

Approche sociologique de la gestion et des mobilisations autour des risques sanitaires

Olivier Borraz¹ et Danielle Salomon²

AFTIM - Journée d'étude du 11 juin 2002 - Sénat

« Le principe de précaution face aux risques liés à l'exposition aux radiations électromagnétiques non ionisantes »

Introduction

Les différends autour des antennes-relais de téléphonie mobile constituent un cas parmi d'autres de crise ou de mobilisation à propos d'une installation technique (une station de base), d'une activité (un stockage de farines animales, une unité de traitement de déchets, un centre d'enfouissement technique) ou d'une pratique (l'épandage en agriculture de boues d'épuration urbaines). Au-delà de quelques différences intrinsèques, ces cas présentent des analogies et ont quelque chose à nous apprendre sur le fonctionnement actuel de nos sociétés – en particulier dès que la question des risques sanitaires ou environnementaux est mise en avant.

Notre démarche est tirée de la sociologie et s'intéresse au système d'acteurs spécifique qui s'organise autour d'une activité suscitant des réactions hostiles. Elle comporte trois objectifs :

- comprendre et expliquer la dynamique propre d'une mobilisation ;
- comparer plusieurs cas afin de mettre en évidence les analogies ou les spécificités ; et avec ces résultats, réfléchir plus généralement aux phénomènes sociaux qui traversent ces questions ;
- créer les conditions de mise en place, lorsque cela est possible, d'espaces d'échanges et de délibération, permettant de doter d'un sens social élargi les questions, les doutes ou les angoisses qui surgissent autour des incertitudes.

Dans ce qui suit, nous donnerons des exemples tirés d'une recherche menée pendant près de trois ans sur l'utilisation en agriculture des boues d'épuration urbaines. Nous présenterons aussi les premiers éléments réunis à propos de l'installation des antennes-relais. Cette dernière recherche étant en phase de démarrage, ne seront formulées que des hypothèses et l'esquisse de tendances.

Toutes ces mobilisations présentent un certain nombre de **traits communs** :

- les contestations s'organisent autour de nuisances, olfactives ou visuelles, de la détérioration d'un site ou de la dégradation d'une valeur patrimoniale ;
- ces nuisances sont le produit d'une décision qui prend naissance dans le cadre de relations contractuelles économiques apparemment exogènes à ceux qui subissent les nuisances, voire quelques fois entre des acteurs peu ou mal identifiés ;
- l'existence de conflits latents ou avérés entre les « producteurs de la nuisance » et ceux qui en subissent les conséquences est un terreau favorable à la mobilisation ;

¹ Chargé de recherche au CNRS-Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-FNSP) et enseignant à Sciences Po Paris.

² Chercheure associée au Centre de Sociologie des Organisations et fondatrice du cabinet Risques & Intelligence, dédié aux risques émergents.

- les personnes confrontées à la pratique n'ont pas de cadre d'explication immédiatement disponible permettant de comprendre les motivations d'une décision (pourquoi ce site est choisi), de se représenter les dangers (les ondes sont un sujet compliqué, peu enseigné et controversé) et encore moins de participer à la décision (à quelles conditions et motivations elle intervient et avec quelles contreparties) ;
- ces cas ne présentent en général pas de contaminations ou de pathologies avérées mais seulement supposées ; il existe des connaissances scientifiques partielles et convergentes rassurantes (par opposition aux débuts du sida ou de l'ESB) mais qui ne couvrent pas l'étendue du champ et présentent donc des incertitudes (par opposition à la listeria) ;
- la caractérisation des incertitudes oppose les parties en présence et devient un enjeu aigu dans la construction du problème et de son inscription sur l'agenda public : les incertitudes sont-elles rassurantes et gérables dans le cadre habituel, ou leur caractère incomplet ou inquiétant sur les « effets potentiellement dangereux » pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale³ fait-il verser le sujet dans le champ de la précaution, avec toutes les conséquences conservatoires et dérogoires que cela suppose.

Du côté public, la caractérisation de l'incertitude est confiée aux experts qui ont la charge d'évaluer le risque en vue d'une décision. Ainsi, pour les boues d'épuration comme pour les antennes-relais, un groupe d'expert a été réuni⁴ et des recherches complémentaires lancées⁵.

Pour les individus confrontés à cette incertitude, le manque de données nourrit des doutes et le manque de réponse satisfaisante aux interrogations peut aboutir à générer des inquiétudes ou des angoisses. En effet, en l'absence de données, le comportement le plus simple pour un individu consiste à construire son opposition sur le registre de la santé, quand l'argument est possible. Ce thème est en effet devenu irréductible à tous les autres et il a acquis une forte légitimité, en particulier depuis que l'affaire du sang contaminé a permis l'énonciation du principe suivant lequel « la santé n'a pas de prix ».

Si le raisonnement du régulateur en matière de santé publique est de privilégier un raisonnement en termes de bénéfice/risque collectif, les individus ont plutôt tendance à y substituer de façon plus ou moins consciente une évaluation sommaire en coûts/bénéfice individuels et relèguent les coûts ou bénéfices collectifs ou diffus. En outre, leur préférence oppose facilement les champs dans lesquels le coût et le bénéfice se calcule (économique, santé, technique, confort, modernité, etc.).

Les situations les plus controversées sont celles où s'opposent un coût individuel porté ou construit sur le plan sanitaire contre un bénéfice d'ordre économique ou technique collectif ou diffus, attribués à des acteurs organisés, dont la logique la plus apparente est celle du profit (cas du sida, des farines animales, des boues d'épuration, des antennes-relais, etc.).

Les situations les plus acceptables sont celles où le bénéfice individuel est d'ordre sanitaire tandis que le risque est quantifiable statistiquement (pilule, médicament) ou relève d'un autre registre.

³ Il existe une diversité de définitions de la précaution. Nous choisissons ici de la caractériser d'après celle retenue par la Commission européenne dans sa Communication du 2.2.2000 COM (2000) 1 final, tout en signalant qu'il ne s'agit que d'une partie de la définition, qui dans son cadre complet englobe d'autres principes, dont celui de la proportionnalité des mesures au niveau de protection et bien d'autres.

⁴ Sous l'égide du Conseil Supérieur d'Hygiène Public de France pour le cas des boues, coordonné par Denis Zmirou, dans le cas de la téléphonie mobile.

⁵ L'AIP-AGREDE à l'INRA pour les boues urbaines, COMOBIO dans le cas de la téléphonie mobile.

Enfin, un dernier trait caractérise ces objets, à la fois résultat et facteur constitutif de ces phénomènes sociaux : leur **instabilité intrinsèque**. Celle-ci est le produit de deux facteurs :

- ces objets se situent au carrefour de plusieurs grands enjeux (économique, scientifique, technique, sanitaire, réglementaire, qualité de vie, politique, etc.), chacun étant associé à des acteurs ou des chaînes d'acteurs dont le cadre d'action et les objectifs sont disparates, voire concurrents ou opposés. Il n'est en général pas possible d'établir une hiérarchie ou des priorités stables ou satisfaisantes pour tous et de façon durable. Toute modification de contexte ou des équilibres de l'une des dimensions concernées peut constituer une opportunité de remise en cause du point d'équilibre atteint à un moment donné
- ces objets concernent à un titre ou un autre, un grand nombre d'acteurs qui le plus souvent se méconnaissent, ou se connaissent deux à deux, n'ont pas de relations organisées et appartiennent à des univers dont les références sont hétérogènes. L'on observe que les points de déconnexion ou de rupture entre acteurs favorisent le développement des projections, des fantasmes ou des accusations.

L'on constate qu'une partie importante des facteurs explicatifs des contestations sont **d'ordre cognitif** : comment penser cette incertitude, avec quels outils, quelles représentations, quelles informations et comment caractériser cette incertitude ?

C'est pourquoi nous pensons que plus il y a d'incertitudes qui peuvent se muer en inquiétudes, plus il est nécessaire d'organiser les interactions entre les acteurs du champ concerné afin de réduire en commun la dite incertitude, ce qui constitue la première étape d'une définition des contours sociaux du problème.

L'analyse sociologique nécessite donc d'étudier trois niveaux qui se complètent entre eux :

- le premier consiste à reconstituer la dynamique de la mobilisation étudiée en s'intéressant au jeu de l'ensemble des acteurs concernés ;
- le second, consiste à reconstruire le fonctionnement des difficultés observées à chaque niveau territorial (local, national, européen ou international) et à analyser leurs articulations ;
- enfin, le troisième, consiste à énoncer les conditions qui permettent de réinjecter du social dans les interactions existant entre les individus et leurs porte-parole et les acteurs organisés.

1. Dynamique et configuration des mobilisations

L'analyse des mobilisations autour des stations de base de téléphonie mobile, comme celles à propos des épandages en agriculture de boues d'épuration urbaines, nécessite de rencontrer l'ensemble des parties-prenantes.

Il s'agit d'appréhender puis de rendre compte de leurs enjeux, de leurs représentations, des arguments qu'ils invoquent, des comportements qu'ils adoptent et des actions qu'ils entreprennent.

Notre démarche ne comporte aucun jugement de valeur, elle vise à rendre compte et à restituer la rationalité des différents acteurs en présence, des raisons qu'ils ont de dire et de faire ce qu'ils disent et font.

Il ne s'agit pas non plus de donner raison à tout le monde, mais d'insister sur les effets collectifs des actions et des prises de position observées.

S'agissant des mobilisations que nous avons étudiées, plusieurs étapes peuvent être distinguées.

Il convient de s'intéresser en premier lieu aux **éléments déclencheurs** : un épandage de boues urbaines à proximité d'habitations un 14 juillet ou la pose d'une station de base sur le toit d'une école sont susceptibles de déclencher une réaction. Avant de chercher à comprendre pourquoi cet événement suscite une réaction, il importe d'en saisir l'origine, d'analyser le processus de décision ou l'organisation du travail qui y conduit.

C'est ainsi que l'on doit analyser les modalités concrètes qui aboutissent à ce qu'une entreprise de travaux agricoles épande, en plein été, des boues d'épuration qui dégagent des odeurs pestilentielles à proximité de maisons. Apparaît alors une chaîne complexe de responsabilités qui trouve son origine auprès de la collectivité ou de son délégataire et aboutit en bout de chaîne à l'entreprise qui doit travailler dans l'urgence, avec peu de moyens et un produit de faible qualité. Autrement dit, on peut démontrer que la réaction des riverains contre les mauvaises odeurs n'est pas due aux boues elles-mêmes ou au faible degré de tolérance de personnes venues de la ville pour les désagréments de la vie à la campagne, mais à une organisation du travail qui débouche sur des pratiques qui sont sources de mauvaises expériences.

S'agissant des antennes de téléphonie mobile, il s'agira pour nous d'analyser leurs modalités d'installation pour vérifier si celles-ci ne comportent pas des éléments permettant d'expliquer les réactions qu'elles suscitent : comment se fait le choix des sites d'implantation ? qui pose les antennes et dans quelles conditions ? quels sont les critères selon lesquels la performance du déploiement s'évalue ? comment les riverains sont-ils informés ?

Une fois un élément déclencheur identifié, il faut pour analyser la réaction qu'il suscite s'intéresser au **contexte social** dans lequel il s'inscrit. Ce contexte prend différentes formes.

S'agissant des boues d'épuration, les mobilisations s'inscrivent souvent dans des territoires dont la composition sociale a été bouleversée : la rencontre entre des néo-ruraux ou des rurbains et des agriculteurs, deux mondes qui ne se connaissent pas et qui ont des représentations diamétralement opposées de l'espace rural, est propice au déclenchement de mobilisations contre des pratiques agricoles. Ailleurs, des conflits politiques de territoire ou encore des tensions entre groupes professionnels constituent un terrain favorable à l'émergence d'une contestation qui met aux prises différentes parties.

En matière de téléphonie mobile, des situations relationnelles dégradées peuvent, en certaines circonstances, constituer une matrice explicative des mobilisations : une relation difficile entre la direction d'une école et des parents d'élèves, entre un bailleur social et ses locataires.

En insistant sur le contexte, il ne s'agit pas de transformer les boues d'épuration ou la station de base en un prétexte : elles servent au contraire de cristallisateur ou d'« attracteur d'enjeux » (Claude Gilbert), elles servent à exprimer autre chose, ce qui ne signifie pas qu'elles n'ont pas en elles-mêmes une portée ou une signification propre. Mais en les replaçant dans leur contexte, on est mieux à même de comprendre les enjeux qu'y mettent les différents acteurs.

Une fois analysés le facteur déclencheur et le contexte dans lequel il s'inscrit, il reste encore à examiner la manière dont la mobilisation **s'enclenche**. Typiquement, ce sera une absence de réponse faite à une demande d'information, ou une réponse stéréotypée mettant en avant des données techniques ou réglementaires, qui susciteront le doute. A cette occasion, plusieurs éléments apparaîtront plus ou moins clairement pour les personnes qui se mobilisent :

- l'identité des opérateurs (les boues ne sont plus de simples boues mais le résidu de déchets produits par la Générale ou la Lyonnaise des Eaux ; l'antenne appartient à Bouygues, SFR ou Orange) ; cette identité sera immédiatement complétée par d'autres éléments de représentation que peuvent avoir les individus de ces entités ou de leur activité (il s'agit fréquemment de groupes riches, puissants et dominateurs ; les industriels de l'eau sont associés à des problèmes de qualité de l'eau, des problèmes de tarification ou des affaires politico-financières ; les opérateurs de téléphonie mobile sont régulièrement critiqués pour leurs pratiques commerciales) ;
- apparaissent aussi les liens contractuels qui unissent les opérateurs à des parties intéressées localement : l'agriculteur qui reçoit des boues a pu être payé pour cela dans le passé ; aujourd'hui, les boues sont gratuites, ce qui représente aussi un intérêt financier ; le directeur d'école ou le bailleur perçoit un loyer pour son établissement lorsqu'une antenne est posée dessus ; ces liens jettent un doute sur la légitimité d'une telle pratique, ils comportent le soupçon d'un intérêt financier primant sur d'autres considérations.

Par conséquent, l'ensemble des parties directement concernées par la pratique ou l'installation voit son attitude soupçonnée d'intentions inavouables ou illégitimes ; une méfiance s'installe.

Dans ces conditions, les réponses ou non réponses qui seront apportées aux demandes insistantes pour plus d'informations alimenteront une **dynamique** de la contestation, caractérisée par plusieurs traits :

- une radicalisation des oppositions, chaque camp cherchant à élargir le nombre de ses alliés ainsi qu'à bâtir un argumentaire sur la base de données fournies par des associations, experts, services officiels ;
- une politisation du dossier, qui passe notamment mais pas systématiquement par un appel au politique (élus ou services de l'Etat) mettant en avant le thème de leur responsabilité à agir ;
- une médiatisation qui recourt à la métaphore de l'affrontement, met en scène des victimes ou établit des liens avec d'autres cas similaires en France ou à l'étranger ou fait référence à de grandes crises sanitaires (sang contaminé, Tchernobyl, ESB, ...), pour construire le cadre interprétatif dans lequel s'inscrit désormais le problème.

Dans le courant de cet affrontement, les **arguments** échangés tournent pour l'essentiel autour du degré d'incertitude qui entoure la pratique ou l'installation, et partant le risque qu'elle représente pour la santé.

Les uns affichent leurs certitudes ou leur absence de doute quant au risque que représente une activité tandis que les autres mettent au contraire en avant des cas individuels inexplicables, des clusters, des données étrangères, des paroles d'experts ou de scientifiques dissidents, pour souligner les incertitudes qui demeurent et les questions qui restent en suspens – tout en mettant en cause la parole des experts mobilisés par les services de l'Etat ou les opérateurs au nom d'erreurs commises par d'autres experts dans le passé, de liens trop étroits avec des intérêts économiques, des conditions de financement de la recherche.

Ce à quoi les premiers affirment que d'un strict point de vue scientifique, aucune preuve concernant la dangerosité de l'activité n'a pu être produite.

Dans ce débat, la controverse scientifique (qui n'en est pas une, en général) masque en réalité des incertitudes plus fondamentales quant à l'activité et aux enjeux des différentes parties en présence :

- ce que contestent les opposants, ce sont davantage l'utilité même d'une pratique, ses bénéfices attendus voire les choix qui ont présidé à son installation en un lieu donné,
- tandis que les opérateurs discernent mal les motivations profondes d'opposants dont ils ne parviennent pas à rendre compte du comportement autrement qu'en termes d'irrationalité ou de malhonnêteté ;
- les opérateurs se réfugient dans une argumentation d'ordre scientifique, technique et réglementaire pour fournir des réponses à des questions qui portent d'abord sur les raisons et les modalités de réalisation d'une pratique dont les opposants ne perçoivent pas d'emblée le bien-fondé.

La controverse scientifique est une manière de déplacer le débat sur un autre registre, en même temps qu'elle permet aux opposants d'inscrire le problème dans la sphère sanitaire et ce faisant d'en appeler au principe de précaution qui déposséderait les opérateurs de leurs prérogatives au profit des pouvoirs publics et menacerait d'engager leur responsabilité dans la sphère judiciaire.

2. Les niveaux d'analyse

Qu'il s'agisse des boues d'épuration ou des stations de base, l'étude des débats qu'elles suscitent nécessite que l'on s'intéresse à différents niveaux d'action et d'analyse.

D'un point de vue des **échelons territoriaux**, suivant que l'on se place au niveau communal, départemental, national ou européen, le problème ne se pose pas de la même manière, les acteurs qui ont à le traiter ne sont pas les mêmes, leurs logiques et leurs représentations sont différentes.

Ainsi, au sujet des boues d'épuration, est-il nécessaire de distinguer l'échelon local où la principale source de mobilisations sont les odeurs, l'échelon départemental où le problème posé est d'abord celui de l'élimination des boues produites par les petites et moyennes stations d'épuration en tenant compte des autres déchets épandus en agriculture, l'échelon national où les discussions tournent autour de la création d'un fonds de garantie au profit du monde agricole, de l'échelon européen où la question s'inscrit dans une perspective de protection des sols et privilégie, ce faisant, les valeurs les plus restrictives retenues par les pays de l'Union.

Chacun de ces niveaux se caractérise par une relative autonomie dans la manière dont le problème est traité :

- il peut en résulter que des problèmes prégnants à un niveau ne soient pas abordés à un autre, ainsi en est-il de la question des odeurs qui n'est pas évoquée au niveau national (on pourrait faire le parallèle avec la nuisance visuelle que suscite les antennes relais) ;
- il peut aussi en résulter des contraintes nouvelles définies en dehors de toute connaissance fine des contextes locaux et des conditions de réalisation d'une pratique.

Mais chacun de ces niveaux est aussi en interdépendance avec les autres niveaux :

- soit que les décisions prises à un niveau rejaille sur les autres,
- soit encore que des acteurs en position de faire le lien entre niveaux usent de cette ressource pour promouvoir leurs intérêts et faire remonter certains thèmes et pas d'autres.

En matière de téléphonie mobile, il apparaît nécessaire de distinguer le niveau européen, du niveau national et local.

L'action du premier repose sur la combinaison de deux principes (la construction d'un marché intérieur sans contraintes, un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs) et elle privilégie les données scientifiques établies pour énoncer le cas échéant, des restrictions, des seuils ou des contraintes.

L'échelon national semble épouser la même perspective lorsqu'il transpose la recommandation européenne en droit national, mais en même temps il prend bien soin de revendiquer le principe de précaution dans une brochure d'information. En outre, les différents ministères (et ils sont en l'occurrence nombreux) concernés par ce dossier n'ont pas les mêmes positions à son sujet.

Enfin, à l'échelon local, la plupart des arrêtés municipaux invoquent le principe de précaution pour interdire ou restreindre la pose d'antennes relais.

La distinction entre ces différents niveaux permet d'observer la place qu'occupe le principe de précaution, ou plus précisément le rôle qu'il joue dans les mobilisations. Son invocation constitue clairement un **enjeu du conflit** entre les opérateurs et les opposants.

Aux premiers qui mettent en avant l'absence de doutes sérieux quant aux dangers des antennes relais, et qui pour ce faire prennent appui sur des rapports d'experts et des travaux de recherche, les seconds opposent des effets sanitaires et des questions sans réponse, des atteintes bénignes ou malignes inexplicables, d'autres données et travaux. Pour les premiers, il n'y a pas de place pour le principe de précaution car il n'existe pas de doutes sérieux, même en l'absence de données suffisantes. Pour les seconds, en revanche, les incertitudes persistantes fondent des doutes qui appellent à leur tour l'application de ce principe.

A l'échelon local, le conflit tourne souvent au bénéfice des opposants qui parviennent à imposer le recours au principe de précaution pour justifier des mesures restrictives au nom d'un doute sérieux qui persisterait autour de ces stations de base.

A l'échelon national, le conflit est en cours entre, d'un côté les opérateurs mais aussi une partie des pouvoirs publics, des scientifiques et des experts ou des agences de régulation, qui s'accordent pour penser que le risque, s'il existe, est faible voire dérisoire au regard des bénéfices apportées par la téléphonie mobile ; et de l'autre des associations nationales, disposant de leurs propres experts et s'appuyant sur la situation dans les pays voisins ou les mobilisations locales, pour dénoncer les incertitudes persistantes. Comme nous l'avons signalé, la position de l'Etat est elle-même ambiguë, puisqu'elle s'appuie à la fois sur les données européennes pour énoncer des seuils, tout en émettant des recommandations qui semblent indiquer la persistance de doutes.

A l'échelon européen, en revanche, le doute n'est pas permis, tant en raison d'un mode de décision qui distingue clairement l'évaluation et la gestion du risque, et ce faisant donne la primauté aux experts, qu'en l'absence de mobilisation autour de ce sujet à l'échelle européenne. Dans ces conditions, les mesures plus restrictives adoptées par certains Etats sont d'abord jugées attentatoires à la construction du marché intérieur. Le principe de précaution ne constitue nullement un enjeu de conflit.

A l'inverse, le cas français se caractérise par des mobilisations et une confusion entre l'évaluation et la gestion qui a conduit un rapport d'expert à émettre des recommandations qui ont pu conforter certains opposants dans leurs revendications.

Le recours au principe de précaution n'est, par conséquent et en l'espèce, pas tant un principe supérieur dont il reviendrait à des élus ou des scientifiques d'établir la validité, que le résultat d'un rapport de force dans lequel les pouvoirs publics sont souvent moins un arbitre impartial que directement parties-prenantes.

3. La resocialisation

Une fois reconstituées les spécificités de chaque système d'acteurs, les logiques qui y sont mobilisées, la dynamique de la mobilisation, les degrés d'autonomie entre les niveaux territoriaux et leur articulation, et énoncées les versions concurrentes de la définition du problème pour son inscription sur l'agenda public, l'on aboutit aux trois constats suivants :

- du côté des individus, les éléments de représentations et d'expérience permettant la compréhension de l'activité ainsi que les éléments d'information et d'explication donnés sur la décision, ses motivations et ses conséquences ou sur le dispositif de gestion, sont déterminants pour faire basculer une activité dans l'inquiétude et la mobilisation. Or, dans les cas étudiés, les connaissances initiales ainsi que les informations données par la suite sont notoirement insuffisantes voire inexistantes, par opposition aux données qui ont pu être diffusées à l'occasion de l'épidémie récente de fièvre aphteuse, par exemple ;
- le deuxième constat, corollaire du précédent, tient aux interactions tronquées entre d'un côté le producteur d'activité ou producteur de risque et de l'autre, les individus ou leurs porte-parole. En effet, si l'on analyse la chaîne ou le réseau d'interdépendance en identifiant tous les acteurs, y compris ceux qui occupent une position intermédiaire, on s'aperçoit que des pans entiers s'ignorent et fonctionnent dans des sphères radicalement distinctes ou incompatibles entre elles. Ces points de rupture ne favorisent pas le transit des données qui permettraient de donner un sens précis à la décision. Pourtant, des acteurs se donnent de façon consciente ou fortuite le rôle de médiateur entre les parties et introduisent des logiques, des enjeux, des raisonnements qui n'ont pas forcément à voir avec l'activité elle-même. Par exemple, s'agissant des boues d'épuration, les industries agroalimentaires et la grande distribution, par leurs cahiers des charges, ont contribué au refus des épandages par les agriculteurs. Leur positionnement concurrentiel, orienté vers la différenciation et la construction d'une image de la qualité, a assimilé les boues à un intrant parmi d'autres, mais indésirable du fait des incertitudes persistantes, de la chaîne agroalimentaire ;
- quand ces contestations s'organisent, elles mobilisent le politique (au sens large) tout en l'accusant, de telle sorte que ce qui ne pourrait être qu'une réaction d'urticaire locale recèle potentiellement une crise institutionnelle de confiance, ce qui peut constituer un enjeu porteur pour certains élus.

Ces constats militent pour que soient organisées ces interactions et leur contenu.

La France reste caractérisée par un fonctionnement cloisonné, sectoriel et bilatéral, qui repose sur des bases réglementaires ou contractuelles (entre une industrie et un service de l'Etat, par exemple). Or, la plupart des questions actuelles sont portées par des acteurs qui interviennent pour revendiquer l'introduction de logiques élargies. Celles-ci intègrent plus de social et de politique, c'est-à-dire des considérations, des demandes et des contraintes qui proviennent d'autres registres que ceux de l'efficacité technique, économique ou réglementaire, autour de l'utilité sociale, du bien-être, du service, de la confiance, de l'éthique, de l'esthétique, du respect, de la protection des générations à venir, des ressources, de la sécurité, de la qualité de la vie⁶. Ces demandes se cristallisent peu à peu en principes institués : développement durable, responsabilité sociale, éthique, etc.

⁶ Au point que les experts européens réfléchissent à l'élaboration de critères scientifiques relatifs à la qualité de la vie dans la caractérisation des risques/bénéfices. Preliminary Report on Scientific Quality of Life Criteria in Risk Benefit Assessment, discussed by the Scientific Steering Committee at its Meeting of 16 May 2002.

En outre, les modèles publics d'approche du risque se décomposent en trois grandes étapes : évaluation, gestion et communication. Toutefois, cette dernière reste en Europe, le parent pauvre et elle est souvent oubliée. Des efforts considérables sont à faire dans ce domaine, c'est un des enjeux des décennies à venir.

Une fois qu'est analysée la chaîne d'interdépendances (acteurs, niveaux, points de contact ou de déconnexion, préoccupations, inquiétudes, données disponibles, celles qui restent à produire, etc), il devient possible de définir avec les parties prenantes un champ de construction commune de données qui incorpore les différents aspects de la demande sociale dans le domaine de la définition même de l'incertitude et des mesures à considérer.

Cette co-construction peut revêtir plusieurs formes : lancement de programme de recherche, redéfinition des thèmes de recherche, incorporation des données ou des idées alternatives dans les recherches menées par la communauté des experts, partage des hypothèses et des protocoles, production locale d'une charte, etc.

L'expérience à laquelle nous avons contribué autour des boues d'épuration dans l'organisation d'un forum d'échanges entre les industriels de l'eau et du recyclage agricole et les industries agroalimentaires et la grande distribution, montre qu'il faut mobiliser des ressources spécifiques :

- établir de nouveaux contacts,
- créer de lieux dédiés aux échanges,
- organiser la circulation de données, car c'est dans l'homogénéisation des flux de données que réside souvent la possibilité d'une définition commune du problème, à défaut de créer les conditions d'un consensus,
- le faire dans la durée,
- dissocier les éléments d'information sur le danger, des éléments concernant le dispositif de gestion et les mesures de réduction de risque autant que de gestion de crise en cas de survenance d'un dommage,
- conserver la possibilité de réviser cette organisation dans le temps, en fonction de l'évolution de la situation, de nouvelles données, etc.

Il ne s'agit pas de chercher à convaincre mais de concevoir la possibilité de partager des données et d'organiser des échanges, de telle sorte qu'au moins la définition du problème soit collective, celle-ci déterminant l'élaboration des mesures. Par exemple dans le champ des antennes-relais, la première interrogation qu'il s'agirait de construire est la suivante : comment réunir ou produire les éléments de connaissance et d'interconnaissance qui permettent de décider collectivement si le sujet relève du champ de la précaution ? Cette question étant complexe, elle implique des déclinaisons diverses.

Il s'agit en particulier d'écouter, de respecter, de prendre au sérieux, d'intégrer les éléments alternatifs en redéfinissant leurs conditions ou leurs protocoles, d'être transparent (ce qu'on sait, mettre à plat les hypothèses, les extrapolations, ce qu'on ne sait pas, comment on peut savoir, ce que l'on peut extrapoler ou inférer).

Plus un tel système est mis en place en amont, plus il a de chance de permettre les anticipations (par exemple, sur les données qu'il faut avoir disponibles en cas d'incidents, et sur les modalités de diffusion, de réaction), mieux cela permet d'éviter des demandes irréalistes ou une détérioration des situations que l'on constate dès lors que le mur du silence répond aux angoisses.

La resocialisation est un processus qui concerne autant le contenu des échanges (demandes sociales) que la création de liens sociaux aujourd'hui inexistants, les deux étant intimement liés.

Pour ce faire, certains acteurs ont un rôle particulier à jouer : tous ceux qui peuvent occuper une fonction intermédiaire entre les individus et les producteurs de risque ainsi que les régulateurs qui encadrent leurs actions et leurs obligations. Citons notamment les professions de santé, les producteurs de connaissance, dont les sociologues, les services de l'Etat.

Conclusion

Cette vision peut paraître idéaliste ou résulter d'un effet de mode ; pourtant elle est plus que jamais nécessaire bien que difficile à mettre en œuvre au vu des contraintes actuelles.

Les Etats-Unis et l'Angleterre ont compris les bénéfices de cette organisation et consacrent (surtout le premier) des efforts considérables à cette problématique.

En France, la systématisation de ces dialogues implique d'engager un long travail auprès des décideurs, des différents types d'organisations, il faut donc mobiliser du courage et des ressources spécifiques.

Les réticences sont grandes, mais à l'analyse, elles résultent plus souvent de points aveugles créés par la nouveauté, par le manque de compétences et de ressources allouées, par l'expérience des conflits sociaux qui tournent volontiers à l'opposition. Ainsi, organiser la transparence s'assimile à l'idée d'agiter le « chiffon rouge » ou de « donner des verges pour se faire battre ».

Il est vrai que ces sujets sont instables tant que subsistent des incertitudes. Mais leur importance dans l'organisation sociale nécessite d'implanter des dispositifs dans la durée, de se doter des compétences, de favoriser l'émergence des lieux de dialogue et les évolutions, sans préjuger du contenu. En bref, il s'agit d'institutionnaliser une dynamique du procédural qui suppose d'énoncer des règles du jeu, des méthodologies, d'attribuer des ressources en conséquence, sans préjuger du contenu ou du résultat. A ce prix, nos sociétés capitaliseront sur leurs expériences et apprivoiseront le risque, à défaut de pouvoir l'éradiquer.