

La définition des problèmes publics. Quelles perspectives de recherche ?

Atelier du 9^e Congrès de l'Association française de science politique
Toulouse 5-7 septembre 2007

Les risques collectifs sont-ils des problèmes publics comme les autres ? Réflexions autour d'une menace chimique en France

Jean-Noël JOUZEL
UMR PACTE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
Jean-Noel.Jouzel@upmf-grenoble.fr

Introduction

Au cours du dernier quart de siècle, les épisodes de publicisation de grandes menaces collectives, comme l'épidémie de sida ou la gestion des déchets nucléaires, se sont multipliés dans les pays occidentaux. Cette prolifération des risques visibles conduit à se demander comment certaines menaces peuvent devenir des problèmes publics, alors que d'autres demeurent discrètes. Les explications mécaniques mettant en avant le degré de dangerosité comme facteur causal de la notoriété des risques échouent sur de multiples contre-exemples historiques : l'amiante n'a ainsi donné lieu à un scandale de santé publique en France que plusieurs décennies après la découverte de son potentiel cancérigène. Pour comprendre comment les risques se publicisent, il faut donc les considérer, jusqu'à un certain point, comme des problèmes « comme les autres » : de nombreux travaux sociologiques et politologiques ont montré que la publicisation des problèmes sociaux ne va jamais de soi et dépend des rapports de force qui structurent les relations entre les acteurs intéressés par ces questions. Des questions aussi diverses que la condition des noirs aux Etats-Unis¹, l'alcool au volant² ou l'avortement³ n'ont été considérées publiquement comme des problèmes qu'après des médiations et des épisodes de mobilisation au cours desquels la « propriété du problème »⁴ a été revendiquée par certains acteurs et contestée par d'autres.

Cependant, depuis une vingtaine d'années, des travaux prenant appui sur la tradition interactionniste de recherche en sciences sociales ont mis en évidence la dimension cognitive des médiations qui permettent à un problème donné d'accéder à la notoriété. Cette littérature décrit les conflits autour des problèmes publics comme des luttes définitionnelles dont l'enjeu est de rendre apparent le caractère problématique – ou, à l'inverse, normal et sous contrôle – d'une situation donnée en en proposant un « cadrage »⁵ dans des espaces publics de discussion. Si l'accent mis sur la dimension cognitive des conflits autour des problèmes publics n'introduit pas de rupture majeure avec les approches plus anciennes qui insistent sur

¹ Cf. Edelman, M. (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

² Cf. Gusfield, J. R. (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.

³ Cf. Padioleau, J. G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France.

⁴ Cf. Gusfield, J. R., op. cit..

⁵ Cf. Benford, R. et Hunt, S. (2001), « Cadrages en conflit. Mouvements sociaux et problèmes sociaux », in Cefaï, D. et Trom, D. (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 163-194.

les ressources nécessaires pour publiciser un problème⁶, il conduit à nuancer le constat selon lequel les risques collectifs seraient des problèmes comme les autres. En effet, les luttes définitionnelles autour des menaces qui pèsent sur la collectivité ont ceci de particulier que les ressources cognitives y jouent un rôle essentiel, et peuvent autant inhiber que favoriser la transformation de ces menaces en problèmes publics. D'une part, les luttes définitionnelles autour des menaces collectives sont souvent marquées par une forte asymétrie des ressources cognitives. Le propriétaire légitime du problème est classiquement une instance administrative capable, jusqu'à un certain point, de « mettre en risque »⁷ la menace, c'est-à-dire d'en réduire le caractère incertain en rendant mesurables ses conséquences et ses probabilités de survenue. Cette capacité à mettre en risque la menace et à l'inscrire dans des « espaces de calcul »⁸ légitime fortement les choix en matière de prévention et de réparation, et fait par conséquent obstacle à la mise en débat de ces choix. Il est dès lors très difficile pour des acteurs « profanes » opposés au propriétaire légitime de la gestion du risque de présenter celui-ci publiquement comme un problème. Cependant, ces acteurs bénéficient d'une ressource que ne leur offrent que rarement les autres luttes définitionnelles autour des problèmes publics : ils peuvent éventuellement avoir *raison*. Même s'il leur est difficile et coûteux de passer du statut de profanes à celui de contre-experts et de délégitimer la prétention du gestionnaire du risque à « monopoliser les savoirs et l'information »⁹, ils ont là une opportunité de renverser les rapports de force *a priori* les plus déséquilibrés.

Autrement dit, la singularité des risques collectifs en tant que problèmes publics tiendrait au fait que les ressources cognitives y sont particulièrement décisives, dans un sens ou dans l'autre. De fait, les monographies consacrées depuis une dizaine d'années à des cas de conflit autour de risques collectifs font bien souvent apparaître des acteurs dont l'existence dépend de leur capacité à maîtriser des savoirs pertinents : des administrations prétendant maîtriser le risque, des experts prétendant être formels, des profanes prétendant à l'inverse qu'il existe une place pour la contre-expertise. Les exigences de justification qui pèsent sur ces acteurs semblent alors si fortes que les remplir devient une condition *sine qua non* de leur existence. Le passage des risques collectifs dans l'espace public semble dès lors déterminé par une logique du tout ou rien, qui condamne ce type de problème à accéder à une notoriété durable (signant ainsi la réussite des profanes cherchant à en « rendre discutable »¹⁰ la gestion) ou à demeurer invisibles (les mobilisations de profanes ayant alors échoué à les publiciser). Cette vision des conflits définitionnels autour des risques collectifs est marquée par le modèle judiciaire de l'expertise, dans lequel la force des arguments scientifiques provient de leur caractère objectif et indiscutable.

Cependant, l'existence de certains risques collectifs qui sont publicisés « à bas bruit » et font l'objet de mobilisations relativement lâches et discontinues mais néanmoins durables démontre que cette « montée aux extrêmes »¹¹ des rôles sociaux qui s'articulent autour des risques quand ceux-ci deviennent des problèmes publics ne va pas de soi. Cette contribution

⁶ Cf. Cefaï, D. (2001), « Les cadres de l'action collective », in Cefaï, D. et Trom, D. (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 51-98.

⁷ Cf. Ewald, F. (1986), *L'Etat Providence*, Paris, Grasset.

⁸ Cf. Chateauraynaud, F. et Torny, D. (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS.

⁹ Barbot, J. (2001), « S'engager dans le monde biomédical. Diversité et front commun des associations », in Cefaï, D. et Trom, D. (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 239.

¹⁰ Barthe, Y. (2002), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n° 57, p. 57-78.

¹¹ Cf. Gilbert, C. (1992), *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan.

se propose d'examiner un tel cas de risque devenu problème à bas bruit pour comprendre quelles sont les conditions qui permettent – ou pas – aux ressources cognitives d'être décisives dans les épisodes de publicisation des dangers. Ce cas est celui des éthers de glycol en France. Cette famille chimique regroupe une quarantaine de solvants dont l'emploi s'est généralisé dans de nombreuses branches de l'industrie depuis les années 1960. Il en existe 2 sous-groupes : la série E, dérivée de l'Éthylène, sous-produit peu coûteux de l'industrie pétrolière, et la série P dérivée du propylène. A la fin des années 1970, l'équipe de toxicologues du professeur Nagano, au Japon a mis en évidence le caractère toxique pour la reproduction (malformation intra-utérines et stérilité) des 4 éthers de glycol dits « à chaîne courte » de la série E, alors les plus couramment utilisés.

Depuis une dizaine d'années, un collectif d'organisations professionnelles françaises exige l'interdiction de ces molécules en milieu professionnel. Cette mobilisation s'est appuyée sur un travail de définition du problème par un ingénieur chimiste qui a consacré de nombreuses années de sa vie à l'étude de cette famille. Or, comme nous le verrons, la publicisation de cette question a permis aux organisations professionnelles de mettre en lumière de nombreuses lacunes du système de contrôle de l'ensemble des toxiques professionnels, tout en limitant le périmètre explicite des critiques adressées à ce système au seul cas des éthers de glycol. Autrement dit, cette mobilisation a dans le même temps œuvré à dénoncer les lacunes de la gestion du risque chimique professionnel et à euphémiser ces dénonciations en les focalisant sur un cas particulier. Comme nous le montrerons, les ressources en contre-expertise ont ici servi aux organisations professionnelles à présenter comme un problème gérable le très vaste problème du contrôle des nombreuses substances chimiques dangereuses ou mal connues qui circulent sur les lieux de travail.¹²

1 / La définition du problème des éthers de glycol

1 / La naissance d'une mobilisation dans l'univers de la santé professionnelle

Depuis une quarantaine d'années, le modèle français de gestion de la santé professionnelle repose sur un ensemble d'instances paritaires qui ont en charge les questions de prévention, de réparation et de recherche. Concernant ce dernier domaine, c'est, depuis 1968, l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS) qui est le seul organisme spécialisé de recherche sur les risques professionnels. Cet institut est géré de manière paritaire depuis son origine. Après la publication des résultats de l'équipe de Nagano, l'INRS fut l'unique acteur français à s'intéresser aux éthers de glycol, d'abord en traduisant ces travaux en 1983 dans le cadre de sa publication, *Les cahiers de notes documentaires*, puis en confiant à la fin des années 1980 un programme de recherche dédié à ces molécules et à leurs dangers à un de ses ingénieurs-chimistes, André Cicolella. Tout au long de ce programme, les éthers de glycol ne connurent aucune forme de publicité en dehors du cercle confiné de la recherche sur les questions de santé professionnelle. Ce n'est que le licenciement brutal d'André Cicolella en 1994, quelques semaines avant l'ouverture d'un symposium consacré aux éthers de glycol dont il devait assurer la présidence, qui a conduit à un premier épisode de mobilisation syndicale autour des éthers de glycol : pétitions, mais aussi bâillonnement symbolique des personnels de l'INRS devant le siège de leur organisme.

¹² Parmi les dizaines de milliers de substances chimiques qui circulent sur les lieux de travail, plusieurs centaines sont classées au niveau de l'Union Européenne comme cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR), et des milliers sont très mal connues quant à leur propriétés toxiques.

Cet épisode fut cependant de courte durée, et les éthers de glycol retombèrent dans le silence sitôt qu'ils en étaient sortis, au moment même où éclatait le scandale de l'amiante qui vit pour la première fois les organisations professionnelles – syndicats, mutuelles, associations de victimes de maladies professionnelles – s'unir pour dénoncer publiquement certaines lacunes criantes des dispositifs de prévention et de réparation des maladies liées au travail. A la faveur de la crise de l'amiante, les organisations professionnelles ont en effet critiqué les failles de certains dispositifs paritaires de recherche (comme l'INRS), de prévention et de réparation (comme le Comité Permanent Amiante, instance informelle au sein de laquelle se sont déroulées, de 1982 à 1995, les négociations entre syndicats et industriels de l'amiante). Cependant, ces critiques sont demeurées centrées sur le cas de l'amiante, sans s'étendre à d'autres aspects de la gestion du risque professionnel. A partir de 1997 et de l'interdiction de l'amiante, le traitement médiatique de cette crise s'est « normalisé »¹³, et, sans disparaître des colonnes des journaux, le problème de l'amiante a cessé d'être défini comme scandaleux.

C'est en janvier 1998, soit près de vingt années après les découvertes toxicologiques relatives aux effets toxiques pour la reproduction des éthers de glycol, que le Collectif Ethers de Glycol prit officiellement naissance par le biais d'une conférence de presse et d'une lettre ouverte à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Ses membres fondateurs, des organisations professionnelles particulièrement mobilisées dans le dossier de l'amiante – la Mutualité Française, la Fédération Nationale des Accidentés du Travail et des Handicapés (FNATH), la Confédération Générale du Travail et la Fédération Chimie-Energie de la Confédération Française Démocratique du Travail – réclamaient l'interdiction en milieu professionnel des éthers de glycol toxiques pour la reproduction.

Cette mobilisation a permis aux organisations professionnelles de continuer et d'approfondir les dénonciations publiques des failles du système de gestion du risque initiées lors du scandale de l'amiante au moment même où celui-ci se normalisait. Depuis 10 ans, les éthers de glycol servent ainsi à ces acteurs de support de montées en généralité critiques qui visent des aspects plus globaux des dispositifs de contrôle des toxiques professionnels et de réparation de leurs effets sur la santé humaine. Ces critiques sont exprimées de façon discontinues, jamais plus d'une à deux fois par an, à l'occasion de lettres ouvertes aux ministres concernés par la santé publique et par la santé professionnelle, ou de conférences de presse. Ce cas a ainsi permis aux organisations professionnelles de dénoncer l'absence totale de dispositifs d'indemnisation des effets du travail sur la progéniture : faute de lien contractuel avec l'employeur, les enfants des travailleurs ne peuvent bénéficier de la réparation forfaitaire des maladies professionnelles prévue par la loi de 1919 étendant les principes définis par la loi de 1898 sur la réparation des accidents du travail.¹⁴ De même, le cas des éthers de glycol est fréquemment mobilisé par les organisations professionnelles pour

¹³ Cf. Henry, E. (2004), « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié « résoudre la crise de l'amiante » ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 2, p. 289-312.

¹⁴ Le « deal de 1898 » repose sur un ensemble de concessions réciproques de la part des salariés et des employeurs. Les salariés bénéficient d'une présomption d'imputabilité qui les exonère de la charge de la preuve du lien entre leur travail et leur accident, mais ils ne sont indemnisés que sur une base forfaitaire. Quand aux employeurs, ils sont responsables des accidents et sont les seuls financeurs du fonds d'indemnisation, mais leur responsabilité civile ne peut être mise en cause par le salarié dès lors que celui-ci accepte l'indemnisation forfaitaire. A partir de 1919, ce système a été étendu en France aux maladies professionnelles, sur la base de tableaux reliant des pathologies données à des emplois donnés. Pour une analyse historique d'ensemble, cf. Henry, E., *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à « une crise de la santé publique »*, Thèse pour le doctorat de science de l'information et de la communication, Université de Compiègne, 2000.

dénoncer le recours quasi-systématique à l' « usage contrôlé » des toxiques professionnels au détriment de la fixation de normes légales d'exposition maximale.¹⁵

Si l'on comprend l'intérêt qu'avaient les organisations professionnelles à trouver le moyen de prolonger les effets du discours critique qu'elles avaient articulé autour de la crise de l'amiante, deux questions restent néanmoins en suspens. Pourquoi ces acteurs ont-ils choisi de focaliser leur attention sur le cas d'une substance *en particulier*, au lieu de dénoncer frontalement les failles du contrôle des toxiques professionnels *dans leur ensemble* ? Et pourquoi ce cas particulier a-t-il été celui des éthers de glycol, vers lequel les organisations professionnelles sont revenues 3 ans après le licenciement d'André Cicolella ?

2 / Un filtre à incertitudes

Pour résoudre ces questions, il nous faut comprendre ce qui est arrivé au problème des éthers de glycol au cours de ces 3 années. En effet, en tentant d'intéresser de nouveaux acteurs à ce problème André Cicolella a été conduit à en préciser la définition. On trouve les éléments de cette définition dans un rapport d'expertise rédigé en 1997 par André Cicolella pour le compte de la Commission de la Sécurité des Consommateurs (CSC) sur les éthers de glycol. Cette instance consultative de concertation entre représentants des employeurs, des consommateurs et de l'Etat, dépendant de la Direction Générale de la Concurrence et de la Répression des Fraudes, avait reçu des courriers d'utilisateurs de peintures l'alertant sur les importantes doses d'éthers de glycol présentes dans certaines préparations. Elle demanda alors à André Cicolella de rédiger un rapport¹⁶ sur ces substances qui n'avaient alors encore fait l'objet d'aucune politique de prévention spécifique de la part des pouvoirs publics. Le rapport n'eut que peu de conséquences immédiates, la CSC ayant attendu le mois de décembre 2000 pour rendre un avis favorable à l'interdiction des éthers de glycol de série E dans les produits de consommation. Il contient en revanche un important travail de définition du problème qui est contemporain du regain d'intérêt des organisations professionnelles pour ces molécules.

La littérature toxicologique disponible sur les éthers de glycol fait état de nombreux effets, bien au-delà des seuls effets reprotoxiques mis en lumière par l'équipe de Nagano. Certains éthers de glycol ont ainsi des propriétés hémolytiques et allergisantes. Pour beaucoup d'entre eux, en particulier ceux qui ont été historiquement les moins utilisés (comme les membres de la série P, plus coûteux à produire), les données sont tout simplement manquantes. Pourtant, dans son rapport, André Cicolella n'a pas mis en avant les incertitudes mal réduites autour des éthers de glycol. Il a, bien au contraire, proposé un classement des éthers de glycol en groupes de dangers hiérarchisés et bien définis, en limitant autant que possible les incertitudes à prendre en compte pour décider du sort de ces molécules.

La première partie du rapport propose de retenir comme effet critique valable pour l'ensemble de la famille des éthers de glycol, toutes séries confondues, la toxicité pour la reproduction. En sélectionnant ce seul critère de toxicité, le rapport peut établir une hiérarchisation des dangers des éthers de glycol en rassemblant ces molécules par groupes de danger. Les substances les plus dangereuses sont définies comme celles pour lesquelles les effets sur la

¹⁵ Les substances pour lesquelles un décret fixe une limite légale de concentration en milieu professionnel se comptent sur les doigts des deux mains en France : l'amiante, le benzène, le bromométhane, le cyanure d'hydrogène, le plomb, le chlorure de vinyle, la silice et quelques autres. Pour toutes les autres, dont les éthers de glycol, seules des recommandations sont en vigueur.

¹⁶ Cicolella, A. avec Croisy, A. et Bédouin, J. (1997), *Evaluation des risques pour les consommateurs des éthers de glycol*, Rapport final réalisé pour la Commission de la Sécurité des Consommateurs, INERIS.

fonction de reproduction sont particulièrement préoccupants et sont le mieux documentés. Elles sont rassemblées dans le « groupe 1 », au sein duquel André Cicolella établit une subdivision entre un sous-groupe 1a, pour lequel « il existe des données prouvant la toxicité chez l'animal et chez l'homme »¹⁷, et un sous-groupe 1b, pour lequel « les données chez l'animal montrent une toxicité du développement en dehors d'une toxicité maternelle »¹⁸. Dans le sous-groupe 1a se trouvaient initialement, à l'époque de la rédaction du rapport, uniquement les 4 éthers de glycol à chaîne courte, l'EGEE, l'EGME et leurs acétates.

Viennent ensuite tous les éthers de glycol pour lesquels la littérature toxicologique chez l'animal « montre une toxicité du développement qui n'est pas de type tératogène »¹⁹, ce qui signifie que les effets sur la progéniture des organismes exposés sont différents de ceux du groupe 1, et qu'en particulier ils ne relèvent pas de cas de malformation. Ces substances sont réunies dans le « groupe 2 ». Enfin, le groupe 3 rassemble les éthers de glycol « pour lesquels les essais de toxicité reproductives ont eu des résultats négatifs »²⁰. Ce groupe est lui-même divisé en un sous-groupe 3a, composé des éthers de glycol du groupe 3 et de série éthylénique, et en sous-groupe 3b, qui regroupe l'ensemble de la série P. Cette division est justifiée dans le rapport par le fait que le métabolisme commun aux éthers de glycol de série E implique « qu'on ne peut exclure [...] un effet chronique »²¹ des molécules classées dans le sous-groupe 3a, même en l'absence de données scientifiques relatives à ce sujet.

Tableau 1 – Classement simplifié des dangers des éthers de glycol en fonction du seul critère de la reprotoxicité

Groupe 1	+
Groupe 2	+/-
Groupe 3	-

Cette hiérarchisation est moins simple qu'il n'y paraît, puisqu'elle agrège deux principes de classement. Le premier concerne la gravité des effets reprotoxiques documentés. Ce critère justifie par exemple la distinction entre les substances du groupe 1, qui sont tératogènes, et celles du groupe 2, qui ne semblent pas l'être et sont donc moins préoccupantes. Le second critère est celui du degré de fiabilité des données produites par la littérature épidémiologique et toxicologique. Ce critère permet par exemple de séparer le sous-groupe 3a du sous groupe 3b, l'absence de données indiquant la reprotoxicité des substances du groupe 3a devant être considérée avec prudence en raison de l'existence d'un métabolisme commun à ces substances et à toutes les autres molécules de la série E. Il n'en reste pas moins que le choix

¹⁷ Idem, p. 31.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Idem, p. 20.

²¹ Ibid.

de la reprotoxicité comme seul effet critique simplifie considérablement la définition du problème des éthers de glycol proposée par André Cicolella à la CSC. Le rapport convie le lecteur à ne pas se préoccuper de deux questions incertaines relatives aux effets des éthers de glycol.

La première de ces questions incertaines concerne les atteintes dont certains éthers de glycol peuvent être responsables sur le système sanguin en cas d'exposition chronique ou subaiguë. Au moment où André Cicolella réalisa son expertise, les données disponibles lui permettaient de différencier deux types d'effets sur le sang dont pouvaient être responsables les éthers de glycol : d'une part des atteintes des cellules sanguines de la moelle osseuse (hypoplasies médullaires), d'autre part des destructions des globules rouges (hémolyses). Les effets du premier type étaient associés à des éthers de glycol du sous-groupe 1a, tandis que les cas d'hémolyse étaient relevés pour des expositions aux substances du groupe 2 et, de manière moins évidente, du groupe 3a. Les effets sur le sang, on le voit, n'obéissent pas du tout à la même logique que les effets sur la reproduction. Les cas d'hémolyse associés aux substances des seuls groupes 2 et 3a perturbent la hiérarchie des dangers définie par le critère de la reprotoxicité. Le rapport justifie le fait de retenir la reprotoxicité comme seul critère de définition des dangers des éthers de glycol. D'une part, les risques d'hypoplasies médullaires n'apparaissent, pour les substances du groupe 1a, qu'à des doses d'expositions supérieures à celles entraînant des effets sur la fonction de reproduction. D'autre part, le rapport écarte l'hypothèse selon laquelle les hémolyses décelées chez l'animal exposé aux substances du groupe 2 pourraient survenir chez l'homme :

« Les effets hématologiques n'ont été étudiés expérimentalement que pour les éthers de glycol des groupes 1a et 2. Le seuil d'effet pour les éthers de glycol du groupe 1a est plus élevé que pour les effets sur le développement [...]. Par ailleurs, il apparaît peu vraisemblable que les effets hémolytiques observés chez l'animal exposé aux éthers de glycol du groupe 2 soient retrouvés chez l'homme. Le rongeur est en effet plus sensible que l'homme aux effets de l'EGBE [...]. Les études sur les personnes âgées ou présentant une susceptibilité hématologique particulière n'ont en outre pas permis de mettre en évidence ce risque chez l'homme. »²²

Seconde question non prise en compte dans la définition du problème proposée par le rapport d'André Cicolella pour la CSC : celle des effets toxiques des éthers de glycol du groupe 3b. Celui-ci regroupe les substances de la série P, dont les études toxicologiques ne mettent pas en évidence un éventuel effet sur la reproduction. Néanmoins, si les substances mères des molécules de la série P ne présentent pas de caractère reprotoxique, il reste que leur synthèse peut entraîner la production d'impuretés qui se retrouvent dans les préparations les contenant. Parmi ces impuretés, on retrouve le 1PG2ME, qui a des propriétés toxiques proches de certains éthers de glycol du groupe 1. Là encore, prendre en compte cet effet aurait perturbé la hiérarchisation des dangers des éthers de glycol, le sous-groupe 3b apparaissant subitement plus dangereux qu'en ne tenant compte que du critère de la reprotoxicité. Le rapport justifie le fait de ne pas tenir compte de cette question au motif de la très faible quantité de ces impuretés liées à la synthèse de certains éthers de glycol de série P.

Cette définition du problème fonctionne comme un filtre à incertitudes. Elle restreint singulièrement les dimensions du problème des éthers de glycol. Dès lors, le rapport débouche sur une conclusion fort simple : en ne tenant compte que du critère de la reprotoxicité, il est possible de diviser la famille des éthers de glycol en 2 groupes : les éthers reprotoxiques et

²² Idem, p. 50.

ceux qui ne le sont pas. Dans le classement proposé par André Cicolella, les groupes 1a, 1b et 2 regroupent donc l'ensemble des éthers de glycol dangereux ; les groupes 3a et 3b regroupent à l'inverse l'ensemble des éthers de glycol qui n'apparaissent pas comme dangereux dès lors qu'on ne tient compte que de la reprotoxicité. En raison de la proximité des propriétés chimiques de l'ensemble des éthers de glycol, il apparaît possible de substituer entièrement les éthers de glycol dangereux par ceux qui ne le sont pas :

« La présente étude devrait amener à reconsidérer l'utilisation des éthers de glycol des groupes 1 et 2 dans des usages domestiques, y compris au niveau de concentration de 0,5 % actuellement retenu [...].

Quelques utilisations peuvent être maintenues dans des usages cosmétiques bien spécifiques (shampooings, colorations) en fixant des limites supérieures de concentration.

Au vu des effets sur le développement, les éthers de glycol des groupes 3a et 3b peuvent être considérés comme des substituts acceptables, en l'état actuel des connaissances. »²³

II / La construction d'un espace gérable dans un océan d'incertitudes

1 / La contre-expertise comme espace de négociation

La définition du problème des éthers de glycol proposée par André Cicolella porte donc en elle sa propre solution. Cette propriété singulière de ce problème a sans doute grandement incité les organisations professionnelles à s'en ressaisir. Elles l'ont en effet mise en avant dès l'origine du Collectif Ethers de Glycol :

« Cette décision [*l'interdiction des éthers de glycol toxiques pour la reproduction en milieu professionnel*] est d'autant plus facile à prendre que les produits de remplacement existent dans la famille des éthers de glycol et que cette substitution peut se faire sans difficulté technologique majeure. Un certain nombre d'entreprises ont déjà procédé à des changements et deux fabricants d'éthers de glycol (les sociétés Dow et Arco) ont arrêté la production des éthers de glycol toxiques pour la reproduction, en raison de cette toxicité. »²⁴

L'inscription de la mobilisation contre l'usage professionnel des éthers de glycol a donc été d'emblée inscrite dans une logique du précédent. C'est cette logique qui rend tenable pour les organisations professionnelles la contradiction consistant à traiter les éthers de glycol à la fois comme une exception et un exemple au sein de l'ensemble des toxiques professionnels. Obtenir leur interdiction n'est en aucun cas vu par les membres du Collectif comme une forme de résolution du problème qu'ils soulèvent, mais uniquement comme un premier pas sur le chemin de futures interdictions d'autres substances dangereuses en milieu de travail :

« Notre syndicat, dont j'étais à l'époque secrétaire général a demandé à entrer dans l'action collective parce qu'on avait lu les positions [*des organisations engagées*] dans la presse et qu'on estimait que nous, médecins du travail, ça nous concernait, les problèmes de la prévention primaire concernant les produits toxiques. Alors, il faut bien remettre le problème des éthers de glycol dans son contexte. C'est-à-dire que c'est un tout petit problème de la santé au travail. C'est un problème qui relève de la

²³ Idem, p. 52.

²⁴ Lettre ouverte du Collectif Ethers de Glycol à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, janvier 1998.

chimie, des risques toxiques, sur une toute petite série de produits. Quand on interroge sur ce sujet un toxicologue, bon, les éthers de glycol, il vous dira “pour moi ce n’est pas le problème”. Mais pour nous c’est le problème. C’est un problème politique. Parce que si on arrive sur ce petit dossier, avec notre collectif, avec le support des partenaires sociaux et des associations, à obtenir une interdiction symbolique, comme ça a été fait pour l’amiante, mais pour un produit chimique, cette fois-ci, on espère mettre le doigt dans l’engrenage d’un certain nombre d’autres interdictions. »²⁵

La mobilisation des organisations professionnelles autour des éthers de glycol ne peut être comprise qu’en la plaçant en regard avec la difficulté historique que représentent les questions de santé au travail pour les acteurs syndicaux. Les organisations syndicales sont prises dans une tension entre deux mandats qui peuvent être contradictoires : celui de la protection de la santé des travailleurs, et celui de la défense de leur emploi. Si les enjeux sanitaires sont souvent passés au second plan des préoccupations syndicales, la publicisation croissante des questions de santé publique au cours des deux dernières décennies a contraint ces organisations à accentuer la pression qu’elles exercent sur le système de gestion du risque professionnel. Cette accentuation place les acteurs syndicaux dans une situation particulièrement complexe, dans la mesure où ils sont étroitement associés, depuis maintenant plusieurs décennies, à l’ensemble des instances paritaires qui ont en charge cette gestion.²⁶ Pour résoudre cette contradiction, les porte-parole des salariés sont conduits à ne pas pousser à leur terme logique les critiques qu’elles émettent contre ces dispositifs.

La dénonciation du problème des éthers de glycol permet donc aux organisations professionnelles de résoudre en partie la contradiction. Pour reprendre une terminologie proposée par A. O. Hirschman, on peut dire que cette action collective rend « divisible » et morcelle un enjeu qui apparaît comme particulièrement « indivisible ». Remettre en question frontalement les principes sur lesquels repose la gestion du risque chimique sur les lieux de travail représente un coût bien trop élevé pour les organisations syndicales. Le travail de définition effectué par André Cicoella a servi à ces acteurs à extraire cet enjeu de la logique du tout ou rien et à le présenter publiquement comme une question à la portée de la capacité d’action des acteurs en charge de la santé au travail. La contre-expertise sert ici à définir une « zone d’échange »²⁷ dans laquelle les organisations professionnelles cherchent à inviter les acteurs administratifs susceptibles de modifier les arbitrages dont dépend le degré de protection dont bénéficient les salariés exposés aux substances chimiques. Dans cet échange, les organisations professionnelles offrent à l’administration de la santé du travail de ne traiter – provisoirement – que le problème des éthers de glycol. Elles renoncent donc à porter publiquement des exigences plus conséquentes, sans perdre de vue que l’accord qui pourrait ainsi être obtenu ne saurait qu’être fragile et destiné à être rapidement remis en question par de nouvelles mobilisations.

²⁵ Entretien avec un représentant du Syndicat National des Professionnels de la Santé au Travail (SNPST) au sein du Collectif Ethers de Glycol, 27 novembre 2003. Le SNPST, principal syndicat de médecins du travail, a rejoint le Collectif en 2001.

²⁶ Au premier rang de ces instances se trouve le Conseil Supérieur de Prévention des Risques Professionnels, mis en place en 1976. Au niveau des branches d’activité, les Comités Techniques Nationaux, qui sont répliqués au niveau régional, constituent également des lieux de négociations autour de la gestion des risques professionnels. Depuis 1984, une Commission spécialisée des maladies professionnelles a été mise en place au sein du CSPRP pour organiser la concertation sur la réparation des maladies professionnelles. Si le Comité Permanent Amiante apparaît comme moins formel que ces dispositifs, il n’en reproduit pas moins la logique de fonctionnement, en associant les industriels du secteur et les syndicats bénéficiant d’une présomption de représentativité, à l’exclusion des autres.

²⁷ Cf. Galison, P. (1999), « Trading Zone. Coordinating Action and Belief », in Biagioli, M., *The Science Studies Reader*, New York, Routledge, p. 137-160.

2 / Neutralisation : le refus des termes de l'échange

Dans le contexte marqué par la normalisation encore fragile du scandale de l'amiante, l'administration de la santé professionnelle se montra prompte à réagir à l'annonce de la formation de ce Collectif. La Direction des Relations du Travail (DRT) se joignit ainsi à la Direction Générale de la Santé et à la Direction Générale de l'Environnement pour commander à l'INSERM une expertise collective sur le modèle de celle que cet institut venait de réaliser au sujet de l'amiante :

« Je suis entrée à la DRT entre le 15 mai 1995 et le 1^{er} juin 1995. Je venais du monde des hôpitaux, un monde assez tendu, et on m'avait dit "tu vas voir, c'est tranquille, ça tourne tout seul, c'est un bureau calme, tu rentres chez toi à 17 heures", pour moi qui avais des enfants encore jeunes, c'était parfait. Il y avait une juriste qui m'avait accueillie, et qui s'occupait de l'amiante, en tant que juriste, elle n'était pas spécialiste, elle m'a fait faire le tour de l'équipe et est partie en vacances vers le 28-29 mai, en me disant, "ne t'en fais pas, ça pètera pas". Paf, ça a pété. Alors quand on a vu arriver les éthers de glycol, on a embrayé très rapidement. On a lancé immédiatement l'expertise collective de l'INSERM, qui d'ailleurs n'a pas donné grand-chose, et qui n'a pas calmé les ardeurs, les médias faisant très vite des amalgames, d'autant que ce n'est pas très simple cette affaire-là, entre ceux qui sont dangereux, ceux qui ne le sont pas, et les médias sont friands de ces affaires dans lesquelles il y a des scandales en perspective. »²⁸

Le groupe d'expert n'inclut cependant pas André Cicolella, à qui il ne fut proposé que de présenter ses propres travaux au groupe et de joindre au rapport final une annexe résumant son rapport pour la CSC. Cette annexe est la seule occurrence de son classement des dangers des éthers de glycol dans le rapport final, qui fut rendu en octobre 1999. Dans le corps du rapport, en revanche, on trouve un autre tableau récapitulant d'une toute autre manière l'ensemble des connaissances toxicologiques disponibles sur les éthers de glycol. Ce tableau ne propose aucune hiérarchisation de ces substances en fonction de leur danger. Il met à plat les données disponibles sans suggérer de pistes pour l'action politique :

²⁸ Entretien avec une fonctionnaire retraitée de la Direction des Relations du Travail, 20 janvier 2006.

Tableau 2 – Classification des éthers de glycol par l'expertise collective de l'INSERM :

Ethers de glycol

Tableau 12.1 : Existence d'études publiées ou de données rapportées sur les éthers de glycol (bilan en 1999)

	Repr m	Repr f	Dév	Tox méd	Hémol	Tox imm	Génotox	Cancéro
EGME	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non
EGDME	oui	non	oui	non	non	non	oui	non
DEGME	oui	non	oui	oui	non	oui	oui	non
DEGDME	oui	non	oui	oui	non	oui	oui	non
TEGME	oui	non	oui	non	non	non	oui	non
TEGDME	oui	oui	oui	non	non	oui	non	non
EGEE	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
EGDEE	non	non	oui	non	non	non	non	non
DEGEE	oui	oui	oui	non	non	non	oui	non
DEGDÉE	oui	non	oui	non	non	non	non	non
TEGEE	non	non	oui	non	non	non	non	non
EGiPE	oui	non	oui	non	oui	non	non	non
EGnPE	oui	non	oui	oui	oui	oui	non	non
EGPhE	oui	oui	oui	non	oui	non	oui	non
EGBE	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
DEGBE	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non
TEGBE	non	non	oui	non	non	non	non	non
EGHE	non	non	oui	non	non	non	non	non
2PG1ME	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui	non
1PG2ME	oui	non	oui	non	non	non	oui	non
PGDME	non	non	oui	non	non	non	oui	non
DPGME	oui	non	oui	oui	non	oui	oui	non
DPGDME	non	non	oui	non	non	non	oui	non
TPGME	oui	non	oui	non	non	oui	oui	non
2PG1EE	oui	non	oui	non	non	non	oui	non
PGDEE	non	non	oui	non	non	non	oui	non
DPGEE	oui	non	oui	non	non	oui	oui	non
2PG1PhE	oui	non	non	non	non	oui	oui	non
2PG1BE	oui	non	oui	non	non	oui	oui	non
DPGBE	non	non	oui	non	non	non	oui	non
TPGBE	non	non	non	non	non	non	oui	non
2PG1tBE	non	non	oui	non	non	non	oui	non

Repr m : reproduction mâle ; Repr f : reproduction femelle ; Dév : développement fœtal et embryonnaire ; Tox méd : toxicité médullaire ; Hémol : hémolyse ; Tox imm : immunotoxicité ; Génotox : génotoxicité ; Cancéro : cancérogénéité.

oui	Existence d'études ou de données
non	Absence d'études ou de données

Source : INSERM [1999], p. 190.

Cette présentation constitue un puissant outil de dé-spécification du problème des éthers de glycol, puisqu'elle agrège une collection d'effets sans les mettre en rapport les uns avec les

autres ni les hiérarchiser en cherchant un ou plusieurs critères permettant de déterminer ce qu'est un éther de glycol dangereux. Au contraire, ce tableau peut parfaitement s'intégrer dans un tableau beaucoup plus vaste portant mention des données de toxicité de l'ensemble des substances présentes sur le marché. L'expertise collective de l'INSERM tend donc à reconnaître l'existence du problème des éthers de glycol tout en le traitant comme un problème comme un autre, sans pour autant ouvrir la discussion sur ces « autres » problèmes liés à la circulation des substances chimiques. Dans le rapport final, l'essentiel des recommandations reste cantonné à des mesures d'information et d'approfondissement des connaissances, laissant l'administration du travail libre de toute contrainte sur l'usage des éthers de glycol. « Informer les travailleurs exposés de la toxicité de certains éthers de glycol »²⁹, « sensibiliser les médecins du travail au suivi des populations exposées »³⁰, « former les médecins du travail à la surveillance chez les populations à risque d'exposition des effets sur la reproduction et le développement »³¹ et « inclure la toxicologie des éthers de glycol dans la formation des médecins »³² sont autant de mesures peu contraignantes pour l'administration du travail et peu incitatives en faveur d'une quelconque révision des principes de l'usage contrôlé des substances toxiques en milieu professionnel. Les seules préconisations concrètes avancées par les conclusions du rapport ne font que confirmer la possibilité de contrôler l'usage des éthers de glycol sur les lieux de travail, et, partant, l'inutilité de leur interdiction.

La Direction des Relations du Travail annonça dès le lendemain de la remise du rapport la mise en place d'un plan d'action dédié aux éthers de glycol. Cependant, les mesures essentielles prévues par le plan n'étaient en rien spécifiques aux éthers de glycol, et visaient l'ensemble des substances classées toxiques pour la reproduction et présentes en milieu de travail. Ces mesures donnèrent lieu à 3 décrets parus le 1^{er} février 2001. Ces décrets créèrent une obligation légale de substitution d'un agent CMR par un agent moins dangereux sous condition de faisabilité technique, une interdiction d'exposition des femmes enceintes à des produits toxiques pour la reproduction sur leur lieu de travail, et renforcèrent le suivi médical des salariés exposés. Concrètement, ces mesures étendaient aux substances toxiques pour la reproduction des normes valant déjà au sein de l'Union Européenne pour l'ensemble des substances cancérigènes sur les lieux de travail. Elles contribuaient à leur tour à dé-spécifier le problème des éthers de glycol, seuls les 4 éthers de glycol à chaîne courte étant considérés comme problématiques, ni plus ni moins que des centaines de substances toxiques pour la reproduction :

« - A la suite de l'expertise collective, on est allé bien au-delà des recommandations de l'INSERM, en faisant le décret CMR, qui est vraiment le fruit de la position qu'on essayait de défendre, à savoir qu'il faut une cohérence dans la façon de gérer les risques. Mais on n'était très seuls face à des gens, dans les cabinets ministériels, qui avaient du mal à comprendre qu'on ne prenne pas des mesures spécifiques aux éthers de glycol. Alors qu'on avait d'un côté les problèmes liés au plomb, par exemple, qui cause des troubles cancérigènes et reprotoxiques, avec des données solides, ou même les rayonnements ionisants, et de l'autre des arguments avancés sur la foi d'expériences sur l'animal concernant les éthers de glycol. Entre les deux il y a une disproportion très nette. Nous, on devait tenir face à la logique du parapluie, et garder vaille que vaille cette ligne de conduite.

²⁹ INSERM (1999), *Ethers de glycol, quels risques pour la santé ?*, Expertise collective de l'INSERM, p. 33.

³⁰ *Idem*, p. 34.

³¹ *Ibid.*

³² *Idem*, p. 35.

Question - C'est quoi le parapluie ?

- En l'occurrence, c'était évidemment l'interdiction, une mesure d'interdiction spécifique aux éthers de glycol. C'est ça la logique des cabinets, c'est ce que demandent les directeurs de cabinets, parce qu'ils ont peur. Le seul argument qu'on avait pour leur faire peur à notre tour, c'était de leur dire : si vous interdisez aujourd'hui les éthers de glycol, sur la foi des données disponibles, qui sont fragiles, alors il y a derrière 500, 600, 700 substances pour lesquelles il va falloir faire de même, ça va créer un précédent très problématique. »³³

En alignant le problème des éthers de glycol sur celui de l'ensemble des substances reprotoxiques employées en milieu professionnel, la DRT refusait donc d'entrer dans la logique du précédent et de reconnaître aux éthers de glycol le statut de problème spécifique. Elle s'est évertuée à le ramener à une problématique beaucoup plus générale, dont le règlement nécessitait un simple aménagement des dispositifs existants de contrôle de l'ensemble des produits toxiques en milieu professionnel. Depuis, lorsque la DRT fait allusion publiquement au cas des éthers de glycol c'est toujours pour souligner, à la fois, qu'elle s'est occupée de régler ce problème et qu'il s'agit d'un problème de reprotoxicité comme un autre :

« Dans le cadre de la transposition en droit français des dernières révisions des règles européennes, la France a élargi le champ des mesures de prévention les plus strictes aux agents toxiques pour la reproduction dont les éthers de glycol. Cet élargissement du champ des règles les plus protectrices n'avait pas été adopté au niveau européen. »³⁴

Conclusion

Le cas des éthers de glycol en France montre que rien ne distingue *a priori* les risques collectifs au sein de l'ensemble des problèmes publics. Les ressources en contre-expertise des acteurs qui travaillent à publiciser un danger ne leur servent pas nécessairement d'armes de guerre afin de faire entendre raison aux propriétaires de la gestion du risque et de rendre celle-ci discutable. Une autre stratégie de mobilisation de ces ressources peut être, à l'inverse, de proposer des espaces de négociation et des concessions mutuelles entre les acteurs intéressés par le contrôle du danger. Cette contribution montre ainsi qu'à l'instar des procédures d'expertise mises en place autour de certains risques dont la gestion est devenue conflictuelle³⁵, les activités de contre-expertise peuvent également être orientées vers la recherche de compromis tenables pour toutes les parties, au moins à titre temporaire.

Cette étude de cas laisse ouverte la question des conditions qui conduisent les acteurs dénonçant un danger à s'appuyer sur l'argumentation scientifique pour euphémiser la portée des critiques qu'ils sont conduits à porter dans l'espace public. Le cas des éthers de glycol montre que cette stratégie a été dictée aux organisations professionnelles françaises par les contraintes qui sont les leurs : dénoncer les lacunes de la gestion du risque chimique sur les lieux de travail sans pour autant accentuer la pression sur l'emploi. Au-delà de cette contrainte, c'est l'absence de fortes exigences de justification qui a permis à ces acteurs de

³³ Entretien avec une fonctionnaire retraitée de la DRT, 20 janvier 2006.

³⁴ Intervention d'une fonctionnaire de la DRT lors d'une rencontre entre la DRT et la CFDT, 20 décembre 2000.

³⁵ Barthe, Y. et Gilbert, C. (2005), « Impuretés et compromis de l'expertise. Une difficile reconnaissance », in Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C. et Warin, P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 43-62.

publiciser leur cause d'une façon profondément ambiguë : les médias d'information générale ne prêtent qu'une attention relativement périphérique à ces luttes sociales³⁶, et le recours à des formes ordinaires de justice est rendu difficile par l'acceptation du compromis de 1898 qui a créé une responsabilité sans faute faisant obstacle la judiciarisation des conflits de cette nature. Les espaces publics permettant à ces mobilisations de déployer leurs revendications en assumant pleinement les conséquences, et d'explorer ces conséquences en s'appuyant sur des savoirs, manquent dans l'univers de la santé professionnelle en France. Il reste à comprendre comment une plus forte institutionnalisation d'exigences de justification peut éventuellement forcer les mobilisations autour des risques collectifs à monter aux extrêmes en recourant à des formes d'argumentation qui s'éloignent moins du modèle judiciaire idéal de l'expertise.

³⁶ Cf. Henry, E. (2003), « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, n° 122, p. 238-272.