d'être mise en cause au cours des dernières années.

La participation accrue des citoyens

Loin de pacifier les conflits qui entourent les risques sanitaires et environnementaux, le recours accru aux experts tend plutôt à alimenter une intense compétition politique qui déborde largement le cadre des groupes d'experts. En effet, les controverses qui se multiplient à l'heure actuelle à propos de nouvelles menaces collectives ne se déroulent pas dans les enceintes confinées de l'expertise. Ce sont au contraire des controverses publiques qui, à ce titre, se caractérisent par une grande hétérogénéité d'acteurs. Elles prennent place au sein de ce que certains sociologues ont proposé d'appeler des « forums hybrides⁷ », c'est-à-dire des espaces où des acteurs variés (élus, scientifiques, associations, syndicats, industriels, etc.) entendent prendre part à la discussion des choix qui engagent le collectif et définir le type de savoirs et de considérations sur lesquels ces choix doivent reposer.

L'existence de telles controverses publiques à propos des risques sanitaires n'est certes pas un phénomène nouveau. En effet, les politiques de régulation mises en place à partir des années 1960 peuvent être considérées comme une forme de réponse aux revendications des nouveaux mouvements sociaux (environnementaliste, antinucléaire, consumériste, etc.) qui, aux États-Unis puis en Europe, ont marqué cette période. Il reste que les mobilisations collectives qui caractérisent le domaine des risques semblent avoir pris une nouvelle ampleur dans les années récentes, en particulier sous l'effet des grandes crises sanitaires qui ont marqué les deux dernières décennies. La critique portée par ces mouvements issus de la société civile a également évolué : il ne s'agit plus seulement de dénoncer le développement incontrôlé des sciences et des techniques et d'en appeler à un renforcement du contrôle exercé par les autorités publiques, mais également de revendiquer un rôle à jouer dans ce contrôle en remettant en question le monopole de l'expertise scientifique.

Ce refus de déléguer entièrement aux experts le soin de prendre en charge les menaces sanitaires ou environnementales se traduit d'abord chez les citoyens par une demande de participation au processus de décision. Le manque d'information et de consultation est ainsi régulièrement dénoncé dans le cas des projets d'implantation d'industrie à risque ou de stockage de déchets nucléaires et

le thème de la « démocratie participative⁸ » tend à s'imposer chez les gouvernants. Dans la plupart des pays européens, les années récentes ont ainsi été marquées par la mise en place de nouvelles procédures destinées à accroître la participation du public et des « parties prenantes » dans ces domaines. C'est le cas, par exemple, des « conférences de consensus » ou « conférences de citoyens » comme celle qui fut organisée en France en 1998 à propos des OGM. Bien qu'elles soient à leur tour dénoncées en raison de leur faible emprise sur la décision, ces procédures de débat public et de consultation permettent néanmoins de rendre discutables des problèmes en dépassant largement une analyse scientifique coûts-bénéfices. La question n'est plus tant de savoir si certaines technologies représentent ou non une menace sanitaire que de savoir si elles répondent véritablement à une demande sociale. Ainsi, qu'il s'agisse du débat sur les OGM, sur le nucléaire ou sur les nanotechnologies, c'est à chaque fois la question du mode de développement à privilégier qui est posée, et pas seulement celle du risque. Les débats publics contribuent ainsi à élargir les critères sur lesquels le décideur devra s'appuyer pour opérer des choix. Et, si elle demeure capitale, l'expertise scientifique n'est plus qu'un élément parmi d'autres qui vient nourrir le processus de décision, à l'instar d'autres considérations, politiques, économiques, sociales ou éthiques.

Mais ce refus de la délégation aux experts s'est également traduit par une demande de participation au processus même de production des connaissances sur les risques sanitaires. Dans la plupart des controverses, les « profanes » contestent désormais l'expertise officielle au nom de savoirs alternatifs et de leur propre connaissance des problèmes et menaces qui les affectent. Dans le domaine médical, le cas d'école qui vient le plus souvent illustrer cette « expertise profane » est celui du sida où les associations de patients ont réussi, au fil des années, à s'imposer comme des interlocuteurs légitimes vis-à-vis des chercheurs et scientifiques et à participer à leurs débats même les plus pointus⁹. Le cas des maladies génétiques est un autre exemple bien connu¹⁰. De même, dans les situations d'incertitude scientifique qui caractérisent le plus souvent le domaine de la santé environnementale, il n'est pas rare de voir des victimes et de simples citoyens se lancer eux-mêmes dans des investigations visant à comprendre l'origine des symptômes et à leur attribuer, parfois contre l'avis des experts des agences sanitaires, des causes environnementales.

La contribution apportée par les non-spécialistes à l'identification de certaines menaces sanitaires oblige en tout cas à prendre congé d'une vision simpliste des conflits qui caractérisent le champ des risques. Désormais, dans ces conflits, l'opposition passe moins entre des savants, d'un côté, et des ignorants, de l'autre, qu'entre différentes formes de savoirs ou d'enquêtes. Du même coup, la question que posent ces controverses est moins celle de l'information qu'il conviendrait de diffuser afin d'apaiser les craintes que celle des procédures à mettre en place qui permettraient de tirer profit de toutes les formes de savoirs qu'elles font émerger.

Une tension entre deux mouvements opposés

Les débats qui caractérisent aujourd'hui les politiques du risque reflètent ainsi une tension entre les deux mouvements opposés qui ont historiquement marqué ce domaine d'intervention étatique : d'un côté, une volonté de « purifier » l'expertise afin de renforcer la légitimité scientifique des décisions et de les rendre indiscutables, de l'autre une volonté d'ouvrir le processus décisionnel à de nouveaux acteurs afin de rendre discutables les programmes d'action et de renforcer leur légitimité démocratique. Les débats actuels autour du principe de précaution illustrent l'exacerbation de la contradiction entre ces deux dynamiques d'« enclavement » et de « désenclavement » de l'expertise scientifique¹¹. Pour les uns, la précaution conduit à prendre des décisions qui n'ont aucune légitimité scientifique et elle contribue par conséquent à dévaluer l'expertise. Pour les autres, le recours à un tel principe est au contraire une manière de redéfinir les modalités et la place de l'expertise en prenant davantage en compte les incertitudes et les doutes que la science ne parvient pas à lever. Le défi que doit désormais relever les autorités publiques dans ce domaine consiste à inventer des dispositifs et des principes d'action permettant d'articuler ces deux positions contradictoires.

Notes

1. O. Borraz, *Les Politiques du risque*, Presses de Sciences Po, 2008.
2. C. Sellers, *Hazards of the Job. From Industrial Disease to Environmental Health Science*, The University of North Carolina Press, 1997.
3. P. Lascoumes, *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, 1994.
4. R. Carson, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.
5. E. Henry, *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*. Presses universitaires de Rennes, 2007.
6. N. Jas, « Public Health and Pesticide Regulation in France Before and After Silent Spring », *History and Technology*, vol. 23, n° 4, 2007.
7. M. Callon, P. Lascoumes, et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.
8. Pour une présentation plus détaillée de la démocratie participative, voir dans cet ouvrage les articles de X. Molénat et M. Koebel p. 103-120.
9. S. Epstein, *Le virus est-il bien la cause du sida ? Histoire du sida 1*, Les empêcheurs de penser en rond/Seuil, 2001 ; J. Barbot, *Les Malades en mouvements. La médecine et la science à l'épreuve du sida*, Balland, 2002.
10. V. Rabeharisoa et M. Callon, *Le Pouvoir des malades. L'Association française contre les myopathies et la recherche*. Presses de l'École des Mines, 1999.
11. N. Dodier, *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Éditions de l'EHESS, 2003.