



**HAL**  
open science

## Évaluation qualitative de la participation des parties prenantes aux activités de l'ANSES

Aymeric Luneau, Jean-Michel Fourniau

► **To cite this version:**

Aymeric Luneau, Jean-Michel Fourniau. Évaluation qualitative de la participation des parties prenantes aux activités de l'ANSES. [Rapport de recherche] ANSES-GIS Démocratie et Participation. 2016, pp.129. <hal-05029718>

**HAL Id: hal-05029718**

**<https://hal.science/hal-05029718v1>**

Submitted on 10 Apr 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



Maison des Sciences de l'Homme  
Paris Nord



Centre national de la recherche scientifique  
Maison des sciences de l'Homme Paris-Nord  
GIS Participation du public, décision, démocratie participative  
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du  
travail

Convention de recherche n° 2015-CRD-06

# Évaluation qualitative de la participation des parties prenantes aux activités de l'Anses

PAR AYMERIC LUNEAU

## COMITÉ DE PILOTAGE:

Marie-Gabrielle SURAUD, PU sciences de la communication, CERTOP, Université Paul Sabatier-Toulouse III

Camille DUMAT, PU Environnement-Santé-Risque, CERTOP, INP-ENSAT, Toulouse

Benoit VERGRIETTE, Chef de l'unité Risques et société, DICODIS, Anses, Maisons-Alfort

Régine BOUTRAIS, Responsable du développement des relations avec les parties prenantes, Unité Risques et société, DICODIS, Anses, Maisons-Alfort

**Sous la direction de** JEAN-MICHEL FOURNIAU, Directeur de recherche, DEST, IFSTTAR – Directeur du GIS Participation du public, décision, démocratie participative

**Date :** 1<sup>er</sup> juillet 2016



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1 Les formes de l'ouverture à la société civile</b>	<b>11</b>
1.1 Les modalités d'implication des parties prenantes . . . . .	12
1.1.1 Le processus de gouvernance de l'agence . . . . .	12
1.1.2 Les parties prenantes dans le processus d'évaluation des risques sanitaires . . . . .	16
1.1.3 Le processus de publicisation . . . . .	21
1.2 Information, consultation, concertation . . . . .	24
1.2.1 Des dispositifs en trois dimensions . . . . .	24
1.2.2 Les formes de participation . . . . .	27
<b>2 Cartographie des parties prenantes</b>	<b>31</b>
2.1 Qui sont les parties prenantes à l'ANSES . . . . .	33
2.1.1 Les parties prenantes impliquées dans la gouvernance . . .	34
2.1.2 Les parties prenantes auditionnées dans le cadre de l'expertise . . . . .	41
2.2 La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance . . . . .	43
2.2.1 L'indice de présence . . . . .	43
2.2.2 Le niveau de participation . . . . .	46
2.2.3 « Insiders » et « outsiders » . . . . .	47
<b>3 Être partie prenante de la définition des risques</b>	<b>51</b>
3.1 De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs . .	52
3.1.1 Connaître l'actualité de l'expertise . . . . .	54
3.1.2 Des ressources cognitives pour jouer son rôle de représentant	55
3.1.3 Faire valoir une reconnaissance . . . . .	59
3.2 Agir sur la régulation des risques . . . . .	64
3.2.1 Une contribution floue aux processus de gouvernance et d'expertise . . . . .	64
3.2.2 Faire de l'ANSES un relais des causes . . . . .	68

## TABLE DES MATIÈRES

3.2.3	La légitimation des acteurs et des causes . . . . .	74
3.2.4	Objectiver les problématiques sanitaires et environnemen- tales . . . . .	80
3.3	Une logique d'apprentissage et d'attachement . . . . .	81
3.3.1	Savoir faire preuve de justesse . . . . .	83
3.3.2	Émergence de dynamiques de travail collectives . . . . .	86
3.3.3	Les trois cercles d'engagement . . . . .	89
	<b>Conclusion</b>	<b>95</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>108</b>
	<b>Annexes</b>	<b>111</b>
	<b>La grille d'entretien</b>	<b>111</b>
	<b>Listes des acteurs interviewés</b>	<b>113</b>
	<b>Les modèles de l'expertise du NRC et du l'IRGC</b>	<b>117</b>

## LISTE DES FIGURES

2.1	Poids des collèges au sein des 8 instances de gouvernance . . . . .	36
2.2	Les différentes associations impliquées dans la gouvernance . . . . .	37
2.3	Les secteurs professionnels représentés dans la gouvernance . . . . .	37
2.4	Les « secteurs de mobilisation » présents à l'ANSES . . . . .	39
2.5	Les secteurs professionnels représentés au sein de l'ANSES . . . . .	41
2.6	Niveau de participation aux instances de gouvernance . . . . .	46
2.7	Cartographie des parties prenantes . . . . .	49
2.8	La centralité des associations et des organisations professionnelles . . . . .	49
3.1	Les occurrences du « bien-être animal » et ses dérivés . . . . .	63
3.2	Composition du COT Santé et bien-être animal . . . . .	79
3.3	La présence au COT Santé et bien-être animal . . . . .	79
3.4	La ronde des parties prenantes . . . . .	91
3.5	Le processus de régulation des risque selon l'EPA . . . . .	118
3.6	Le modèle de la gouvernance du risque . . . . .	119



# LISTE DES TABLEAUX

1	Poids des comités dans l'échantillon . . . . .	7
2	Distribution des différents collègues . . . . .	8
3	La répartition des types d'associations . . . . .	8
4	La répartition des secteurs professionnels . . . . .	9
2.1	Distribution des différents types d'organisations . . . . .	35
2.2	Les organisations auditionnées en fonction des unités . . . . .	42
2.3	Les parties prenantes auditionnées siégeant dans les instances de gouvernance . . . . .	42
2.4	Les organisations auditionnées en fonction de l'origine des unités .	43
3.1	Les 10 premiers « objets d'alertes » . . . . .	61
3.2	Le cube de la participation . . . . .	98



# LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFSSET	Agence française de la sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANDEVA	Association nationale de défense des victimes de l'amiante
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CA	Conseil d'administration
CD	Comité de dialogue
CGAD	Confédération générale de l'alimentation en détail
CIWF	Compassion in World Farming
COT	Comité d'orientation thématique
CPSC	Consumer Product Safety Commission
EPA	US Environmental Protection Agency
FDA	US Food and Drug Administration
FNAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique
FP2E	Fédération professionnelle des entreprises de l'eau
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
IRSN	Institut de radioprotection et sûreté nucléaire
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
OSHA	Occupational Safety and Health Agency
UERA	Unité d'évaluation des risques relatifs à l'air

## LISTE DES TABLEAUX

UERALIM	Unité d'évaluation des risques relatifs à l'alimentation
UERAP	Unité d'évaluation des risques relatifs aux agents physiques
UERE	Unité d'évaluation des risques relatifs à l'eau
UERN	Unité d'évaluation des risques relatifs à la nutrition
UERSABA	Unité d'évaluation des risques relatifs à la santé, à l'alimentation et au bien-être des animaux
UFS	Union française des semanciers
UIC	Union des industries chimiques
UIPP	Union des industries de protection des plantes
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNApF	Union nationale de l'apiculture Française
UNIFA	Union des industries de la fertilisation
UPA	Union des professions artisanales
UPJ	Union des entreprises pour la protection des jardins et des espaces publics

# INTRODUCTION

En 2008, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) a signé la *Charte d'ouverture de l'expertise à la société*. L'ANSES, née de la fusion entre l'AFSSET et l'AFSSA, la signe à son tour en 2011 ainsi que l'INERIS, l'IRSN, l'IFSTTAR et l'IRSTEA. En signant la charte, ces instituts se sont engagés à « *accompagner les acteurs dans l'acquisition de compétences nécessaires à leur implication et prendre en compte leur contribution dans le processus d'évaluation [...] mettre en partage les connaissances scientifiques disponibles, mais aussi les incertitudes, les ignorances, les questionnements et les controverses [...] accroître la transparence de leurs travaux en rendant publics leur résultat final et les méthodes mises en œuvre pour les obtenir* ». Dans le cas de l'ANSES, la signature de cette charte réaffirme un engagement entériné dès la création de l'agence d'une certaine manière, puisque l'ordonnance n° 2010-18 et le décret n° 2010-719 stipulent que le Conseil d'administration (CA) de l'ANSES doit inclure des associations, des organisations professionnelles (dont les syndicats patronaux), des syndicats de salariés et des syndicats agricoles<sup>1</sup>, suivant la forme du « Grenelle de l'environnement ». Outre la présence des parties prenantes au conseil d'administration, l'agence a expérimenté de nombreux dispositifs pour faire vivre le principe d'ouverture à la société civile : comités d'orientation thématiques (COT), comités de dialogue (CD), consultations et auditions des « parties prenantes » au cours du processus d'expertise, restitutions des avis, réunions de concertation, « rencontres associations-syndicats », interventions des agents de l'ANSES dans les événements organisés par des associations, transparence des rapports via leur publication sur le site internet de l'agence ou, plus récemment, mise en consultation publique sur ce même site de « prérapports ».

Il s'agit de favoriser la « montée en compétence » des acteurs quant à leur compréhension et appropriation des problématiques traitées par l'agence, de réduire les asymétries d'accès à l'information qui peuvent exister entre les associations et les organisations professionnelles par exemple, et à améliorer leur capacité d'action. À travers cet *empowerement*, l'ANSES attend également de ses parties

---

1. Dans la suite du rapport, lorsque nous parlerons de « partie prenante », nous désignerons systématiquement et uniquement ces quatre types d'organisation.

prenantes une meilleure capacité à relayer les résultats de ses expertises scientifiques auprès du « public ». Réciproquement, cette intégration doit améliorer les capacités de l'ANSES à saisir les « signaux faibles » et à définir les problèmes émergents. In fine, on obtient un cercle vertueux où l'ANSES et « ses » parties prenantes « construisent une compréhension partagée des enjeux complexes » associés aux domaines d'expertise de l'agence définis par l'article L. 1313-1 du Code de la santé publique. L'ouverture de l'ANSES recoupe les réflexions menées dans le « Silver Book <sup>2</sup> » visant à adapter le modèle de l'expertise à la complexité des risques sanitaires et environnementaux <sup>3</sup>. Ce rapport, qui a d'ailleurs servi de cadre pour organiser le processus d'évaluation des risques environnementaux de l'agence <sup>4</sup>, interrogent notamment la séparation de l'évaluation et de la gestion du risque. Ce principe fondamental de l'expertise depuis la publication du « Red Book » <sup>5</sup> en 1983 est à l'origine des agences publiques dévolues uniquement à l'évaluation des risques comme l'ANSES. Le rôle de cette séparation est de garantir l'indépendance de l'évaluation scientifique des risques sanitaires et environnementaux par rapport aux considérations économiques, politiques, sociaux et techniques.

Cependant, les auteurs du « Silver Book » considèrent que le principe de la séparation de l'évaluation et de la gestion des risque a été interprétée à tort comme une séparation organisationnelle, alors que le *Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health*, auteur du « Red Book », définissait la séparation comme étant seulement conceptuelle <sup>6</sup>. Les auteurs du « Silver Book » estiment que cette interprétation trop stricte du principe de la séparation est l'une des raisons de la faible portée de l'évaluation sur la régulation des risques. Autrement dit, l'évaluation n'interagissant pas avec la gestion,

---

2. Committee on IMPROVING RISK ANALYSIS APPROACHES USED BY THE US EPA, *Science and Decisions : Advancing Risk Assessment*, Washington, D.C., National Academies Press, 2009.

3. Cette complexité est d'abord scientifique, dans la mesure où les problématiques traitées sont transdisciplinaires, multifactorielles et caractérisées par une forte incertitude sur le plan des connaissances. Elle est également « sociale », puisque les problématiques sanitaires et environnementales soulèvent aussi des enjeux économiques, sociaux et politiques.

4. ANSES, *Notes de cadrage sur la méthodologie de l'expertise collective à l'ANSES*, version 2, 2012.

5. Le « Red Book » est publié par le *National Research Council* (NRC). Il évalue l'organisation de l'expertise au sein des principales agences fédérales américaines chargées de la régulation des risques (l'EPA, la FDA, l'OSHA et la CPSC) dix ans après leur création. *Committee on the INSTITUTIONAL MEANS FOR ASSESSMENT OF RISKS TO PUBLIC HEALTH, Risk Assessment in the Federal Government : Managing the Process*, Washington, D.C., National Academies Press, 1983.

6. *Ibid.*, p. 7, 152.

la première ne peut produire des résultats, des recommandations adaptées aux contraintes de la seconde. Les auteurs du « Silver Book » proposent alors un nouveau modèle devant permettre de renforcer les interactions entre les deux sphères de la régulation des risques. Cela passe par exemple par la prise en compte des effets des différentes options de gestion possibles au cours de l'évaluation (voir annexes, figure 3.5, p. 118). Le rapprochement de l'évaluation et de la gestion des risques se retrouve également dans le modèle proposé en 2005 par l'International Risk Governance Council dans son *White Paper on Risk Governance*<sup>7</sup>, puisque le cadrage de l'expertise y est situé au croisement de la gestion et de l'évaluation et que le modèle prévoit une « communication » entre ces sphères à toutes les étapes du processus (voir annexes, figure 3.6, p. 119). De fait, l'ANSES suit également une évolution de ce type avec ses nouvelles missions en matière de gestion des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes, supports de culture et adjuvants, et de « phytopharmacovigilance », et cette évolution fait débat avec les parties prenantes.

Au cœur de ce changement de modèle, on trouve en effet l'implication des parties prenantes<sup>8</sup> dans le processus d'expertise, en particulier au moment du cadrage de l'expertise et de la définition des recommandations. L'ouverture de l'expertise aux parties prenantes est censée permettre de faire le lien plus facilement entre les enjeux sanitaires et les enjeux politiques.

Au vu des attentes placées dans l'ouverture de l'expertise, mais aussi des craintes qu'elle suscite quant à la possible instrumentalisation de l'évaluation des risques au profit de visées économiques, politiques, voire idéologique<sup>9</sup>, ses effets sur la régulation des risques méritent d'être analysés attentivement. L'étude présentée dans ce rapport se concentre ainsi sur les effets de l'implication des parties prenantes sur la gouvernance et le processus d'expertise de l'ANSES. Pour cela, nous avons analysé les modalités de participation à la gouvernance et au processus d'expertise, ainsi que les apports de cette ouverture du point de vue des « parties prenantes ». En se donnant comme objectif d'analyser les modalités de participation des « parties prenantes » à la gouvernance et au processus d'exper-

---

7. Ortwin RENN, *White Paper on risk governance : Towards and integrative approach*, rapp. tech., International Risk Governance Council, 2005.

8. On notera que le modèle du « Silver Book » inclut les décideurs parmi les parties prenantes.

9. ASSOCIATION FRANÇAISE POUR L'INFORMATION SCIENTIFIQUE, « Une lettre adressée à l'ANSES, L'idéologie n'a pas sa place dans l'expertise publique », *Science et pseudo-sciences*, n° 308, avr. 2014, URL : <http://www.pseudo-sciences.org/spip.php?article2278>.

tise et d'évaluer qualitativement les apports de cette ouverture'étude répond à la volonté de l'agence de faire un retour sur ce qu'ont produit ces cinq années de dialogue avec les parties prenantes. Le rapport s'organisera autour des trois chapitres suivants.

**Formes de participation** Ce premier chapitre est essentiellement descriptif. Nous proposons un tour d'horizon des différents dispositifs mis en place par l'ANSES pour interagir avec ses parties prenantes. Nous montrons que ces dispositifs s'articulent autour de trois enjeux : la gouvernance de l'agence, l'expertise des risques sanitaires et la « publicisation » des résultats de cette expertise.

**Cartographie des parties prenantes** Dans ce deuxième chapitre, nous recensons les organisations qui ont été impliquées en tant que parties prenantes dans la gouvernance de l'ANSES ou les auditions réalisées au cours du processus d'évaluation : qui sont-elles ? Combien sont-elles ? Participent-elles fréquemment aux réunions ? Quelle est la répartition des différents « collègues » dans les instances de gouvernance ?

**Portée de l'implication des parties prenantes** En nous appuyant sur l'expérience des acteurs interviewés, nous revenons sur les logiques qui guident l'implication des parties prenantes dans les instances de gouvernance en particulier et les activités de l'ANSES de manière plus générale. Nous montrerons que les organisations s'engagent dans les instances participatives de l'ANSES selon une « logique de représentation ». Il s'agit d'une part d'être informé de l'évolution du processus d'évaluation des risques et reconnu comme acteur du champ des risques sanitaires et environnementaux. À partir de ces appuis, il s'agit d'autre part de construire des « prises » sur le travail d'expertise de l'ANSES et, plus globalement, sur le processus de régulation des risques. On montrera qu'un tel engagement nécessite une « logique d'apprentissage », par le biais de laquelle les acteurs acquièrent une plus grande lisibilité des actions de l'ANSES et les compétences pour faire preuve de « justesse topique » dans les instances participatives ou les échanges avec l'agence.

## Protocole et méthodologie d'enquête

Notre protocole d'enquête s'est inspiré du « cube de la démocratie ». Archon Fung<sup>10</sup> propose en effet d'analyser le *design institutionnel* des dispositifs de participation selon trois dimensions répondant chacune à une question :

- Qui participe ? Y répondre suppose d'analyser les modalités d'identification et de sélection des participants.
- Comment participent les parties prenantes aux activités de l'ANSES et à la définition des problématiques qui les concernent ? Y répondre implique d'analyser les modalités d'échanges entre les participants.
- Quelles sont les connexions entre les opinions des parties prenantes (exposées au cours des échanges et dans l'espace public), les conclusions des discussions et les orientations défendues par l'agence ? Y répondre suppose d'analyser la production des différents positifs et leurs effets sur le travail de l'ANSES et des parties prenantes.

Pour documenter ces trois axes sur l'implication des parties prenantes dans les activités de l'ANSES et les effets réels de cette ouverture, nous nous sommes appuyés sur l'analyse de différents types de données, allant des données quantitatives sur la répartition des acteurs à l'intérieur des instances de gouvernance de l'ANSES jusqu'aux données issues d'observations de réunions, et d'entretiens réalisés avec les acteurs.

**Données quantitatives** Comme nous l'avons mentionné, nous nous sommes appuyés sur un ensemble de données statistiques permettant d'appréhender la distribution des parties prenantes et leurs implications dans la gouvernance de l'ANSES ou le processus d'expertise. Nous avons pour cela utilisé deux sources d'information différentes :

**La liste des organisations** inscrites dans les 8 instances de gouvernance, à savoir le conseil d'administration, les 5 comités d'orientation thématiques et les deux comités de dialogues. En plus de ces listes, nous avons également dépouillé les listes d'émargement afin d'obtenir des données sur le niveau de participation des parties prenantes aux réunions de ces instances. Ce jeu de données se situe dans la période automne 2010 - printemps 2015.

---

10. Archon FUNG, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, 2006, p. 66-75.

**Le recensement des parties prenantes auditionnées** au cours du processus d'expertise. Ce recensement s'est appuyé sur un travail des unités de la Direction d'évaluation des risques de l'ANSES qui ont recherché dans leurs archives les acteurs qu'ils avaient auditionnés entre 2010 et 2015. Les données ainsi recueillies ne sont probablement pas exhaustives, notamment en raison du fait que certaines unités n'ont pas pu mener de recherche approfondies, mais elles permettent d'avoir une vue générale sur les parties prenantes les plus fréquemment auditionnées.

**Données qualitatives** À l'aide d'entretiens et d'observations participantes, nous avons aussi recueillis des données qualitatives sur l'expérience des acteurs, le déroulement et les différentes modalités de leur implication en tant que parties prenantes.

**Les Entretiens** Les entretiens constituent une source importante de données. La sélection des acteurs interviewés a été effectuée à partir de l'analyse des données relatives à la participation des parties prenantes aux instances de gouvernance. Nous avons pris le soin de faire varier les « situations », en sélectionnant des organisations présentes dans une seule instance ou, au contraire, dans plusieurs, participant peu ou beaucoup, de respecter l'équilibre entre les instances, en termes de nombre de participants, et les associations, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés et les syndicats agricoles. Par ailleurs, des entretiens collectifs ont été proposés dès lors que les organisations comptaient plusieurs représentants dans les instances de gouvernance. Ainsi, sur les 45 organisations que nous avons contactées, nous avons rencontré 59 représentants de 38 organisations. Les 7 organisations restantes n'ont pas été interviewés du fait principalement de l'absence de réponse ou de l'indisponibilité des représentants au moment de l'enquête. À noter également, que certaines organisations ont été interviewées lors d'entretiens conjoints. Par exemple, nous avons rencontré lors du même entretien les 4 opérateurs de téléphonie mobile et le représentant de la Fédération française des télécoms (FFT).

Enfin, le mode de sélection introduit un biais, puisqu'il met l'accent sur les représentants des organisations impliqués dans les instances de gouvernance. Or, ce ne sont pas nécessairement les mêmes interlocuteurs qui

ont participé aux auditions. Dès lors, l'expérience des acteurs interviewés concerne essentiellement les aspects relatifs à la gouvernance et moins ceux qui sont liés au processus d'expertise.

Les tableaux ci-après donnent un aperçu de la composition de l'échantillon en fonction des instances de gouvernance, du « type » de parties prenante, du « secteur de mobilisation » des associations ou du secteur économique des organisations professionnelles. Le lecteur trouvera également la grille d'entretien et la liste des organisations interviewées en annexes.

**Observations et verbatim** Nous avons enfin effectué un travail d'observation de différents « événements » incluant des parties prenantes (réunions de COT et de comité de dialogues, auditions, journées de concertation, restitutions, journées de formation, etc.), afin d'avoir une idée plus précise des différents dispositifs participatifs mis en place par l'ANSES. Ces observations ont été complétées par un traitement des verbatim des réunions des COT et des comités de dialogues, permettant d'avoir une vision plus longitudinale des sujets abordés dans ces instances.

Tableau 1 – Poids des comités dans l'échantillon. Le tableau donne la répartition des parties prenantes composant l'échantillon dans les différents comités. Il est possible qu'une organisation siège dans plusieurs comités..

	Effectifs
Santé environnement (COT)	17
CA	15
Santé-travail (COT)	15
Alimentation (COT)	15
Radiofréquences (CD)	15
Nanomatériaux (CD)	13
Santé et alimentation animale (COT)	8
Santé et protection des végétaux (COT)	7

Tableau 2 – Distribution des différents collèges.

	Effectifs	$f_i(\%)$
Associations	17,00	44,74
Organisations pro.	15,00	39,47
Syndicats de salariés	4,00	10,53
Syndicats agricoles	2,00	5,26
Total	38,00	100,00

Tableau 3 – La répartition des types d’associations. La nomenclature ci-dessous a été construite pour les besoins de l’enquête, conjointement avec l’unité Risques et sociétés en fonction du « secteur de mobilisation » principal des associations présentes dans les comités..

	Effectifs	$f_i(\%)$
Conso	4,00	23,53
Victimes	4,00	23,53
Sc. techno	3,00	17,65
BEA	2,00	11,76
Santé-env.	2,00	11,76
Envi	1,00	5,88
Santé	1,00	5,88
Total	17,00	100,00

Tableau 4 – La répartition des secteurs professionnels. La nomenclature ci-dessous a été construite pour les besoins de l'enquête, conjointement avec l'unité Risques et sociétés en fonction du secteur économique ou industriel principal des organisations professionnelles présentes dans les comités.

	Effectifs	$f_i(\%)$
Téléphonie	5,00	33,33
Syndicats patronaux	3,00	20,00
Agroalimentaire	2,00	13,33
Chimie	2,00	13,33
Eau	1,00	6,67
Multisecteur	1,00	6,67
TICS	1,00	6,67
Elevage	0,00	0,00
Semenciers	0,00	0,00
Total	15,00	100,00



# LES FORMES DE L'OUVERTURE À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Inscrite dans les textes fondateurs de l'ANSES, l'ouverture à la société civile est une démarche constitutive de l'agence, revendiquée, à travers la signature de la *Charte de l'ouverture de l'expertise à la société* par exemple, et assumée avec la mise en place de dispositifs participatifs.

Cette ouverture est une réponse aux critiques adressées aux formes « traditionnelles » de l'expertise scientifique des risques<sup>1</sup> et fait écho de manière plus générale à la nouvelle « norme participative »<sup>2</sup> qui gouvernerait les « pratiques de décision dans les démocraties contemporaines »<sup>3</sup>. Un impératif symbolisé par l'article 7 de la *Charte de l'environnement* de 2004, inscrite dans la Constitution française en 2005, qui stipule que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>4</sup>.

La politique d'ouverture de l'ANSES n'apparaît pas non plus *ex nihilo* avec la création de l'agence. L'AFSSET avait déjà posé les jalons de cette ouverture en signant la *Charte d'ouverture de l'expertise à la société* en 2008 et en créant la même année des « Ateliers inter-associatifs », puis les « Rencontres associations-syndicats » en 2009<sup>5</sup>, afin de créer un espace de dialogue et de confrontation

- 
1. Benoît VERGRIETTE, « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'ANSES », *Hermès, La Revue*, vol. 3, n° 64, 2012.
  2. Rémi BARBIER et Corinne LARRUE, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n° 1, 2011, p. 67-104.
  3. Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002 : *Démocratie et délibération*.
  4. Bien entendu, comme l'illustre la persistance des conflits entre « démocratie participative » et « démocratie représentative », l'existence d'une nouvelle « norme délibérative » ne signifie pas que son institutionnalisation est assurée. Jean-Michel FOURNIAU, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, 2007.
  5. Les « Rencontres associations-syndicats » ont eu lieu jusqu'en 2012, soit après la création de l'ANSES.

dans le domaine de la santé-environnement entre les associations, les syndicats de salariés et l'AFSSET. Aujourd'hui, cette ouverture à la société civile s'est traduite par la création de dispositifs participatifs variés. L'objectif de ce chapitre est d'apporter un éclairage sur ces dispositifs, les processus dans lesquels ils s'inscrivent et leurs modalités de fonctionnement.

## **1.1 Les modalités d'implication des parties prenantes**

L'implication des parties prenantes dans les activités de l'ANSES s'articule autour de trois processus : la gouvernance, l'évaluation scientifique des risques sanitaires et la « publicisation » des résultats de l'expertise.

### **1.1.1 Le processus de gouvernance de l'agence**

Nous entendons par « processus de gouvernance », l'ensemble des activités destinées à organiser le travail de l'ANSES : établissement du programme de travail annuel, identification des problématiques émergentes, définition du budget, gestion du personnel. Pour garantir la pertinence de ses orientations en matière d'évaluation des risques sanitaires, l'agence a mis en place des espaces de dialogue ouverts aux parties prenantes, afin de permettre l'expression de la « demande sociale en matière de maîtrise des risques ». Cette implication des parties prenantes dans le processus de gouvernance de l'ANSES s'effectue au travers des instances de gouvernance à proprement parler (le Conseil d'administration et les Comités d'orientation thématiques) et les comités de dialogue spécialisés sur certaines thématiques.

**Le CA** Le Conseil d'administration « vote les orientations générales de l'agence, et notamment sa stratégie pluriannuelle, son programme de travail annuel et son contrat de performance conclu avec l'État. Il délibère sur l'organisation de l'agence, notamment la création de Comités d'experts spécialisés, l'établissement de conventions avec des organismes extérieurs et intervient dans la fixation des règles de déontologie. »

Le CA est constitué de six « collègues », suivant la forme du « Grenelle de l'environnement » dont les représentants sont nommés par arrêté ministériel et la

### 1.1. Les modalités d'implication des parties prenantes

répartition des sièges fixée par le décret n° 2010-719 du 28 juin 2010 de la manière suivante :

- 8 sièges pour les représentants de l'État ;
- 7 sièges pour les représentants d'associations « agréées » dans le domaine de la protection de l'environnement, de la défense des consommateurs, de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades ou des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- 6 sièges pour les représentants des « organisations professionnelles » ;
- 3 sièges pour les représentants des syndicats patronaux et 5 pour les représentants des syndicats de salariés ;
- 2 sièges occupés par des élus désignés par l'*Association des maires de France* et l'*Assemblée des départements de France*, ainsi qu'un siège réservé à une « personne qualifiée choisie en raison de ses compétences dans les domaines relevant des missions de l'agence » ;
- 3 sièges pour les représentants du personnel de l'ANSES ;

Les décisions du CA sont prises à la majorité simple et les membres du conseil disposent chacun d'une voix à l'exception des représentants des ministres de tutelles<sup>6</sup> qui possèdent chacun cinq voix. Mathématiquement, le collège des représentants de l'État dispose donc de la majorité des voix. Ainsi, pour certaines parties prenantes siégeant au CA, leur rôle s'apparente davantage à un rôle d'observateur. Néanmoins, grâce à leur voix, les parties prenantes ont la possibilité de manifester leur désaccord. Enfin, les membres du CA ont le pouvoir de saisir l'ANSES<sup>7</sup>, au même titre que les ministères de tutelle et l'agence elle-même.

**Les COT** Afin d'appuyer le travail du CA, l'ANSES a mis en place 5 Comités d'orientation thématiques (COT). Chaque COT est attaché à une grande thématique de l'ANSES : l'alimentation, la santé au travail, la « santé-environnement », la santé et le bien-être animal et la santé des végétaux. Contrairement au CA, les COT n'ont qu'un rôle consultatif. Mais, comme pour le CA, on y retrouve

---

6. Ce sont les ministères chargés de l'Agriculture, de l'environnement, de la santé, du travail et de la consommation.

7. Dans le cas des associations, l'appartenance au CA n'est pas nécessaire pour saisir l'agence, il suffit d'être agréé dans le domaine de la protection de l'environnement (Code de l'Environnement), de la défense des consommateurs (Code de la Consommation), de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades ou des accidents du travail et des maladies professionnelles (Code de la santé).

les représentants de l'État, les associations, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés et syndicats patronaux, les représentants d'association d'élus (députés, maires), les personnes qualifiées (experts, etc.) et les agents de l'ANSES. En revanche, la sélection des représentants d'associations, d'organisations professionnelles et de syndicats s'effectue de manière plus informelle que dans le cas du CA, où les membres sont nommés. Il s'agit généralement d'une « cooptation » au sens où l'agence propose ou répond à la demande d'une partie prenante de siéger dans un ou plusieurs COT, en raison des proximités entre les intérêts défendus par l'organisation et les domaines de compétence de l'agence, leur importance au niveau national ou la « nouveauté » des problématiques qu'elle porte. On peut citer le cas des associations de protection animale, le syndicat agricole Coordination rurale ou d'acteurs émergents comme Foodwatch.

Ces COT participent à la définition du programme de travail et se réunissent deux fois par an. Les réunions qui ont lieu au printemps prennent davantage la forme d'une réunion d'information, au cours de laquelle les équipes de l'ANSES font un point sur les travaux menés au cours de l'année. Sur ces informations, les membres présents à la réunion peuvent demander des explications et faire des suggestions pour le futur programme de travail qui sera préparé au cours de l'été. Lors des réunions qui ont lieu en automne, l'ANSES fait le bilan des actions réalisées pendant l'année, présente son programme pour l'année à venir et le soumet à la discussion des membres des COT. Ceux-ci peuvent alors suggérer des modifications, pointer les sujets manquants ou interroger le degré de priorité d'un problème. Les COT sont donc des espaces de concertation dans la mesure où ils font émerger une réflexion collective. Par contre ils se distinguent du CA, car ce ne sont pas des lieux de délibération. Le produit de la réunion (un programme de travail, une orientation stratégique) n'est pas soumis au vote des COT. Seul le CA est habilité à le faire. C'est pourquoi les présidents des COT sont en principe choisis parmi les parties prenantes siégeant au CA, ceux-ci étant ensuite chargés de faire un compte-rendu des points principaux apparus au cours des discussions. Les présidents sont ainsi en mesure d'évaluer le degré de prise en compte par l'ANSES des remarques exprimées au sein des COT.

**Les comités de dialogue** À la différence des COT, les comités de dialogues ne sont pas des émanations du Conseil d'administration. Pour cette raison, ce ne

### 1.1. Les modalités d'implication des parties prenantes

sont pas des instances de gouvernance du point de vue de l'organisation formelle de l'agence. Toutefois, nous avons considéré que les comités de dialogue faisaient partie des modalités d'implication des parties prenantes dans le processus de gouvernance de l'ANSES, car ce sont des « instances de concertation pérennes » qui ont pour fonction de créer des lieux de débat des travaux d'expertise sur des sujets spécifiques, d'alimenter les réflexions des groupes d'experts, celles de l'ANSES sur les orientations à suivre ou de faire des recommandations sur la valorisation des travaux à des fins d'information. De cette façon, les comités de dialogue créent un *espace d'expression* dans lequel les acteurs discutent et parfois se disputent sur la définition d'un problème supposé être commun. En revanche, ces comités de dialogues demeurent des lieux de discussion sans pouvoir de décision.

Les Comités de dialogue réunissent des associations, des organisations professionnelles, des syndicats de salariés et des experts membres des Comités d'experts spécialisés et des Groupes de travail. Il est à noter que les représentants des ministères de tutelle ne sont pas membres des comités de dialogue. La sélection des participants fait suite à un « appel public à manifestation d'intérêt ». Les acteurs désireux d'intégrer un comité dialogue doivent ainsi motiver leur candidature, en démontrant leur implication sur le sujet des radiofréquences ou des nanomatériaux. Par exemple, dans sa lettre de candidature, l'association AVICENN commence par décrire son attachement au sujet des nanosciences et des nanotechnologies, son expérience dans le domaine en renvoyant aux articles qu'AVICENN a publiés sur ce sujet, la taille de son réseau (4000 personnes dans les mailing-lists, 150 abonnés, 1000 visiteurs par mois pour le site internet, etc.) et explicite sa motivation de la manière suivante :

*Nous savons par nos réseaux que nombre d'associations intéressées par le sujet n'ont pas les moyens de suivre intensément ce domaine complexe, et que notre rôle de relais d'informations réciproques est important :*

- pour rendre audibles auprès de la société civile les échanges qui auront lieu dans ce comité,*
- pour rendre audibles au groupe d'experts les questionnements qui nous sont adressés et ceux que nous décryptons au fil de l'actualité. [AVICENN, réponse à l'appel à manifestation d'intérêt pour le comité de dialogue nanomatériaux]*

Aujourd'hui, il existe deux comités de dialogue consacrés respectivement aux

effets des radiofréquences et des nanomatériaux sur la santé. Une troisième instance de dialogue devait voir le jour dans le cadre du suivi de l'étude « GMO90 plus » concernant la « recherche de biomarqueurs prédictifs d'effets biologiques dans l'étude de la toxicité sub-chronique (3 et 6 mois) des OGM chez le rat »<sup>8</sup>. Cependant, cette instance de dialogue n'a pas résisté aux *différends* qui opposent les acteurs dans ce domaine<sup>9</sup> et qui s'est exprimé dès sa réunion de lancement.

La création du comité de dialogue « radiofréquences et santé » fait suite à la décision des pouvoirs publics de transférer les compétences de la Fondation « Santé et radiofréquences » à l'ANSES, à l'issue de la table ronde « Radiofréquences, santé et environnement » organisée fin 2009, ainsi qu'une partie des produits de la taxe sur les stations radioélectriques prévue par l'article 118 de la loi de finances pour 2011. Outre les missions d'expertise, l'agence était chargée de mettre également en place un comité de dialogue « entre scientifiques et parties prenantes pour débattre et faire des propositions sur les travaux qu'elle mène sur ce sujet » [Verbatim de la première réunion du comité de dialogue « Radiofréquences et santé », 15 juin 2011].

L'ANSES a ensuite transposé cette expérience sur le sujet des nanomatériaux en créant un comité de dialogue « nanomatériaux et santé » dont la première réunion s'est tenue le 21 novembre 2012. Il s'agit ici d'une initiative propre de l'ANSES. Sa création accompagnait la constitution d'un « Groupe de travail pérenne » intitulé « nanomatériaux et santé – alimentation, environnement, travail ». Le comité de dialogue devait ainsi débattre des travaux d'expertise et alimenter les réflexions du groupe d'experts et de l'ANSES sur les orientations à suivre.

### **1.1.2 Les parties prenantes dans le processus d'évaluation des risques sanitaires**

Le « cœur de métier » de l'ANSES est de produire une expertise scientifique des risques sanitaires robuste qui permettra ensuite d'éclairer les pouvoirs pu-

---

8. Il s'agit d'une étude financée par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. La contribution de l'ANSES portait principalement sur la mise en place d'un dialogue avec les parties prenantes.

9. Francis CHATEAURAYNAUD, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Petra (Pragmatisme), 2011, p. 62-63.

### 1.1. Les modalités d'implication des parties prenantes

blics chargés de la gestion de ces risques. Pour produire ses évaluations, l'ANSES s'appuie sur les principes d'une expertise collective, pluraliste et indépendante, principes définis par l'article L. 1452-1 du code de la santé publique. Cela signifie que l'évaluation des risques est conduite par des groupes d'experts dont les membres sont sélectionnés pour leur compétence, proviennent de disciplines scientifiques différentes et défendent éventuellement des approches méthodologiques ou théoriques divergentes. Ces groupes d'experts produisent alors une expertise collégiale, c'est-à-dire que les conclusions « découlent d'une démonstration et d'un jugement issus de la considération de l'ensemble des débats d'un collectif d'experts »<sup>10</sup>. Pour terminer cette brève description de l'organisation de l'expertise au sein de l'ANSES, les experts sont regroupés au sein de plusieurs groupes :

- les *Comités d'expertise spécialisés* (CES) correspondent aux domaines d'expertise de l'ANSES. Ils sont définis par la direction générale de l'agence qui les soumet à l'avis du Conseil scientifique et à la délibération du CA. La liste des experts qui composent les CES est soumise pour avis au Conseil scientifique.
  
- Les *Groupes de travail thématiques* (GT) sont créés pour répondre à des thématiques spécifiques et appuyer les CES dans l'évaluation de risques en fonction des saisines et du programme de travail de l'agence. La création des GT relève du ressort de la direction générale de l'ANSES, mais ne nécessite ni avis du Conseil scientifique ni délibération du Conseil d'administration. Par contre, la liste des experts constituant un GT est soumise à l'avis du président du CES auquel il est attaché.

Enfin, les experts doivent être indépendants de tout conflit d'intérêts. Ce dernier point est important, puisqu'il interdit *de facto* aux parties prenantes, qui sont porteuses d'intérêts, l'accès à ces CES et groupes de travail. Dès lors, l'implication des parties prenantes dans l'expertise se fait sous la forme de la « consultation » et peut intervenir en amont, pendant et en aval du processus d'évaluation des

---

10. ANSES, *Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses*, version 2, 2012, p. 8.

risques.

**Participation au cadrage de l'expertise** L'implication des parties prenantes peut intervenir en amont, au moment du cadrage de l'expertise. Confrontés à une question complexe, « sensible », nouvelle, les experts et l'ANSES peuvent en effet faire appel aux « acteurs de la société civile » pour faire émerger les aspects prioritaires ou mieux cerner les attentes de la société et les points problématiques. Dans le temps de l'enquête, nous avons ainsi assisté à une « consultation » et une « journée d'échange », de dispositifs différents quant aux modalités de participation.

- Consultation en amont de l'expertise : le 3 février 2016, nous avons assisté à l'audition des représentants de la Leche League (LLL) et la Coordination française pour l'allaitement maternel (CoFAM), dans le cadre d'une auto-saisine de l'ANSES sur l'analyse « risques-bénéfiques » de l'allaitement maternel. La consultation de ces deux associations visait à recueillir leurs « positions et leurs attentes en termes d'expertise ». Il a été précisé que ces éléments seront pris en compte dans le cadrage de l'expertise, encore flou au moment de l'audition, et la formulation des questions posées au groupe d'experts. Par la suite, les organisations représentant les fabricants de « lait infantile » (l'Alliance 7 et le Secteur français des aliments de l'enfant) ont également été auditionnées.

Placées face aux agents de l'ANSES, les représentantes des deux associations ont alors exprimé leurs arguments en faveur de l'allaitement maternel ainsi que les principaux freins à l'allaitement en France et alerté l'ANSES sur les potentiels « effets pervers » de cette évaluation. En effet, selon ces associations, le risque d'une telle étude serait de mettre uniquement l'accent sur la contamination par des substances chimiques du lait maternel et de servir de tribune pour les fabricants de laits infantiles, qui pourraient alors mettre en avant l'absence de contaminants dans leurs produits. Elles ont également insisté sur l'importance de prendre en compte les risques liés au fait de ne pas allaiter.

- Journée d'échanges : le 21 mars 2016, l'ANSES organisait une « journée d'échange » au lancement d'une étude relative aux expositions aux pesticides des riverains des zones agricoles. Ce sujet s'inscrit dans les missions

### 1.1. Les modalités d'implication des parties prenantes

de l'agence en termes d'évaluation de l'efficacité des produits phytopharmaceutiques et des risques liés à leur utilisation, ainsi que dans les nouvelles missions attribuées à l'ANSES depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 en matière de gestion des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes, supports de culture et adjuvants, et de « phytopharmacovigilance ».

Réunissant experts et parties prenantes, invitées pour leur implication sur le sujet des produits phytopharmaceutiques et les intérêts divergents qu'elles représentent, l'objectif de cette journée d'échange était d'identifier encore une fois les questions prioritaires et de définir le périmètre de l'étude. Après une matinée consacrée à la présentation de travaux scientifiques passés relatifs à l'exposition des riverains aux pesticides, des ateliers étaient organisés l'après-midi. Les ateliers devaient répondre aux mêmes questions comme la définition des « riverains », le type de population, de cultures et les régions à étudier en priorité. À la fin des échanges, les « modérateurs » étaient chargés de faire une synthèse et de dégager les principaux points convergents concernant le cadrage de l'étude. Ces synthèses étaient ensuite présentées à l'ensemble des participants lors de la session de clôture de la journée.

**Auditions au cours de l'expertise** Après les consultations en amont, les experts peuvent auditionner des parties prenantes pendant le travail d'évaluation des risques afin d'obtenir des données complémentaires sur un produit par exemple, son utilisation, ou recueillir le témoignage de personnes concernées par un risque sanitaire.

Nous avons assisté à l'audition de trois représentants de la Fédération environnement durable (FED) accompagnés d'un « expert en acoustique » le 8 mars 2016. Cette audition avait lieu dans le cadre de la saisine relative aux effets sur la santé des basses fréquences et infrasons dus aux parcs éoliens. La FED représente des associations de riverains de parcs éoliens qui se plaignent de problèmes de santé causés, selon eux, par les éoliennes, notamment les infrasons qu'elles émettent.

Placés face à cinq experts du groupe de travail, trois agents de l'ANSES et l'enquêteur observant l'audition, les représentants auditionnés ont présenté les

résultats d'un sondage qu'ils ont réalisé auprès des adhérents de la FED pour collecter leurs témoignages et recenser les troubles. Cet exposé a été suivi d'une série de questions posées par les experts et les agents de l'ANSES pour obtenir des précisions sur le mode d'administration du questionnaire, l'existence de populations sensibles ou la façon dont les riverains font le rapprochement entre leurs troubles et les éoliennes. Après la présentation des résultats du sondage, l'« expert en acoustique » a exposé une série de travaux scientifiques démontrant et expliquant selon lui les effets néfastes pour la santé des infrasons émis par les parcs éoliens. Cet exposé a également été suivi de questions posées par l'auditoire pour préciser les arguments avancés<sup>11</sup>. Une fois l'audition terminée, les experts et les agents de l'ANSES se sont réunis seuls pour discuter des apports des quatre personnes auditionnées et des éléments à retenir.

**Consultation publique en ligne** Au terme du processus d'évaluation, lorsque le groupe de travail a rendu ses conclusions et le CES a rédigé ses recommandations, l'ANSES organise selon certaines conditions une « consultation publique en ligne » du rapport avant qu'il soit définitivement approuvé. Une consultation de ce type a été mise en place pour le rapport sur l'exposition des enfants aux radiofréquences. Les objectifs de cette consultation publique étaient de rassembler les remarques de scientifiques, des parties prenantes (associations, organisations professionnelles, syndicats), mais aussi de « personnes ordinaires » concernées par le sujet du rapport, de faire ressortir des articles qui auraient pu être oubliés lors de la première recherche bibliographique, des erreurs ou des incompréhensions. À l'issue de la consultation publique, l'ANSES a reçu 100 commentaires sur le rapport sur l'exposition des enfants aux radiofréquences. 92 % des commentaires ont été rédigés par 7 associations, 7 % d'entre eux ont été rédigés par 3 organisations professionnelles ou entreprises, et 1 seule réponse a été envoyée par une personne n'appartenant ni à une association ni à une organisation professionnelle. Par ailleurs, aucun scientifique n'a fait de commentaire. Il est à noter que l'agence organise systématiquement des consultations publiques sur les projets de définition des valeurs limites d'expositions professionnelles (VLEP). Dans le cadre des transferts des AMM, l'ANSES a également ouvert à la consultation

---

11. Il est intéressant de noter que les experts ont manifesté une attitude plus « critique » à l'égard de cet « expert en acoustique » que lors de l'exposé des représentants de la FED

publique les « propositions de lignes directrices pour la délivrance des décisions relatives à la mise sur le marché des produits biocides ».

Ces consultations sont ouvertes à toutes et tous, qu'il s'agisse de représentants d'organisations professionnelles, d'associations, de syndicats, d'institutions publiques, impliquées ou non dans les activités de l'agence ou de particuliers. Les commentaires seront pris en considération aux conditions que les commentateurs respectent le délai de soumission, font explicitement référence au contenu du rapport (identification des numéros de pages et de lignes), ne portent pas sur des aspects politiques ou de gestion des risques, ne comportent pas de plaintes contre les institutions, d'accusations personnelles ou de déclarations injurieuses.

### 1.1.3 Le processus de publicisation

Après avoir consulté et auditionné les parties prenantes, procédé à l'évaluation des risques en suivant le programme de travail validé par le CA et le Conseil scientifique, l'ANSES doit encore informer les parties prenantes et le public de manière plus générale. Nous entendons donc par « processus de publicisation », l'ensemble des opérations à travers lesquelles l'ANSES met en forme et explicite les résultats du travail d'expertise pour que ceux-ci soient entendus et portés dans l'espace public. Ce processus constitue un enjeu fort des luttes définitionnelles<sup>12</sup>, puisqu'il influence la « carrière »<sup>13</sup> des problèmes environnementaux et sanitaires traités par l'agence et la légitimité de cette dernière. Dès lors, les interactions avec les parties prenantes sont un élément essentiel du processus de publicisation. Celui-ci occupe d'ailleurs un temps important dans les réunions des COT, notamment à travers la présentation du bilan des travaux menés. L'ANSES a également créé des espaces formels dédiés à la présentation des résultats de l'expertise, permettant aux désaccords d'être exprimés au lieu de surgir directement dans l'espace public.

**La restitution des résultats de l'évaluation des risques** Les « restitutions des résultats de l'évaluation des risques aux parties prenantes » interviennent entre

12. Claude GILBERT et Emmanuel HENRY, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, 2012, p. 35–59.

13. Stephen HILGARTNER et Charles L. BOSK, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American journal of sociology*, vol. 94, n° 1, 1988, p. 53–78.

le moment où les experts ont rendu leurs recommandations et la publication de l'avis de l'agence. L'ANSES réunit alors les experts et un certain nombre de parties prenantes, en essayant de mobiliser autant que possible les associations et ainsi conserver un certain pluralisme des points de vue. Les parties prenantes invitées sont « sélectionnées » parmi les acteurs auditionnés durant l'évaluation des risques ou concernés par l'objet de l'expertise, qu'ils soient présents dans les instances de gouvernance ou non.

Dans le cas des consultations et des auditions dans le cadre du processus d'expertise, nous avons vu que les experts interrogeaient les parties prenantes afin qu'elles explicitent leurs arguments ou leurs connaissances. Dans le cas des restitutions, les rôles s'inversent, puisque ce sont les parties prenantes qui interrogent les experts et les agents de l'ANSES sur le contenu du rapport, la méthodologie et les recommandations de l'agence.

Par exemple, lors de la restitution de l'expertise scientifique relative aux effets sur la santé animale des champs électromagnétiques extrêmement basses fréquences (1<sup>er</sup> septembre 2015), le représentant d'un syndicat agricole demande aux experts « si les conclusions énoncées sont définitives et donc si on peut affirmer qu'il n'y a pas d'effet, ou si elles sont valides uniquement dans les limites de la revue de la littérature ». À travers cette question, le représentant cherchait à relativiser les conclusions des experts, lesquels n'avaient pas identifié d'effets dans la littérature, et à maintenir ouverte la controverse, ainsi que la légitimité des inquiétudes des éleveurs.

Le choix d'organiser une restitution et son « périmètre » dépend du caractère « stratégique » du sujet concerné. Autrement dit, plus les résultats de l'expertise concernent un problème public, plus il y a de chance qu'ils fassent l'objet d'une restitution élargie. Il arrive aussi que l'ANSES organise une restitution restreinte, « réservée » aux parties prenantes qu'elle estime être directement concernées, puis une restitution plus large. Toutefois, dans le cas des sujets concernant les effets des nanomatériaux ou des radiofréquences, les résultats des travaux de recherche ou d'expertise ont été à chaque fois présentés dans les comités de dialogues.

**Information et formation des parties prenantes** Les « dispositifs » que nous plaçons sous ce titre ont pour objets communs de diffuser des résultats stabilisés

### *1.1. Les modalités d'implication des parties prenantes*

et qui ont acquis un statut public. Ils participent ainsi à la montée en compétence des parties prenantes. Au cours de ces « événements », l'ANSES expose ses résultats des travaux, l'état de la littérature et propose des « présentations techniques », comme nous pourrions en trouver dans des colloques scientifiques. Par exemple, les parties prenantes siégeant dans les instances de gouvernance étaient invitées à assister au deuxième colloque international du Programme national de la recherche sur les perturbateurs endocriniens (PNRPE) en janvier 2016. Parmi les dispositifs informationnels, on doit distinguer :

1. les manifestations publiques ouvertes à tous tournées vers une démarche de vulgarisation, à l'image des rencontres scientifiques annuelles sur la santé des abeilles, l'antibiorésistance ou les résultats de recherches dans le cadre du PNR EST (Programme National en Santé Environnement Travail) ;
2. les colloques « ANSES-Sciences Po » ouverts au public portant des sujets transversaux pour favoriser une expression pluridisciplinaire incluant les sciences humaines et sociales (ex. Précaution et innovation, Enjeux de l'expertise scientifique, systèmes alimentaires internationalisés, inégalités environnementales et risques sanitaires, etc.) ;
3. des événements dont le contenu s'adresse à un public averti. C'est le cas du colloque PNRPE cité ci-dessus qui était ouvert aux parties prenantes de l'ANSES et quelques contacts du Ministère de l'Environnement, mais supposait également une maîtrise des aspects scientifiques et techniques des problèmes relatifs aux perturbateurs endocriniens ;
4. les événements dédiés spécifiquement à l'information des parties prenantes impliquées dans les activités de l'ANSES comme les « séminaires » sur la méthodologie de l'expertise ou la communication de l'agence.

Enfin, depuis deux ans, l'agence organise également des « journées de formation » dispensées aux membres du WECF, une association présente dans les COT. Ainsi, les « animatrices » de l'ONG ont bénéficié de deux journées de formation dans les locaux de l'agence, au cours desquelles étaient organisés des temps d'échanges avec les agents de l'ANSES sur les travaux publiés et la « mise à jour » des connaissances.

## **1.2 Information, consultation, concertation**

Nous venons de décrire les principaux dispositifs créés par l'ANSES en fonction du type de processus concerné : la gouvernance, l'expertise et la publicisation. Nous souhaitons montrer maintenant que ces dispositifs se distinguent par la forme des interactions entre l'ANSES et les parties prenantes, le statut des parties prenantes et le type d'effet visé. Nous retrouvons finalement les « trois grands ensembles » de critères de caractérisation des dispositifs participatifs identifiés par Rémi Barbier et Carinne Larrue : « les finalités assignées à la participation, les attributs procéduraux, les productions et effets opérationnels »<sup>14</sup>. Ces trois dimensions permettront ensuite de regrouper les différents dispositifs selon trois types de démarche participative : informatives, consultatives et une démarche de concertation.

### **1.2.1 Des dispositifs en trois dimensions**

Le cas particulier des « consultations publiques » dans le cadre du processus d'expertise mis à part, l'ouverture de l'ANSES à la société civile passe par l'implication de « parties prenantes », c'est-à-dire de groupes organisés portant des causes ou des intérêts relatifs aux domaines de compétence de l'agence et qui, par conséquent, peuvent affecter l'ANSES ou, inversement, être affectés par les actions de l'ANSES<sup>15</sup>. Concrètement, ces parties prenantes sont les associations agissant dans le champ des problématiques sanitaires et environnementales, les organisations professionnelles et les entreprises des secteurs de la chimie, de l'alimentation ou de l'agriculture, ainsi que les syndicats de salariés.

Les dispositifs se caractérisent en premier lieu par le statut qu'ils accordent aux parties prenantes. Lorsque les parties prenantes sont engagées dans le processus d'expertise, via les consultations en amont, les auditions ou les consultations publiques, elles acquièrent le statut de détentrices d'un savoir particulier. Ce savoir peut être technique comme dans le cas des experts d'Eau de Paris auditionnés par un groupe d'experts au sujet de l'efficacité des « orthophosphates »

---

14. BARBIER et LARRUE, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *op. cit.*, p. 7.

15. On retrouve des éléments de la définition du public de John Dewey. R. Edward FREEMAN, *Strategic Management : a Stakeholder Approach*, Boston, Pitman Publishing, 1984 ; John DEWEY, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, 2010.

sur la dissolution du plomb dans l'eau. Ce savoir peut aussi être un « savoir d'usage »<sup>16</sup>, attaché à l'expérience d'un milieu comme les représentants de la Fédération environnement durable ou les riverains auditionnés dans le cadre de l'expertise sur les effets sanitaires des infrasons dus aux parcs éoliens. À l'opposé, dans le cas des journées d'information ou des séminaires, les parties prenantes prennent le statut d'auditeur engagé dans un processus de montée en compétence. Tandis que dans les instances de gouvernance, les parties prenantes interviennent en tant que représentants d'intérêts ou de causes (sanitaires ou environnementales) ayant voix au chapitre.

Les dispositifs se définissent en second lieu par des formes d'interaction différentes. Nous distinguons d'abord les interactions symétriques et asymétriques, au sens de la théorie des graphes. Nous suivons ainsi Gene Rowe et Lynn J. Frewer<sup>17</sup> qui proposent une grille d'évaluation des procédures de participation du public dont le critère central est la direction du flux de communication entre les acteurs<sup>18</sup>. Ainsi, dans les dispositifs dédiés à la communication, la relation prend la forme d'une relation descendante : les pouvoirs publics informent les citoyens sans que ces derniers aient la possibilité de faire remonter leurs critiques. Dans les instances de consultation, la relation asymétrique s'inverse puisque les pouvoirs publics ou les organisateurs de la consultation attendent une information émanant du public. Enfin, il existe des dispositifs de participation où les relations sont symétriques. Chaque participant peut réagir aux arguments énoncés par les autres et engager une discussion. Cette dimension du « cube de la démocratie d'Archon Fung »<sup>19</sup>, intitulée *communication and decision*, distingue les dispositifs participatifs en fonction du degré d'implication du public dans une réflexion collective. Dans les instances de gouvernance par exemple, les acteurs (parties prenantes, experts, agents de l'ANSES) sont engagés dans une dynamique collective en vue de caractériser un problème, un programme de travail ou une stratégie générale. Cette forme de dispositif se distingue ainsi des réunions de restitution ou des moments dédiés à l'information dans les COT ou les comités de dialogue pendant lesquels les parties prenantes ne sont pas invitées à influen-

16. Yves SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques*, n° 3, 2008, p. 115–133.

17. Gene ROWE et Lynn J. FEWER, « Public participation Methods : A Framework for Evaluation », *Science, Technology, and Human Values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 3–29.

18. BARBIER et LARRUE, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *op. cit.*

19. FUNG, « Varieties of Participation in Complex Governance », *op. cit.*

cer le contenu de la communication scientifique de l'agence, comme l'illustre un échange lors de la réunion du COT « Santé-environnement » du 22 octobre 2013 et que nous reproduisons *in extenso* à partir du verbatim de la réunion.

*Mme Barre, WECF : quels sont le rôle et l'utilité du comité de dialogue quand on voit qu'une communication très forte a été faite par les médias sur le message selon lequel il n'y a pas de preuve avérée ?*

*M. Mortureux : la vision de l'ANSES n'est pas forcément concertée ou partagée avec l'ensemble des acteurs. On a eu des échanges sur la méthodologie, d'autres sujets ont été débattus. Il ne faut pas de confusion, les avis sont sous la responsabilité de l'agence. On essaie d'être précis et fidèles au travail réalisé. « Il n'y a pas d'effet avéré » ne veut pas dire « circulez, il n'y a rien à voir ». Le comité de dialogue [radiofréquences] n'a pas à donner son aval, et nous n'ajustons pas notre communication en fonction des avis des parties prenantes.*

Cet extrait montre également que les dispositifs peuvent être différenciés selon le type d'effets visés et les chances qu'ils offrent aux parties prenantes de faire « triompher leur volonté »<sup>20</sup>.

Pour caractériser ces effets, on peut s'inspirer de Fung qui, dans son « modèle cubique », propose une échelle pour décrire le degré d'influence du public sur le processus de décision, décomposé en cinq catégories de dispositifs. Ainsi, les réunions de restitution, les journées d'information ou les formations correspondent aux types de dispositifs détachés de tous processus de décision et dans lesquels le public s'engage uniquement à des fins d'information, pour augmenter ses connaissances sur un sujet qui l'intéresse ou faire son « devoir de citoyen ». De l'autre côté de l'échelle, Fung distingue deux catégories de dispositifs dans lesquels les citoyens ont une influence directe sur les décisions à l'instar, toute proportion gardée, du rôle que jouent les parties prenantes au CA de l'ANSES. La première catégorie réunit les situations où le public est engagé dans un processus de co-construction des politiques publiques avec les représentants des pouvoirs publics. L'auteur donne l'exemple des écoles publiques de Chicago dont la gouvernance est réalisée par des *Local School Councils* réunissant des parents d'élèves, des « membres de la communauté », l'équipe enseignante et le chef d'établissement. La seconde catégorie de dispositifs donnant aux citoyens ordinaires une influence directe est illustrée par les « budgets participatifs ». Dans ces cas, le

---

20. Max WEBER, *Economie et société t.1*, Paris, Plon (Agora).

public est seul à décider. Enfin la catégorie intermédiaire correspond aux dispositifs leur accordant une voix consultative. La décision reste dans les mains des pouvoirs publics, mais en organisant ce type de procédures ceux-ci s'engagent, explicitement ou implicitement, à prendre en compte les arguments du public.

### 1.2.2 Les formes de participation

En croisant ces trois dimensions, il devient possible de classer les dispositifs mis en place par l'ANSES selon trois types de « démarche participative » : une démarche d'information, une démarche de consultation et une démarche de concertation.

Sans surprise, la démarche d'information correspond aux dispositifs qui s'inscrivent dans le processus de publicisation. Il s'agit des réunions de restitution, des journées d'informations et séminaires, ainsi que des formations. Dans ces dispositifs, les parties prenantes ont le statut d'auditeur. Les interactions sont « non réciproques » puisque l'information descend vers les parties prenantes et qu'elles ne participent pas à la production d'une réflexion collective. Enfin, on peut distinguer les dispositifs (journées d'information, formation) dont l'effet visé est de participer à la « montée en compétence et en connaissance » des parties prenantes. On parlera à ce titre de visée éducative. Tandis que les réunions de restitution visent simplement à rendre compte aux parties prenantes des conclusions d'une expertise. On peut parler en ce sens de « visée justificative ».

La démarche de consultation regroupe essentiellement les dispositifs attachés au processus d'expertise : les consultations en amont de l'évaluation des risques, les auditions qui ont lieu pendant et les consultations publiques qui ont lieu après. Ce type de démarche sollicite les parties prenantes en tant que détentrices de savoirs techniques ou d'usages. Là aussi, la forme de la relation n'est pas « réciproque » dans la mesure où les réponses apportées par les acteurs auditionnés ne sont pas censées donner lieu à une confrontation d'arguments. En revanche, les auditions qui ont lieu pendant l'évaluation ont une « visée informative ». Les parties prenantes sont auditionnées pour donner des informations et non exprimer un avis. Au contraire, les consultations qui ont lieu amont ou en aval de l'évaluation ont une « visée argumentative ». Il est attendu des acteurs qu'ils expriment un avis argumenté sur le cadrage d'une expertise à venir ou le contenu scientifique d'un rapport.

La troisième catégorie regroupe les dispositifs qui s'inscrivent dans une démarche de concertation. Dans ce cas les parties prenantes sont engagées dans un processus de réflexion collective<sup>21</sup>. La relation est réciproque puisqu'elle prend la forme d'une discussion, dont l'objet est de définir une orientation pour l'agence en termes de stratégie pluriannuelle, de programme de travail ou d'expertise. Il s'agit du CA, des COT, des comités de dialogues, des projets d'investigation exploratoires (PIE) dont le cahier des charges et les thématiques des projets sont établis conjointement par l'ANSES et les parties prenantes, ainsi que les ateliers organisés lors de la « journée d'échanges sur l'exposition aux pesticides des riverains de zones agricoles » ou des concertations organisées dans le cadre du transfert des AMM. Dans ces dispositifs les parties prenantes ont le statut de « représentant d'intérêts ou de causes ». On distinguera toutefois le Conseil d'administration qui à la seule instance délibérative, puisque les parties prenantes participent aux votes des décisions. Dans le cas des autres instances citées, les parties prenantes n'ont pas le pouvoir d'imposer à la direction de l'ANSES ou aux experts de suivre les propositions qui ont émergé des discussions. Elles peuvent seulement les inciter à le faire.

Nous voudrions insister sur le fait que ces trois formes d'implication des parties prenantes ne doivent pas être interprétées comme les différents niveaux d'une « échelle de la participation »<sup>22</sup>, hiérarchisant les dispositifs en fonction de leur degré d'*empowerment* des participants ou d'« horizontalité ». Bien sûr, si on considère chaque dispositif individuellement, ceux qui sont orientés vers une démarche de concertation paraîtront plus « participatifs » que ceux qui correspondent à une démarche d'information. Cependant, les trois démarches décrites précédemment (information, consultation, concertation) s'inscrivent dans une démarche participative plus globale. Plutôt que des niveaux, ces démarches décrivent des lieux et des moments différents du dialogue entre l'ANSES et les parties prenantes. Ainsi, un temps important est consacré à l'information durant les réunions des COT, des comités de dialogue ou lors de réunions de concertation autour de sujets particuliers comme la « journée d'échanges sur l'exposition aux pesticides des riverains de zones agricoles ». Ces informations permettent

---

21. Hubert TOUZARD, « Consultation, concertation, négociation », *Négociations*, vol. no 5, n° 1, 2006, p. 67-74.

22. Sherry R. ARNSTEIN, « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 26, 1969, p. 216-233.

## *1.2. Information, consultation, concertation*

ensuite de nourrir les discussions. En fait, de la même manière que nous avons défini les démarches d'information, de consultation et de concertation en croisant trois dimensions (statut du public, forme de l'interaction, effets visés) en suivant le « cube de la démocratie » de Fung, ces trois démarches définissent les trois dimensions du « cube de la participation à l'ANSES » entre lesquelles les différents dispositifs participatifs se situent et les parties prenantes circulent.



## CARTOGRAPHIE DES PARTIES PRENANTES

Historiquement, le terme *stakeholder* (équivalent anglais de l'expression « partie prenante ») est utilisé la première fois en 1963 pour désigner « tout groupe vis-à-vis duquel une organisation est dépendante pour sa survie »<sup>1</sup> au cours d'une conférence organisée par le *Stanford Research Institute*. Toutefois, ce sont les travaux d'Edward Freeman dans les années 1980 qui ont popularisé la notion et qui en ont fait la pierre angulaire d'une nouvelle « théorie » en sciences de gestion et de management. Ce dernier raffine la définition du *Stanford Research Institute* en qualifiant de *stakeholder* tout individu ou groupe d'individus « pouvant affecter ou être affectés par la réalisation d'objectifs organisationnels »<sup>2</sup>. Selon cette définition, une entreprise fabriquant des produits chimiques est une partie prenante de l'ANSES, puisque cette entreprise pourra affecter le travail d'évaluation de l'agence (fabrication de nouveaux produits à évaluer) et être affectée en retour par les recommandations de l'agence. Freeman s'inspire directement de la définition du public de John Dewey<sup>3</sup>.

Si la notion de « partie prenante » s'est répandue au-delà des frontières des sciences de gestion et semble être au cœur des politiques de redéfinition de la gouvernance des institutions publiques nationales et internationales, la « théorie des parties prenantes » s'est développée essentiellement à partir du cas des entreprises privées. Il est par ailleurs intéressant de noter que l'émergence de cette théorie s'inscrit dans un contexte marqué par la montée des critiques formulées à l'encontre de la mondialisation, du modèle industriel et des préoccupations environnementales. Les firmes et les firmes multinationales en particulier ne doivent plus seulement traiter avec leurs « shareholders », désignant ceux qui partagent les bénéfices de l'entreprise dont les actionnaires (*stockholders*), les sa-

---

1. Maria BONNAFOUS-BOUCHER et Jacob Dahl RENDTORFF, *La théorie des parties prenantes*, Paris, La Découverte (Repères), 2013.

2. FREEMAN, *Strategic Management : a Stakeholder Approach*, *op. cit.*

3. « La source du public est la perception des conséquences qui sont projetées de manière importante au-delà des personnes et des associations directement concernées. » DEWEY, *Le public et ses problèmes*, *op. cit.*, p.121.

lariés et leurs syndicats. Ils doivent aussi interagir avec des groupes qui ne sont pas directement impliqués dans l'activité de l'organisation, mais qui en subissent directement les conséquences ou peuvent en retour agir contre l'organisation.

La « théorie des parties prenantes » est une théorie normative dans la mesure où elle se présente comme un modèle de « bonne gouvernance » des organisations. À travers la mise en place de politiques de management des parties prenantes, les organisations se donnent les moyens d'avoir prise sur leur environnement, d'identifier les intérêts convergents ou divergents, les éventuelles alliances ou les conflits à venir et d'améliorer ainsi leur efficacité. La théorie des parties prenantes prétend participer par ailleurs à une transformation plus générale des entreprises vers un modèle de gestion plus « vertueux » prenant en compte les conséquences sociales, politiques, écologiques de l'activité économique. Cette double dimension pratique et éthique se retrouve dans la *Charte pour l'ouverture de l'expertise à la société civile* où l'implication des parties prenantes vise à la fois à renforcer la robustesse des expertises, la transparence du processus d'évaluation des risques et l'égalité en termes d'accès à la connaissance entre les différents types d'acteurs.

La « théorie des parties prenantes » propose également des modèles génériques pour différencier et hiérarchiser les parties prenantes en fonction de leur importance pour une organisation dans une situation donnée. En 1997, Ronald K. Mitchell, Bradley R. Agle et Donna J. Wood publient ainsi un article<sup>4</sup> dans lequel ils proposent une typologie des parties prenantes selon trois critères : leur pouvoir, leur légitimité et l'« urgence » de leur demande. La typologie se fait du point de vue de l'entreprise et le degré d'importance d'une partie prenante dépend du nombre de critères qu'elle détient.

Une organisation aura tout intérêt à développer des modalités d'échange durables avec les parties prenantes « définitives » qui ont à la fois le pouvoir d'imposer leur volonté, la légitimité pour le faire et qui portent des revendications devant être traitées en priorité. En revanche, pour les auteurs, il n'est pas nécessaire de développer des actions particulières avec les parties prenantes qui ne possèdent qu'un seul des trois critères et qu'ils appellent « parties prenantes latentes », puisqu'elles n'ont pas (encore) les moyens d'influencer les actions de l'entreprise. Toutefois, il est nécessaire de les connaître pour pouvoir réagir lors-

---

4. Ronald K. MITCHELL, Bradley R. AGLE et Donna J. WOOD, « Toward a Theory of stakeholder Identification and Saliency : Defining the principle of Who and What Really Counts », *The Academy of Management Review*, vol. 22, n° 4, 1997, p. 853-886.

qu'elles acquerront ces moyens.

Dans ce cadre, la cartographie des parties prenantes est la démarche préalable à toute politique de gestion des parties prenantes et désigne le travail de recensement et de hiérarchisation des acteurs. Ce travail a déjà été opéré par l'ANSES. Par conséquent, la cartographie que nous proposons est davantage rétrospective. Elle nous a permis de dresser un panorama des parties prenantes qui ont été impliquées dans les processus de gouvernance ou d'expertise de l'agence entre 2010 et 2015.

Compte tenu des données disponibles, cette cartographie concerne essentiellement les acteurs qui ont participé au moins une fois aux instances de gouvernance, c'est-à-dire le Conseil d'administration, les Comités d'orientation thématiques (COT) et les comités de dialogues, entre 2010 et 2015<sup>5</sup>. Il nous semble important d'insister sur ce point, car c'est à partir de cette cartographie que nous avons défini l'échantillon des acteurs interviewés. Cette approche a permis d'identifier les parties prenantes les plus « proches » de l'ANSES, celles avec qui l'agence discute régulièrement, et donc susceptibles d'avoir une plus grande expérience de l'ouverture de l'ANSES à la société civile et ses effets. En revanche, comme nous le montrerons par la suite, les interlocuteurs engagés dans les instances de gouvernance de l'ANSES ont été relativement peu impliqués dans les auditions, qui constituent le principal accès pour les parties prenantes au processus d'expertise. Par conséquent, les résultats qui seront exposés dans le chapitre suivant auraient été probablement différents, si nous étions entrés par les acteurs auditionnés lors du processus d'expertise.

## 2.1 Qui sont les parties prenantes à l'ANSES

Dans le cadre de l'ANSES, les « parties prenantes » regroupent quatre catégories d'acteur : les associations, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés et les syndicats agricoles<sup>6</sup>. Aux côtés de ces « parties prenantes » nous retrouvons d'autres catégories d'acteurs qui sont : les ministères de tutelle et les

---

5. Les données ont été recueillies à partir des listes de composition des instances de gouvernance et des feuilles d'émargement signées par les acteurs présents lors des réunions.

6. Nous avons regroupé les syndicats patronaux avec les organisations professionnelles et considéré les syndicats agricoles comme une catégorie particulière. Les syndicats agricoles correspondent aux organisations professionnelles représentant les exploitants agricoles

institutions publiques, les experts scientifiques composant les Comités d'experts spécialisés (CES) et les Groupes de travail (GT), les « instituts techniques », ainsi que les élus nationaux (députés) et locaux (maires).

### **2.1.1 Les parties prenantes impliquées dans la gouvernance**

Dans le tableau 2.1 (p. 35), on observe que les organisations professionnelles, puis les associations sont les plus nombreuses à avoir participé au moins une fois à une réunion de CA, de COT ou de comité de dialogue. Ces deux catégories d'acteurs ont un poids beaucoup plus important que les syndicats de salariés et les syndicats agricoles qui représentent respectivement 3,67 % et 2,61 % des organisations ayant participé au moins une fois à une instance de gouvernance. Cette asymétrie est à relier au fait que les organisations syndicales salariées ou agricoles sont de fait moins nombreuses que les associations et les organisations professionnelles. Ainsi, les 5 centrales syndicales de salariés représentatives au niveau national (la CGT, la CFDT, la CFTC, FO et la CFE-CGC) sont représentées dans les instances de gouvernance de l'ANSES. De même, on retrouve les principaux syndicats agricoles qui sont la FNSEA, la Confédération paysanne et la Coordination rurale, le quatrième étant l'Union nationale de l'apiculture française (UNApF<sup>7</sup>)

Après avoir défini les différents collèges d'acteurs impliqués dans le processus de gouvernances de l'ANSES, nous pouvons maintenant décrire la répartition au sein du CA, des cinq COT et des deux comités de dialogue (figures 2.1, p. 36). On remarque, sans surprise, que la répartition des différents « collègues » au sein du CA respecte les règles de composition fixées par le décret n° 2010-719 du 28 juin 2010 (pour plus de détail sur la composition du CA, voir la section 1.1.1, p. 12). Les règles de composition du CA permettent ainsi de respecter un certain équilibre entre les parties prenantes, notamment entre les associations et les organisations professionnelles. En revanche, les différents comités d'orientations thématiques (COT) se distinguent par le poids plus ou moins fort des différents collègues. Ainsi, les cinq syndicats ont tous participé au moins une fois au COT « santé-travail », mais ils sont totalement absents du COT « santé et alimenta-

---

7. Le sigle de l'Union nationale de l'apiculture française est normalement « UNAF ». Toutefois, nous utilisons le sigle « UNApF » pour la distinguer de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).

Tableau 2.1 – Distribution des différents types d'organisations.

	Organisations			Représentants		
	$n_i$	$f_i(\%)$		$n_i$	$f_i(\%)$	
Organisations pro.	33	44,59	21,71	78	42,39	19,02
Associations	32	43,24	21,05	71	38,59	17,32
Syndicats salariés	5	6,76	3,29	21	11,41	5,12
Syndicats agricoles	4	5,41	2,63	14	7,61	3,41
<b>Parties prenantes</b>	<b>74</b>	<b>100,00</b>	<b>48,7</b>	<b>184</b>	<b>100,00</b>	<b>44,88</b>
Experts scientifiques	32	41,03	21,05	62	27,43	15,12
Ministères et institutions	25	32,05	16,45	120	53,10	29,27
Experts techniques	19	24,36	12,50	39	17,26	9,51
Élus	2	2,56	1,32	5	2,21	1,22
<b>Autres acteurs</b>	<b>78</b>	<b>100,00</b>	<b>51,3</b>	<b>226</b>	<b>100,00</b>	<b>55,12</b>
Total	152		100,00	410		100,00

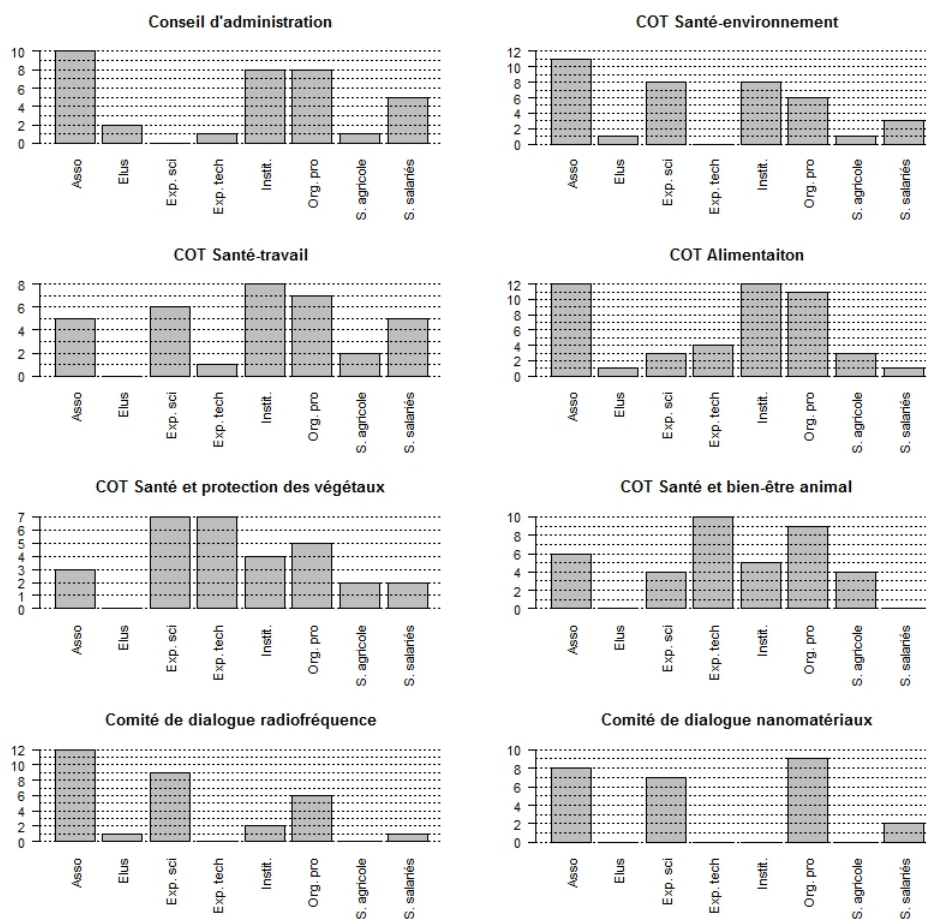
tion animale ». De même, les associations ont surtout participé aux COT « santé-environnement » et « alimentation », ainsi qu'aux deux comités de dialogues. En revanche, elles sont moins présentes dans le COT « santé et protection des végétaux », lequel est dominé, en nombre, par les organisations professionnelles.

La répartition des organisations au sein des instances de gouvernance suit également une logique « thématique » dans le cas des associations (fig. 2.2) et des organisations professionnelles (fig. 2.3). Les associations mobilisées dans le champ de la santé-environnement sont présentes principalement dans le COT « santé-environnement » et les comités de dialogue « radiofréquences » et « nanomatériaux ». Tandis que les associations de défense du bien-être animal participent exclusivement au COT dédié à cette thématique, le COT « santé et bien-être des animaux ». Quant aux associations de consommateurs, elles sont largement majoritaires dans le COT « alimentation » et dominent le collège des associations du CA.

Si on regarde du côté des organisations professionnelles, on note que tous les syndicats patronaux ont participé au moins une fois au CA bien sûr, mais aussi

aux COT « santé-environnement » et « Santé-travail ». L'unique syndicat patronal présent dans le COT « alimentation » est l'UPA, ce qui se comprend facilement puisque cette organisation représente les professions artisanales des métiers de bouche et du « commerce de proximité ». Les organisations professionnelles représentant le secteur de l'élevage sont dominantes dans le COT « Santé et bien-être animal », mais sont absentes de tous les autres. On observe enfin que la seule organisation « multisectorielle » a été présente au moins une fois dans tous les Comités d'orientation thématiques.

Figure 2.1 – Poids des collègues au sein des 8 instances de gouvernance (2010-2015).



## 2.1. Qui sont les parties prenantes à l'ANSES

Figure 2.2 – Les différentes associations impliquées dans la gouvernance (2010-2015).

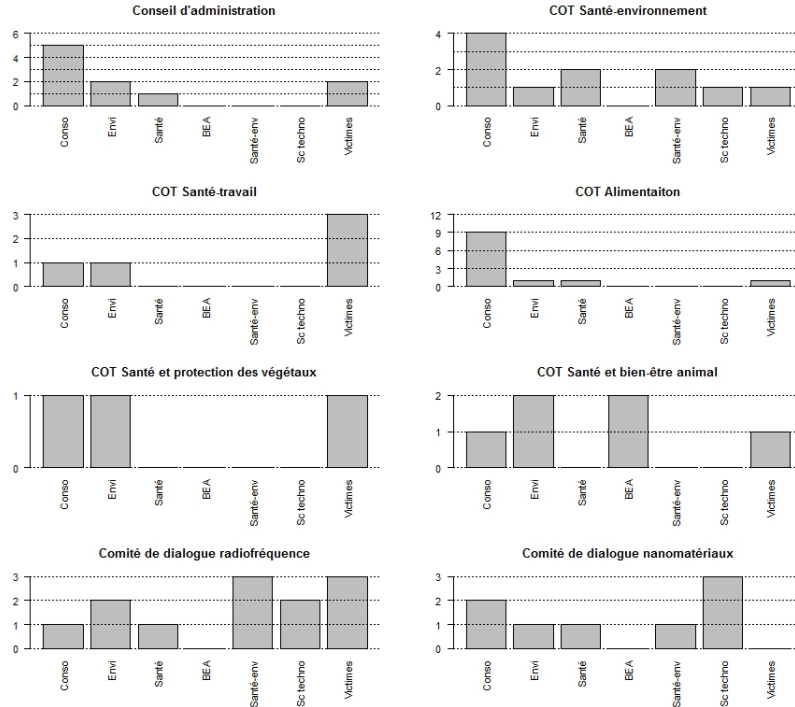
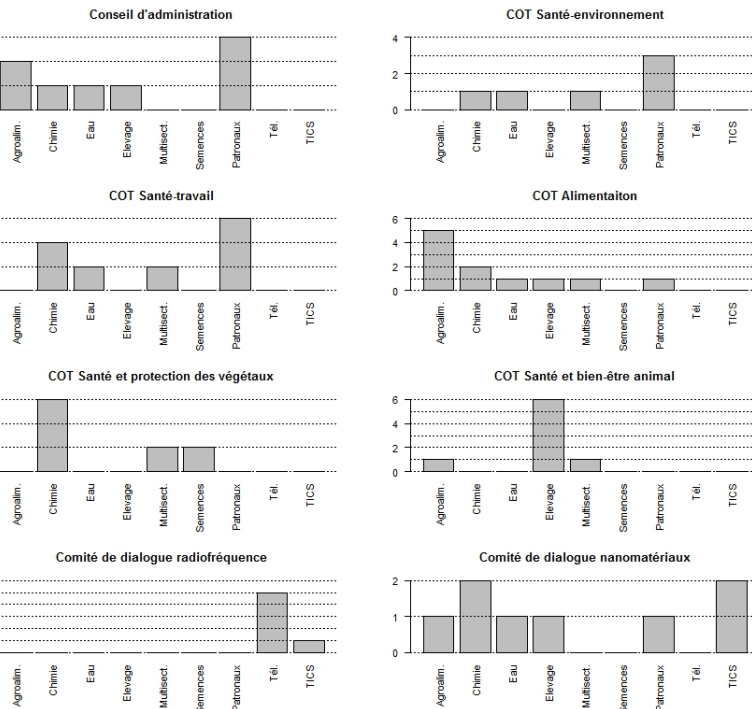


Figure 2.3 – Les secteurs professionnels représentés dans la gouvernance (2010-2015).



## Le collège des associations

Les associations qui participent au processus de gouvernance de l'ANSES, proviennent de « secteurs de mobilisation »<sup>8</sup> différents (figure 2.4, p. 39). Nous les avons donc regroupées en sept groupes en nous appuyant sur les catégorisations utilisées dans les textes de cadrage de l'ANSES. Ce sont les suivants :

**Le groupe des associations de consommateurs (Conso).** C'est le groupe le plus important avec 8 associations. On trouve la *Confédération pour le logement et le cadre de vie* (CLCV), *UFC-Que choisir*, la *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (CNAFC), etc.

**Le groupe des associations de victimes (Victimes).** Elles sont six. On peut distinguer deux sous-groupes. D'un côté, il y a les associations de victimes dont les causes des pathologies ou des handicaps sont reconnues publiquement, comme l'*Association nationale des victimes de l'amiante* (ANDEVA) ou la *Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés* (FNATH). De l'autre côté, il y a les associations de victimes dont la reconnaissance est limitée comme *Phytovictimes*, *Génération futures*, le *Collectif Vigilance Franklin* ou dont les causes de leurs pathologies sont encore controversées, à l'instar du *Collectif des électrohypersensibles*.

**Le groupe des associations « scientifiques et techniques » (Sc. techno)** qui est composé de 5 associations. Nous entendons par là les associations qui questionnent l'expertise scientifique traditionnelle en produisant leurs propres expertises comme le *Centre de recherche et d'information indépendant sur les rayonnements électromagnétiques* (Criirem), en réclamant plus de transparence sur les techniques utilisées comme *Priartem*, ou participent à l'ouverture de débats publics sur les orientations scientifiques et techniques comme *AVICENN*, *Vivagora*, la *Fondation sciences citoyennes* (FSC).

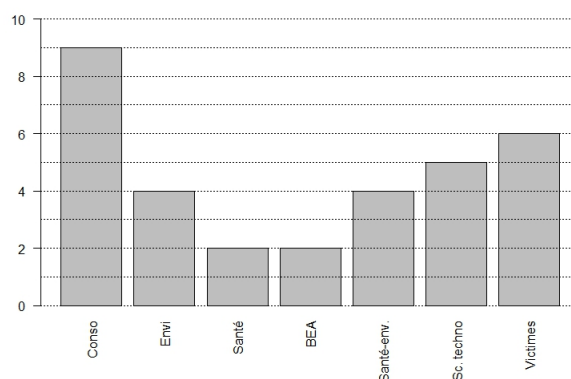
**Le groupe des associations environnementalistes (Envi)** qui regroupe 4 associations. Elles agissent principalement dans le champ des problématiques environnementales comme *France nature environnement* (FNE), *Génération futures*, *Robins des bois* ou *Greenpeace*.

**Le groupe des associations « santé-environnement » (Santé-env).** Elles sont 4 également. Elles agissent dans le champ des problèmes sanitaires et environ-

---

8. John D. McCARTHY et Mayer N. ZALD, « Resource mobilization and social movements : A partial theory », *American journal of sociology*, vol. 82, n° 6, mai 1977, p. 1212-1241.

Figure 2.4 – Les « secteurs de mobilisation » présents à l'ANSES.



nementaux comme l'Association santé-environnement France (ASEF), le Réseau environnement santé (RES) ou le Women in Europe for Common Future (WECF) ou Robins des toits. Je les distingue des associations de victimes dont elles peuvent être proches parfois, comme Générations futures, car leurs actions ne sont pas exclusivement concentrées sur la reconnaissance d'une pathologie ou d'un cluster en particulier. De même, elles se distinguent des associations « scientifiques et techniques » dans la mesure où elles portent des problématiques moins générales. Néanmoins, la frontière entre ces différents groupes est relativement mince.

**Le groupe des associations de protection du bien-être animal (BEA).** Elles sont deux. Il s'agit du *Compassion in World Farming* (CIWF) et de *Welfarm*, anciennement *Protection mondiale des animaux de ferme* (PMAF).

**Enfin le groupe des associations dit de « Santé/représentant des malades » (Santé).** Elles sont trois. Il s'agit de *La Ligue contre le cancer*, du *Collectif interassociatif sur la santé* (CISS) et de l'*Union nationale des associations familiales* (UNAF). Elles agissent davantage dans le champ de la santé « classique », sans nécessairement faire de rapprochements systématiques entre la santé et l'environnement (*La Ligue contre le cancer*) à la différence du RES par exemple, ou celui du droit des malades (CISS-Le Lien).

### Les secteurs professionnels représentés à l'ANSES

Comme les associations, nous avons opéré une classification des organisations professionnelles selon les secteurs économiques et professionnels qu'elles représentent. Nous avons distingué onze catégories.

**Les syndicats patronaux** (patronaux) regroupent le MEDEF, la CGPME et l'UPA (*Union professionnelle artisanale*). **Les représentants de l'industrie agroalimentaire** (Agroalim) regroupent les organisations du secteur de l'alimentation humaine consommation humaine. On trouve par exemple l'*Association nationale des industries agroalimentaires* (ANIA).

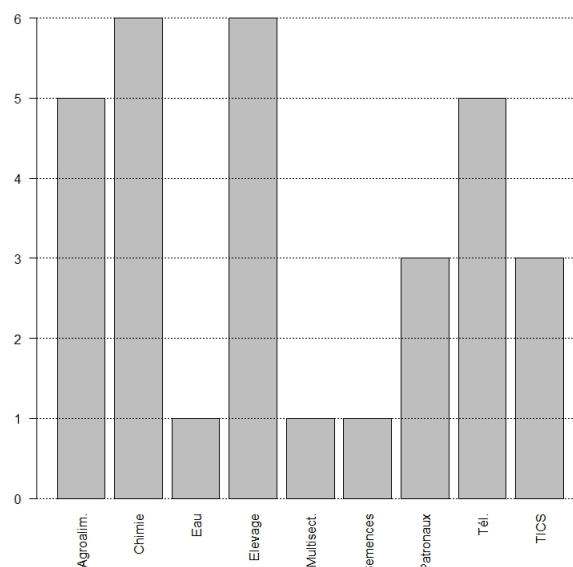
**La téléphonie** (Tél.) regroupe tous les opérateurs téléphoniques, tandis que **la catégorie des « TICS »** (TICS) regroupe les organisations professionnelles et les entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication, comme Thalès ou l'*Alliance française des industries numériques* (AFNUM).

**La catégorie de la « chimie »** (Chimie) regroupe les organisations représentant l'industrie chimique (produits phytosanitaires, cosmétiques). On trouve l'*Union des industries chimiques* (UIC), l'*Union des industries de la protection des plantes* (UIPP) ou la *Fédération des entreprises de la beauté* (FEBEA).

**La catégorie de l'« élevage »** (Elevage) regroupe les organisations comme *Races de France* ou le *Syndicat des sélectionneurs avicoles et aquacoles français* (SYSAAF), ainsi que le secteur de l'alimentation animale comme l'*Association française des fabricants de compléments pour l'alimentation animale*. **Les « semenciers »** (Semences) sont représentés par l'*Union française des semenciers* (UFS). **La « médecine du travail »** (Méd.travail) contient uniquement l'*Association médicale interentreprises* (AMI). **Les entreprises privées de la gestion de l'eau** (Eau) sont représentées par la *Fédération professionnelle des Entreprises de l'Eau* (FP2E).

Enfin nous avons classé *Coop de France* dans une catégorie spécifique (Multi-secteur), car elle représente des coopératives agricoles concernées par le secteur de l'agroalimentaire, de l'élevage et de l'alimentation humaine, des semences ou des fabricants de produits phytosanitaires.

Figure 2.5 – Les secteurs professionnels représentés au sein de l'ANSES.



### 2.1.2 Les parties prenantes auditionnées dans le cadre de l'expertise

Outre l'implication des parties prenantes dans la gouvernance, nous avons pu recueillir des données sur la réalisation d'auditions de parties prenantes dans le cadre du processus d'expertise grâce à un travail de recensement effectué avec les différentes unités de la Direction de l'Évaluation des Risques (DER). Ce travail de recensement s'appuyant en partie sur la mémoire de ces unités, les données présentées ci-dessous ne peuvent être considérées comme exhaustives. Toutefois, elles permettent d'avoir une photographie des organisations qui ont été auditionnées au moins une fois entre 2010 et 2015.

Nous recensons ainsi 235 auditions impliquant des associations (37), des organisations professionnelles ou des entreprises (187), des syndicats de salariés (5) ou agricoles (6), en sachant qu'une même organisation peut avoir été auditionnée plusieurs fois entre 2010 et 2015. Ainsi l'entreprise EDF est celle qui a été la plus souvent auditionnée (6 auditions). Sur les 235 auditions, 55 d'entre elles (23,4 %) ont impliqué des organisations siégeant dans les instances de gouvernance. Par ailleurs, dans le cas des associations, il semblerait que les associations ayant participé à une audition soient plus souvent issues des associations impli-

Tableau 2.2 – Les organisations auditionnées en fonction des unités.

	Asso	Org. pro	S. salariés	S. agricole	Totaux	
UERSABA	12,50	76,79	0,00	10,71	100	56
UERAP	33,93	64,29	1,79	0,00	100	56
UERE	0,00	100,00	0,00	0,00	100	43
UERA	21,95	68,29	9,76	0,00	100	41
UERN	0,00	100,00	0,00	0,00	100	29
UERALIM	20,00	80,00	0,00	0,00	100	10
Ensemble	15,74	79,57	2,13	2,55	100	
Effectif	37	187	5	6		235

quées dans la gouvernance (voir 2.3, p. 42). On peut alors supposer deux choses : 1) le fait pour une association de siéger dans les instances de gouvernance accroît les chances de participer aux auditions ; 2) le fait pour une association de participer aux auditions constitue une porte d'entrée pour intégrer ensuite les instances de gouvernance.

Tableau 2.3 – Les parties prenantes auditionnées siégeant dans les instances de gouvernance.

	Asso	Org. pro	S. salariés	S. agricoles	Totaux	
Non	9,44	88,33	0,56	1,67	100	180
Oui	36,36	50,91	7,27	5,45	100	55
Ensemble	15,74	79,57	2,13	2,55	100	
Effectif	37	187	5	6		235

Enfin, il est intéressant de regarder la distribution des auditions en fonction des unités d'évaluation des risques qui les ont coordonnées. Ainsi, l'unité d'évaluation des risques relatifs à la santé, à l'alimentation et au bien-être des animaux (UERSABA) et l'unité d'évaluation des risques relatifs aux agents physiques (UERAP) ont chacune coordonné 24 % des auditions de parties prenantes. On observe que les associations sont le plus souvent auditionnées par l'UERAP (tableau 2.2, p. 42). Par contre seule l'UERSABA a coordonné des auditions impliquant des

## 2.2. La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance

syndicats agricoles et s'appuie davantage sur les organisations professionnelles. Ces différences peuvent s'expliquer par le fait que le monde agricole est marqué par une tradition de cogestion des problèmes entre le ministère de l'Agriculture et les filières professionnelles. Tandis que les auditions impliquant des associations coordonnées par l'UERAP s'inscrivent, d'une certaine manière, dans le prolongement du comité de dialogue « radiofréquences », un sujet traité par cette unité. De manière générale, on constate que les unités provenant de l'AFSSET, comme l'UERAP ou l'UERA, ont impliqué davantage d'associations dans les auditions que les unités issues de l'AFSSA (UERSABA, UERALIM, UERE, UERN), plutôt tournées vers les organisations professionnelles (tableau 2.4, p. 43).

Tableau 2.4 – Les organisations auditionnées en fonction de l'origine des unités.

	Asso	Org. pro	S. salariés	S. agricoles	Total
Unité AFSSA	6,52	89,13	0,00	4,35	100
Unité AFSSET	28,87	65,98	5,15	0,00	100
Ensemble	15,74	79,57	2,13	2,55	100

## 2.2 La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance

Nous avons décrit jusqu'à présent les organisations qui ont participé au moins une fois aux comités. Néanmoins, il importe aussi de prendre en compte la présence effective des organisations aux différentes réunions qui ont eu lieu entre 2010 et 2015. Existe-t-il en effet des comités dans lesquels l'« assiduité » des participants est plus forte que d'autres ? Est-ce qu'une organisation comme FNE est présente de la même manière dans toutes les instances auxquelles elle participe ? Pour cela nous avons mis au point un indice de présence permettant de prendre en compte la « date d'entrée » des organisations à l'ANSES.

### 2.2.1 L'indice de présence

En effet, le nombre de présences absolu, correspondant au nombre de réunions auxquelles une organisation a participé, ne prend pas en compte la « date d'en-

trée » des organisations. Or, prenons deux associations : l'Association nationale de défense des victimes de l'amiante (ANDEVA) et *Phytovictimes*. Ces deux associations sont présentes au COT « santé-travail ». L'ANDEVA a participé à quatre réunions et *Phytovictimes* a trois réunions. Par ailleurs, la première est entrée au COT en 2010 et depuis il y a eu dix réunions. Tandis que la seconde est entrée au COT en 2014 et depuis il y a eu 3 réunions. Il apparaissait donc nécessaire de construire un « indice de présence » qui relativise la « présence effective » en fonction du nombre de réunions auxquelles une organisation aurait pu participer.

Toutefois, si on ne prend que le rapport entre la « présence effective » et la « présence théorique », on ne distingue plus les organisations arrivées en 2010 et qui ont participé à dix réunions sur dix et celles, comme *Phytovictimes*, qui sont arrivées en 2014 et qui ont participé à trois réunions sur trois. Dans les deux cas, le rapport est de 1. Nous avons alors utilisé le quotient comme facteur de pondération, en multipliant la « présence effective » par ce quotient.

$$IP_X = PE_X \times \frac{PE_X}{PT_X} = \frac{PE_X^2}{PT_X} \quad (2.1)$$

$X$  est une organisation quelconque présente dans un des comités de l'Anses,  $IP$  désigne l'« indice de présence » de  $X$ ,  $PE$  correspond à la « présence effective » de  $X$  et  $PT$  est la « présence théorique » de  $X$ . Ensuite nous avons déterminé un « indice de présence local » pour chacun des comités dans lesquels les organisations siègent et un « indice de présence global » ( $IG$ ) qui fait la somme des réunions auxquelles les organisations ont et auraient pu participer.

Reprenons le cas de l'ANDEVA. Tout d'abord, l'ANDEVA siège au CA. Elle y a participé la première fois lors de la réunion du 29 septembre 2010, qui est aussi la première réunion du CA, et elle a été présente 6 fois en tout. La « présence effective » de l'ANDEVA au CA est de 6. Or, entre le 29 septembre 2010 et le 25 juin 2015, le CA s'est réuni vingt fois. Autrement dit, l'association aurait pu être présente 20 fois. Ainsi, la « présence théorique » de l'ANDEVA est de 20 et son « indice de présence local » au CA de l'Anses est égal à 1,8 environ, selon la formule suivante :

## 2.2. La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance

$$IP_{ANDEVA} = \frac{PE_{ANDEVA}^2}{PT_{ANDEVA}} \quad (2.2)$$

$$IP_{ANDEVA} = \frac{6^2}{20} \quad (2.3)$$

$$IP_{ANDEVA} \approx 1,8 \quad (2.4)$$

En plus du CA, l'ANDEVA siège au COT « santé-travail » (COT ST), auquel elle a assisté à quatre des dix réunions qui ont eu lieu entre septembre 2010 et juin 2015. Donc l'« indice de présence » ( $IP_{ANDEVA\ ST}$ ) de l'ANDEVA au COT ST est de 1,6 environ. Enfin, si on cumule l'ensemble des réunions auxquelles l'ANDEVA a participé, c'est-à-dire les réunions du COT ST et du CA, cela fait dix réunions sur trente entre septembre 2010 et juin 2015. L'« indice de présence global » ( $IG$ ) de l'ANDEVA est alors de 3,3 :

$$IG_{ANDEVA} = \frac{(PE_{ANDEVA\ CA} + PE_{ANDEVA\ ST})^2}{PT_{ANDEVA\ CA} + PT_{ANDEVA\ ST}}$$

$$IG_{ANDEVA} = \frac{(6 + 4)^2}{20 + 10}$$

$$IG_{ANDEVA} = \frac{100}{30} \approx 3,33$$

En comparaison, l'« indice de présence global » ( $IG$ ) de l'association *Phytovictimes* est de 4. En effet, depuis son arrivée en 2014 au COT ST, elle a été présente à trois réunions sur trois. Puis, elle a intégré le COT « santé et alimentation animale » en 2015 et a participé à une réunion sur une.

$$IG_{Phyto} = \frac{(PE_{Phyto\ ST} + PE_{Phyto\ SAA})^2}{PT_{Phyto\ ST} + PT_{Phyto\ SAA}}$$

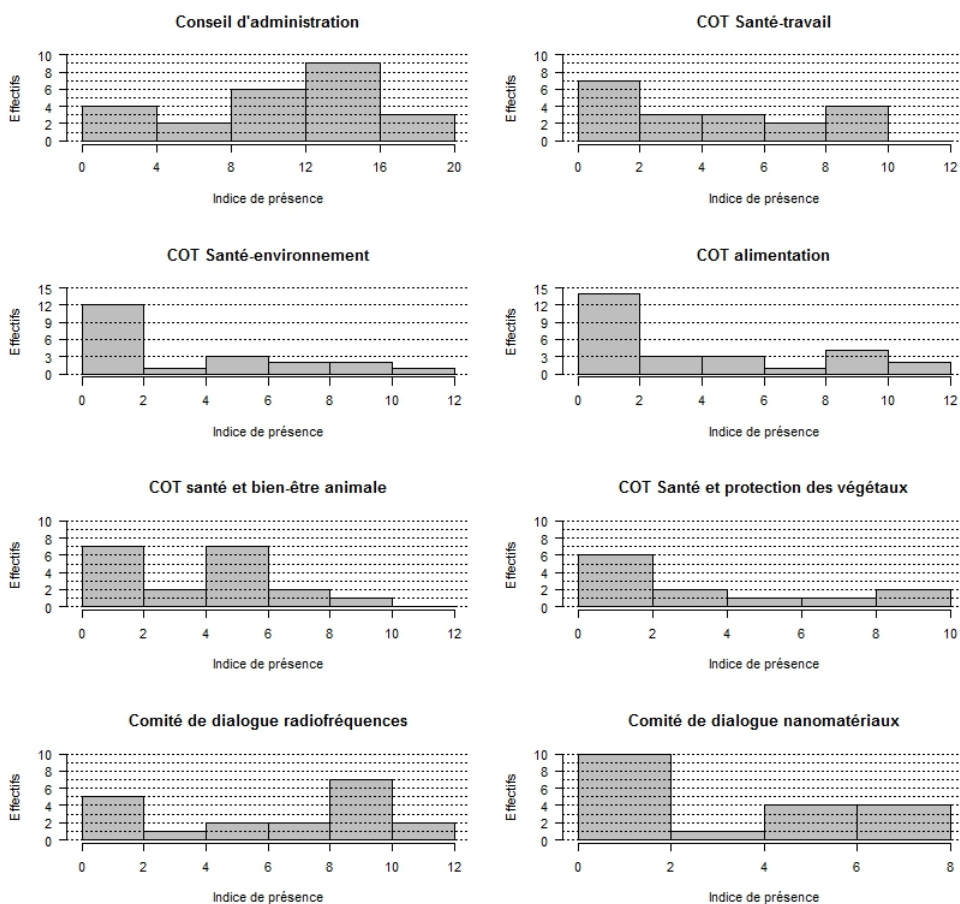
$$IG_{Phyto} = \frac{(3 + 1)^2}{3 + 1}$$

$$IG_{Phyto} = \frac{16}{4} = 4$$

Les indices proposés permettent ainsi de « repérer » les parties prenantes qui

sont entrées tôt dans les instances de l'Anses, mais qui y participent peu. Par contre, elle ne permet pas de distinguer les organisations qui ne participent plus aux comités de l'Anses et celles qui ont une participation en « dent-de-scie ». Or cela traduit des attitudes différentes à l'égard des instances participatives de l'Anses. Dans le premier cas, on peut d'abord supposer que l'organisation ne trouve pas d'intérêt à assister aux les comités de l'Anses. Dans le second cas, outre un manque d'intérêt pour assister à toutes les réunions, on peut imaginer qu'une participation en « dent-de-scie » témoigne d'un manque de moyens et de temps.

Figure 2.6 – Niveau de participation aux instances de gouvernance.



## 2.2.2 Le niveau de participation

De manière générale, on constate que le nombre de parties prenantes diminue à mesure que l'« indice de présence » augmente (figure 2.6, p. 46). Sauf dans

## 2.2. La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance

le cas du CA, où les valeurs modales sont situées entre 12 et 16, et le comité de dialogue « radiofréquence » pour lequel on observe une distribution bimodale, avec un premier groupe d'organisations participant fréquemment aux réunions (indice de présence compris entre 8 et 10) et un second groupe d'organisations peu présentes (indice de présence entre 0 et 2). La plus forte présence aux CA est probablement favorisée par la règle du quorum, selon laquelle le CA ne peut délibérer « valablement que si un quart de ses membres détenant au moins la moitié des voix sont présents » (Art. R. 1313-13 du décret 2010-719), ce qui garantit un minimum de participant. Dans le cas du comité de dialogue « radiofréquence », on peut ici supposer que l'intensité des discussions et la présence d'associations spécialisées sur cette question permettent la constitution d'un noyau de participants « assidus », mais peuvent dans le même temps « éloigner » les organisations plus étrangères à la thématique des radiofréquences.

On peut supposer, et l'analyse des entretiens le confirme, que la présence aux réunions est influencée par la « proximité » des acteurs avec les problématiques traitées au cours des réunions et le temps qui leur est accordé. Les moyens des organisations sont aussi un facteur déterminant. Il sera plus difficile pour une association qui ne dispose que de bénévoles mais pas de salariés de mobiliser des représentants le jour des réunions. Enfin, la multiplication des arènes de discussion sur un sujet, une thématique tendrait à diminuer l'intérêt d'assister à toutes les réunions. Inversement, l'absence d'autres lieux de discussion de certaines problématiques (bien-être animal, nanomatériaux, radiofréquences) rendrait les COT ou les comités de dialogue de l'Anses nécessaires. Bien sûr, ces trois facteurs peuvent se renforcer ou se contrebalancer. Ainsi, la présence aux réunions aura peu d'intérêt pour une association qui a le sentiment que le sujet qu'elle porte est marginal parmi les thématiques de l'Anses et qui a peu de moyens. Par contre, si un comité constitue le seul lieu où son sujet est abordé, l'association sera plus prompte à engager ses quelques moyens dans le suivi des réunions.

### 2.2.3 « Insiders » et « outsiders »

Le graphe (figure 2.7, p. 49) rassemble les données quantitatives recueillies sur la participation des parties prenantes aux instances de gouvernance. Soulignons qu'il donne une vision partielle de la cartographie des parties prenantes

puisque les autres modalités de participation, notamment les modalités dirigées spécifiquement vers l'information des acteurs, ne sont pas représentées faute de données. Il illustre néanmoins la division des parties prenantes en fonction de leur degré d'intégration dans le processus de gouvernance de l'ANSES.

Plus les organisations sont au centre du graphe, plus le nombre d'instances auxquelles elles participent est important. On y retrouve la plupart des parties prenantes siégeant au CA. En revanche, les sphères situées sur les marges du graphes correspondent aux parties prenantes impliquées dans une seule instance. Par exemple, sur la partie gauche du graphique, on observe les associations et les organisations professionnelles qui ne participent qu'au comité de dialogue nanomatériaux. À l'opposé, il y a les organisations professionnelles qui ne participent qu'au COT « Santé et protection des végétaux » (UFS, UNIFA et UPJ). Par ailleurs plus le lien est épais, plus l'organisation est présente aux réunions. Enfin, on n'observe pas de différences significatives entre les associations et les organisations professionnelles. Cette impression donnée par la répartition des types d'organisations sur le graphe semble confirmée par les diagrammes en boîtes (figure 2.8, p. 49). On remarque en effet que 75 % des associations et des organisations professionnelles sont impliquées dans 3 instances ou moins.

L'analyse de la composition du CA, des COT et des comités de dialogues, de la participation aux auditions et de la présence des organisations aux réunions des comités montre que les parties prenantes de l'Anses se sont structurées en deux groupes au moins<sup>9</sup>. D'un côté, on observe des associations, des organisations professionnelles et des syndicats qui sont centraux au sens où ils se trouvent dans plusieurs comités, dont le conseil d'administration, ont une certaine ancienneté et participent régulièrement aux réunions de l'Anses. De l'autre, des organisations moins « intégrées », dans la mesure où elles participent à un ou deux comités maximum, sont peu présentes aux réunions ou ont intégré récemment les instances de participation. Cette structuration fait écho finalement à la typologie de Mitchell, Agel et Wood (évoquée p. 28) qui distingue les « parties prenantes définitives » et les « parties prenantes latentes ».

---

9. Cette distinction entre entités centrales et entités marginales semble pouvoir s'appliquer également aux instances. Au centre du graphe, on note la présence du CA et des COT « santé-environnement », « alimentation » et « santé-travail ». Cette centralité s'explique probablement par la transversalité des thématiques qui y sont abordés, mais aussi par le fait que ces instances regroupent des acteurs eux-mêmes centraux.

2.2. La présence des parties prenantes aux réunions des instances de gouvernance

Figure 2.7 – Cartographie des parties prenantes.

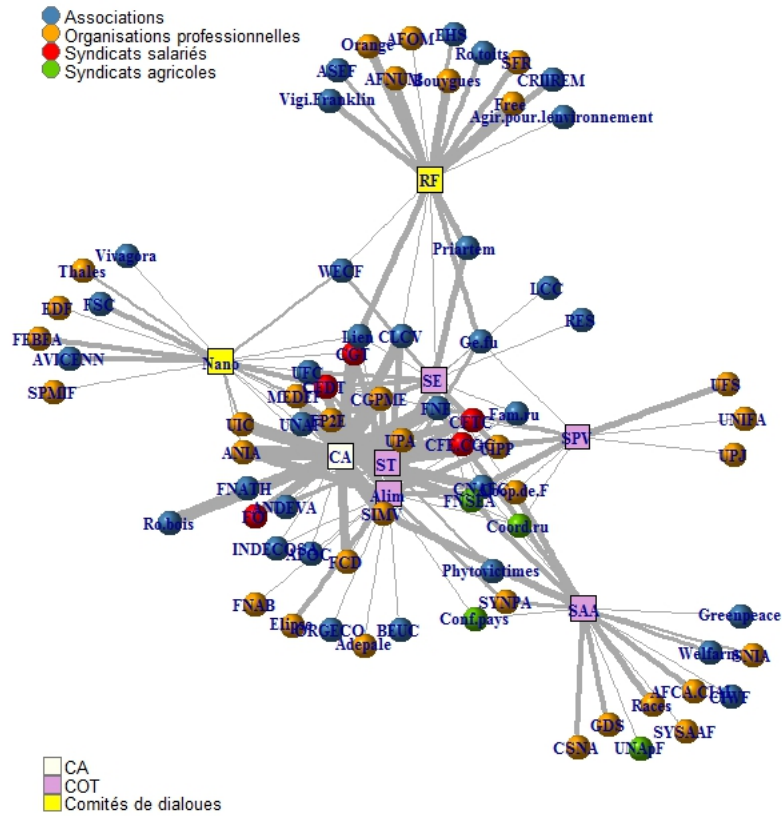
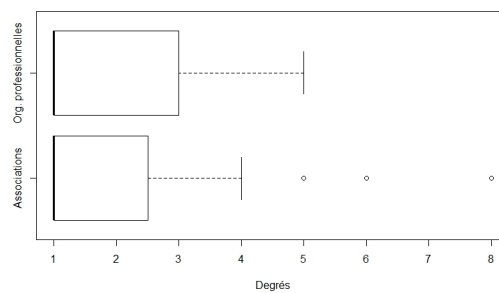


Figure 2.8 – La centralité des associations et des organisations professionnelles.





## ÊTRE PARTIE PRENANTE DE LA DÉFINITION DES RISQUES

Au chapitre précédent, nous avons décrit la répartition des parties prenantes au sein des instances de gouvernance. Nous avons ainsi montré qu'il existait au moins deux types d'organisations. Des organisations qui sont engagées dans plusieurs COT et comités de dialogues, qui siègent au CA ou qui participent fréquemment aux réunions. Inversement, des organisations qui sont présentes dans un seul comité et qui ont rarement assisté aux réunions entre 2010 et 2015. L'objet de ce troisième chapitre est d'apporter des éléments de compréhension des raisons qui conduisent les organisations et leurs représentants<sup>1</sup> à s'engager dans les instances de gouvernance de l'ANSES.

Pour cela, nous nous sommes appuyés sur l'analyse d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'une trentaine d'organisations (associations, organisations professionnelles, syndicats agricoles) et dans lesquels nous les interrogeons sur le sens qu'elles donnaient à leur statut de « parties prenantes » ? Depuis quand entretenaient-elles des échanges avec l'ANSES ? Que venaient-elles chercher dans les instances de gouvernance ? Estimaient-elles que leurs « contributions » étaient suffisamment prises en compte ? Avaient-elles déjà été auditionnées ou avaient-elles assisté à des réunions de restitution ?

Autant de questions grâce auxquelles nous avons recueilli l'expérience<sup>2</sup> des parties prenantes dans les instances de gouvernance et, plus globalement, concernant l'ouverture de l'ANSES à la société civile, et recomposé leurs logiques d'en-

- 
1. Quand nous parlons de « représentants », nous désignons ici les personnes qui siègent dans les instances de gouvernance de l'ANSES ou participent à des auditions au nom d'une organisation. Par contre, ces personnes n'ont pas nécessairement de mandat de représentation au sein de l'association ou de l'organisation professionnelle. Par exemple, la personne qui représente l'UNApF au sein de l'ANSES a un statut de salarié et non de « représentant » élu par les membres de l'UNApF.
  2. Une organisation ne pouvant s'exprimer qu'à travers la voix de représentants, les réponses reflètent leur expérience propre et ne correspondent pas nécessairement à une vision partagée au sein de l'organisation qu'ils représentent.

gagement. L'implication des organisations dans les dispositifs de l'agence ouverts aux parties prenantes repose sur une logique de représentation. Par « logique de représentation », nous entendons le fait que les organisations participent aux différentes instances participatives afin de « porter » devant l'ANSES et les ministères de tutelle les intérêts ou les causes qu'elles représentent. Il s'agit d'être véritablement partie prenante du processus de définition des risques sanitaires et environnementaux

L'engagement des parties prenantes est également motivé par une « logique d'apprentissage ». Nous entendons par là, le fait que porter des intérêts ou des causes au sein des instances participatives de l'ANSES suppose de savoir les règles procédurales qui régissent les interactions entre l'agence et les parties prenantes. Par exemple, les acteurs auront moins de chances d'être entendus si leurs prises de paroles contiennent des éléments jugés comme étant « politiques » ou en dehors des compétences de l'agence. Pour s'assurer une « puissance d'expression » suffisante, les parties prenantes doivent donc connaître quels sont les arguments de « nature politique » ou quelles sont les missions de l'ANSES. Par logique d'apprentissage, nous entendons aussi le fait que la participation des parties prenantes est fonction de leur engagement dans une relation de travail avec l'agence au travers d'actions spécifiques.

### **3.1 De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs**

Les risques sanitaires relatifs à l'environnement, l'alimentation, le travail, sont les produits d'un processus de définition<sup>3</sup>, dont la forme (ses causes, son importance, ses responsables, ses solutions, etc.) dépend des acteurs et des arguments qui ont réussi à s'imposer dans les controverses. On peut citer l'exemple du perchloroéthylène dont l'interdiction dans les pressings « contigus à des locaux occupés par des tiers » en 2012 s'explique par le fait que les victimes ont remis en cause la relation exclusive entre le ministère de l'Écologie et les représentants des gérants de pressing. En effet, jusqu'en 2010, le ministère de l'Écologie, proprié-

---

3. Herbert BLUMER, « Social problems as collective behavior », *Social Problems*, vol. 18, n° 3, 1971, p. 298–306.

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

taire<sup>4</sup> des problèmes liés à l'utilisation du perchloroéthylène dans les pressings au titre de la gestion des établissements classés pour la protection de l'environnement, traitait essentiellement avec les organisations professionnelles représentant les gérants de pressing. Or, avec le surgissement du problème dans l'espace public après 2010, le ministère de l'Écologie a dû discuter avec les porte-parole des victimes et le ministère de la Santé que ces derniers ont également interpellé. Ce faisant, la position des représentants des gérants de pressing, qui plaidaient en faveur du maintien du perchloroéthylène essentiel selon eux à la survie économique des pressings, s'est retrouvée affaiblie à la faveur des arguments sanitaires avancés par les victimes.

Le cas du perchloroéthylène montre par ailleurs que ce processus de définition se déroule dans plusieurs espaces interagissant les uns avec les autres. On peut en premier lieu distinguer la « sphère des expériences quotidiennes », au sein de laquelle se constituent les groupes de victimes par exemple. Il y a ensuite la « sphère des discours publics »<sup>5</sup> qui prend forme notamment à travers les médias, les lieux du débat public et où la nécessité de « monter en généralité » transforme la confrontation des expériences en une confrontation entre valeurs parfois antagonistes. Ainsi, les victimes ont dénoncé publiquement l'utilisation du perchloroéthylène dans les pressings au nom de la santé des riverains, tandis que les représentants des gérants de pressing ont défendu l'utilisation de ce solvant au nom de la « santé économique » du secteur et de leur « savoir-faire ». Enfin, le problème du perchloroéthylène a fait l'objet de rapports d'expertise<sup>6</sup> et de discussions au sein des deux ministères ou des instances de gestion des risques comme le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques<sup>7</sup>. Ainsi, le troisième espace de définition des problèmes sanitaires et environnementaux peut être décrit comme la « sphère de la régulation des risques » à l'intérieur

4. Joseph R. GUSFIELD, *The Culture of Public Problems, Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

5. GILBERT et HENRY, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *op. cit.*

6. Laura CHIAPPINI et Laure DÉLERY, *Evaluation des risques sanitaires associés aux émissions de tétrachloroéthylène par trois installations françaises de nettoyage à sec*, rapp. tech., Paris : INERIS, 2008 ; AFSSET, *Avis relatif à la proposition de valeurs guides de qualité d'air intérieur pour le tétrachloroéthylène*, rapp. tech., Maison-Alfort, 2010-01-18.

7. CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES, *Compte-rendu du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques*, Procès verbal, Paris, 26 juin 2012, URL : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5\\_CSPRT\\_260612\\_approuv\\_membres.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5_CSPRT_260612_approuv_membres.pdf).

de laquelle l'ANSES occupe une place importante, en tant qu'agence d'expertise scientifique en appui à la décision publique. Dès lors, l'intérêt d'être « parties prenantes » de l'ANSES pour les associations, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés ou agricoles, c'est d'être également parties prenantes de la régulation des risques sanitaires et environnementaux. En participant aux différents dispositifs mis en place par l'ANSES (instances de gouvernance, restitutions, auditions), les parties prenantes acquièrent des informations sur l'état de l'expertise et la position des acteurs ou obtiennent une reconnaissance qui leur permettront ensuite de construire des prises sur le processus de définition et de régulation des risques.

### **3.1.1 Connaître l'actualité de l'expertise**

Dans le deuxième chapitre, nous avons montré que l'implication des parties prenantes s'articule autour de trois démarches : une démarche de consultation, une démarche de concertation et une démarche d'information. Selon les dispositifs, ces trois démarches sont plus ou moins présentes, mais elles ne sont jamais totalement absentes. Les verbatim des réunions des COT, qui sont orientés vers une démarche de concertation, montrent également que la diffusion d'informations aux parties prenantes occupe une place centrale et que ces informations structurent les discussions dans ces réunions. Typiquement, un agent de l'ANSES ou un « invité » (chercheur, représentant d'une institution) présente un rapport, un programme de recherche, une saisine, etc., et les parties prenantes réagissent ensuite pour avoir des compléments d'information sur les résultats, la méthode, la date de mise en œuvre d'une action publique ou de clôture d'un travail de recherche. Il s'agit bien entendu d'établir un socle commun de connaissances nécessaire à la production d'une discussion<sup>8</sup>, mais aussi de réduire éventuellement les asymétries entre les différents acteurs. De fait, les acteurs interviewés attachent à ces informations une forte valeur épistémique.

[>Question ?] : *Et donc que recherchez-vous à travers les COT et les Comités de dialogues ?*

[>FP2E] : *C'est de l'information. De façon plus générale, ce qui nous intéresse dans notre relation avec l'ANSES, c'est l'actualité sanitaire.*

---

8. Hannah ARENDT, *La crise de la culture*, Paris, Gallimard, 1972.

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

[>Question ?] : *Que vous apporte votre participation au sein de l'Anses, que ce soit à travers les COT ou les échanges plus informels que vous pouvez avoir ?*

[>Génération futures] : *Premièrement, ça nous donne un accès aux informations. C'est-à-dire qu'il y a une transparence. On va à la réunion ou pas, mais on a les infos. Enfin je veux dire que même si on ne va pas à la réunion, on récupère les informations, et ça, c'est déjà... Rien que suivre les dossiers qui passent c'est déjà du boulot. Sans même y aller physiquement. Déjà ça, ça ne me revient que maintenant, mais être autour de la table ça donne accès aux informations et pour nous, on dépend complètement de ça. Plus on va avoir d'infos, mieux c'est. Après ça on connaît aussi l'état d'avancement d'un certain nombre de dossiers.*<sup>9</sup>

À travers leurs engagements dans les différentes instances participatives, les acteurs cherchent ainsi à mettre à jour et à approfondir leurs connaissances sur les thématiques qui les concernent, afin d'être en mesure de comprendre les enjeux scientifiques, sanitaires, environnementaux, économiques, sociaux, politiques liés à certains problèmes et de ne pas se retrouver hors du jeu argumentatif. Les représentants de la CGT voient les instances de dialogues (COT et comités de dialogues) comme des lieux de « mise à jour » des connaissances et des travaux produits par l'agence.

#### 3.1.2 Des ressources cognitives pour jouer son rôle de représentant

Ces informations ont ensuite une valeur « stratégique » permettant aux organisations d'assurer leur mandat de représentants. Il ne s'agit pas seulement de collecter des informations dans le seul but d'approfondir des connaissances, mais également de se les réapproprier pour « *mieux comprendre le contexte et d'être moins à côté de la plaque, d'être un peu plus à propos dans les discussions avec le ministère de l'Agriculture par exemple.* » (entretien UNApF). Si les ressources cognitives acquises dans les instances de l'ANSES permettent aux parties prenantes de mieux argumenter face aux pouvoirs publics, elles sont également utiles pour mener des actions auprès des différents publics représentés.

---

9. Les citations tirées des entretiens ou des verbatim de réunions seront détachées du corps du texte comme ici ou mises en italique et entre guillemets dans le corps du texte.

## **Anticiper la régulation des risques**

Par ailleurs, dans le cas des organisations professionnelles en particulier, en rendant le processus d'expertise plus lisible, ces informations permettent d'anticiper les éventuelles actions réglementaires qui suivront les travaux produits par l'ANSES et d'orienter les filières professionnelles vers l'adoption de certaines pratiques ou de préparer les négociations qui se feront dans d'autres cadres, à l'ANACT par exemple dans le cadre de la santé au travail ou au ministère de l'Agriculture. Selon l'un des représentants de la FP2E, il est important que l'organisation et les entreprises qu'elle représente soient « *à jour sur les préoccupations et les recommandations qui vont arriver prochainement et qui vont se traduire prochainement par des législations ou des réglementations* ». Autre exemple, lors de la réunion du 20 mai 2015 du COT santé-travail, un des participants déclare, en tant que représentant de la CGPME, que « *nous [NDR : la CGPME] sommes très attentifs à ce qui peut servir à des éléments de normalisation, quelle que soit la forme de normalisation, car c'est elle qui a un impact sur la vie économique et, encore une fois, tel est l'objet de notre présence au sein de ce COT* ». D'où l'importance pour les organisations professionnelles que les avis de l'ANSES soient « tranchés », cohérents par rapport aux cadres européen et international ou aux contraintes économiques et techniques qui pèsent sur les entreprises :

*[>UIPP] : La première chose à laquelle nous sommes très attachés au niveau de l'industrie, c'est une évaluation scientifique rigoureuse et indépendante qui s'inscrit résolument dans un cadre harmonisé européen. La réglementation des produits phytopharmaceutiques est encadrée par le règlement européen 07-2009. Donc nous sommes très attachés à ce que la France et l'ANSES travaillent dans le cadre de l'évaluation européenne et les lignes directrices européennes. Et que le dispositif d'évaluation soit prédictible pour nos adhérents en matière de délais, de procédures, qu'on sache comment évoluent les choses. Pour nous, c'est un point très important.*

Dans le cas des produits phytosanitaires, la question de la cohérence et de la prédictibilité des évaluations est d'autant plus importante pour l'UIPP que l'ANSES gère depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 les autorisations de mises sur le marché des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes, supports de culture et adjuvants. Les attentes de l'UIPP rejoignent ici celles exprimées par le représentant de l'UIC qui « *attend que cette agence mène une expertise scientifique globalement collectivement indépendante, cohérente avec ce qui peut se passer au niveau euro-*

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

*péen et international* », pour pouvoir ensuite agir sur « *la construction du droit, agir sur des plans d'action* ». Plus marginalement, cet aspect « stratégique » concerne aussi les informations ou les points de vue exprimés par les autres parties prenantes. C'est le cas encore une fois d'un représentant de la FP2E qui considère que les COT permettent de connaître les préoccupations qui sont soulevées par d'autres secteurs professionnels ou des associations environnementales :

[>FP2E] : *C'est aussi un lieu où on peut échanger avec des représentants d'autres filières professionnelles ou avec les gens comme FNE ou Robin des bois qui sont des gens très intéressants aussi parce qu'ils font aussi émerger des questions qui viennent du public et qui peuvent un jour où l'autre nous concerner. Donc c'est important qu'on soit à l'écoute de toutes ces informations qui remontent pour savoir si nous aussi nous avons un rôle à jouer dans tout ça et si on peut apporter des réponses et si on doit les traduire en action sur nos exploitations ou en programme de recherche parce qu'on est aussi actif dans ce domaine, on a des centres de recherche.*

Cette diffusion d'information ouvre également la possibilité pour les représentants des organisations présents aux réunions d'établir une emprise sur les agents de l'ANSES et les experts en les soumettant à un impératif de justification<sup>10</sup>. Cette possibilité est d'ailleurs une source d'inquiétude pour le représentant de l'UIC qui considère que l'agence « *s'expose en étant toute seule face aux parties prenantes, elle s'expose... elle prend des risques* » ou les représentants de l'UIPP qui appelle l'ANSES à veiller à ce que le travail d'expertise se fasse « *indépendamment de toute pression des parties prenantes quelles qu'elles soient* », le risque étant que « *sous prétexte d'une pression idéologique, que le scientifique penche d'un côté ou finalement les bénéfices ne sont pas mis à leur juste valeur* ».

#### **Agir auprès des publics représentés**

Être une « partie prenante » de l'ANSES offre aux acteurs des appuis pour assurer leur rôle de porte-parole auprès des publics qu'ils représentent. L'accès aux COT permet à l'association Phytovictimes d'obtenir des informations scientifiques qui aideront à constituer des dossiers de reconnaissance de maladies professionnelles, à faire évoluer la réglementation ou à créer un tableau de maladie professionnelle. De même, la Confédération générale de l'alimentation en détail

10. Francis CHATEAURAYNAUD, « L'emprise comme expérience », *SociologieS*, fév. 2015.

(CGAD)<sup>11</sup> utilise les données publiées par l'ANSES pour rédiger ses « guides de bonnes pratiques d'hygiène » à destination des professionnels.

[>UPA] : *Alors nous on a les guides de bonnes pratiques d'hygiène. On en a fait... On a commencé en 1996... Maintenant ils passent tous à la moulinette de l'ANSES. Donc l'AFSSA, maintenant l'ANSES ont forcément été un point de relation puisqu'ils font l'expertise de nos guides. Ensuite, dans ces guides, on utilise beaucoup de données sur la microbio et donc l'ANSES avait fait des fiches sur les germes et donc ça nous sert forcément pour faire les guides et puis pour former nos professionnels. On puise donc beaucoup d'info scientifique. Ensuite nous on a travaillé sur un module de formation sur la nutrition pour les entreprises et les métiers de bouches. Et bien pour chercher toutes les informations sur la consommation en France de certains ingrédients, savoir les recommandations en termes de conso, les repères nutritionnels, etc., on a pris, on s'est servis de l'ANSES [...] On avait le côté pédagogique, mais on voulait se baser que sur des bases scientifiques. Donc on a été sur le site de l'ANSES et on a typiquement « volé du contenu » de l'ANSES, pour se dire que si nos professionnels suivent cette formation, et qu'on nous dit bah non on n'est pas d'accord vous avez dit tels chiffres, on pense plutôt aux ministères en lien avec nos activités, on peut répondre que notre référence c'est l'ANSES. Donc l'ANSES nous sert comme un garant de la valeur scientifique de ce que l'on va avancer.*

Les informations produites par l'ANSES sont aussi des éléments importants pour les associations engagées dans la diffusion des connaissances auprès du « public » comme AVICENN dans le cadre des nanomatériaux ou WECF dont la participation aux activités de l'ANSES permet de nourrir le site internet du projet Nesting<sup>12</sup> en relayant les avis de l'agence jugés importants. On trouve par exemple un « point d'actualité » sur les risques liés à la présence de perméthrine dans les insecticides s'appuie sur des « messages d'alerte » publiés par l'ANSES.

*Alors que le printemps arrivera bientôt, des produits au doux nom de « barrages à insectes » et autres appellations... font leur grand retour dans de grandes surfaces et certaines grandes surfaces spécialisées de jardinage/bricolage [...] Depuis toujours, Nesting est opposé à l'usage de*

11. La CGAD est l'organisation interprofessionnelle représentative des métiers de l'artisanat, du commerce alimentaire et de l'hôtellerie-restauration. Elle est membre fondatrice de l'UPA, syndicat patronal, avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et la Confédération nationale de l'artisanat, des métiers et des services (CNAMS). Dans les instances de l'ANSES, la CGAD est donc représentée par l'UPA.

12. Le projet Nesting vise à informer les parents et les professionnels de la santé et de la petite enfance sur les risques pour la santé des nouveau-nés liés à la pollution environnementale, en particulier intérieure, par le biais d'un site internet, mais aussi d'ateliers de formation.

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

*ces produits [...] L'ANSES rappelle dans une information d'août 2014 la toxicité des produits contenant de la perméthrine pour les chats [...] Le produit « barrage à insectes » concentre en quelque sorte les ingrédients problématiques : outre la perméthrine, il est également composé d'un mélange CMIT/MIT connu pour ses propriétés allergènes, et réglementé par exemple dans les cosmétiques. Ce mélange avait été récemment mentionné par WECF dans un rapport cosmétiques, tout comme la MIT, dont l'ANSES vient de confirmer le besoin urgent d'une meilleure réglementation.*<sup>13</sup>

#### 3.1.3 Faire valoir une reconnaissance

Enfin, en s'engageant dans les instances participatives, les représentants d'organisations interviewés attendent une reconnaissance de leur compétence, de la cause qu'ils portent, des intérêts qu'ils défendent. D'une certaine manière, leur qualité de « partie prenante » signifie qu'ils sont déjà reconnus par l'ANSES comme des acteurs qui comptent, qui ont le droit de prendre part au processus de définition des risques sanitaires et environnementaux. Cette reconnaissance constitue ensuite un appui que les acteurs peuvent mobiliser dans d'autres arènes.

[>Collectif Vigilance Franklin] : *Et puis à côté c'est vrai que c'est aussi intéressant pour nous de pouvoir dire qu'on participe au comité de dialogue de l'ANSES. Pour nous, notre image je dirais, étant surtout une petite association pas connue sur cette thématique, c'est aussi une valeur ajoutée pour nous [...] ça veut dire quand même qu'on n'est pas complètement à côté de la plaque.*

Dans le cas du Collectif Vigilance Franklin, l'acte de reconnaissance apparaît clairement, puisque les membres du Comité de dialogue radiofréquences sont sélectionnés par l'agence suite à leur réponse à l'appel à manifestation d'intérêt. Néanmoins, certains acteurs interviewés souhaitent que cette reconnaissance soit renforcée et s'applique aux connaissances détenues par les acteurs. Ainsi, un scientifique travaillant avec l'UNApF considère qu'il serait « *intéressant que l'ANSES reconnaisse une véritable expertise civile contradictoire* ». De même, les représentants du CIWF attendent d'être « *reconnus à la fois comme experts [des questions relatives au bien-être animal], mais aussi comme portant la voix... comme représentants d'intérêt au sens positif* ». Il est intéressant de noter que cette question

13. « News » publié sur le site du projet Nesting le 14 mars 2016, sous le titre « Attention à la perméthrine + CMIT/MIT dans les insecticides ».

de la reconnaissance est abordée dans les entretiens par des acteurs qui se situent parmi les *outsiders*, à la frontière avec le cercle des *insiders*. En effet, depuis que l'UNApF a intégré le COT Santé et alimentation animale au printemps 2013, ses représentants n'ont participé qu'à une seule réunion sur cinq, tandis que le CIWF fait partie des nouvelles parties prenantes dans les instances de l'ANSES, puisque ces représentants ont intégré le COT Santé et alimentation animale au printemps 2014.

Cette position d'outsider paraît d'ailleurs paradoxale, car il s'agit d'acteurs concernés par des sujets phares de l'agence. Dans le cas des problématiques qui intéressent l'UNApF, l'Agence a créé en 2012 un groupe d'experts sur la co-exposition des abeilles aux facteurs de stress et, depuis 2013, elle organise chaque année un colloque sur la santé des abeilles auquel le syndicat participe. Quant au bien-être animal, il est devenu un axe prioritaire du domaine de la santé animale comme en témoignent le « Contrat d'objectif et de performance 2012-2015 »<sup>14</sup> ou la création en 2012 d'un groupe de travail<sup>15</sup> dédié à l'expertise sur le bien-être des animaux. On remarque également que les « abeilles » ou le « bien-être animal » font partie des 10 premiers « objets d'alertes » recensés dans le corpus des verbatim des COT (tableau 3.1, p. 61).

Dans les entretiens, on retrouve ce sentiment d'un décalage entre la centralité des sujets que les acteurs portent et leur relative « excentricité » au sein des parties prenantes, un sentiment qui est probablement à l'origine de cette attente de reconnaissance, lorsque certains acteurs proposent de créer un COT spécifique aux abeilles pour éviter d'être noyés sous la diversité des acteurs et des sujets, ou évoquent le fait de ne pas avoir été auditionnés dans le cadre d'une saisine sur les matériaux manipulables par les porcs alors qu'ils étaient déjà présents dans les COT :

[>Question ?] : *Et pour bien situer, est-ce qu'au moment de l'expertise sur les objets manipulables l'ANSES vous connaissait déjà ?*

[>CIWF] : *On était déjà au COT.*

[>Question ?] : *Donc le fait que l'ANSES ne vous a pas auditionné ne s'explique pas par le fait qu'elle n'avait pas encore de contact avec vous ?*

14. ANSES, *Contrat d'objectifs et de performance 2012-2015*, Paris, 2012.

15. On rappellera que les groupes de travail sont des groupes d'experts émanant de Comités d'expertise spécialisés. En l'occurrence, le GT bien-être animal est un groupe de travail du CES santé animale

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

Tableau 3.1 – Les 10 premiers « objets d’alertes ».

<b>Objets d’alertes</b>	<b>Occurrences</b>
Produits phytosanitaires*	272
Perturbateurs endocriniens*	208
nanomatériaux	99
Bien-être animal*	78
OGM	65
plomb	65
Abeilles*	63
Radiofréquences*	54
édulcorants	49
Xyllela fastidiosa*	33

Le tableau ci-dessus représente la liste des 10 premiers « objets d’alertes » les plus fréquemment cités dans les verbatim des réunions des COT. Cette liste s’appuie sur la collection « OBJET-D-ALERTES\* » utilisée dans le logiciel Prospéro pour regrouper l’ensemble des objets qui ont été attachés à un problème sanitaire ou environnemental dans l’espace public. Dans le tableau, lorsque les entités sont marquées d’un astérisque, cela signifie qu’elles regroupent les différentes formes de l’expression ou du lemme. Par exemple « radiofréquences\* » regroupe les différentes formes du mot « radiofréquence » (au singulier, au pluriel, en minuscule, en capitale).

[>CIWF] : *Non non puisqu'on était au COT. On était au COT et on n'a pas été sollicités. Donc non il n'y a pas de raison. Après voilà on n'est pas une association très très connue en France, mais dans le paysage des associations et des représentants d'intérêts sur le sujet, nous sommes présents, ne serait-ce qu'au niveau international, donc...*

[>Question ?] : *C'est pour bien situer votre situation vis-à-vis de l'ANSES à ce moment-là.*

[>CIWF] : *On était présent alors. C'était un moment où il n'y avait pas encore l'accent fort mis et notamment par le ministère, enfin l'accent "fort"... l'accent qui a été un peu mis par le ministère suite à différentes affaires qui ont été révélées par différentes organisations. Donc le contexte était moins porteur sur le sujet de BEA, mais on était dans le COT, donc a priori on était identifié, de même que Welfarm [l'autre organisation travaillant sur le bien-être animal].*

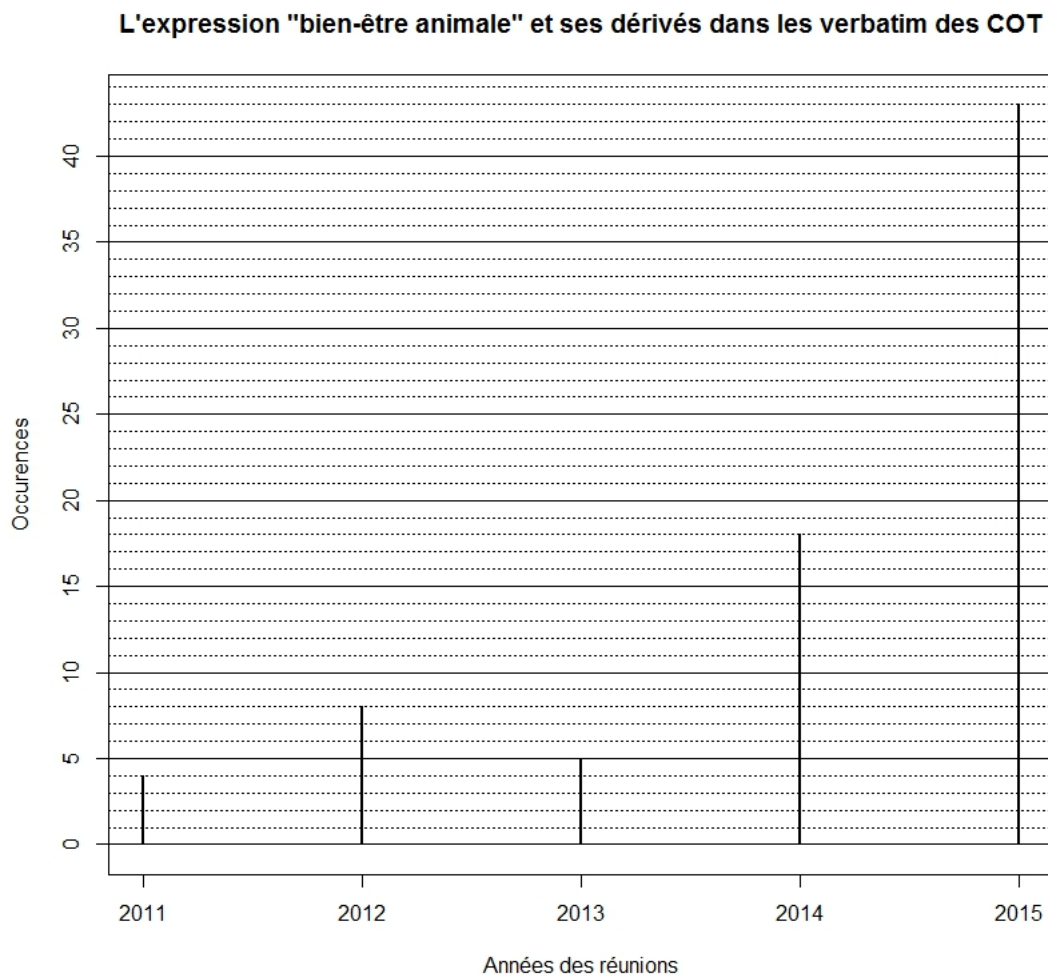
Dans cet extrait d'entretien, on retrouve une illustration des rapports établis par Axel Honneth entre visibilité (sociale), connaissance et reconnaissance<sup>16</sup>. En effet, selon l'auteur, un individu est visible socialement lorsque d'autres individus sont capables de le singulariser en lui attribuant des propriétés clairement définies. Dans notre cas, le fait que le CIWF fasse partie du COT Santé et alimentation animale suppose que l'ANSES a identifié l'organisation comme un acteur du champ de la santé animale représentant des « intérêts clairement définis ». L'ANSES connaît le CIWF. Non seulement l'implication de l'organisation dans le COT reflète cette connaissance, mais elle représente également un premier « acte expressif » d'ordre public à travers lequel l'ANSES reconnaît le CIWF. Inversement, alors que l'ANSES connaissait le CIWF, le fait de ne pas avoir été auditionné, pour les représentants de l'organisation, est l'expression manifeste d'une « invisibilité sociale » et donc d'une non-reconnaissance de leur expertise. Néanmoins, cette reconnaissance s'inscrit dans un processus interactif et évolue. Ainsi, la représentante du CIWF constate une évolution positive de la place occupée par le bien-être animal au sein du COT, mais aussi au niveau de l'ANSES et du ministère de l'Agriculture de façon plus générale, même si « *ce n'est pas phénoménal* ». Ce processus de reconnaissance est attesté par le changement de dénomination du COT Santé et alimentation animale, qui est devenu le COT Santé et bien-être animal depuis le 11 mai 2015, et l'accroissement du nombre d'occurrences dans

16. Axel HONNETH, « Visibilité et invisibilité. Sur l'épistémologie de la "reconnaissance" », *Revue du MAUSS*, vol. 23, n° 1, 2004, p. 137-151.

### 3.1. De la connaissance des risques à la reconnaissance des acteurs

les verbatim (figure 3.1, p. 63) de l'expression « bien-être animal » et ses dérivés (bien-être de l'animal, bien-être des animaux, etc.).

Figure 3.1 – Le graphique représente le nombre d'occurrences de l'expression « bien-être animal » et ses dérivés dans les verbatim des COT. Ainsi, lors des réunions des COT au printemps 2015 (limites de l'étude), l'expression « bien-être animal » et ses dérivés (bien-être de l'animal, bien-être des animaux, etc.) ont été mentionnés explicitement 43 fois..



Selon les données de l'entretien, cette évolution a été rendue possible grâce à l'action du CIWF qui, en adoptant une attitude critique sur l'avis rendu par l'ANSES sur les matériaux manipulables par les porcs et l'approche de l'agence en matière de bien-être animal, a établi un rapport de force et obligé l'ANSES à tenir compte de l'avis de l'organisation. De fait, les représentants du CIWF ont ensuite été auditionnés sur la question de l'abreuvement des porcs. La question

de la reconnaissance est donc directement liée à la problématique des prises que les parties prenantes ont sur l'agence. En effet, dans la mesure où la reconnaissance suppose la réciprocité (A parle à B qui lui répond), l'implication des parties prenantes devrait se traduire par des effets sur les processus de gouvernance ou d'expertise.

## **3.2 Agir sur la régulation des risques**

Nous avons montré que les acteurs interviewés se sont engagés dans les dispositifs participatifs créés par l'ANSES pour acquérir des informations sur le travail de l'agence (état d'avancement des dossiers, résultats des évaluations, connaissance des différents risques sanitaires, etc.) et le processus de régulation des risques, assurer ainsi leur rôle de représentants de causes ou d'intérêts et bénéficier d'une reconnaissance dans le champ de la santé et de l'environnement. Tous ces éléments constituent des leviers devant permettre aux acteurs de « monter en compétence » et, en retour, de contribuer à la définition des risques sanitaires et environnementaux.

### **3.2.1 Une contribution floue aux processus de gouvernance et d'expertise**

Exercice de nature scientifique répondant à des enjeux sociaux, économiques, politiques, l'évaluation scientifique des risques sanitaires et environnementaux est soumise à une contrainte de « robustesse scientifique » et de « pertinence sociale ». L'évaluation des risques doit s'appuyer sur des preuves validées scientifiquement afin d'éclairer un problème considéré par certains acteurs comme préoccupant et nécessitant une action politique pour le résoudre. Ainsi, un rapport d'expertise peut être attaqué sur la qualité des articles, des études, le niveau des preuves retenues ou le cadrage de la question de départ. Dans le cas de l'avis sur les matériaux manipulables par les porcs, les critiques du CIWF se situent dans cette « logique procédurale »<sup>17</sup>. Elles ne visent pas le contenu en tant que tel, ce que la représentante du CIWF confirme plus loin dans l'entretien, mais le biais

---

17. Francis CHATEAURAYNAUD, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XLV-136, 2007, p. 129-148.

introduit dès la formulation de la saisine : « *On a été choqué du fait qu'on avait l'impression que l'avis avait été fait pour satisfaire à une situation existante. Alors on nous a dit que la saisine avait été rédigée de telle façon qu'elle limitait l'Anses dans sa rédaction de l'avis* ». Un rapport peut aussi être critiqué, parce qu'il traite un sujet qui n'est plus d'« actualité » ou qui ne pose plus de problèmes. Encore une fois, le CIWF a été surpris que l'ANSES soit saisie sur la question de l'abreuvement des cochons alors qu'il s'agit d'un problème réglé depuis longtemps dans les autres pays européens.

[> CIWF] : Sur l'abreuvement des cochons c'était assez étonnant, car c'est une problématique qui ne se pose dans aucun autre pays. Notre équipe recherche était tellement étonnée de la formulation de la question, qu'on a un peu séché au départ... On a dit : "mais il n'y a aucune problématique. L'accès à l'eau ce n'est plus une problématique dans aucun pays, c'est une évidence."

L'implication des parties prenantes a alors pour but de renforcer la pertinence sociale des sujets traités. Les parties prenantes sont d'une certaine manière les « agents de terrain » dont l'ANSES ne dispose pas. Elles contribuent au travail de veille mené par l'agence pour saisir le plus tôt possible les signaux faibles, les indices de problèmes émergents en participant à la définition des orientations stratégiques et du programme de travail annuel à travers les instances de gouvernance. Par le biais des consultations et auditions, les parties prenantes ont également la possibilité de participer au cadrage de l'expertise, de mettre en lumière les aspects d'un problème qui leur semblent être oubliés par les experts.

Cependant, les acteurs interrogés estiment n'avoir aucune influence directe dans les instances participatives sur les choix de l'agence, même s'ils s'accordent tous pour dire qu'ils ressentent une réelle écoute, perçoivent une évolution positive des relations entre les parties prenantes et l'ANSES, en comparaison avec l'AFSSA notamment. Par absence d'influence directe, nous entendons le fait que les discussions qui ont lieu au sein des instances de gouvernance ou durant le processus d'expertise ne donnent pas lieu à des recommandations définies collectivement qui auront des effets plus ou moins contraignants sur les actions de l'ANSES. Pour le dire plus justement, les parties prenantes ont le sentiment d'être « écoutées, mais pas entendues ». Trois raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence d'influence des parties prenantes sur les orientations de l'agence.

La première raison présentée par les acteurs interviewés est la charge de tra-

vail importante que supporte chaque année l'ANSES. Face à cette charge de travail, les parties prenantes auraient alors tendance à s'autocensurer pour ne pas en rajouter. La deuxième raison mobilisée par les acteurs pour expliquer leur manque d'influence est le poids des ministères de tutelle. Pour illustrer ce fait, les parties prenantes siégeant au CA citent souvent le cas du transfert des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques du ministère de l'Agriculture vers l'ANSES. Ce transfert a en effet eu lieu alors que l'ensemble des parties prenantes (associations, organisations professionnelles, syndicats de salariés, syndicats agricoles) était opposé à ce transfert. Par ailleurs la présentation du programme du travail aux COT arrive en bout de processus, après que l'agence et les ministères se soient concertés. Dès lors, les marges de manœuvre sont réduites et, pour reprendre les mots d'une personne interviewée, les parties prenantes sont là pour prendre acte de la politique ministérielle.

[>UIC] : On pourrait imaginer que les parties prenantes aient la possibilité de saisir[...] Je me méfie quand même d'une ouverture [...] Je pense qu'il faut bien réfléchir. L'Anses est déjà submergée par les saisines de ses tutelles, par les programmes européens et tout ça doit être géré et "priorisé" [...] Il ne faut pas qu'elle soit distraite aussi par n'importe quelle alerte de n'importe quelle saisine.

[>WECF] : Bon on sent bien que c'est compliqué pour l'ANSES qui a une délégation de différents ministères et qui doit suivre les directives de ses ministères.

[>UPA] : je trouve que ce n'est pas évident. Plus l'Anses est chargée moins c'est évident de faire des remarques sur les programmes, sauf quand il y a un truc vraiment inutile. Mais c'est tellement chargé, à part de demander des éclairages pour mieux comprendre.

[>Enquêteur] : Donc ce n'est pas le lieu [les COT] pour peser sur des décisions ?

[>UNAF] : Non, sauf si on entend quelque chose où il faut réagir. C'est plus un moment d'échange et soi-disant on définit le programme de travail.

[>Enquêteur] : Soi disant ?

[>UNAF] : Oui parce qu'ils ont déjà leur programme tout fait.

Le mode de fonctionnement des instances de gouvernance constitue la troisième raison permettant de comprendre l'absence d'influence directe des contri-

butions des parties prenantes sur les choix de l'agence. Si, théoriquement, les COT se placent dans une démarche de concertation, dans les faits ce sont les démarches de consultation et d'information qui dominent. Chaque organisation pose des questions et donne un avis sur un programme de travail, des orientations stratégiques, des activités de recherche en fonction des intérêts ou des causes qu'elle défend. Par contre, il n'y a pas d'exercice collectif pour déterminer des interrogations communes à la différence de la journée sur l'exposition aux pesticides des riverains de zones agricoles pendant laquelle les parties prenantes étaient invitées à débattre des axes de cadrage d'une étude en cours de lancement. Cette absence de dynamique collective distingue également les COT des comités de dialogue, dans lesquels le rassemblement des parties prenantes sur la durée autour d'un sujet spécifique permet de faire émerger des questions à traiter dans le cadre de l'expertise ou de projets de recherche. Ainsi, les réunions de COT se terminent sans que soient rappelés les éléments de convergence ou de divergence apparus au cours de la discussion. Cette absence de « reddition de compte » sur la manière dont les contributions ont été prises en compte participe au sentiment de ne pas avoir d'influence directe. Cet aspect est patent dans l'ensemble des dispositifs de gouvernance ou les processus d'expertise, dans la mesure où les auditions ne sont pas toujours suivies de réunions de restitution.

[>UFC] : Il me semble... et c'est ça que je regrette justement, après avoir fait cet éclairage, je pense que là où il y a un risque au niveau du COT environnement et du COT alimentation, que j'ai déjà observé malheureusement, c'est qu'on en reste uniquement dans une information ANSES et les experts vers les ONG et les autres parties prenantes. Et là je dirais qu'on ne demande pas que ça... Parce que ce n'est pas inintéressant, c'est clair. Ça permet de mettre tout le monde au même niveau d'information, ça permet de mettre en lumière les priorités des experts [...], Mais on n'a pas l'impression qu'il y a un dialogue qui permettrait de nous dire par exemple : "bah tient, nous ONG ça nous intéresserait que vous mettiez plus le focus sur tel aspect de votre recherche" [...] Et ça il n'y a pas, pas suffisamment. C'est très insuffisant, clairement.

[>UNApF] : Alors moi j'ai l'impression que ces COT sont des chambres d'enregistrement, pour montrer qu'on instaure un dialogue, mais je n'ai pas l'impression qu'il y a de réelle prise en compte [...] Peut-être que l'Anses va dire tient c'est intéressant, mais on ne saura pas

ce qu'elle a pris en compte ou pas.

Il est important de noter que cette absence d'influence directe sur les processus de gouvernance et d'expertise n'a pas suscité de critiques de la part des personnes interviewées. Elles manifestent davantage un certain fatalisme. Si elles appellent de leurs vœux une amélioration des COT notamment, afin que leur voix soit mieux prise en compte, elles reconnaissent la difficulté de l'exercice et n'ont pas nécessairement de solutions, si ce n'est de transmettre le programme de travail avant qu'il soit défini, ou de formaliser davantage la procédure pour la rendre plus claire avec le risque de la rigidifier.

[>CIWF] : Mais c'est vrai qu'on a vu au dernier COT une volonté de faire participer les parties prenantes au programme de travail et je ne l'ai pas encore intégrée suffisamment [...] On nous l'a dit par oral, au sein d'un COT. Mais ça ne serait pas inutile dans l'absolu, pour faire des recommandations, si un jour il y en a, que ce soit un peu plus formalisé. Par exemple, on répond souvent à des appels à contribution que peut faire l'EFSA. Et donc c'est un cadre qui nous permet avec un délai, un questionnaire en ligne, enfin voilà des éléments qui facilitent aussi cette interaction. Elle peut aussi la coincer, donc ce n'est pas parfait. Mais pour dire que c'est un moyen qu'on peut utiliser, qui peut aider, faciliter notre participation... Ne serait-ce qu'un e-mail en disant voilà la contribution, vous avez jusqu'à cette date'...

L'absence d'influence directe ne signifie pas absence d'effets indirects. Afin d'assurer la crédibilité de sa démarche d'ouverture, la direction de l'ANSES doit tenir compte un minimum de l'avis des parties prenantes. Ensuite, au prix d'un certain engagement dans la durée, les parties prenantes constatent qu'il est possible de faire bouger des choses sur les bords du processus de régulation des risques.

### **3.2.2 Faire de l'ANSES un relais des causes**

L'ANSES étant une autorité épistémique, la puissance d'expression d'une cause a des chances de s'accroître, si les avis de l'agence confirment les risques (ou les bénéfiques) pointés par les porteurs de la cause. Inversement cette puissance d'expression a des chances de diminuer si les conclusions de l'expertise et les avis de l'agence contredisent les arguments des porteurs de la cause. L'influence sur la trajectoire des causes sanitaires et environnementales que les acteurs prêtent à

l'agence se reflète dans les disputes qu'ont pu occasionner certains rapports (radiofréquences, abeilles) ou la « crainte » des associations militant pour l'allaitement maternel que l'évaluation des risques et bénéfices de l'allaitement maternel focalise l'attention sur les contaminants chimiques présents dans le lait maternel et serve *in fine* d'argument de vente à l'industrie des préparations pour nourrissons.

Dès lors, l'enjeu pour les acteurs de figurer parmi les parties prenantes de l'ANSES est de pouvoir faire des critiques, d'exprimer un point de vue, de « *porter une position spécifique* », de faire en sorte que les intérêts ou les causes qu'ils défendent soient pris en compte dans les orientations stratégiques de l'agence ou le cadrage de l'expertise. Ainsi, pour la représentante de l'UPA, son rôle, en tant que partie prenante, est de s'assurer que l'ANSES se « *saisit de questions qui pourraient nous intéresser* », de « *faire remonter l'information pour que, lorsqu'ils font l'expertise, ils prennent bien en compte certaines parties prenantes, car l'artisanat n'a pas les mêmes contraintes que l'industrie* ». L'un des représentants de la CGT affirme participer au comité de dialogue nanomatériaux pour porter la « *voix des travailleurs et montrer ce qu'il se passe dans les entreprises* ». Tandis que le RES participe aux COT pour « *défendre une position sur la santé environnementale* ».

La volonté de transformer l'ANSES en « relais » de la cause, afin de gagner en puissance d'expression, apparaît nettement lorsque les acteurs, en particulier les organisations professionnelles, souhaitent que l'agence diffuse certains messages en direction du public, des ministères de tutelle ou des médias, afin de désamorcer certaines « contre-vérités ». Par exemple, les opérateurs de téléphonie mobile demandent régulièrement que l'agence, à travers le comité de dialogue radiofréquences, joue un rôle « pédagogique » vis-à-vis de la population, sur le modèle de la Fondation Radiofréquences et Santé, en expliquant « *ce qu'est une fréquence, ce qu'est un champ électromagnétique* ». De manière générale les opérateurs téléphoniques et les « constructeurs d'appareils numériques » considèrent que leur rôle, au sein du comité de dialogue radiofréquences, est de répondre aux interrogations du public (représenté par les associations), d'apporter des précisions techniques, comme la question du « débit d'absorption spécifique » et de désamorcer les « contre-vérités » qui peuvent circuler dans les discussions du comité, voire les rapports. De même, les représentants de l'UIPP souhaiteraient que l'ANSES intervienne dans le débat public afin de rétablir la « vérité » sur la contamination

des fruits et légumes par les pesticides et les risques sanitaires que cette contamination représente.

Je reviens sur ce que je voulais dire tout à l'heure et l'expression des souhaits. Ce serait bien que quand il y a expression d'études qui font état de risques sanitaires et ainsi de suite, des études qui n'ont d'étude que le nom, que l'ANSES, qui est l'agence de référence sur les risques, puisse dire ça ce n'est pas une étude, une étude ça respecte des méthodes, des statistiques robustes et tout ça. Extrapoler, par exemple, à partir d'un échantillon de 20 pommes que toutes les pommes sont empoisonnées ou que vous prenez des mèches de cheveux... Vous voyez à quoi je fais référence. La science c'est quelque chose de sérieux et donc ça devrait être l'agence qui doit dire voilà ce qu'on sait, voilà ce qu'on ne sait pas. A contrario, ne rien dire, ne pas dire "ce n'est pas de la science", ça ouvre la porte à des études qui sont anxiogènes, qui peuvent même être très contre-productives quand on voit tous les efforts qu'on fait d'un côté pour que les gens mangent des fruits et des légumes et que de l'autre côté on laisse entendre que vous vous empoisonnez en mangeant des fruits. Alors que si on avait l'honnêteté de l'expliquer, ils sont tous en deçà des limites maximales de résidus. Donc ce n'est pas l'UIPP qui va pouvoir communiquer là-dessus, car on va nous dire qu'on est juge et partie. Le fait que l'ANSES ne le fasse pas, c'est pour nous un vrai problème. Donc en termes de souhait, et je suis très à l'aise, car je le dis à chaque fois que je croise le directeur général, donc il connaît mon discours, c'est dommage que l'agence n'intervienne pas. Ce n'est pas pour dire que ce n'est pas un sujet, bien sûr que c'est un sujet. La santé des enfants c'est un sujet, le fait d'avoir des contaminants et d'expliquer le niveau de contaminants c'est un sujet, mais de laisser croire que les parents qui ne nourrissent pas leurs enfants avec l'agriculture biologique sont en train de les empoisonner parce qu'on trouve des résidus sur des cheveux, moi je trouve ça très grave. »

Cette question de la « pédagogie », du rôle de l'ANSES quant à la diffusion de la parole scientifique, rejoint la volonté des organisations professionnelles de faire valoir, dans le cadrage des saisines ou les recommandations, d'autres dimensions que la seule dimension sanitaire d'un problème. Par exemple, l'UIPP est là pour défendre l'intérêt agronomique et économique des « solutions » que ses adhérents mettent en œuvre. Les représentants de Coop de France revendiquent le fait d'être des « porteurs d'intérêts économiques » et, en tant que représentants d'un secteur d'activité qui crée de la valeur, ils doivent pouvoir faire valoir « un

certain nombre de contraintes auprès de l'ANSES ». On a vu également plus haut que l'UPA participait aux activités de l'ANSES pour faire connaître les contraintes des artisans.

Nous pouvons ainsi faire l'hypothèse que les parties prenantes se distinguent selon qu'elles adoptent une position « offensive », en vue de faire reconnaître l'existence de problèmes sanitaires ou environnementaux particuliers, ou « défensive » en vue de minimiser l'importance du problème. La première position est caractéristique des associations qui militent pour la reconnaissance des risques sanitaires liés aux perturbateurs endocriniens, à l'utilisation des pesticides, aux nanomatériaux, aux radiofréquences, ou du bien-être animal comme l'illustrent les propos de la représentante du CIWF : « *Enfin pour nous le sujet du bien-être animal, mais pour les acteurs dont vous parlez il est important aussi je pense. Simplement leur rôle c'est de le minimiser et nous notre rôle c'est au contraire de lui donner une voix* ». Tandis que la seconde apparaît davantage chez les organisations professionnelles, visées d'une certaine manière à travers les problèmes dénoncés par les associations, comme l'UIPP, l'UIC ou les opérateurs téléphoniques qui cherchent, au contraire, à freiner cette reconnaissance, à opposer un principe d'innovation au principe de précaution <sup>18</sup>

J'aimerais vous parler des attentes des entreprises. On attend de ce comité qu'il ait une vision équilibrée, qu'il ne traite pas seulement des risques pour la santé et l'environnement, mais qu'il mette également

18. Le principe de précaution est formalisé lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992. La même année, il est introduit en droit communautaire par l'article 130 R § 2 du Traité de l'Union européenne signé à Maastricht en 1992 (art. 174 du Traité d'Amsterdam). En droit français, il est introduit par la loi 95-101 du 2 février 1995. Le principe de précaution est ensuite inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 et devient ainsi un principe constitutionnel. En contrepoint de ce relatif succès, le principe de précaution fait l'objet de critiques (voir l'appel d'Heidelberg en 1992), accusé notamment de freiner l'innovation. Ainsi, la *Commission Innovation* présidée par Anne Lauvergeon, mise en place par le président de la République le 18 avril 2013, plaide pour l'inscription d'un « principe d'innovation » dans la constitution française : *Commission INNOVATION, Un principe et sept ambitions pour l'innovation*, Paris, 2014. Cette revendication a été reprise dans une proposition de loi constitutionnelle « visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation » adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 (<http://www.senat.fr/leg/tas13-125.html>). Cette proposition fait également échos aux travaux menés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques : Jean-Yves LE DÉAUT et Bruno SIDO, *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, Paris : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2012 ; Jean-Yves LE DÉAUT et Bruno SIDO, *Le principe d'innovation. Compte rendu de l'audition publique du 5 juin 2014 et de la présentation des conclusions les 4 et 26 novembre 2014*, Paris : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2014.

en exergue les bénéfices apportés par les nanomatériaux. On souhaite une approche proportionnée et équilibrée.<sup>19</sup>

Cette opposition entre posture « offensive » et posture « défensive » se retrouve entre les syndicats salariés et patronaux ou entre les syndicats agricoles. Ainsi sur la question des nanomatériaux, un des représentants de la CFDT interviewés définit la position « tempérée » de son syndicat par opposition à celle « *de la concurrence syndicale nationale, entre autres la CGT, qui est dans une position de moratoire* » et la « *position caricaturale du MEDEF qui dit “arrêtez de vous inquiéter, il n’y a pas de problème”* ».

En fait, l’adoption d’une position « offensive » ou « défensive » peut être rattachée aux types d’acteurs représentés. Est-ce que l’organisation se fait le porte-parole de victimes potentielles ou avérées, que ce soient des êtres humains, des animaux ou des végétaux ? Ou, au contraire, est-ce que l’organisation représente des acteurs susceptibles d’être tenus responsables publiquement de l’existence de risques sanitaires et de victimes éventuelles ? Des positions qui peuvent par ailleurs évoluer en fonction des problèmes et être ambivalentes. C’est le cas notamment de certains syndicats agricoles ou organisations professionnelles qui peuvent, dans certaines situations, se faire les porte-parole de victimes (des éleveurs qui subissent des pertes de rendement du fait de l’exposition de leurs vaches aux radiofréquences ou l’exposition des esthéticiennes aux substances contenues dans les vernis à ongles) et, dans d’autres situations, prendre la défense de professions accusées d’exposer la population à certains risques sanitaires.

Si l’on prend les organisations aux positions les plus « tranchées », on observe des attitudes également différentes quant à l’implication dans le processus d’expertise. Les organisations professionnelles qui sont dans une position « défensive » prennent beaucoup de précautions pour manifester leur volonté de ne pas intervenir dans le processus d’expertise ou, plus exactement, dans l’évaluation des risques. Inversement, les associations mobilisées en vue de la reconnaissance d’un problème sanitaire et environnemental attendent davantage d’être impliquées dans le processus d’expertise ou, à minima, d’être reconnues en tant que détentrices de connaissances comme nous l’avons vu plus haut. Par exemple, le RES attend une plus grande intégration de l’« *expertise citoyenne* » par l’ANSES,

---

19. Intervention du représentant MEDEF et de l’UIC lors de la première réunion du comité de dialogue nanomatériaux, le 21 novembre 2012.

tandis que les représentantes de PRIARTEM et du collectif des électrosensibles de France, revenant sur la réunion du groupe de suivi des « programmes d’investigation exploratoires », ont manifesté leur lassitude d’être maintenu dans l’information en détournant les mots célèbres d’Arletty dans *Hôtel du Nord* :

[>PRIARTEM-1] : [...] Parce que le statut de cette réunion ! Parce que c’est quand même intéressant, en gros on te raconte que tu es là pour être informé ! Alors là . . .

[>PRIARTEM-2] : Informer ! Informer ! Est-ce que j’ai une tête d’informée ? [rires]

[>PRIARTEM-1] : Ça, ce n’est même pas possible je veux dire.

Ces différentes attitudes concernant le « respect » de l’indépendance de l’expertise doivent être mises en regard de l’organisation du processus de régulation des risques. Les travaux d’histoire et de sociologie des sciences ont montré en effet que les firmes de l’industrie chimique ont contribué à la définition des normes<sup>20</sup> et des modalités de l’expertise, à travers le financement de la recherche et l’activité de lobbying<sup>21</sup>. De plus, les entreprises et les organisations professionnelles ont un rôle central dans l’évaluation des risques puisqu’ils sont en mesure de contrôler l’accès aux données industrielles. On peut ainsi supposer que des organisations professionnelles, comme l’UIPP ou l’UIC, n’ont pas intérêt à ce que le processus de régulation, à travers l’ouverture des agences d’expertise à la société civile notamment, soit modifié et que cela remette en cause leur position favorable dans le jeu d’acteurs. Lâcher sur l’indépendance de l’expertise serait, pour ces organisations, prendre le risque de perdre les asymétries de prises dont elles bénéficient.

En effet, les prises<sup>22</sup> sont nécessaires à l’existence d’un pouvoir sur autrui, c’est-à-dire la possibilité « pour certains individus ou groupes d’agir sur d’autres individus ou groupes »<sup>23</sup>. Pour les parties prenantes, avoir prise sur l’ANSES ou,

20. Soraya BOUDIA, « From Threshold to Risk : Exposure to Low Doses of Radiation and Its Effects on Toxicants Regulation », in Soraya BOUDIA et JAS (eds.), *Toxicants, Health and Regulation since 1945*, Londres, Pickering & Chatto, 2013.

21. Sylvain LAURENS, *Sociologie des lobbys patronaux à Bruxelles*, Séminaire du GSPR, Paris, 21 mar. 2014.

22. CHATEAURAYNAUD, « L’emprise comme expérience », *op. cit.*

23. Michel CROZIER et Friedberg ERHARD, *L’acteur et le système, Les contraintes de l’action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 65. On retrouve ici l’élément constitutif de la notion « partie prenante » selon Freeman (voir 2, p. 31). Les interactions entre une organisation et ses parties prenantes supposeraient donc des rapports de pouvoir.

ce qui revient à peu près au même, sur les processus d'expertise et de gouvernance, c'est avoir la possibilité d'agir sur cette organisation et son activité. Néanmoins, dans ce jeu d'acteur, l'ANSES ne demeure pas passive. L'Agence veille elle-même à maintenir son indépendance et à éviter les situations d'emprise. De fait, certaines parties prenantes estiment qu'il est parfois nécessaire d'établir un rapport de force avec l'agence pour obtenir certaines revendications. Ces rapports de force peuvent générer à leur tour des situations conflictuelles. Lorsque les résultats de l'expertise semblent prolonger le « doute » sur l'existence d'un risque sanitaire comme l'illustre la réaction des associations siégeant dans le comité de dialogue « radiofréquences » à l'encontre des conclusions du rapport et de l'avis de l'ANSES relatifs à la mise à jour des connaissances sur les effets sanitaires des radiofréquences publiés en 2013 qui tendaient à relativiser les signaux d'alerte disséminés dans le rapport d'expertise. Au centre de ces conflits se joue la légitimité des acteurs et des causes.

### **3.2.3 La légitimation des acteurs et des causes**

La légitimité, définie comme ce au nom de quoi les acteurs sont en droit d'exercer une autorité, constitue donc un élément de prise. Par exemple, la légitimité des avis de l'ANSES est fondée sur le principe d'une expertise scientifique collective et indépendante, et ne peut s'imposer aux autres acteurs qu'à condition que ces principes soient respectés. Pour faire le lien avec la question de la reconnaissance abordée précédemment, les parties prenantes attendent d'être reconnues comme actrices du processus de définition des risques sanitaires et environnementaux au sein de l'ANSES au nom de la légitimité des intérêts, des valeurs, des causes, des principes qu'ils représentent. Toutefois cette reconnaissance n'est possible que si l'agence, de son côté, ne considère pas comme illégitimes ces intérêts, valeurs, causes, principes. Cette corrélation entre reconnaissance et légitimité illustre le caractère relationnel du pouvoir<sup>24</sup>. Si la légitimité d'un acteur lui donne le pouvoir d'obtenir une reconnaissance de la part d'autrui, réciproquement il accorde à autrui le contre-pouvoir de le reconnaître ou non, pouvoir qui dépend lui-même de la légitimité de cet autrui. Ainsi, l'ANSES constitue une instance de légitimation des causes et des acteurs dans le champ

---

24. *Ibid.*, p. 65.

de la santé et de l'environnement, parce que ces acteurs reconnaissent l'agence comme une autorité épistémique légitime<sup>25</sup>.

Dans les entretiens, cette question de la légitimité revient fréquemment, que ce soit pour parler de la sienne ou de celle des autres. Cette légitimité est établie selon les trois critères définis par Sandrine Rui<sup>26</sup> : le niveau de compétence, le degré de représentativité et la nature des intérêts défendus. Par exemple, la représentante du CIWF estime que son organisation a un rôle à jouer en termes d'expertise. Tandis que les organisations professionnelles mettent en avant le poids économique des entreprises qu'ils représentent pour justifier leur légitimité à peser sur le débat, grâce notamment au droit de saisir l'ANSES. De leur côté, les représentants des syndicats de salariés établissent leur légitimité sur le fait qu'ils appartiennent à une organisation syndicale représentative<sup>27</sup> et qu'ils tirent leur mandat d'élections.

[>CFTC] : *Alors après qu'est-ce qu'une partie prenante. Ce n'est pas la même chose que l'ouverture au public. L'ouverture aux parties prenantes ça limite le débat, puisque le citoyen est représenté par des corps intermédiaires. Et donc du coup on n'est pas sûr que tout le monde soit représenté et que toutes les parties prenantes soient réellement représentées. C'est déjà un premier point à poser, parce que c'est important dans la structure du débat qui va s'organiser, même si la volonté de l'ANSES est d'ouvrir le plus largement possible. C'est ce qui permet de voir des associations dont la représentativité en termes de parties prenantes est largement discutable. Vous savez que pour ce qui concerne les organisations de salariés et plus*

- 
25. En vertu de la transitivité de la légitimité, on comprend alors les stratégies « un pied dehors, un pied dedans » qui permettent de ne pas subir de plein fouet les conséquences d'une crise de légitimité de l'institution
26. Sandrine Rui, « L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en oeuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement », thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, jan. 2001 ; Sandrine Rui, *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Collin, 2004.
27. Les représentants de syndicats de salariés siégeant au CA et dans les COT appartiennent aux organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel (la CGT, la CFDT, FO, la CFE-CGC et la CFDT). Depuis la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, sont considérées comme représentatives au niveau national, les organisations syndicales qui : « sont représentatives à la fois dans des branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services » ; « qui ont recueilli au moins 8 % des suffrages exprimés résultant de l'addition au niveau national et interprofessionnel des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux comités d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, quel que soit le nombre de votants, des suffrages exprimés au scrutin concernant les entreprises de moins de onze salariés ainsi que des suffrages exprimés aux élections des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture. »

*récemment pour les organisations patronales, la représentativité est mesurée. Ce qui fait que toutes ne sont pas conviées.*

[>Coop de France] : *Je pense que c'est ça le point le plus important, la possibilité de saisir. Si vous nous dites que les règles sont strictes, que seuls les membres du CA peuvent saisir, alors on réfléchira à être au CA... Mais s'il y a une autre voie intermédiaire, qui est "vous êtes représentatifs, parce que dans la filière alimentaire..." , parce que voilà les chiffres parlent d'eux-mêmes : 40 % des entreprises [de l'agroalimentaire] représentées.*

Toutefois, une relation de pouvoir suppose une asymétrie entre les acteurs (A est plus fort que B), les prises doivent être asymétriques. Sans cela, on se retrouve face à un rapport de force équilibré où aucun acteur ne « domine » l'autre, c'est-à-dire qu'il n'a aucune « chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé »<sup>28</sup>. Dans notre cas, il ne suffit pas d'apparaître comme légitime aux yeux de l'ANSES, encore faut-il être plus légitime que les autres parties prenantes. De fait, en exposant les éléments qui fondent leur légitimité, les acteurs se positionnent dans le même temps par rapport aux autres participants<sup>29</sup>. Lorsque les représentants de l'UIPP attendent que l'ANSES prenne aussi en compte les bénéfiques des produits phytosanitaires, ils appuient cette attente sur le fait qu'ils représentent des intérêts économiques et agronomiques qui sont aussi légitimes que les inquiétudes sanitaires et environnementales des associations : « *La question de la représentativité se pose parce que si on parle des associations environnementales qui sont autour de la table, c'est légitime qu'elles y soient, que l'ANSES apporte des éléments d'éclairage c'est tout à fait normal, mais il ne faut pas occulter que, derrière, ces produits-là ont une utilité pour une activité économique agricole.* ». Lorsque les représentants de syndicats salariés évoquent leur représentativité, ils remettent en question celle des associations et en même temps leur légitimité. Dans les extraits précédents, quand l'un des représentants décrit Coop de France comme « *étant relativement indépendante* », il fait implicitement référence au désintérêt supposé des associations pour le point de vue économique<sup>30</sup>. Le représentant de Coop de France répondait ici à une question

28. WEBER, *Economie et société t.1, op. cit.*, p. 95–96.

29. FOURNIAU, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *op. cit.* ; RUI, *La démocratie en débat, op. cit.*

30. Il est également intéressant de voir comment il distingue l'« économie », qui répondrait à un intérêt général, du « commerce », qui correspondrait davantage à un intérêt particulier immédiat.

que nous avons posée concernant la distinction entre « partie prenante » et « porteur d'intérêt » en faisant référence à la remarque faite par le représentant de la CGPME lors d'une séance du Conseil d'administration. Il pointait du doigt deux choses : Le fait que, selon lui, toute partie prenante est un porteur d'intérêt ; le fait que les conflits d'intérêts ne sont pas seulement d'ordre économique, mais sont aussi « idéologiques ». Ce faisant, il met sur le même plan les organisations professionnelles, qui portent des intérêts économiques, et les associations, qui portent des intérêts idéologiques. Il devient alors plus difficile de disqualifier les premières, sans disqualifier les secondes.

La question de la légitimité est intimement liée à celle de la hiérarchisation des problèmes et des thématiques. D'une part, le statut de parties prenantes de l'ANSES et la légitimité de siéger dans différentes instances, notamment les instances de gouvernance, dépendent des liens entretenus par les organisations avec les orientations thématiques de l'agence, comme l'illustre une question posée par le représentant de la CFTC au cours d'un entretien : « *Si l'ANSES n'avait pas dans son champ le travail, est-ce que les organisations de salariés seraient parties prenantes ?* » Selon lui, du point de vue des syndicats de salariés, la réponse est oui, mais il n'est pas certain que l'ANSES répondrait la même chose. D'autre part la prise en compte d'une thématique dans les orientations de l'ANSES n'est pas le seul enjeu. Les rapports de force concernent également la hiérarchie des thématiques et des différents problèmes à l'intérieur de ces thématiques. Par exemple, selon le représentant de la CFTC, lors des débats qui ont lieu dans le cadre de la préfiguration de l'ANSES, les syndicats étaient opposés à la réunification de l'AFSSA et de l'AFSSET de peur que les questions de santé au travail disparaissent sous les nombreuses autres thématiques<sup>31</sup>. De la légitimité des acteurs, et donc de leur capacité à convaincre l'ANSES de prendre en compte leurs intérêts, leur cause, leurs arguments, dépend ainsi la hiérarchie des problèmes dans le programme de travail de l'agence et dans l'espace public *in fine*. Toute la question est de définir les principes qui régissent cette légitimité (celle des acteurs et celle des problèmes). Les représentants de l'UIPP estiment par exemple qu'il serait intéressant « *de mettre en rapport l'importance des différents risques et le temps qui leur est accordé. Autrement dit, est-ce que le temps passé sur les phytos correspond au risque "réel" qu'ils représentent ?* » De même, les représentants de Coop de France

---

31. Une peur qui s'est révélée en partie infondée selon ce représentant

estiment que l'apiculture ou le bien-être animal prennent une place trop importante dans le COT Santé et alimentation animale par rapport aux enjeux qu'ils représentent pour la filière. Cette importance prendrait notamment la forme d'une surreprésentation des ONG par rapport aux professionnels.

[>Coop de France] : Pour participer au COT santé, bien-être maintenant... alors bien-être à la demande des ONG, hein, il faut être clair... et alimentation animale est un COT où on ne parle plus de santé, on ne parle plus d'alimentation animale, on ne parle plus que de bien-être [...] Aujourd'hui [par rapport à l'AFSSA] on a rouvert, mais surtout aux ONG, c'est très bien, mais elles sont très représentées et par contre les représentants des organisations professionnelles, même quand elles sont directement concernées, elles sont très minoritaires [...] Quand on est sur un COT santé et alimentation animale, où il y a cinq... trois ou quatre représentants de l'apiculture, il y a une certaine disproportion par rapport aux enjeux de l'élevage en général.

Dans les faits, on compte 9 organisations professionnelles ayant participé au moins une fois au COT Bien-être, santé et alimentation animale, contre 6 associations (figure 3.2, p. 79). Par ailleurs, les organisations professionnelles ont participé plus fréquemment aux réunions puisqu'elles sont 8 à avoir été présentes à plus de 6 réunions sur 11, alors que les associations ne sont que deux (figure 3.3, p. 79). On peut donc difficilement parler d'une présence majoritaire des associations. Toutefois, que les représentants de Coop de France le pensent montre qu'ils sentent leur position dans le jeu d'acteurs et d'arguments remise en question, et que les espaces de discussion au sein de l'ANSES sont perçus comme des lieux de construction des asymétries de prise entre les acteurs<sup>32</sup>.

---

32. CHATEAURAYNAUD, « L'emprise comme expérience », *op. cit.*

### 3.2. Agir sur la régulation des risques

Figure 3.2 – Composition du COT Santé et bien-être animal.

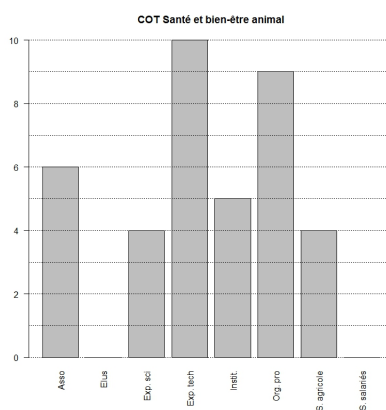
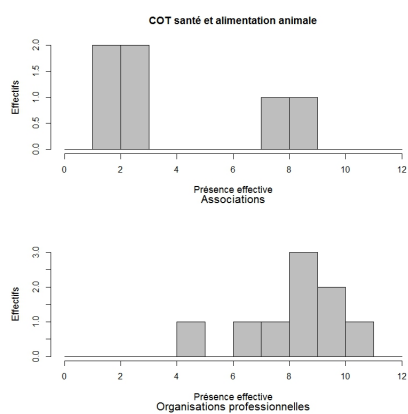


Figure 3.3 – La présence au COT Santé et bien-être animal.



### **3.2.4 Objectiver les problématiques sanitaires et environnementales**

Les instances participatives de l'ANSES ne répondent pas seulement au problème de gouvernance d'une institution publique, elles ouvrent de nouveaux forums de discussion sur les risques sanitaires liés à l'environnement. Ce qui importe dans les COT et les comités de dialogue, ce n'est pas seulement de peser sur l'orientation de l'agence, mais aussi de clarifier des débats qui se poursuivent dans l'espace public ou d'autres arènes de la régulation des risques. Ainsi, pour l'un des représentants de la CFDT, le CA de l'ANSES est particulier, car c'est l'un des seuls lieux où il y a véritablement des débats. Une particularité qui tient selon lui à la pluralité des acteurs qui y siègent.

*[>CFDT] : Ce qui est relativement intéressant dans ce CA, c'est qu'il y a de vrais débats, contrairement à ceux que j'ai vus, notamment celui de l'INRA où on représente le personnel, on est très peu nombreux, et puis il y a autant de représentants des ministères et le reste est composé de gens de la FNSEA et ses dérivés. À l'ANSES c'est très différent, comme il y a des associations qui vont de FNE à Robin des bois, et puis il y a des patrons d'un côté, donc il y a de vrais débats entre les gens pour faire avancer et il faut se positionner par rapport à d'autres personnes.*

le représentant de Générations futures constate qu'il y a « un glissement entre ces réunions de l'ANSES » et les réunions qui ont lieu dans les ministères, que « c'est un peu le même tour de table et que l'on ne peut pas monter de cloison hermétique entre ces réunions de l'ANSES qui seraient complètement hors-sol et ça [i.e. les réunions plus opérationnelles avec les ministères] ». Dès lors, si les dispositifs mis en place par l'ANSES ont rarement des effets opérationnels immédiats, ils permettent d'objectiver des problématiques et des enjeux communs, entre les associations ou entre les associations et l'ANSES, qui pourront ensuite être défendus collectivement face aux ministères. Le représentant de Générations futures donne l'exemple de l'« alliance » des associations et de l'ANSES qui a permis de mettre en retrait les propositions du ministère de la Santé au profit du ministère de l'Écologie et d'obtenir l'adoption d'une Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Or, selon lui, cette alliance a été rendue possible en partie grâce aux discussions qui ont lieu dans les espaces de discussion mis en place par l'ANSES.

On le voit sur la SNPE, car là aussi c'est les mêmes acteurs pour certaines parties, et là on a clairement fait bouger les lignes. On a obtenu la SNPE qui a été publiée par Ségolène Royal. Parce que ce qui était proposé par le ministère de la Santé, ça ne valait pas un sou. On a pilonné ce truc, jusqu'à ce que le ministère de la Santé se mette en retrait et autour de la table il y avait le DER [Directeur de l'évaluation des risques] de l'ANSES qui était là, il y avait pas mal de gens de l'ANSES. Encore une fois, c'est plus un lieu où il y a des décisions, mais vous savez il y a un glissement entre les réunions de l'Anses et ces réunions [...] Il y a une continuité, les jeux d'acteurs, les alliances, les idées vont être les mêmes... Tout ça on va le retrouver. D'ailleurs je n'avais jamais pensé ce truc-là de cette manière, c'est votre questionnement qui m'y aide, que finalement on est sur des trucs un peu périphériques, mais clairement on retrouve le bénéfice de ce qu'on a pu mettre en œuvre, discuter avec l'Anses dans ces réunions-là notamment. C'est là qu'on voit qu'il y a une unité des associations dans ces moments-là, même si on a pas toujours préparé, parce que les problématiques ont été objectivées et donc on va se retrouver sur les forts enjeux.

Le représentant de Générations futures est le seul parmi les personnes interviewées à définir aussi clairement la portée des instances de l'ANSES. On retrouve toutefois ce « glissement » dans le cas du COT santé travail notamment. En effet dans les réunions de cette instance que nous avons observées, la discussion du programme cède vite la place à la reprise de débats qui ont lieu au sein des comités de l'ANACT par exemple et d'autres instances paritaires qui caractérisent le domaine de la santé au travail.

### **3.3 Une logique d'apprentissage et d'attachement**

Pour porter, représenter une cause ou des intérêts dans une instance de dialogue, il faut savoir comment faire. Or, plusieurs représentants interviewés nous ont fait part de la perplexité qu'ils ont éprouvée devant la complexité de l'ANSES, son fonctionnement, son rôle dans le processus de régulation des risques sanitaires et environnementaux. Par exemple, la représentante du CIWF reconnaît qu'ils ont eu besoin d'un peu de temps pour saisir les rouages de l'ANSES, l'organisation de l'expertise ou quelle était leur place dans les COT. De même, la représentante de l'UPA estime qu'une certaine sensibilisation au travail de l'ANSES est

nécessaire pour saisir les effets qu'il peut avoir sur les domaines qui concernent l'organisation. Notre hypothèse est que le degré de compréhension agit en retour sur la capacité des parties prenantes à avoir prise sur l'agence.

[>CIWF] : Je me souviens que la responsable du développement des relations avec les parties prenantes nous a expliqué, ce qui nous avait paru très très compliqué, le système des groupes d'experts, des comités d'orientation, enfin... La première chose, c'était juste : "on comprend rien !" pour tout vous dire. Ensuite on a essayé de comprendre notamment quand on a rencontré, enfin cette première rencontre... l'évaluation [audition] avec la directrice de l'unité d'évaluation des risques relatifs à la santé et au bien-être des animaux notamment, on a essayé de mieux comprendre dans quel cadre on pouvait s'insérer, dans quel cadre on avait notre place.

[>UPA] : Si je veux m'inscrire sur le site de l'ANSES, avoir de la veille, etc. je peux l'avoir comme tout le monde. En revanche, de faire cette démarche-là c'est qu'on est déjà sensibilisé au travail de l'ANSES et qu'on sait ce qu'on peut y trouver. [...] Parce que pour en avoir discuté hier avec ma suppléante, elle qui m'a dit : "ça a l'air bien l'ANSES, mais il faudra que tu m'expliques parce que je ne sais pas trop." Et donc là on a typiquement quelqu'un qui finalement sait que ça existe, parce qu'elle a quelqu'un qui est titulaire et elle est suppléante, mais qui finalement ne sait pas ce qu'elle peut trouver dedans, elle ne sait pas à quoi ça peut servir, ni quoi que ce soit.

Dans les entretiens, le niveau de familiarité avec l'ANSES se reflète notamment dans la capacité à individualiser les instances participatives de l'agence dans le paysage français des procédures d'inclusion des parties prenantes. Autrement dit, lorsque les acteurs montrent un certain éloignement par rapport à l'ANSES, il leur est difficile de parler des instances de gouvernance avec précision et ont tendance à monter en généralité en décrivant leur expérience générale des dispositifs participatifs. Par exemple, l'un des deux représentants de l'UNAF n'avait jamais participé au CA, ni aux COT, ni aux comités de dialogue et ramenait systématiquement l'entretien sur la question de la séparation, en termes d'acteurs, entre le champ de la santé, dans lequel il se situait, et celui de la santé environnementale.

### 3.3.1 Savoir faire preuve de justesse

Outre la compréhension de l'institution en tant que telle, nous supposons que l'engagement des parties prenantes dans les instances participatives est aussi conditionné par leur capacité, réelle ou supposée, à participer avec justesse au débat<sup>33</sup>. Dans un article au titre évocateur, « Jouer les bons citoyens »<sup>34</sup>, Julien Talpin décrit les différentes « grammaires » que les citoyens engagés dans des budgets participatifs doivent suivre pour que leurs arguments soient audibles pour les autres membres de l'assemblée. En l'occurrence, dans le cas du budget participatif de Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, un des deux dispositifs que l'auteur a étudié, le « bon citoyen » est celui qui est capable de s'exprimer dans le cadre de l'« intérêt général » en abandonnant toutes références à un problème personnel ou du moins « en montrant que ce problème personnel concerne tout le monde »<sup>35</sup>. Dans le cas du budget participatif du 11<sup>e</sup> arrondissement de Rome, pour être recevable, l'énoncé d'un problème personnel doit s'inscrire dans une proposition de solution concrète et techniquement valide. Dans le cas contraire, les membres de l'auditoire, en particulier les « participants les plus inclus »<sup>36</sup> ne manquent pas de manifester leur désapprobation à l'égard de ce que dit l'orateur ou la manière dont il le dit. Selon Mathieu Berger, les citoyens doivent ainsi faire preuve de justesse « topique », « participationnelle » et « langagière », ce qui a souvent pour effet d'écarter les populations les moins dotées en capital culturel de la démocratie participative.

Dans notre cas, le point discriminant est la nécessité pour les acteurs de faire preuve d'une « justesse topique »<sup>37</sup>, c'est-à-dire d'être capable d'intervenir, de réagir dans le cadre du débat, de ne pas être « hors sujet ». Cette « justesse topique » constitue une manifestation de la compétence des participants, critère essentiel pour être et se sentir légitime à prendre part au débat. Dès lors, ne pas faire

33. Mathieu BERGER, « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des engagements profanes », *Tracé*, n° 15, 2008, p. 191–208.

34. Julien TALPIN, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, 2006, p. 11–31.

35. *Ibid.*, p. 22.

36. Alice MAZEAUD et Julien TALPIN, « Participer pour quoi faire ?, Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, p. 357–374, Dans le cas des budgets participatifs, les participants les plus inclus sont les élus et, dans une moindre mesure, les « habitués ».

37. BERGER, « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des engagements profanes », *op. cit.*

preuve de justesse topique, c'est prendre le risque de perdre sa légitimité. D'où le souci des représentants d'être assistés par un « expert », lorsque leur organisation en a les moyens, ou de se répartir entre les comités en fonction de leur domaine de compétence afin de comprendre ce qui est dit sur le plan scientifique et technique et d'en saisir les enjeux. Pour les mêmes raisons, le sentiment de manquer de compétence et d'être incapable de respecter cette « justesse topique » conduit les acteurs à se retirer des discussions dont ils ne maîtrisent pas tous les tenants et aboutissants, à l'instar de la représentante de l'UNAF qui a du mal à trouver sa place dans les COT où les échanges deviennent de « *plus en plus techniques* » et montre une faible présence aux réunions <sup>38</sup>.

Outre les connaissances techniques ou scientifiques, la « justesse topique » suppose que les acteurs soient capables de replacer la discussion à laquelle ils assistent dans le prolongement des débats qui ont eu lieu dans d'autres endroits et à d'autres moments. Ainsi les discussions au sein des comités de dialogue et des COT renvoient parfois à des sujets qui ont été traités lors de réunions passées.

L'objet de notre intervention vise à mettre en relief les questions clefs que nous nous sommes posées en lien avec les aspects sanitaires des nanomatériaux dans l'alimentation. Certaines de ces questions ont déjà été soulevées, voire partiellement traitées par l'AFSSA ou l'AFSSET en 2009-2010 - nous l'avons vu en 2011. [AVICENN, réunion du comité de dialogue nanomatériaux et santé du 13 juin 2013]

Non, mais on avait déjà abordé cela l'autre jour. [Expert, réunion du comité de dialogue radiofréquences et santé du 12 février 2013]

S'agissant de la saisine "Champs électromagnétiques et extrêmement basses fréquences", sur lesquelles nous avons déjà discuté au mois de mai, le rendu est prévu pour début 2015. [UERSABA, réunion du COT Santé et alimentation animale du 17 octobre 2014]

Autre domaine sur lequel je vais être bref puisque nous en avons déjà parlé lors du COT de mai : nous avons été saisis par nos tutelles sur la définition des denrées périssables. [UERAL, réunion du COT alimentation du 17 octobre 2014]

Dans le cadre des instances de concertation, ces références au passé sont inté-

---

38. Entre 2010 et 2015, elle n'a participé qu'à deux réunions du COT santé environnement et une réunion du COT alimentation

ressantes, car elles témoignent de l'existence d'échanges qui s'inscrivent dans la durée. En revanche, cela rend plus difficile le suivi des débats pour des représentants d'organisation qui ont intégré tardivement les instances de gouvernance ou qui n'ont pas les moyens de participer régulièrement aux réunions. D'autant plus que les participants peuvent renvoyer à des discussions qui ont eu lieu à l'extérieur de l'ANSES. C'est ce qui est arrivé à la représentante de l'UPA lorsqu'elle a assisté au COT santé-travail de l'automne 2015 et qu'elle s'est retrouvée au milieu d'une réunion poursuivant des discussions qui avaient eu lieu ailleurs.

Cette « justesse topique » concerne aussi la formulation des saisines. Ainsi, la représentante de l'UNAF aimerait saisir l'ANSES, mais elle ne sait pas « *comment l'interroger* ». Elle a essayé une fois, mais elle n'est pas allée jusqu'au bout, car on lui aurait répondu que le sujet n'entrait pas dans les compétences de l'agence. Il semble alors que la possession de relations à l'intérieur de l'agence facilite l'usage du pouvoir de saisine, ainsi le représentant de l'UFC-Que Choisir confirme qu'il est « *de bon ton de contacter l'ANSES avant de la saisir formellement* ». Au-delà de sa fonction diplomatique, cette prise de contact permet à l'organisation désireuse de saisir l'agence de se concerter avec les agents de l'ANSES sur la question qui sera posée, de s'aligner éventuellement sur les orientations à venir et de connaître les règles de mise en forme des saisines afin d'augmenter leurs chances d'être pris en compte. La possibilité de mobiliser un réseau de relation au sein de l'ANSES est d'ailleurs une des caractéristiques qui distingue les acteurs interviewés qui avaient une vision plutôt claire du fonctionnement de l'agence de ceux qui en avaient une vision plus floue. Elle constitue en ce sens un véritable « différentiel de prise »<sup>39</sup>, en permettant d'avoir des informations supplémentaires en dehors des COT ou des comités de dialogues, d'approfondir la discussion sur des sujets spécifiques ou d'obtenir des réunions avec la direction générale de l'ANSES. Une des représentantes de FNE désespère ainsi de ne pas « *avoir de liens directs, de personne contact à l'ANSES* » à qui elle pourrait adresser ses questions.

Ces liens se construisent à travers la présence aux réunions comme l'indique la représentante de l'UPA : « *Comme j'y suis depuis longtemps et que les personnes ne changent pas tout le temps, ça crée un climat relationnel et quand on a besoin d'une*

39. CHATEAURAYNAUD, « L'emprise comme expérience », *op. cit.*, Le recrutement d'un ancien agent de la direction d'évaluation des risques de l'ANSES par l'ANIA illustre l'importance pour les parties prenantes d'avoir accès à des personnes qui connaissent de l'intérieur le fonctionnement de l'agence.

*info...* ». Comme l'illustre l'extrait d'entretien avec la représentante du CIWF ci-dessus (voir p. 82), les auditions sont également des moments privilégiés pour mieux cerner l'ANSES, les gens qui y travaillent et se faire connaître. En retour, ces relations donnent un sens supplémentaire aux instances de gouvernance ou d'information en les inscrivant dans un processus dialogique. On vient voir au COT ou aux réunions de restitution ce qui a été retenu de l'audition ou de la dernière réunion avec la direction générale et ce qui pourra faire l'objet d'une rencontre future. Nous voyons ainsi apparaître un autre facteur d'attachement des parties prenantes aux instances participatives de l'ANSES : le développement d'une dynamique de travail collective entre les parties prenantes et l'ANSES pour résoudre un problème.

### **3.3.2 Émergence de dynamiques de travail collectives**

Une telle dynamique d'enquête peut d'abord être illustrée par le cas des représentants qui circulent entre les différentes instances participatives et les différents événements organisés par l'ANSES (colloques scientifiques, journées d'informations, consultation). Ainsi, leur engagement dans les activités de l'agence ne s'explique plus uniquement par la défense d'intérêts spécifiques. Il résulte d'un processus itératif dans lequel chaque réunion apporte des informations permettant de réduire un doute<sup>40</sup>, mais fait également surgir de nouvelles interrogations.

La deuxième forme que prend cette dynamique d'enquête est celle de la « collaboration » entre l'agence et une organisation sur un projet spécifique. La procédure de validation des guides de bonnes pratiques d'hygiène<sup>41</sup> par exemple comprend par exemple une phase d'évaluation scientifique conduite par l'ANSES des documents. Ensuite, sur la base de ses différents Comités d'experts spécialisés, l'agence fait des recommandations qui devront être prises en compte par les rédacteurs du guide avant la validation par l'administration. Les représentants de la CGAD ont travaillé avec l'ANSES pour faciliter la discussion avec les experts qui connaissent surtout les procédés de fabrication industriels selon la représen-

40. Charles Sanders PEIRCE, « Comment se fixe la croyance », *Revue philosophique de France et de l'étranger*, vol. 6, 1878, p. 553–569.

41. Ces guides sont rédigés par les branches professionnelles de l'agroalimentaire, comme la CGAD qui représente la branche « alimentation en détail » au sein de l'UPA.

### 3.3. Une logique d'apprentissage et d'attachement

tante de l'UPA et faire en sorte que les recommandations soient adaptées aux méthodes artisanales. La représentante de l'UPA, qui est en faite une salariée de la CGAD, poursuit en parlant d'« *exemples précis de personnes* » à qui elle peut « *envoyer un mail, téléphoner* » et ainsi échanger sur des sujets divers, comme la refonte du site internet, son ergonomie et, selon elle, « *toutes ces choses permettent d'avoir une relation entre l'ANSES et les parties prenantes, même si ce n'est pas sur de gros sujets avec des prises de position* ». De même, Coop de France travaille avec l'ANSES à travers la plate-forme d'épidémiosurveillance et la « *mise à disposition d'un vétérinaire à mi-temps qui travaille dans les locaux de l'ANSES* ». Tandis que les représentants de la FP2E siègent parfois dans les comités de suivi de projets menés par les laboratoires de l'ANSES. Ils ont par exemple été contactés par l'ANSES et le laboratoire d'hydrologie de Nancy pour « *travailler sur le montage d'une thèse* » :

[>FP2E, représentant n° 1] : *Alors sinon on a des relations interpersonnelles avec les gens de l'ANSES, là on est en train de travailler sur le montage d'une thèse avec l'ANSES et le laboratoire de NANCY. À leur demande d'ailleurs.*

[>FP2E, représentant n° 2] : *Oui il se trouve qu'on a un équipement analytique et surtout une expérience qui les intéresse parce qu'ils ont acquis le même appareil, mais un peu après nous donc ils sont intéressés de travailler avec nous pour échanger et acquérir une expérience plus rapidement. Et c'est sur un sujet d'intérêt commun puisque c'est sur les sous-produits de pesticides. Là il s'agit d'identifier ensemble une définition de ce que c'est un métabolite pertinent. Et le fait qu'on puisse travailler avec eux, c'est bien pour nous aussi parce que nous sommes confrontés au problème [...] et ça permettra d'accélérer les choses et la prise en compte de nos problèmes professionnels par l'ANSES.*

Dans le cas des associations interviewées, seule la représentante du WECF fait allusion à un travail mené en collaboration avec l'ANSES, à travers les liens entre le projet Nesting et le site internet de l'agence et la mise en place de journées de formation à destination des animatrices en santé environnement de l'association. Enfin, des collaborations peuvent aussi se mettre en place entre différents collègues. Par exemple, les représentants de la CFDT travaillent avec les délégués du personnel de l'ANSES qui sont également membres de la CFDT pour veiller à ce que le programme de travail n'aille pas à l'encontre des conditions de travail des agents.

[>CFDT] : *Il ne faut pas être en contradiction les uns avec les autres, c'est une certitude, donc effectivement là je travaille beaucoup avec Jocelyne Tachet, qui est administratrice représentante du personnel [de l'ANSES] de la CFDT. Je travaille régulièrement avec elle, je la vois pour les préparations de CA par téléphone ou sur place, soit de temps en temps au sein de la fédération agroalimentaire puisqu'on est dans la même fédération. Parce qu'on peut trouver très bien le plan de travail annoncé par l'agence parce qu'il est intéressant, mais se rendre compte en fait qu'il est absolument inapplicable vu la taille du personnel, les moyens qui baissent etc. Donc là il faut vraiment qu'on instruisse [avec la représentante du personnel] de façon commune les dossiers.*

La troisième forme correspond aux dynamiques dialogiques que l'on rencontre principalement dans les comités de dialogue. En effet, à la différence des COT qui agrègent des problématiques différentes, parfois concurrentes, les comités de dialogue réunissent différents acteurs concernés par un sujet commun, mais ayant des points de vue *a priori* divergents, en vue de produire une réflexion collective qui pourra aider l'agence à orienter son programme de travail ou définir des appels à projets de recherche. L'idée d'une dynamique collective revient d'ailleurs à plusieurs reprises dans les comptes-rendus de réunions des comités de dialogue. Les acteurs parlent de « *travail collectif* », de « *travail collectif de réflexion* », de « *réflexion collective* », d'« *apprentissage collectif* » ou encore de « *lecture partagée* ».

*« Nous allons mettre cette année énormément d'informations sur la table qui devront ensuite nous permettre collectivement – vous savez que nous discutons aussi de notre programme de travail dans le cadre de nos comités d'orientation thématiques et l'instance de dialogue est aussi faite pour cela. Il y a un **travail collectif de réflexion** sur la base de cette palette d'informations : comment va-t-on rebondir par la suite et essayer d'orienter les travaux de l'agence pour les prochaines années ? »* [ANSES, réunion du comité de dialogue nanomatériaux du 13 juin 2013]

*« Nous sommes ravis de voir que des points importants sont déjà dans le viseur de ce **travail collectif**. »* [Association SERA, réunion du comité de dialogue radiofréquences et santé du 17 novembre 2011]

*« Nous proposons d'inclure dans notre calendrier les **temps de réflexion collective** dont nous avons convenu, qui seraient portés par l'agence, tous thèmes confondus. »* [Présidente du comité de dialogue radiofréquences et santé, réunion du 2 décembre 2014]

### 3.3. Une logique d'apprentissage et d'attachement

*« Par votre présence , votre voix fait porter à notre connaissance les éléments d'interrogation ou des données , des observations utiles et pertinentes pour nos travaux. En même temps, vous vous trouverez en situation privilégiée d'accès à l'information [...] Un travail **apprentissage collectif** existe et l'on fait le pari qu'il est mutuellement avantageux. » [ANSES, réunion du comité de dialogue nanomatériaux du 21 novembre 2012]*

*« Il est important que l'ANSES joue un rôle dans la diffusion des connaissances et qu'une **lecture partagée** de l'état des connaissances soit faite. » [Orange, réunion du comité de dialogue radiofréquences et santé du 30 janvier 2012]*

Dans le cas du comité de dialogue radiofréquences et santé, cette dynamique collective de travail a pris une forme particulière. Elle a donné lieu à la création d'un comité de suivi des programmes d'investigation exploratoires (PIE) dont l'objet et le cahier des charges sont co-construit avec les parties prenantes du comité de dialogue. Cette initiative est en partie le résultat d'un travail de réflexion mené à l'issue des trois premières années de fonctionnement du comité de dialogue radiofréquences et de la « crise » qui a eu lieu en 2014 lorsque les associations ont refusé de poursuivre la réunion en l'absence du président du comité. L'objectif de ces PIE est de financer des répliques d'études ou des projets scientifiques sur des aspects peu étudiés dans le domaine des effets sanitaires des radiofréquences. Les parties prenantes siégeant dans le comité de suivi participent à la définition du cahier des charges de l'étude et observent son bon déroulement. La création de ce comité de suivi des PIE montre que l'ouverture de l'agence aux parties prenantes est un processus dynamique, qui évolue en même temps que se transforment les jeux d'acteurs.

#### 3.3.3 Les trois cercles d'engagement

La mobilisation des appuis acquis à travers les différentes modalités de participation pour ensuite construire des prises sur le processus de régulation des risques suppose tout de même un engagement dans la durée. Si les discussions à l'ANSES peuvent avoir des effets sur l'orientation d'une « stratégie nationale » menée sous l'égide d'un des ministères de tutelle par exemple, ceux-ci se situent généralement sur les bords et sont le résultat d'une synergie entre différents es-

paces, discrets ou publics<sup>42</sup>. Les acteurs doivent donc être capables de circuler entre les réunions à l'ANSES, aux ministères et dans d'autres institutions, pour pouvoir ensuite opérer des rapprochements entre les arguments, les acteurs et repérer les épreuves et les points de basculement. Cette circulation est tout autant « physique » qu'« intellectuelle ». Elle pose donc des contraintes matérielles et cognitives : les parties prenantes doivent ainsi avoir les moyens de mobiliser des acteurs avec du temps pour suivre les réunions et les compétences nécessaires pour comprendre aussi bien les enjeux scientifiques que politiques. Cela vaut aussi pour les différentes démarches participatives au sein de l'agence.

Il n'est pas nécessaire d'être « spécialiste » pour comprendre ce qui se joue dans les réunions. Le développement d'une « méta-expertise »<sup>43</sup> peut suffire pour saisir les enjeux globaux. Néanmoins, cette compréhension globale reposant en partie sur des connaissances tacites, elle implique de participer aux différents moments qui rythment la relation entre les parties prenantes et l'ANSES. La construction de prises passe par une dynamique d'enquête qui amène les acteurs à circuler entre les démarches d'information, de consultation et de concertation et à créer des « attachements » cognitifs (aux travaux de l'ANSES) et relationnels (aux agents de l'ANSES). Ainsi, il apparaît que les acteurs les plus « aptes » à identifier la portée de leur contribution et le rôle central de l'agence dans le champ de la santé et de l'environnement sont également ceux qui participent aussi bien aux réunions d'information qu'aux instances de gouvernance ou aux auditions qui ont lieu pendant l'expertise. En effet, les journées d'information offrent les appuis pour suivre les discussions dans les COT et comprendre le déroulement d'une expertise, la participation aux instances de gouvernance permet de suivre le travail de l'agence, tandis que l'implication dans le processus d'expertise renforce les liens avec les agents de l'ANSES.

Les parties prenantes forment alors trois cercles. Le premier cercle est formé par les parties prenantes qui ont un rapport distendu à l'agence du fait de la marginalité (réelle ou supposée) des problèmes qu'elles représentent dans les orientations de l'ANSES. À l'opposé on distingue les parties prenantes fortement intégrées, présentes dans les différents lieux et moments de participation à l'agence,

---

42. GILBERT et HENRY, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *op. cit.*

43. Harry COLLINS et Robert EVANS, *Rethinking Expertise*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.



concernées par les thématiques centrales de l'agence et qui ont les ressources pour participer activement. Par ressources, il faut non seulement entendre les ressources matérielles et humaines, mais aussi les ressources « intellectuelles » nécessaires pour pouvoir faire preuve de justesse topique et se sentir légitime à participer, ainsi que les ressources « relationnelles », ces deux types de ressources permettant de contre-balancer les contraintes liées aux premières. Entre les deux, on trouve le cercle des parties prenantes qui ne sont pas à proprement parler marginales, car elles portent des causes ou représentent des secteurs d'activité centraux dans le champ des problèmes sanitaires et environnementaux, mais qui ne font pas partie des acteurs centraux en raison d'un manque de ressources pour s'engager de manière plus importante.

La liste des parties prenantes composant les différents cercles n'est pas fixe, des modifications dans le jeu d'acteurs pouvant influencer le degré de marginalisation ou d'inclusion des acteurs. C'est vrai en particulier pour les parties prenantes situées dans le deuxième cercle et qui peuvent basculer dans le cercle central ou le cercle marginal, mais ça l'est aussi pour les acteurs centraux ou marginaux. Ces basculements peuvent être la conséquence d'une modification de la hiérarchie des problèmes dans l'espace public, dans les orientations de l'ANSES ou au sein de l'organisation elle-même. Ainsi, le transfert des AMM à l'ANSES a renforcé l'intérêt des représentants de la FNAB dans la mesure où l'agence sera également amenée à se prononcer sur les produits phytosanitaires utilisés en agriculture biologique. Ces bouleversements peuvent aussi être la conséquence de changements dans les organisations. Le remplacement d'un représentant est une opportunité par exemple pour relancer une dynamique de travail qui s'était essouffée. La représentante de l'UPA se félicite d'avoir une nouvelle suppléante qui non seulement est spécialisée en santé travail, mais s'est montrée concernée par le travail de l'agence. En revanche, le départ d'un représentant signifie aussi le départ d'une expertise qui nécessitera un travail de reconstruction s'il n'y a pas eu de transmission des connaissances techniques et du « capital social ».

[>CFDT1] : *On va être confronté aussi à un renouvellement militant et notamment au sein de l'institution [l'ANSES] et François l'a dit très très bien, c'est que la technicité des dossiers est vertigineuse. C'est-à-dire que si on veut être partie prenante, si on veut bien défendre l'intérêt des salariés, on doit maîtriser les dossiers qui nous sont proposés dans les COT. Et effectivement la technicité acquise par les militants qui siègent au sein des*

### 3.3. Une logique d'apprentissage et d'attachement

*COT, elle n'est pas simple à transmettre.*

[>CFDT2] : *Je pense qu'il faut avoir une expérience de plusieurs années pour comprendre certains sujets. Le nouveau qui arrive, il reprend tout à zéro.*

[>CFDT1] : *C'est vrai que le bât blesse sur la transmission. Après c'est vrai que mon prédécesseur était médecin du travail. Forcément, il avait une dextérité et une compréhension facilitées.*

D'ailleurs, il apparaît que la transmission est d'autant plus difficile que l'ancien représentant constituait une « personnalité » centrale au sein des instances de gouvernance de l'ANSES, dans le champ de la santé et de l'environnement ou dans l'organisation. Il semble par exemple qu'Henri Forest, qui est le « prédécesseur » cité dans l'entretien ci-dessus, canalisait l'ensemble des relations avec les autres représentants CFDT investis sur les questions de santé-environnement et de santé au travail et impliqués dans les instances de l'ANSES, sans que ces derniers se connaissent entre eux.

Dans ce processus, l'ANSES joue bien entendu un rôle important puisqu'à travers ses actions, elle peut faciliter l'intégration de certaines organisations grâce aux démarches d'information. Le risque est que les démarches d'information destinées à aider les parties prenantes à « monter en compétence » bénéficient d'abord à celles qui sont déjà intégrées et disposent de compétences fortes, creusant l'écart entre le premier cercle et les deux autres. La difficulté de l'exercice consiste à trouver le juste équilibre entre la conservation d'une perméabilité permettant à de nouveaux acteurs de s'engager dans les lieux et les moments de la participation et la création d'un noyau relativement stable de parties prenantes (associations, organisations professionnelles, syndicats) avec lesquelles l'ANSES peut tisser des liens privilégiés en raison de leur activisme au sein de l'agence et dans le champ de la santé et de l'environnement, et sur lesquelles elle pourra s'appuyer en vue d'actions tournées vers le public ou, pourquoi pas, les ministères de tutelle.



# CONCLUSION

Les analyses proposées dans les trois chapitres sont issues d'une enquête mêlant des données documentaires sur la composition et le fonctionnement des dispositifs participatifs créés par l'ANSES, des données quantitatives sur la participation des parties prenantes aux instances de gouvernance ou aux auditions, ainsi que des données qualitatives sur l'expérience de ces parties prenantes relative à leur implication dans les processus de gouvernance et d'expertise. Si ces données ont rendu possibles les analyses, elles en constituent également les limites. On notera ainsi la difficulté d'accéder aux acteurs peu présents dans les instances (une difficulté qui illustre leur détachement par rapport à l'ANSES), lesquels auraient probablement exprimé un autre point de vue sur les démarches participatives de l'agence.

Au-delà des difficultés inhérentes à une enquête en sociologie, la principale limite correspond à « l'entrée » que nous avons choisie pour sélectionner les personnes interrogées. Nous avons en effet centré l'échantillon des entretiens sur les acteurs présents uniquement dans les instances de gouvernance (CA, COT, Comités de dialogue). Ce choix s'explique par le fait que les listes d'émargement des organisations présentes lors des réunions de ces instances étaient les seules données disponibles au moment de l'échantillonnage. Inversement, il n'existait aucune liste exhaustive des personnes auditionnées. Par ailleurs, les acteurs participant aux auditions ne sont pas nécessairement ceux qui siègent dans les instances de gouvernance ou les comités de dialogue. Il y a deux raisons à cela. Premièrement, les organisations sont différentes. On a vu en effet que 23 % des auditions de parties prenantes recensées ont impliqué des organisations engagées dans le processus de gouvernance. Cela s'explique en partie par le fait que les experts auditionnent davantage les entreprises que les organisations professionnelles. Deuxièmement, au sein d'une même organisation, les représentants auditionnés et les représentants siégeant au CA, dans les COT ou les comités de dialogue sont souvent différents, suivant d'une certaine manière une division du travail entre science et politique. Par conséquent, les acteurs interviewés étaient relativement étrangers au processus d'expertise de l'ANSES et nous avons eu peu de données réellement exploitables pour analyser les effets de l'implication des

parties prenantes sur l'expertise. Pour cela, il aurait été nécessaire de suivre le cheminement d'une expertise, à partir d'une saisine, et d'observer comment la consultation des parties prenantes modifie le processus d'évaluation des risques et ses résultats. Enfin, l'appréhension des effets de l'implication des parties prenantes sur le processus de gouvernance a été limitée, car ces acteurs ne maîtrisent pas la portée de ce qu'ils disent en réunion. Cette maîtrise est le fait des agents de l'ANSES. Ce sont eux qui décident en dernière instance de retenir ou non l'avis des parties prenantes sans nécessairement leur expliciter les raisons de ce choix. En toute logique, un travail complémentaire d'entretiens avec les agents de l'ANSES et les experts serait donc nécessaire pour approfondir l'analyse des effets de l'ouverture de l'agence aux parties prenantes sur les processus de gouvernance et d'expertise. Malgré ces limites, des éléments intéressants ont pu être observés.

Le premier constat important que l'on peut faire est que ces cinq années d'ouverture de l'ANSES n'ont pas remis en cause l'intérêt de cette démarche auprès des parties prenantes ni au sein de l'agence. On a même le sentiment<sup>44</sup> que ces cinq années ont renforcé l'intérêt d'une ouverture puisque les actions pour impliquer les parties prenantes continuent de se développer. Ces actions répondent par ailleurs aux engagements de la *charte de l'ouverture de l'expertise à la société* (ci-après : la charte). En effet, les signataires de la charte se sont engagés à :

- « accompagner les acteurs de la société dans l'acquisition des compétences nécessaires à leur implication et à prendre en compte leur contribution dans le processus d'évaluation » ;
- « mettre en partage les connaissances scientifiques disponibles, mais aussi les incertitudes, les ignorances, les questionnements et les controverses » ;
- « accroître la transparence de nos travaux en rendant dès que possible leur résultat final et les méthodes mises en œuvre pour les obtenir »

Or nous avons montré que les modalités d'implication des parties prenantes dans les activités de l'agence s'articulent autour de trois démarches : une démarche d'information, une démarche de consultation et une démarche de concertation. On note d'ailleurs que les démarches participatives mises en œuvre par l'agence vont au-delà des engagements cités ci-dessus. Si l'information et la consul-

---

44. Il s'agit en effet davantage d'une impression ressentie au cours des mois passés au sein de l'agence que d'un fait vérifié.

tation des parties prenantes sont au centre de la charte, la concertation, telle qu'on l'a définie dans le premier chapitre (voir la section 1.2.2, p. 27), n'en fait pas partie.

## **Le cube de la participation à l'ANSES**

Ces démarches sont plus ou moins présentes suivant les dispositifs, mais elles ne sont pas exclusives et ne correspondent pas exactement aux différents dispositifs mis en place. Si la démarche d'information domine logiquement les dispositifs de restitution et d'information des résultats de l'expertise, ces dispositifs laissent ouverte la possibilité d'une démarche consultative. De même, les instances de gouvernance s'inscrivent dans une démarche de concertation (définition du programme de travail, des orientations stratégiques), mais les démarches d'information et de consultation font également partie de l'activité de ces instances. Dans la pratique, elles sont même prépondérantes. Ainsi, les trois démarches d'information, de consultation et de concertation s'inscrivent dans une démarche participative globale.

Dès lors, il nous semble important d'insister sur le fait que ces trois démarches ne peuvent être hiérarchisées sur une échelle de la participation<sup>45</sup>. Elles doivent être considérées comme différents lieux et moments d'interaction entre l'ANSES et les parties prenantes, que ce soit entre plusieurs instances ou au sein d'une même instance. C'est d'ailleurs l'articulation de ces trois démarches qui donne un sens à l'engagement des parties prenantes. En effet, les acteurs participent aux différentes instances pour contribuer au processus de définition des risques sanitaires et environnementaux, mais aussi pour suivre l'actualité scientifique, connaître les positions des différents acteurs ou bénéficier d'une reconnaissance en tant que détenteurs d'une expertise sur un sujet donné. Autrement dit, information, consultation et concertation forment les trois dimensions du « cube de l'ouverture de l'expertise » à l'ANSES.

---

45. ARNSTEIN, « A ladder of citizen participation », *op. cit.*

Tableau 3.2 – Le cube de la participation.

	Information	Consultation	Concertation
Statut des parties prenantes	auditeurs	Détenteurs de savoirs	Représentants d'une cause
Direction de l'interaction	descendante	ascendante	symétrique
Visée de la participation	Éducation Justification	Information Argumentation	Dialogue Décision

## Insiders et outsiders

L'analyse de la composition du CA, des COT et des comités de dialogues, de la participation aux auditions et de la présence des organisations aux réunions des comités nous a montré que les parties prenantes de l'ANSES se répartissent en deux groupes au moins (figure 2.7, p. 49) selon leur degré d'implication dans le fonctionnement de l'ANSES. Il n'est pas nécessaire d'être « spécialiste » pour comprendre ce qui se joue dans les réunions. Néanmoins, cette compréhension globale reposant en partie sur des connaissances tacites, elle implique de participer aux différents moments qui rythment la relation entre les parties prenantes et l'ANSES. Aussi les acteurs les plus « aptes » à identifier la portée de leur contribution et le rôle central de l'agence dans le champ de la santé et de l'environnement sont-ils également ceux qui participent aussi bien aux réunions d'information qu'aux instances de gouvernance ou aux auditions qui ont lieu pendant l'expertise.

Ainsi, les associations, les organisations professionnelles et les syndicats occupent une position centrale lorsqu'ils se retrouvent dans plusieurs comités, dont le conseil d'administration, qu'ils ont une certaine ancienneté et participent régulièrement aux réunions de l'ANSES. D'autres organisations apparaissent moins « intégrées », dans la mesure où elles participent à un ou deux comités maximum, sont peu présentes aux réunions ou ont intégré récemment les instances de participation. La distinction entre organisations jouant un rôle central et organisations plus marginales semble pouvoir s'appliquer également aux instances telles le du CA et les COT « santé-environnement », « alimentation » et « santé-travail » dont

la transversalité des thématiques auxquelles contribuent des acteurs eux-mêmes centraux explique leur centralité. Cette structuration en insiders et outsiders fait écho à la typologie de Mitchell, Agel et Wood (évoquée p. 32) qui distingue les « parties prenantes définitives » et les « parties prenantes latentes ».

## **Une portée de leur participation mal maîtrisée par les parties prenantes**

Un autre constat ressort de l'analyse des entretiens : c'est le flou qui entoure la portée des contributions des parties prenantes. Les acteurs interviewés n'ont effectivement pas su décrire les effets produits par les discussions au sein des instances de gouvernance ou lors des auditions sur les processus d'expertise et de gouvernance. L'absence de compte rendu sur les éléments proposés par les parties prenantes et qui ont été retenus contribue à rendre difficilement perceptibles les effets de la participation. Ce flou est alors perçu comme un manque d'influence qui tient au poids important des ministères de tutelle et la mise en discussion tardive des programmes de travail, laissant peu de place aux parties prenantes pour ajouter des choses.

Nous avons constaté également que ce scepticisme affiché par les acteurs à l'égard de la portée des instances participatives sur le fonctionnement de l'ANSES est contrebalancé par le rôle qu'ils accordent à l'agence dans le processus de régulation des risques. Bien sûr, compte tenu du principe de la séparation de l'évaluation scientifique et la gestion politique des risques, les acteurs sont conscients que ce n'est pas à l'agence que se jouent les décisions en matière de gestion. Néanmoins, la frontière entre les deux sphères (scientifique et politique) n'est pas hermétique. L'expertise, sur la base d'une évaluation scientifique, a vocation à orienter l'action politique comme l'illustrent les recommandations rédigées par l'ANSES à l'issue du processus d'expertise. Inversement, le politique a une influence sur l'expertise dans la mesure où elle contribue au cadrage de l'expertise à travers les saisines par exemple. C'est ce qui fait dire à la représentante du CIWF que le poids de l'agence est plutôt décisionnel que scientifique et que le caractère indépendant de son expertise est parfois limité par une rédaction de saisine biaisée politiquement.

[>Question ?] : *Et ce poids important, c'est un poids en termes scientifiques ?*

[>CIWF] : *Oui, scientifique ou décisionnel... J'ai toujours du mal à savoir dans quelle mesure l'ANSES apporte un avis scientifique. Elle s'appuie sur des études scientifiques pour ensuite donner un avis. Mais l'avis lui-même je ne lui mettrais pas si facilement que ça le sceau d'avis scientifique.*

[>Question ?] : *Ce serait quoi ? Plutôt un appui à la décision ?*

[>CIWF] : *Oui je le vois plus comme ça et un appui à une décision qui a déjà été déterminée parfois.*

## **Un échange entre légitimité épistémique et reconnaissance sociale**

C'est ce pont qu'établit l'agence entre évaluation et décision qui donne du sens à sa démarche participative pour les parties prenantes. On le voit par exemple dans le cas du comité de dialogue sur les nanomatériaux où son « essoufflement » s'explique en partie par l'absence d'engagement politique au niveau de l'État dans lesquelles le comité pourrait s'inscrire, au contraire des perturbateurs endocriniens où l'action réglementaire définit un horizon aux discussions qui ont lieu au sein de l'agence. L'agence représentant une autorité épistémique dont les avis auront un effet sur la régulation des risques, il est primordial de pouvoir participer au travail d'objectivation des problématiques sanitaires et environnementales. L'enjeu n'est pas tellement de peser sur un programme de travail déjà conséquent et globalement satisfaisant, mais de construire des prises sur des jeux d'acteurs ou d'éviter d'en perdre. Cet enjeu apparaît notamment dans les entretiens réalisés avec des représentants d'organisations professionnelles qui perçoivent que l'ouverture aux parties prenantes, donc aussi aux associations, est susceptible de remettre en cause leur emprise sur la définition des risques. Dès lors, ne pas être parties prenantes de l'ANSES, c'est perdre des appuis pour avoir une voix qui compte dans le processus de gestion des risques sanitaires et environnementaux.

Les instances participatives sont donc pour les parties prenantes des lieux d'*empowerement*. Les représentants d'organisations professionnelles, d'associations, de syndicats de salariés et de syndicats agricoles y trouvent les ressources pour construire leurs capacités d'agir dans le champ des risques sanitaires et environnementaux. Ces capacités tiennent autant aux connaissances qu'ils ac-

quière en fréquentant les COT, comités de dialogues, les réunions de restitution ou les séminaires dédiés à la méthodologie de l'expertise et la communication de l'agence, qu'à la position qu'ils obtiennent dans le jeu d'acteurs.

## Les trois cercles d'engagement

Cet *empowerement* suppose une certaine « expertise » tant sur le plan scientifique que sur le plan social et politique<sup>46</sup>. Ainsi, la capacité des acteurs à appréhender la portée des avis de l'ANSES sur la connaissance des risques sanitaires, la réglementation ou les procédés de fabrication de tel ou tel produit influence leur engagement au sein des instances participatives. On note logiquement que les représentants interviewés qui ont montré une plus grande facilité à parler de leur participation aux activités de l'ANSES et de ses effets sont aussi ceux qui manifestent une plus grande expérience du « jeu politique » relatif aux risques sanitaires et environnementaux. L'acquisition des savoirs tacites nécessite en effet une immersion dans un milieu, un groupe social. Plus cette immersion est longue, plus l'incorporation de ces savoirs sera robuste<sup>47</sup>. Ce « différentiel » d'expertise se traduit notamment par la formation de « cercles » de parties prenantes impliquées à des degrés différents.

Les parties prenantes forment alors trois cercles. Le premier cercle est formé par les parties prenantes qui ont un rapport distendu à l'agence du fait de la marginalité (réelle ou supposée) des problèmes qu'elles représentent dans les orientations de l'ANSES. À l'opposé on distingue les parties prenantes fortement intégrées, présentes dans les différents lieux et moments de participation à l'agence, concernées par les thématiques centrales de l'agence et qui ont les ressources pour participer activement. Par ressources, il faut non seulement entendre les ressources matérielles et humaines, mais aussi les ressources « intellectuelles » nécessaires pour pouvoir faire preuve de justesse topique et se sentir légitime à

---

46. Au sens d'une connaissance des normes, explicites et implicites, qui régissent les interactions sociales au sein d'un champ particulier. Le type d'expertise évoqué ici peut se rapprocher des compétences qui interviennent dans le « sens des convenances », le « sens du placement » ou le « sens politique », Pierre BOURDIEU, *La distinction, critique social du jugement*, Paris, Les éditions de minuit, 1979, 93-94 (sens du placement), 466 (sens politique). Voir également, Pierre BOURDIEU, « La représentation politique, Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n° 1, 1981, p. 3-24.

47. COLLINS et EVANS, *Rethinking Expertise*, *op. cit.*, p. 23-24.

participer, ainsi que les ressources « relationnelles », ces deux types de ressources permettant de contre-balancer les contraintes liées aux premières. Entre les deux, on trouve le cercle des parties prenantes qui ne sont pas à proprement parler marginales, car elles portent des causes ou représentent des secteurs d'activité centraux dans le champ des problèmes sanitaires et environnementaux, mais qui ne font pas partie des acteurs centraux en raison d'un manque de ressources pour s'engager de manière plus importante.

Il semblerait donc que l'ouverture de l'expertise à la société de manière générale et aux parties prenantes en particulier profite d'abord aux acteurs centraux. Suivant le fameux « effet Mathieu », les acteurs centraux, déjà détenteurs de connaissances scientifiques et de compétences en matière de délibération, sont plus à même de se saisir des outils créés par l'ANSES pour aider les parties prenantes à monter en compétence. Nous rejoignons ici Louis Simard<sup>48</sup> qui montre que l'apprentissage est un amplificateur des ressources des acteurs. Ainsi, les maîtres d'ouvrage bénéficient plus que les autres des effets d'apprentissage liés au processus participatif. Toutefois nous insistons sur le fait que la position des acteurs n'est pas figée une fois pour toutes. Cela tient en partie à la dynamique des problèmes sanitaires et environnementaux qui peut modifier la hiérarchie des causes et des acteurs qui les portent. À travers son travail de veille, l'ANSES joue bien entendu un rôle central dans cette dynamique en identifiant les problématiques émergentes ou en définissant les sujets prioritaires. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'arrivée des associations de protection du bien-être animal correspond aussi à la volonté de l'agence de mettre sur le même plan les questions de santé et de bien-être animal. Par ailleurs, mis à part le CA, les instances participatives de l'ANSES sont théoriquement ouvertes à toute organisation justifiant un minimum de liens avec une ou plusieurs thématiques traitées par l'agence. Le nombre et la diversité des organisations ayant participé au moins une fois à un COT ou un comité de dialogue témoignent de cette ouverture.

L'ouverture de l'agence aux parties prenantes ouvre donc un espace de rééqu-

---

48. Louis SIMARD, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public », in Louis SIMARD et al. (eds.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises), 2005, p. 119–131 ; Louis SIMARD et Jean-Michel FOURNIAU, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Martine REVEL et al. (eds.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte (Recherches), 2007, p. 318–331.

librage ou du moins de redéfinition des asymétries. Cette ouverture laisse la possibilité à de « nouveaux entrants » de s'engager dans une dynamique dialogique avec les agents de l'ANSES et les autres parties prenantes. Cependant une telle dynamique suppose que l'engagement puisse être maintenu dans la durée. Le dialogue avec les parties prenantes ne se limite pas aux instances participatives. D'ailleurs, les agents de l'ANSES continuent d'interagir avec les parties prenantes au-delà des réunions des COT, des comités de dialogues, des auditions. En retour, pour les parties prenantes qui bénéficient de ces interactions, elles facilitent leur circulation entre les trois démarches, dont on a montré qu'elle fondait le sens de la participation aux activités de l'agence. En ce sens, une plus grande formalisation des dispositifs n'est probablement pas souhaitable. Celle-ci risquerait en effet d'accroître le « coût d'entrée » dans le cube de la participation de l'ANSES et de renforcer les asymétries entre *insiders* et les *outsiders*. L'enjeu pour l'ANSES est de faire en sorte que les « nouvelles parties prenantes » bénéficient d'appuis qui faciliteront l'apprentissage des savoirs et des savoir-faire. L'enjeu est de maintenir un processus dialogique suffisamment ouvert pour que l'agence reste en capacité de se saisir des questions sanitaires émergentes ou à la marge de l'espace public.



## BIBLIOGRAPHIE

- AFSSET, *Avis relatif à la proposition de valeurs guides de qualité d'air intérieur pour le tétrachloroéthylène*, rapp. tech., Maison-Alfort, 2010-01-18.
- ANSES, *Contrat d'objectifs et de performance 2012-2015*, Paris, 2012.
- ANSES, *Notes de cadrage sur la méthodologie de l'expertise collective à l'ANSES*, version 2, 2012.
- *Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses*, version 2, 2012.
- ARENDRT, Hannah, *La crise de la culture*, Paris, Gallimard, 1972.
- ARNSTEIN, Sherry R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 26, 1969, p. 216–233.
- ASSOCIATION FRANÇAISE POUR L'INFORMATION SCIENTIFIQUE, « Une lettre adressée à l'ANSES, L'idéologie n'a pas sa place dans l'expertise publique », *Science et pseudo-sciences*, n° 308, avr. 2014, URL : <http://www.pseudo-sciences.org/spip.php?article2278>.
- BARBIER, Rémi et LARRUE, Corinne, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n° 1, 2011, p. 67–104.
- BERGER, Mathieu, « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des engagements profanes », *Tracé*, n° 15, 2008, p. 191–208.
- BLONDIAUX, Loïc et SINTOMER, Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002 : *Démocratie et délibération*.
- BLUMER, Herbert, « Social problems as collective behavior », *Social Problems*, vol. 18, n° 3, 1971, p. 298–306.
- BONNAFOUS-BOUCHER, Maria et RENDTORFF, Jacob Dahl, *La théorie des parties prenantes*, Paris, La Découverte (Repères), 2013.
- BOUDIA, Soraya, « From Threshold to Risk : Exposure to Low Doses of Radiation and Its Effects on Toxicants Regulation », in BOUDIA, Soraya et JAS (eds.), *Toxicants, Health and Regulation since 1945*, Londres, Pickering & Chatto, 2013.
- BOURDIEU, Pierre, *La distinction, critique social du jugement*, Paris, Les éditions de minuit, 1979.
- « La représentation politique, Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n° 1, 1981, p. 3–24.

## BIBLIOGRAPHIE

- CHATEAURAYNAUD, Francis, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XLV-136, 2007, p. 129–148.
- *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Petra (Pragmatisme), 2011.
- « L'emprise comme expérience », *SociologieS*, fév. 2015.
- CHIAPPINI, Laura et DÉLERY, Laure, *Evaluation des risques sanitaires associés aux émissions de tétrachloroéthylène par trois installations françaises de nettoyage à sec*, rapp. tech., Paris : INERIS, 2008.
- COLLINS, Harry et EVANS, Robert, *Rethinking Expertise*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES, *Compte-rendu du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques*, Procès verbal, Paris, 26 juin 2012, URL : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5\\_CSPRT\\_260612\\_approuv\\_membres.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5_CSPRT_260612_approuv_membres.pdf).
- CROZIER, Michel et ERHARD, Friedberg, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- DEWEY, John, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, 2010.
- FOURNAU, Jean-Michel, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, 2007.
- FREEMAN, R. Edward, *Strategic Management : a Stakeholder Approach*, Boston, Pitman Publishing, 1984.
- FUNG, Archon, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, 2006, p. 66–75.
- GILBERT, Claude et HENRY, Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, 2012, p. 35–59.
- GUSFIELD, Joseph R., *The Culture of Public Problems, Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
- HILGARTNER, Stephen et BOSK, Charles L., « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American journal of sociology*, vol. 94, n° 1, 1988, p. 53–78.

- HONNETH, Axel, « Visibilité et invisibilité. Sur l'épistémologie de la "reconnaissance" », *Revue du MAUSS*, vol. 23, n° 1, 2004, p. 137–151.
- IMPROVING RISK ANALYSIS APPROACHES USED BY THE US EPA, Committee on, *Science and Decisions : Advancing Risk Assessment*, Washington, D.C., National Academies Press, 2009.
- INNOVATION, Commission, *Un principe et sept ambitions pour l'innovation*, Paris, 2014.
- INSTITUTIONAL MEANS FOR ASSESSMENT OF RISKS TO PUBLIC HEALTH, Committee on the, *Risk Assessment in the Federal Government : Managing the Process*, Washington, D.C., National Academies Press, 1983.
- LAURENS, Sylvain, *Sociologie des lobbys patronaux à Bruxelles*, Séminaire du GSPR, Paris, 21 mar. 2014.
- LE DÉAUT, Jean-Yves et SIDO, Bruno, *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, Paris : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2012.
- *Le principe d'innovation. Compte rendu de l'audition publique du 5 juin 2014 et de la présentation des conclusions les 4 et 26 novembre 2014*, Paris : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2014.
- MAZEAUD, Alice et TALPIN, Julien, « Participer pour quoi faire ?, Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, vol. 1, n° 3, 2010, p. 357–374.
- MCCARTHY, John D. et ZALD, Mayer N., « Resource mobilization and social movements : A partial theory », *American journal of sociology*, vol. 82, n° 6, mai 1977, p. 1212–1241.
- MITCHELL, Ronald K., AGLE, Bradley R. et WOOD, Donna J., « Toward a Theory of stakeholder Identification and Salience : Defining the principle of Who and What Really Counts », *The Academy of Management Review*, vol. 22, n° 4, 1997, p. 853–886.
- PEIRCE, Charles Sanders, « Comment se fixe la croyance », *Revue philosophique de France et de l'étranger*, vol. 6, 1878, p. 553–569.
- RENN, Ortwin, *White Paper on risk governance : Towards and integrative approach*, rapp. tech., International Risk Governance Council, 2005.

## BIBLIOGRAPHIE

- ROWE, Gene et FEWER, Lynn J., « Public participation Methods : A Framework for Evaluation », *Science, Technology, and Human Values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 3–29.
- RUI, Sandrine, « L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en oeuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement », thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, jan. 2001.
- *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.
- SIMARD, Louis, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public », in SIMARD, Louis et al. (eds.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises), 2005, p. 119–131.
- SIMARD, Louis et FOURNIAU, Jean-Michel, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in REVEL, Martine et al. (eds.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte (Recherches), 2007, p. 318–331.
- SINTOMER, Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques*, n° 3, 2008, p. 115–133.
- TALPIN, Julien, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, 2006, p. 11–31.
- TOUZARD, Hubert, « Consultation, concertation, négociation », *Négociations*, vol. no 5, n° 1, 2006, p. 67–74.
- VERGRIETTE, Benoit, « L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'ANSES », *Hermès, La Revue*, vol. 3, n° 64, 2012.
- WEBER, Max, *Economie et société t.1*, Paris, Plon (Agora).

# **Annexes**



# LA GRILLE D'ENTRETIEN

**Présentation :** je suis Aymeric Luneau, docteur en sociologie. J'ai soutenu ma thèse en mars 2015, sous la direction de Francis Chateauraynaud, directeur d'étude à l'EHESS et directeur du GSPR. Ma thèse s'intitule : *Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales. Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité chimique.*

Aujourd'hui, je suis employé par le CNRS pour le compte du GIS « Participation du public, décision, démocratie participative » dans le cadre d'une « convention de recherche et développement » signée avec l'Anses. En effet, l'Anses a décidé, dans son programme de travail 2015, de lancer une étude pour mieux appréhender l'apport qualitatif de l'ouverture de l'expertise à la société dans la perspective d'optimiser et de consolider la stratégie de l'Agence dans ce domaine.

Cette étude est réalisée sous la responsabilité scientifique de Jean-Michel Fourniau (chercheur au Laboratoire Dynamiques économiques et sociales des transports, DEST-IFSTTAR et directeur du GIS « Participation du public, décision, démocratie participative ») et conduite donc par moi.

Mon travail consiste à décrire et à analyser le fonctionnement des diverses modalités de participation mises en œuvre à l'Agence. Plus particulièrement, nous cherchons à comprendre les rapports que vous entretenez avec les différents dispositifs de participation existants à l'Anses.

1. Présentations des acteurs et de leur organisation.
  - Leurs fonctions dans l'organisation, ancienneté au sein de l'organisation et statut (salarié ou bénévole)
  - leurs engagements parallèles.
  - Parcours professionnels/militants et formations
  - « Missions » de l'organisation
2. Histoire des liens entre l'organisation et l'Anses : depuis quand ? Comment ? A quel sujet ? Des relations déjà existantes au temps de l'AFSSET ou de l'AFSSA ?
3. Comment percevez-vous votre rôle de « partie prenante » aux activités de l'Anses ? Comment contribuez-vous à ces activités ? Que vous « apporte » en retour cette participation ? ».

*La grille d'entretien*

4. Les raisons qui ont motivé et qui motivent l'organisation à participer aux comités de l'ANSES. Inversement, les contraintes qui rendent difficile cette participation ?
5. Comment votre participation à l'Anses a-t-elle modifié votre manière d'appréhender les problèmes de santé environnementale, d'alimentation, de santé animale, etc. ?
6. Les relations avez-vous avec les autres « parties prenantes » ?
7. Avez-vous des recommandations à faire ?

## LISTES DES ACTEURS INTERVIEWÉS

Le tableau ci-dessous donne liste des organisations interviewées pour les besoins de l'enquête. Il indique également le nombre de représentants présents lors de l'entretien.

<b>Organisation</b>	<b>Représentants interviewés</b>	<b>Collège</b>	<b>Secteur</b>
AFNUM	1	Organisation pro	Telephonie
ANIA	5	Organisation pro	Agroalimentaire
AVICENN	2	Association	Science.techno
Bouygues FFT Free Orange SFR	5	Organisation pro	Téléphonie
CFDT	6	Syndicat salarié	NA
CFTC	1	Syndicat salarié	NA
CGPME	1	Organisation pro	Syndicat patronal
CGT	2	Syndicat salarié	NA

Suite page suivante

*Listes des acteurs interviewés*

<b>Organisation</b>	<b>Représentants interviewés</b>	<b>Collège</b>	<b>Secteur</b>
CIWF	1	Association	Protection animale
CLCV	1	Association	Consommateur
CNAFC	1	Association	Consommateur
Collectif Vigilance Franklin	1	Association	Victimes
Coop de France	5	Organisation pro	Multisecteur
Coordination rurale	1	Syndicat agricole	NA
EHS Priartem	2	Association	Victimes Science.techno
FNAB	3	Organisation pro	Agroalimentaire
FNE	1	Association	Environnement
FO	1	Syndicat salarié	NA
FP2E	2	Organisation pro	Eau
FSC	2	Association	Science.techno
Génération futures	1	Association	Victimes

Suite page suivante

<b>Organisation</b>	<b>Représentants interviewés</b>	<b>Collège</b>	<b>Secteur</b>
CISS-Lien	1	Association	Malade
Phytovictimes	2	Association	Victimes
RES	1	Association	Santé.env
UFC-Que choisir	1	Association	Consommateur
UIC MEDEF	1	Organisation pro	Chimie Syndicat patronal
UIPP	2	Organisation pro	Chimie
UNAF	1	Association	Consommateur
UNApF	1	Syndicat agricole	NA
UPA	1	Organisation pro	Syndicat patronal
WECF	1	Association	Santé.env
Welfarm	1	Association	Protection animale

*Listes des acteurs interviewés*

**LES MODÈLES DE L'EXPERTISE DU NRC  
ET DU L'IRGC**

Figure 3.5 – Le processus de régulation des risque selon l'EPA (Committee on IMPROVING RISK ANALYSIS APPROACHES USED BY THE US EPA, *Science and Decisions : Advancing Risk Assessment*, Washington, D.C., National Academies Press, 2009, p. 11, 243).

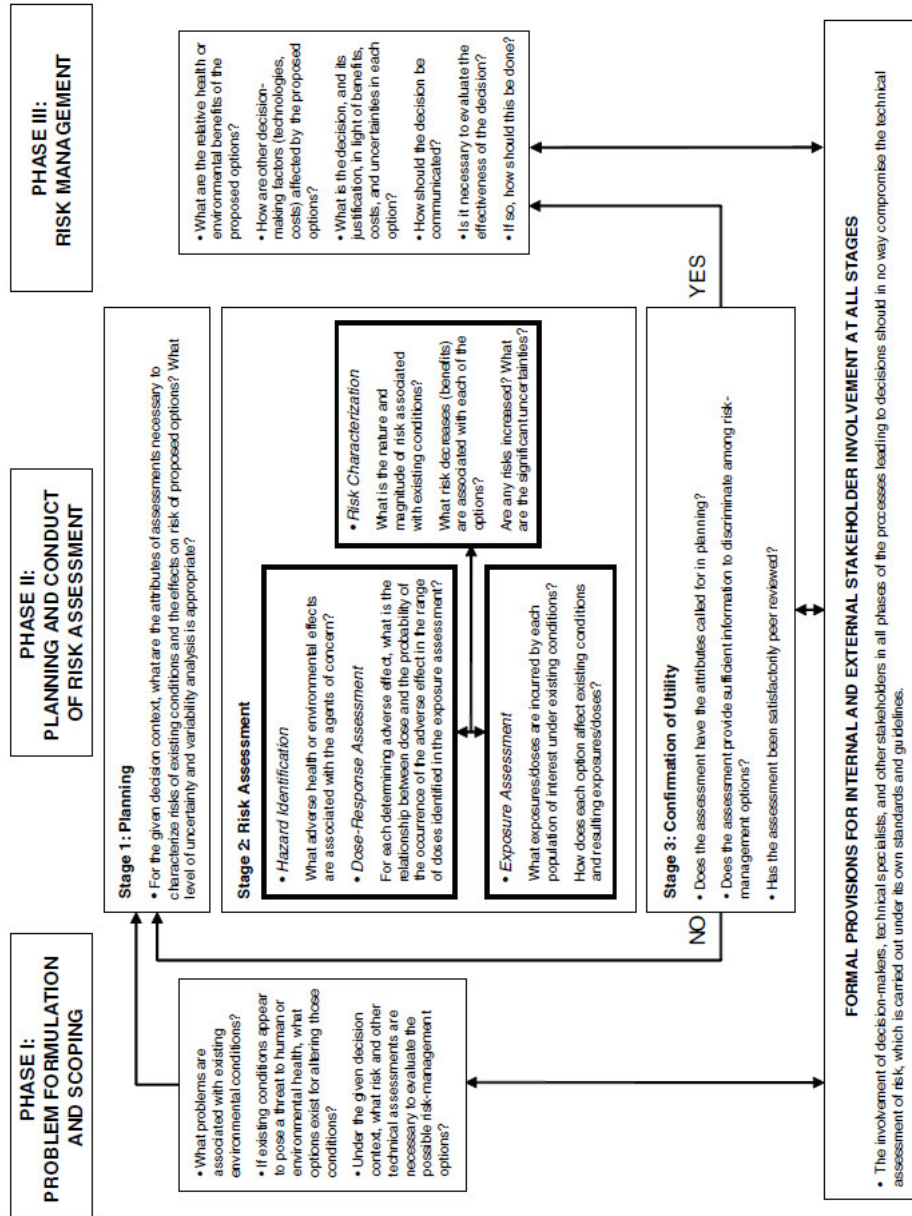


Figure 3.6 – Le modèle de la gouvernance du risque de l'IRGC (Ortwin RENN, *White Paper on risk governance : Towards and integrative approach*, rapp. tech., International Risk Governance Council, 2005, p. 13).

