

Des risques sous contrôle :

Les effets d'inertie du dispositif de sécurité sanitaire

Olivier Borraz, directeur de recherche CNRS, Sciences Po, Centre de Sociologie des Organisations (CSO), CNRS

François Dedieu, chargé de recherche INRA, unité Sens-INRA de l'IFRIS (Institut Francilien Recherche Innovation et Société)

Danielle Salomon, chercheure associée au Centre de sociologie des organisations (Sciences Po-CNRS), Risques & Intelligence

Introduction

L'étude a porté sur le dispositif de sécurité sanitaire (DSS) mise en place par la loi du 1^{er} juillet 1998. Cette loi crée ou transforme une série d'agences dans les secteurs du médicament, de l'alimentation et de la surveillance sanitaire. Le DSS est complété par la création d'une agence de sécurité sanitaire de l'environnement (2001), puis du travail (2005). Parallèlement, cette loi entraîne des transformations au sein des différentes directions centrales concernées par ces secteurs, notamment la Direction générale de la santé (DGS) et la Direction générale de l'alimentation (DGAI), ainsi que parmi certains services extérieurs, en particulier avec la création des directions départementales des services vétérinaires (DSV).

Ce dispositif a été conçu dans le prolongement des crises et scandales sanitaires qui secouent la France à partir de la décennie 1980. Son objectif affiché est de contribuer à améliorer l'état de santé de la population. Mais il poursuit aussi des objectifs latents, parmi lesquels celui de prévenir la survenue de futures crises avec leurs effets déstabilisants tant sur le plan politique qu'économique. Pour ce faire, le DSS s'appuie sur un standard international dans l'analyse de risque, à savoir la « nécessaire » séparation entre l'évaluation des risques et leur gestion. Mais dans le cas présent, il opère une séparation organisationnelle, confiant la première à des experts scientifiques réunis dans des agences, tandis que la seconde demeure du ressort des pouvoirs publics (Besançon 2004). Plus fondamentalement, le DSS contribue à réaffirmer une mission régaliennne de l'Etat, à savoir la protection de la population contre différentes menaces, en l'espèce de nature sanitaire. La notion même de « sécurité sanitaire » entend bien souligner le fait qu'il appartient à l'Etat d'assurer la sécurité des populations contre des dangers qui menacent leur santé ; par opposition avec une démarche de santé publique qui repose beaucoup plus sur les outils de l'éducation et de la prophylaxie ; par opposition aussi avec une démarche qui confierait ces missions à des acteurs non-étatiques.

Les attentes à l'égard du DSS sont dès l'origine nombreuses. Il est notamment supposé favoriser l'évolution de la France d'une « première modernité » (Beck 2001), caractérisée par des liens étroits entre progrès scientifique et technique d'une part, et croissance économique de l'autre, vers une étape ultérieure qui prendrait en compte les incertitudes et les menaces en partie impensables avec lesquelles les sociétés actuelles doivent vivre. Pour autant, depuis sa création le DSS n'a pu empêcher, ni la survenue de crises, dysfonctionnements et faillites, ni la persistance de certains sujets sur l'agenda public comme la téléphonie mobile ou les organismes génétiquement modifiés. Il n'est pas non plus parvenu à promouvoir parmi les priorités de santé publique des thèmes pourtant reconnus comme préoccupants par des experts, tels que la pollution atmosphérique ou l'usage des pesticides. Ce sont ces limites que nous avons entrepris d'étudier, avec le souci d'évaluer l'impact de ce dispositif sur les systèmes en charge de la régulation des activités industrielles ou agricoles accusées de présenter des risques pour la santé.

Objectifs de la recherche

Afin d'étudier les conséquences de la mise en place du DSS, trois activités ont été saisies au prisme de trois problématiques de l'action publique.

Les activités ont été choisies en raison de la diversité des secteurs qu'elles couvrent : incinérateurs d'ordures ménagères, pesticides et pollution atmosphérique urbaine. Chacune de ces activités a été l'objet d'alertes quant aux risques sanitaires qu'elles représentent bien avant la constitution du DSS. Ce dernier en a ensuite été saisi (incinérateurs d'ordures ménagères, pesticides) ou s'en est saisi (pollution de l'air). Toutefois, bien que suscitant des réactions (incinérateurs), des inquiétudes (pesticides) ou des préoccupations (pollution de l'air), et bien que les risques sanitaires potentiels aient fait l'objet d'une documentation y compris par les agences de sécurité sanitaire, la définition et la mise sur agenda de ces activités demeurent plus laborieuses que d'autres sujets ayant fait l'objet d'une reconnaissance beaucoup plus rapide et facile en tant que risques sanitaires, comme les nanotechnologies ou la téléphonie mobile. Aussi, l'ensemble de ces éléments constituait un contexte favorable pour mesurer l'effet qu'avait pu avoir la création du DSS sur la régulation de ces activités et leur capacité à prendre en compte des préoccupations sanitaires.

Les trois problématiques retenues pour analyser ces activités procèdent de trois moments importants de l'action publique que sont : la mise sur agenda, les référentiels mobilisés dans la conception des politiques publiques, et la mise en œuvre de ces politiques. Chacune de ces entrées contribue à révéler les carences ou les spécificités qui expliquent la portée limitée du DSS au regard des enjeux de santé publique soulevés par ces trois activités.

Matériels et méthodes

La recherche s'appuie sur les concepts et outils de la sociologie de l'action organisée (Friedberg 1993), de la sociologie de l'action publique (Lascoumes et Le Galès 2007 ; Hassenteufel 2008) et de la sociologie des risques (Borraz 2008).

Les données concernant les incinérateurs ont été recueillies dans le cadre d'enquêtes de terrain mêlant entretiens semi-directifs, observation et analyse documentaire. Trois incinérateurs ont été étudiés : Gilly-sur-Isère, emblématique des anciens fours de petite taille et qui a sonné le glas des incinérateurs hors norme présentant des dysfonctionnements, fermé dans l'urgence en 2001 ; Lasse, considéré comme une unité exemplaire, située en milieu rural ; enfin le projet de Clermont-Ferrand, qui a été médiatisé du fait de la mobilisation des médecins du secteur contre son implantation et finalement autorisé par le Préfet malgré l'existence d'un projet alternatif de traitement des déchets soutenu par un grand nombre d'acteurs locaux.

En ce qui concerne les pesticides, les données recueillies l'ont aussi été dans le cadre d'enquêtes de terrain, mêlant entretiens qualitatifs semi-directifs, observation, analyse documentaire et usage de la littérature (Fourche 2004 ; Jas 2007). Les terrains ont été représentatifs de différents secteurs et dispositifs : au niveau national, l'émergence des controverses liées aux pesticides ainsi que le traitement de cette question par les ministères au cours des années 1998-2007 ; au niveau local, trois modalités de contrôle dans trois filières différentes : le contrôle des pesticides dans les eaux dans la filière céréalière, le contrôle des résidus de pesticides sur les aliments dans la filière maraîchère, enfin le contrôle des effets des pesticides sur la santé des travailleurs dans la filière viticole.

L'étude de la pollution atmosphérique urbaine s'est surtout appuyée sur les travaux existants, déjà nombreux et qui permettent de dresser un tableau des obstacles à la reconnaissance de ce problème public (Boutaric 1997, 1999, 2000, 2003, 2005 ; Charles 2009 ; Dab et Roussel 2001 ; Lascoumes 2007 ; Roussel et Charles 2004 ; Vazeilles 2004 ; Vlassopoulou 1999). Ces

travaux ont été débattus lors d'un atelier qui s'est tenu dans le cadre du colloque *Gouverner l'incertitude* organisé conjointement par le Réseau Risques et Société et l'Afsset les 6-7 juillet 2009. Cet atelier a permis de faire émerger des éléments de consensus.

Les trois cas ont fait l'objet d'une comparaison en se centrant sur les aspects suivants : les indicateurs de mise sur agenda, le lien avec le dispositif institutionnel qui régule les activités en cause, les acteurs scientifiques concernés, la nature des risques mis en avant et les acteurs qui portent ces alertes, les sources de transformations de chacun des secteurs, la médiatisation et la configuration des coalitions soutenant l'idée d'un risque, les actions ou les décisions prises. Ces éléments de comparaison ont abouti à la définition d'une trame analytique commune, correspondant aux trois « i » décrits notamment par Palier et Surel (2005) : les intérêts (ou les effets structurels et de pouvoir caractérisant chaque sujet) ; les institutions en charge de chacun des secteurs et leurs procédures, règles et routines ; enfin les idées ou les référentiels mobilisés. La combinaison de ces trois dimensions a permis à la fois de décrire chacun des champs, d'observer les régularités ou les divergences entre eux, de caractériser les éléments du dispositif préexistant et d'évaluer les effets de la prise en charge par le DSS.

Résultats

Les résultats de notre étude montrent que l'évolution vers la « seconde modernité » (Beck 2001) ne s'est pas produite, pour des raisons qui tiennent à la faiblesse du DSS comparé aux poids des intérêts, des institutions et des idées qui caractérisent la régulation des activités économiques concernées. En outre, le DSS demeure vulnérable aux critiques portées par des mouvements sociaux et des représentants de l'Etat – alors même qu'il visait à opérer une séparation entre l'expertise et la prise de décision permettant de protéger le DSS contre toute pression extérieure. Plus fondamentalement, le DSS ne parvient ni à faire émerger de nouvelles priorités sur l'agenda des pouvoirs publics, quand bien même certains risques seraient clairement établis pour la santé des populations, ni à gérer de manière satisfaisante les alertes et les questionnements qui se multiplient autour de « risques émergents ».

Cependant, le DSS exerce une influence qui, pour être plus discrète, n'en est pas moins réelle. Celle-ci peut se mesurer à travers les efforts entrepris par les différents secteurs d'activité pour mettre au point des technologies émettant moins de substances dangereuses. Mais elle suppose de prendre en compte le rôle médian que tend à jouer le ministère de l'Environnement dans la régulation des activités à risque. De fait, quand bien même le DSS parvient à documenter certains risques pour la santé, il appartient à l'Environnement d'établir les compromis entre enjeux sanitaires, environnementaux, économiques et politiques.

Nous présenterons les résultats en trois temps : l'incapacité du DSS à s'imposer vis-à-vis des autres dispositifs institutionnels ; les limites du DSS ; le rôle médian du ministère de l'Environnement.

Un dispositif en trompe-l'œil

Intérêts, institutions et idées se combinent pour forger un dispositif d'ensemble robuste vis-à-vis duquel le DSS peine à s'imposer.

Les intérêts

Dans les trois cas, devant les alertes mettant en avant de possibles effets sur la santé, les mêmes phénomènes peuvent être observés :

- un raffermissement des liens entre les intérêts organisés dans les secteurs concernés (notamment industriel et agricole) et les ministères de tutelle, afin de s'assurer que la régulation des risques ne leur échappe pas au profit du ministère de la Santé ;

- des efforts de la part des intérêts organisés pour se doter d'une expertise propre ;
- l'accent mis sur un abaissement des émissions, par le biais d'innovations technologiques, ou plus largement des quantités ou des substances émises dans l'environnement – au détriment d'une approche qui partirait des expositions ou des problèmes de santé pour rechercher des solutions;
- le rôle central que joue le ministère de l'Environnement.

Les trois activités relèvent de secteurs caractérisés par des liens anciens et étroits entre acteurs économiques et administrations centrales et locales. Qu'il s'agisse du ministère de l'Environnement, des DRIRE, des collectivités locales et des industriels dans le cas des incinérateurs d'ordures ménagères ; du ministère de l'Agriculture, des industriels de la chimie et du monde agricole dans le cas des pesticides ; ou des ministères de l'Industrie et des Transports, des constructeurs automobiles et des groupes pétroliers dans le cas de la pollution atmosphérique urbaine : les trois secteurs s'organisent autour d'intérêts puissants.

Cette puissance se traduit tout d'abord par leur capacité, soit de s'opposer à la construction d'un problème public quitte à le diffracter en de multiples « petits » problèmes (pesticides), soit d'atténuer toute réglementation contraignante (pollution atmosphérique urbaine), soit d'obtenir un délai pour la mise aux normes des installations (incinérateurs). Ensuite, elle se traduit par une capacité à imposer des solutions qui s'inscrivent dans des sentiers de dépendance technologique. En l'occurrence, dans les trois cas, les solutions trouvées ne représentent pas une bifurcation par rapport à une évolution technologique engagée. Au contraire, il s'agit d'améliorations technologiques et de diminutions des normes dans une vision linéaire appliquée aux substances toxiques sur la base d'une modélisation de leur diffusion et de leurs effets : technologies permettant de réduire les rejets dans l'environnement pour les incinérateurs ; molécules actives plus concentrées permettant de limiter les doses et les épandages de pesticides ; améliorations dans la fabrication des moteurs et la composition des essences visant à limiter les émissions polluantes des véhicules automobiles.

Ces solutions sont rendues possibles par deux facteurs. D'une part, la puissance financière des secteurs concernés leur permet de se doter de capacités d'expertise, de recherche et de développement qui leur fournissent aussi bien des données que des options pour réduire les sources de pollution. En outre, en multipliant les expertises, on favorise une « compétition » scientifique qui contribue à brouiller les débats sur ces sujets et donc à désamorcer les controverses publiques. D'autre part, le ministère de l'Environnement tend plus ou moins rapidement à jouer un rôle central : il insiste sur la réduction des émissions plutôt que sur les expositions ; il dispose d'instruments qui permettent d'engager des actions de réduction en des termes « acceptables » par tous (les méthodes *ALARA-As Low As Reasonably Achievable* ou *BAT-Best Available Technology*) ; enfin, ce ministère a l'habitude de négocier des compromis entre enjeux environnementaux et industriels (Lascoumes 1994).

Aussi, si les agences de sécurité sanitaire reprennent à leur compte les discours d'alerte à propos des trois activités concernées, ceux-ci ne se traduisent pas par des plans d'action ou des démarches volontaristes. D'une certaine manière, les agences ne parviennent pas à s'approprier les risques sanitaires associés aux activités mises en cause (Gusfield 2008) ; leur propriété reste entre les mains des acteurs économiques concernés alliés à leurs ministères de tutelle, qui ont tout loisir de définir le problème en des termes qui leur conviennent. En conséquence, les actions entreprises et la définition du problème dépendent de la coalition qui porte le sujet. Il en résulte un effet d'inertie qui laisse le temps aux secteurs concernés de développer des solutions technologiques plus sûres.

Les institutions

Le DSS se heurte à des dispositifs institutionnels ayant la responsabilité de prendre des décisions (autorisation, définition de seuils), d'en assurer la mise en œuvre, enfin de procéder au contrôle de leur application. Ces dispositifs sont souvent ancrés dans des territoires, ils reposent sur des routines organisationnelles anciennes, et ils font appel à des procédures légales contraignantes. Dans la mesure où il n'a pas été confié au DSS de compétences en matière de décision ou de contrôle, il ne lui est pas possible de porter un regard extérieur sur la gestion des risques à laquelle procèdent ces dispositifs.

Aussi le DSS doit-il composer avec un dispositif de services centraux et locaux souvent dense, ancien et ayant établi des relations de longue date avec les acteurs des secteurs concernés. Ces relations reposent sur des compromis stabilisés, qu'il est excessivement coûteux et difficile de remettre en cause, dans la mesure où ils remettraient aussi en jeu l'identité même des services de l'Etat et leurs modes opératoires.

En ce qui concerne les incinérateurs, cet ensemble recouvre à la fois des services de l'Etat (notamment les DRIRE), des procédures d'autorisation pour l'ouverture d'une ICPE, et des collectivités locales responsables de la collecte et de l'élimination des déchets – le tout travaillant en étroite relation avec les industriels et leurs bureaux d'étude. Les procédures, en particulier, ont une force contraignante telle qu'il est difficile, même pour des motifs sanitaires, de s'opposer à la construction d'un incinérateur, dès lors que le dossier est complet et conforme à la réglementation.

Dans le cas des pesticides, de multiples services sont impliqués, suivant le compartiment concerné (air, eau, sol, alimentation) : DDASS, agences de l'eau, DIREN, DSV, DDCCRF. A ces services il convient d'ajouter les multiples structures qui composent le monde agricole : chambres d'agriculture, Mutualité sociale agricole, coopératives. L'ensemble est à la fois diffracté et relativement opaque. Dès lors que tous ces acteurs sont capables de prendre en charge un bout des préoccupations sanitaires, cette question n'est plus débattue dans son ensemble. En outre, cette capacité à prendre ou non en charge les préoccupations sanitaires dépend de l'équilibre des compromis spécifiques dans les secteurs concernés. Ainsi, on note que certains secteurs comme la santé au travail résistent à prendre en considération les effets sanitaires notamment en raison du coût trop important que cela entraînerait. En conséquence, au niveau de la prise en charge globale des pesticides par le DSS, il s'opère une forme d'écartèlement sectoriel qui fait office mais aussi l'économie d'une prise en charge sanitaire.

Enfin, s'agissant de la pollution atmosphérique, la surveillance repose surtout sur un ensemble d'associations locales qui réunissent des représentants de collectivités locales, des industriels et des services de l'Etat. Cette surveillance répond d'abord à des préoccupations environnementales. Bien qu'ouvert à des enjeux sanitaires, le dispositif tend à privilégier la gestion de situations extrêmes (pics de pollution) au détriment de situations ordinaires (pourtant considérées comme plus dangereuses).

Dans les trois cas, par conséquent, les préoccupations sanitaires demeurent extérieures à, ou diffractées au sein, des dispositifs reposant d'abord sur des liens étroits et anciens entre représentants de l'Etat et acteurs économiques ; ou bien des procédures qui visent à protéger l'environnement. Ces dispositifs comme ces procédures partagent le souci de maintenir un compromis acceptable entre enjeux économiques et protection de l'environnement. Dans ces conditions, l'ouverture à des questions sanitaires présente des incertitudes pour les différents intervenants et le risque de remettre en cause des compromis établis de longue date.

Les idées

Les activités étudiées relèvent chacune d'un secteur qui, malgré ses spécificités, partage avec les autres une croyance partagée dans le progrès scientifique et technique, progrès qui doit néanmoins être encadré. Cela signifie notamment la conviction qu'il existe des solutions technologiques susceptibles de résoudre les problèmes sanitaires ou environnementaux soulevés par ces activités. Mais cette croyance repose aussi sur l'idée que ces solutions, comme les différentes formulations du problème que soulève une activité donnée, doivent s'appuyer sur une base scientifique rigoureuse.

L'ensemble est constitutif d'un référentiel global dans lequel s'inscrivent ensuite les référentiels sectoriels en vigueur dans les différents secteurs (Jobert et Muller 1987). Ces référentiels donnent du sens à la définition des problèmes, ils définissent aussi les valeurs à partir desquelles des actions peuvent être engagées, ils renvoient enfin à des instruments jugés légitimes dans chacun des secteurs (Jobert 1992).

De prime abord, le référentiel de la sécurité sanitaire représente une ouverture dans la mesure où il ne s'intéresse pas à ce que produisent les activités mais porte sur la santé des personnes. Au final, toutefois, il s'avère que le DSS, pour s'imposer, doit recourir aux formes d'argumentation et de démonstration par la science qui sont considérées comme légitimes dans une culture épistémique donnée (Jasanoff 2005). En l'espèce, cela suppose que les agences de sécurité sanitaire ne s'appuient que sur des travaux scientifiques reconnus, évalués par les pairs, bref sur la science normale et « confinée » (Callon *et alii.* 2001), au détriment d'hypothèses ou de travaux qui n'ont pas encore été reconnus, reproduits ou validés. Elle ne prend aucunement appui sur une science « de plein air » (*ibid.*) qui impliquerait notamment différents groupes de la population dans la production de connaissances.

En reprenant ces formes légitimes d'argumentation, le DSS épouse du même coup le référentiel global dominant, qu'il tend à renforcer plutôt qu'à affaiblir. En écartant les critiques adressées à la science normale, en refusant de prendre en considération des formes alternatives de connaissance, en ne prenant appui pour produire son expertise que sur des travaux validés, elle se prive d'éléments qui pourraient lui permettre d'engager un débat frontal avec les secteurs concernés par des activités à risque, pour au contraire donner à ces derniers des arguments pour engager une évolution en profondeur de leurs technologies – en prenant le temps nécessaire à cette évolution.

Dès lors, en ayant reproduit le référentiel global et les formes légitimes d'argumentation scientifique, le DSS n'est pas en mesure de contester les dispositifs institutionnels en charge des activités étudiées, mais au contraire les conforte dans leur démarche d'amélioration incrémentale.

Les limites du dispositif de sécurité sanitaire

En promouvant la sécurité sanitaire (au lieu de la santé publique), le DSS s'est stabilisé autour d'une posture classique, reposant sur ce que l'Etat bureaucratique sait faire le mieux : à savoir contrôler, interdire ou sanctionner. De fait, cela a permis d'éviter des crises et de rétablir la confiance des consommateurs dans un secteur soumis à de profondes déstabilisations comme la filière alimentaire, sans pour autant avoir transformé les modes de régulation dominants (Borraz 2008). Le DSS n'a pas cherché à promouvoir de référentiel global alternatif : celui-ci est plus souvent le fait de mouvements sociaux ou de coalitions alternatives avec lesquels le DSS entretient des relations ambiguës. Il n'a pas non plus cherché, à quelques exceptions près, à politiser les sujets dont il était saisi. Il entend rester sur une production ou une confirmation de connaissances scientifiques rigoureuses – faisant sienne l'approche suivant laquelle d'une connaissance solide, partagée par tous, doivent découler des actions fortes de

réduction du risque. Cependant, il évite d'autant moins les crises ou la politisation d'un sujet lorsque ce sont justement les conditions mêmes de la production ou de l'évaluation scientifiques qui sont mises en cause, puisqu'il devient dès lors une partie directement intéressée au débat (Borraz 2008).

L'apport principal du DSS est de produire des connaissances. Il rassemble des données (pesticides) ou confirme des résultats produits ailleurs (pollution atmosphérique, incinérateurs). Ces connaissances, bien qu'utiles, ne suffisent pas à remettre en cause les fondements du dispositif institutionnel. En revanche, elles peuvent être reprises par des acteurs extérieurs au dispositif institutionnel (experts, contre-experts, politiques, journalistes, associations, ...), susciter une controverse, ou alimenter la réflexion des institutions européennes. Ce qui de fait constitue un élément de vulnérabilité pour le DSS, dans la mesure où cette situation est interprétée comme faisant le jeu d'intérêts extérieurs aux acteurs institutionnels dominants.

Ce faisant le premier élément de vulnérabilité tient à l'incapacité du DSS de prendre en charge certains problèmes qui lui sont confiés, autrement dit d'obtenir une place dans les priorités de l'action publique au regard des effets sur la santé même démontrés (pollution de l'air). Cette incapacité ne tient pas aux caractéristiques des problèmes ou aux incertitudes qui les entourent. Nos cas démontrent qu'y compris lorsque les incertitudes ont été réduites, et que le problème fait l'objet d'un relatif consensus, ce qui est le cas de la pollution atmosphérique, sa prise en charge n'en est pas moins limitée. Il est même possible d'affirmer que c'est précisément l'absence d'incertitudes autour de ce problème qui en rend la saisie difficile par les différents acteurs. *A contrario*, les pesticides présentent tellement d'incertitudes, d'ordre scientifique et social, qu'il est difficile pour un groupe d'acteurs d'en avoir une vision globale et de produire un discours cohérent à leur sujet. Aussi dans les deux cas le problème reste-t-il ou redevient-il le plus souvent confiné à la communauté d'acteurs initiaux, administratifs et professionnels en charge de sa régulation, éventuellement élargie à un nouvel entrant qui accepte les règles générales de négociation.

La vulnérabilité du DSS peut aussi se lire dans la disjonction entre les discours qui revendiquent pour l'Etat une capacité à assurer réellement la sécurité des populations, et les pratiques qui tendent le plus souvent à déléguer (*de facto* ou *de jure*) de larges pans d'action publique à des acteurs non étatiques (pesticides). Dans la mesure où cette délégation est insuffisamment encadrée, et puisque l'Etat ne dispose pas des ressources pour contrôler effectivement les comportements de ces acteurs non étatiques, il en résulte une reproduction des conditions qui ont conduit aux scandales sanitaires du passé. Autrement dit, loin d'être en mesure d'éviter la reproduction des situations qui ont conduit à des crises majeures sur le plan politique et économique, le DSS se trouve au contraire aussi dépourvu pour s'assurer des comportements et pratiques d'acteurs auxquels l'Etat a confié des missions de sécurité.

La vulnérabilité du DSS tient enfin à son rôle de détournement de responsabilité (*blame shifting*) (Hood *et alii*. 2001 ; Hood 2002). Conçues pour supporter le blâme en cas de nouvel incident sanitaire, les agences ont parfaitement rempli leur rôle – même si elles n'ont pas toujours su protéger les autorités publiques (comme ce fut le cas pour la canicule). Dès lors que survient un incident, les agences peuvent immédiatement être mises en cause, et du même coup être réformées, critiquées, renforcées ; évitant ainsi aux pouvoirs publics d'engager une réflexion plus profonde sur les causes de l'incident (celui-ci sera réduit à une défaillance du dispositif) et leur offrant surtout une solution toute faite (la réforme du dispositif). Du même coup, les crises permettent d'entretenir le dispositif, même si elles servent de support à une critique de celui-ci ; tandis que l'absence de crise tend à suggérer que les risques ont disparu et que le DSS peut être revu à la baisse.

Pour résumer, le DSS ne répond pas aux attentes qui avaient été placées en lui par ses promoteurs. En n'ouvrant pas les processus institutionnels à d'autres formes de connaissance scientifique, d'autres savoirs, d'autres sources de données, le dispositif défend un registre scientifique étroit dans lequel il puise sa légitimité mais qui du même coup le maintient dans une position dominée. Il n'a ainsi ni les moyens d'imposer un nouveau référentiel sectoriel, ni *a fortiori* d'engager un débat autour d'un nouveau référentiel global.

Une évolution protectrice du système d'ensemble

Cependant, le DSS n'en produit pas moins des effets qui, pour être moins visibles, n'en sont pas moins réels. En attirant l'attention sur les enjeux sanitaires, le DSS rend certaines évolutions nécessaires dans les secteurs concernés par des activités à risque. En focalisant l'attention sur lui, et en étant caisse de réception des chocs, le DSS protège ces secteurs et leur permet de s'adapter. Ce faisant, il rend les évolutions légitimes puisqu'elles permettent d'assurer un meilleur état de santé (en diminuant l'exposition) tout en préservant des activités jugées indispensables sur le plan économique et social.

En outre, ces évolutions sont rendues possibles par la place centrale que tend à occuper le ministère de l'Environnement, puisqu'il lui appartient souvent de trouver les compromis entre les différents enjeux, y compris sanitaires. Cette centralité découle de sa plus grande ancienneté dans l'administration, comparée au DSS. Elle tient aussi aux liens étroits qui ont toujours uni certains secteurs de l'environnement et de l'industrie. Elle tient enfin aux instruments dont dispose ce ministère pour bâtir des compromis entre enjeux économiques, sociaux, environnementaux et sanitaires : pour l'essentiel, le renforcement des normes réglementaires environnementales ne remet pas en cause la régulation économique des activités.

Le DSS vient ainsi renforcer la position médiane du ministère de l'Environnement, plus à même d'inscrire les enjeux sanitaires en actions que le ministère de la Santé. Ce dernier n'a pas la capacité d'initier des négociations ou des compromis en dehors de ses attributions directes, du moins tant que le nombre de morts n'a pas attiré l'attention des dirigeants politiques ou tant que le risque politique n'est pas perçu comme élevé par les pouvoirs publics.

Discussion

Lorsqu'on s'intéresse au changement dans les politiques publiques en France, il est courant d'insister sur l'absence ou l'échec de grandes réformes pour suggérer qu'il existe des facteurs profonds de résistance, généralement de nature institutionnelle. Cependant, plusieurs ouvrages sont venus récemment insister sur les formes plus discrètes que peut adopter le changement en France. Ainsi, dans *Politiques Publiques 1. La France dans la gouvernance européenne* (Borraz et Guiraudon, 2008), les différents secteurs de politique publique analysés se caractérisent tous par des évolutions discrètes mais notables, qui rompent avec le discours général prévalant depuis les années 1960 sur l'incapacité de la France à changer. Un autre ouvrage récent, *La France en mutation* (Culpepper et alii., 2006) démontre clairement que l'absence de grandes réformes dans différents champs de politique publique ne signifie pas une absence de changements. Au contraire, sur plusieurs décennies, on peut observer des évolutions significatives dans des domaines aussi variés que les politiques sociales, économiques ou régionales. Pour autant, ce qui caractérise ce changement à la française tient en premier lieu à un manque de vision globale et de discours « de coordination » (Schmidt 2000) ; en second lieu, à un manque de contrôle par l'Etat central, pourtant à l'origine des politiques ayant initié les mutations ; en troisième lieu, à une absence globale de visibilité voire de débat public qui entretient la fragilité politique des changements.

En ce qui concerne le DSS, une première lecture de nos résultats pourrait conduire à établir un constat d'échec, qui pourrait être mis sur le compte de facteurs de résistance institutionnels. Et échec il y a effectivement si l'on reprend les objectifs initiaux de ce dispositif et la volonté de ses promoteurs de transformer en profondeur la régulation des activités économiques à l'origine de risques sanitaires. Cependant, si l'on s'intéresse aux interactions qui se nouent entre le DSS et les autres dispositifs institutionnels, on est conduit à établir un constat plus nuancé, qui insiste notamment sur la pression qu'exerce le DSS pour que des préoccupations de santé publique soient prises en compte. On est surtout amené à insister sur le rôle particulier que joue le ministère de l'Environnement dans la recherche de solutions de transition. En somme, la montée des préoccupations sanitaires contribue à accroître l'influence du ministère de l'Environnement dans l'espace institutionnel français. Ainsi, si l'adjonction du DSS aux dispositifs existants ne produit pas d'effet visible, des changements plus discrets interviennent néanmoins, mais selon un rythme plus lent qui permet au dispositif d'ensemble d'évoluer et de réduire progressivement dangers et nuisances.

Plusieurs facteurs pourraient remettre en cause cette évolution. Citons tout d'abord l'Europe, qui par ses initiatives en matière d'environnement crée une pression constante à l'abaissement systématique des normes et l'amélioration des technologies dont se saisissent ensuite les acteurs nationaux qui cherchent à obtenir des actions plus rigoureuses en matière de gestion des risques. Ensuite, la politique de régionalisation en cours crée de nouveaux espaces dans lesquels peuvent s'engouffrer des acteurs de la société civile ; elle encourage parallèlement les autorités régionales à se démarquer et à impulser des politiques qui répondent aux « attentes » des populations, du moins témoignent d'une prise en compte de leurs problèmes. Par ailleurs, les mouvements sociaux sont souvent extrêmement efficaces pour engendrer la politisation d'un sujet. Enfin, les grands enjeux comme le changement climatique ou la raréfaction des énergies fossiles, mais également le droit reconnu aux citoyens d'être informés ou de participer aux décisions les concernant, introduisent peu à peu des idées qui font évoluer le référentiel global dans le sens d'une approche plus réservée à l'encontre des progrès scientifiques et techniques – laquelle pourrait à terme rendre plus légitime l'expression de positions divergentes à l'égard de certaines technologies ou postures de croissance.

Bibliographie

Beck, U. (2001), *La société du risque*, Paris, Aubier.

Benamouzig, D., Besançon, J. (2005), "Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France", *Sociologie du Travail*, 47, p. 301-322.

Besançon, J. (2004), *Les agences de sécurité sanitaire en France. Revue de littérature commentée*, Grenoble, CNRS, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise n° 2.

Borraz, O. (2008), *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po.

Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), 2008, *Politiques Publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.

Boutaric F. (1997), « Emergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile », *Pôle Sud*, 6, p. 26-46.

- (1999), « Pollution de l'air : de l'instrumentalisation des enjeux environnementaux », *Pollution Atmosphérique*, 161, p. 95-108.
- (2000), « Européanisation et politisation du débat pétrolier », *Annales des Mines*, 18, p. 17-26.
- (2003), « Environnement et santé publique : production d'un enjeu politique », *Ecologie et Politique*, 27, p. 161-178.

- (2005), « L'information sur la qualité de l'air : dispositif et constructions sociales », *Mouvements*, 37, p. 98-106.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Charles, L. (2009), *Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ?*, rapport pour Primequal-Predit.
- Culpepper, P.D., Hall, P., Palier, B. (dir) (2006), *La France en mutation 1980-2005*, Paris Presses de Sciences-Po.
- Dab, W., Roussel, I. (2001), *L'air et la ville*, Paris, Hachette Littératures.
- Fourche, R. (2004), *Contribution à l'histoire de la protection phytosanitaire dans l'agriculture française (1880-1970)*, Thèse de l'Université de Lyon 2.
- Friedberg, E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- Gusfield, J. (2008), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica.
- Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hood, C., Rothstein, H., BALDWIN, R. (2001), *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 31, 1, p. 15-37.
- Jas, N. (2007), « Public Health and Pesticide Regulation in France Before and After Silent Spring », *History and Technology*, 23/4, p. 369-388.
- Jasanoff, S. (2005), *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Jobert B. (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, 42/2, p 219-234.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- Lascoumes, P. (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes, P. (2007), « Les instruments d'action publique, traceurs de changement. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politiques et Sociétés*, 26/2-3, p. 73-89.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Muller, P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, 55/1, p 155-187.
- Palier, B., Surel, Y., (2005), « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, 55/1, p 7-32.
- Roussel, I., Charles, L. (2004), « Peut-on parler d'une gouvernance de la qualité de l'air? », *Pollution Atmosphérique*, 184, p. 445-449.
- Schmidt, V. (2000), "Values and Discourses in the Politics of Adjustment", in F. Scharpf, V.A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, p. 229-309.
- Vazeilles, I. (2003), *La pollution atmosphérique : d'une controverse scientifique à une décision politique*, Thèse de l'université de Paris 1.
- Vlassopoulou, C. (1999), *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, Thèse de l'université de Paris 2.