

CHAPITRE 19

Téléphonie mobile : le pilotage décisionnel des dossiers de risques émergents

Patrick Lagadec

Directeur de recherche, École polytechnique, Paris

« Le feu tue, les idées périmées aussi » disait Foch. Les grands dossiers de risques émergents, tels ceux des risques éventuellement liés à la téléphonie mobile, appellent de nouvelles démarches – non seulement dans le champ de l'investigation scientifique mais dans les rapports à établir entre expertise, décision, information, débat public. En rester aux pratiques classiques – qui, notamment, mettent mobilisation des dirigeants et information du public à l'aval de l'examen scientifique – expose fortement au risque d'échec. Réfléchir à ces enjeux est une question scientifique à part entière.

1 – Risques : un nouveau théâtre d'opérations

1.1 Le socle de référence : un monde de la connaissance et de l'action stabilisé et quadrillé

Nos cultures d'expertise et de décision sont le plus souvent inscrites dans des univers marqués par les traits suivants :

- on travaille sur des savoirs globalement stabilisés ;
- sur fond de consensus social acquis et non discuté ;
- avec séparation nette et non problématique entre l'interne (qui sait) et l'externe (qui ne revendique guère l'accès à telle ou telle compétence pointue) ;
- sans attention particulière aux problèmes d'information externe (qui n'est d'ailleurs pas particulièrement attendue).

En d'autres termes, nous sommes habitués aux univers de spécialistes, qui travaillent à l'amont et qui affinent leur savoir ; aux univers de décideurs, qui optent une fois les connaissances mises à leur disposition et qui informent si besoin est de ce qui a pu être arrêté. Si quelque question vient à émerger sur l'existence d'un danger, on peut concevoir d'emblée que, raisonnablement, la réponse exacte se situera dans la moyenne des observations à disposition, non dans l'aberrant et quoi qu'il en soit à l'intérieur de l'épure en vigueur ; à l'inverse, l'aberrant relèvera très normalement du faux. Si danger il y avait, il serait aisément repérable par la simple observation des faits statistiques ; et l'on peut apporter des preuves non ambiguës de la réalité ou non d'éventuels effets négatifs.

Plus fondamentalement, réflexions, actions, décisions s'inscrivent dans des champs bien quadrillés. Chaque domaine est sûr de ses fron-

tières, de ses fondements, de ses règles d'autorités (bien fixées, hiérarchisées), de ses savoirs, de ses normes et modes de régulation.

Les rapports entre science et décision, expertise et débats publics ont longtemps été spontanément inscrits dans ces univers stables et compartimentés : à l'amont, le travail sur le savoir ; à l'aval, une fois les résultats obtenus sous forme de « faits », des décisions revendiquées comme « rationnelles », donc peu discutables ; à l'extérieur et à l'aval encore, un public récepteur passif – tout comportement de refus conduisant à l'exclusion du champ de la rationalité, donc du droit à débat « sérieux » et à choix rationnel.

Dans pareil univers, les exigences primordiales étaient : la compétence pointue de chacun dans son domaine propre de responsabilité ; la définition de règles claires d'organisation générale permettant les meilleures passerelles entre les entités concernées ; la désignation de lignes d'autorité permettant d'opérer les arbitrages et de conduire les dossiers. Ces impératifs demeurent pour les nouvelles classes de difficultés qu'il nous revient de traiter aujourd'hui. Mais ils ne vont plus suffire.

1.2 Un socle fragilisé par maintes crises ponctuelles et une érosion de la confiance

Ce bel ordonnancement a été sérieusement battu en brèche dans les trente dernières années à l'occasion d'épisodes de crise aiguës, touchant notamment à des développements technologiques comme le nucléaire civil ou la chimie.

Lors d'épisodes à haute visibilité sociale, de nouvelles donnes sont systématiquement apparues :

- de fortes incertitudes : aussi bien sur les diagnostics à poser, sur les prescriptions possibles, sur les perceptions des problèmes par les intéressés ; dès lors, l'argument de la preuve indiscutable pouvant tuer d'entrée tout débat, toute question, n'est plus de mise ;
- la multiplication des intervenants : elle fait voler en éclat les jeux établis entre les quelques acteurs dominant chacun des territoires considérés (qu'il s'agisse de discipline, de lieu de décision, de régulation, d'action) ;
- le fait massif d'impacts possibles sur l'externe (effets hors des enceintes des usines, effets sur longue distance par l'intermédiaire de réseaux) : dès lors, puisque l'externe risque d'être touché, l'externe devient de facto légitime pour poser question, revendiquer des expertises, exiger un droit de regard sur la conduite de ces expertises, exiger une information totale, et même exprimer des refus ;

- l'irruption d'une information-communication tous azimuts, pour deux types de raisons : d'une part, l'incertitude comme la légitimité du questionnement conduisent à une explosion du besoin d'information ; d'autre part, le développement généralisé d'une société de communication génère par lui-même de nouvelles pratiques, de nouveaux outils qui permettent et nourrissent les exigences fondamentales de modes décisionnels plus ouverts, d'informations partagées.

Ce contexte s'est imposé globalement depuis les années 70, le plus souvent sous les coups de boutoir d'événements qui eurent pour noms emblématiques Seveso, Three Mile Island, Bhopal, etc. Autant de fiascos techniques, organisationnels et décisionnels qui ont contraint à inventer de nouvelles pratiques. Il y eut aussi une suite particulièrement riche d'épisodes de crises limitées, qui ont contribué à transformer le cadre de perception et de conduite des dossiers de risques. Prise de conscience des incertitudes et de la complexité du côté des experts et des responsables, suspicion latente et effondrement de la confiance du côté de la société civile, tel est le tableau de fond sur lesquels se sont inscrits les risques au cours des dernières années.

La conduite de ces crises a fait l'objet de maintes analyses qui ont permis de bien connaître les pathologies classiques s'imposant quasi systématiquement dans les systèmes non préparés dès lors qu'ils étaient confrontés à ce type de situation : attente de preuves définitives avant de se mettre en veille renforcée et, au contraire, mobilisation pour réunir des preuves technico-scientifiques sur le fait qu'il n'y a encore aucun élément prouvant qu'il se passe assurément quelque chose ; information interne très tardive et refus d'information externe, sauf sur le mode : « Nous ne savons rien, mais ça ne peut pas être grave » ; recherche de l'expert individuel qui va pouvoir assurer qu'il n'y a aucun danger et construction d'argumentaires de communication soulignant l'inexistence définitive du moindre risque ; etc.

Des logiques de réponses plus appropriées ont également été dégagées. Certes, la « communication » a eu souvent tous les honneurs, mais c'est en fait une nouvelle culture du risque, de la décision et la conduite collective des dossiers autour de ces risques qui est bien la clé fondamentale à acquérir. Une culture marquée par la modestie, le questionnement, le travail en réseau ouvert, une volonté d'apprentissage collectif sur ces terrains nouveaux et difficiles.

Sur ce terrain déjà fragilisé, que l'on venait tout juste de commencer à appréhender, une série de dossiers ont fait irruption : « sang contaminé », « vache folle », « OGM », « champs électromagnétiques », etc. Ces nouveaux dossiers nous projettent sur de nouveaux théâtres d'opérations, bien plus complexes et instables que ceux auxquels nous avons commencé à nous accoutumer.

1.3 L'irruption de phénomènes de rupture

Les grands dossiers de risques émergents nous propulsent sur de nouveaux territoires, aux règles profondément transformées :

- de larges plages d'inconnu, qui empêchent les diagnostics assurés, les pronostics fiables, les thérapeutiques maîtrisées : on se situe très rapidement hors modèles conventionnels, aux marges, dans le signal faible très proche du bruit de fond – voire inférieur largement à ce bruit de fond ;
- la mise en cause de références fondatrices et identitaires : dogmes (ainsi de la barrière des espèces), cartes mentales, méthodes, outils, mesures, etc. apparaissent décalés, trompeurs, contre-productifs, etc. ;
- la pulvérisation des cartes d'acteurs : on joue ainsi sur la scène mondiale, les frontières devenant des références largement dépassées ; de même, les générations futures s'invitent rapidement dans le champ des acteurs à prendre en considération ;
- l'irruption réitérée de l'énorme surprise : s'inscrivant en rupture franche par rapport à toutes les assurances en vigueur, elle déborde les systèmes d'interprétation et de pilotage ;
- des problèmes de communication autrement plus complexes que précédemment : effets larsen instantanés, exigences de réponses d'autant plus simples et définitives que le sujet est marqué par la complexité et l'inconnu, dénonciation des simples logiques d'argumentaires et de communication de protection, mise en question de tous les acteurs pouvant être soupçonnés de vouloir rassurer à bon compte, etc.

Dès lors, le champ de la connaissance comme celui de l'action, les rapports entre ces champs se trouvent profondément transformés. La « preuve » ne peut plus être brandie pour asseoir une décision ; à l'inverse d'ailleurs, des groupes critiques se saisissent de cet argument de la preuve et le retournent à leur profit en exigeant des preuves de non danger (par construction hors de portée). Le décideur se retourne vers l'expert, jusqu'ici fort de son savoir et qui se retrouve soudain face à une impossibilité : « La science expérimentale est incapable de dire que quelque chose n'existe pas » (Philippe Baralon : Sécurité des aliments : une rupture pour les filières alimentaires, *in* P. Lagadec, 2000, p. 358) – comme il faut en convenir dans la plupart des dossiers en matière de santé/environnement.

Et l'expert se voit contraint d'effectuer rapidement un recadrage fondamental de ses prises de position : s'il avait jusqu'alors surtout à mettre l'accent sur les savoirs établis, il lui revient désormais de clarifier les inconnues résistantes : « le premier message à faire passer doit concerner les limites des connaissances à disposition » (Dr. Dominique Dormont, « L'expertise dans les grands épisodes de crises et de ruptures », *in* P. Lagadec, 2000, p. 342).

Le jeu autour de la décision devient autrement plus complexe et instable que dans un passé même récent. D'une part, on doit savoir et reconnaître dès le départ que l'inconnu résistera longtemps et dans une large mesure. D'autre part, on ne peut plus s'inscrire dans les logiques séquentielles classiques : investigation scientifique à l'amont, décision à l'aval, mise en œuvre – information encore plus en aval. Si le temps de la connaissance devient très largement supérieur au temps laissé à la prise de décision, il faut consentir à revoir profondément ces modes de décision, et l'inscription de la démarche d'acquisition de connaissance dans ces processus de décision collective.

On conçoit que cela puisse ébranler. Ici, les pathologies à attendre sont le déni de ces difficultés, le repli sur des certitudes anciennes (« Les statistiques ne montrent aucun danger ») ; mais aussi, à l'inverse, la plongée folle de certains acteurs pourtant au cœur du système dans le farfelu. Sans oublier non plus aussi le cynisme.

L'expérience tend à montrer que la seule voie pertinente est de prendre ces questions sérieusement, sans faux-semblant. En faisant son deuil de la prétention à réfuter définitivement telle possibilité suspectée. Il reste à investiguer à fond les questions, en ne se contentant pas d'aligner les réponses rassurantes, certifiées conformes aux exigences habituelles. Sur le plan politique, il est nécessaire de reconnaître la légitimité des questions et des craintes – et là encore sans faux-semblant, même pour des exigences de « communication ». La robustesse de la démarche ne tient plus aux assurances données par l'expert ou le décideur sur les faits, mais beaucoup plus au sérieux de la conduite globale du dossier.

Comme l'a souligné le Dr. Dab sur le dossier connexe des champs électromagnétiques qui soulève également interrogation et crainte :

- « Plus l'incertitude est grande et plus le processus décisionnel doit être formalisé, consigné et débattu publiquement ».
- « Reconnaître la légitimité de cette crainte est un pas sans lequel aucune démarche de concertation n'est possible ».
- « En l'absence de position scientifique tranchée, il faut que la population sache que le problème est sérieusement pris en considération. En santé publique, la confiance est une nécessité sans laquelle rien n'est possible » (Dab, 1993, p. 111, 112).

C'est sur ce fond de référence que s'inscrivent des sujets comme celui des risques éventuellement liés au téléphone mobile. Les règles cardinales à avoir à l'esprit sont notamment les suivantes : sans confiance, le fiasco est probable ; sans prise au sérieux, il ne saurait y avoir de confiance. Le problème est qu'il ne peut y avoir prise au sérieux sans déchirement, sans deuil sur des références parmi les plus ancrées.

2 – Quelques mises en garde sur le dossier des téléphones mobiles

L'expérience a montré qu'il était utile de repérer au moins les lignes de plus grande pente dont il fallait se garder. Construire au moins l'anti-manuel peut-être de bonne politique quand personne n'est en mesure de prescrire positivement.

2.1 Anti-manuel pour la conduite collective du dossier

L'essentiel est le positionnement fondamental du dossier et de la problématique – tout le reste en découle. Si l'on n'y prend garde, la culture la plus classique risque de conduire aux références suivantes :

- « c'est encore un faux problème, comme il y en a tant en matière de risques » ;
- « c'est d'abord un problème technique, donc à investiguer par des scientifiques qui, eux, sont parfaitement rationnels et compétents » ;
- « la grande difficulté bien sûr est celle de l'acceptabilité par le public, dont on sait malheureusement à quel point il est sujet à l'irrationnel et aux peurs infondées » ;
- « de toute manière, même si bien sûr il faut développer les recherches, on voit mal comment il pourrait y avoir des risques significatifs – et les scientifiques sérieux sauront apporter des preuves définitivement rassurantes ».

Sur cette base fondamentale d'interprétation, la logique de pilotage conventionnelle risque de se développer ainsi :

- « sollicitons l'expertise pour prouver qu'il n'y a pas de risques et contrer ceux qui vivent d'angoisses collectives »
- « attendons d'avoir des assurances claires avant d'ouvrir l'information vers l'externe » ;
- « préparons des argumentaires de communication au cas où il y aurait polémique ouverte, l'objectif est de rassurer le consommateur » ;
- « inutile de mobiliser sur ce problème les directions générales : c'est avant tout un problème de communicants ».

La logique de communication devrait se garder des voies normales suivantes :

- « laissez-nous investiguer d'abord : quand on saura, on vous en reparlera » ;
- « mais on peut déjà vous rassurer : à ce jour, rien ne prouve qu'il y ait le moindre risque » ;
- « les statistiques ne montrent aucun danger » ;

- « à ce jour, personne n'en est mort ! » ;
- « les études qui font état de risques sont sujettes à caution » ;
- « le nombre d'études rassurantes est infiniment supérieur ».

Plus gravement, si le dossier surgissait avec brutalité, l'expérience passée montre clairement que des attitudes comme les suivantes seraient suicidaires (et attention : il n'est pas nécessaire que les mots indiqués soient effectivement prononcés ; le discours peut être perçu ainsi en raison des propos tenus sur des dossiers de risque au cours du passé) :

- « de toute manière, vous ne pouvez pas comprendre » ;
- « si on vous en parle, vous allez paniquer, pour rien » ;
- « nous avons toujours de la difficulté à faire comprendre au public irrationnel l'inexistence d'un problème » ;
- « vous acceptez bien des risques infiniment plus sérieux : c'est irresponsable ! » ;
- « de toute manière, c'est irréversible ! » ;
- « et remarquez bien : c'est vous qui en achetez ! Il faudrait être cohérent avec vous-mêmes... » ;
- « nous savons qu'il n'y a pas de risque, mais, comme il faut bien vous montrer qu'on fait quelque chose, on va donc dépenser de l'argent sur ce faux problème (ce qui fera au moins marcher les laboratoires de recherches) ».

2.2 Anti-manuel pour la conduite de l'expertise

Le travail scientifique lui aussi doit prendre garde à ne pas s'inscrire dans un théâtre d'opérations dépassé.

- faire référence à des normes « garantissant une protection », par rapport à des « effets connus » ; à des « seuils », pour fixer des « limites de sécurité »...

- prendre pour objectif le fait de pouvoir « combler des lacunes dans les connaissances »...

- passer de la science à l'univers de la décision en soulignant que « la presque totalité des travaux » concluent à une absence d'effets dommageables, ou en mettant en avant « le consensus actuel de la communauté scientifique » dans ce constat négatif...

- et cela alors que l'on concède par ailleurs que les techniques à disposition sont loin d'être satisfaisantes (dosimétrie, par exemple), que le temps de recul est trop faible...

- passer de réserves sur les résultats et leur interprétation à des conclusions générales décalées beaucoup plus tranchées et optimistes...

... doit susciter plus de questionnement vigilant que d'adhésion aveugle.

On se gardera de donner prise à la perception qu'il y aurait procès serré de toute étude montrant des risques, alors qu'il y aurait acceptation apparemment moins scrupuleuse des études n'en montrant pas. Point délicat : si, effectivement, telle étude montrant des effets ne semble pas offrir toutes les garanties de sérieux méthodologique ; ou, piège : si les auteurs de telle étude posant problème se refusent à entrer dans des procédures de validation. La pratique scientifique se trouve rapidement en terrain délicat si l'impression peut prévaloir que l'on recherche d'abord non la connaissance mais des preuves de l'innocuité d'un bien économique très rémunérateur, des arguments pour réfuter les questions et disqualifier les poseurs de question.

Le scientifique ne peut plus ignorer ces enjeux. Lui aussi est exposé dès lors qu'il entre sur ces terrains instables et stratégiquement sensibles. Il ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur ses pratiques, ses rapports avec les acteurs externes, les problèmes qui sont les siens dès lors qu'il s'engage sur ces nouveaux théâtres d'opérations.

3 – Se mettre en condition de réussite

Il n'existe pas, bien évidemment, de solutions techniques simples. On peut cependant souligner quelques points cardinaux pouvant aider à mieux positionner les logiques de réponse.

1. Puisqu'il y a transformation profonde du théâtre d'opérations, il est évident qu'il va falloir consentir à faire son deuil de sécurités fondatrices – que l'on soit expert ou « politique ». Ce passage est douloureux, et sa perspective a surtout tendance à déclencher des attitudes d'esquive personnelle et collective. Ce qui va nécessiter d'autant plus de détermination et d'intelligence.

2. Contrairement à ce que nos cultures nous engagent à faire, il sera très vraisemblablement indispensable d'ouvrir le champ des acteurs, dès maintenant. Là encore, les mises en garde prudentes ne manqueront pas : « ouvrir, surtout si on ne sait pas tout, c'est prendre le risque de créer précisément les paniques que l'on veut éviter ». L'expérience semble cependant montrer, à l'inverse, que l'ouverture est plus fondatrice de confiance partagée que de paniques irrationnelles ; que les rétentions traduisent surtout des effrois internes qui se perpétuent jusqu'à des explosions de crise laissant totalement dépourvus les responsables ; et lorsque ces explosions surviennent, l'effet larsen prend de telles proportions que les commandes de pilotage ne répondent plus.

3. Sur pareil dossier, pour chaque catégorie d'acteurs, il y a nécessité d'implication (certes, sous une forme appropriée) des plus hauts niveaux des organisations – ce ne sont pas de simples questions techniques ou de communication ; il y a nécessité de travail en réseau, dépassant largement la simple confrérie. Au niveau politique il faut dégager des positionnements et des règles de fonctionnement (notamment en matière de recours à l'expertise : le but doit être de dégager de la connaissance pertinente, non d'obtenir des résultats rassurants) pour piloter un dossier difficile et sensible sur longue période.

4. Plutôt que de rechercher des techniques pour lisser les difficultés à la petite semaine, il serait bien plus porteur – surtout s'il doit un jour y avoir crise aiguë ou défiance sédimentée – de s'engager dans des politiques et des pratiques d'invention collective. Dans le dossier des OGM, on a eu recours (tardivement, certes) à la « conférence de citoyen ». Mais il y a sans doute à faire preuve de créativité ouverte sur ce terrain des initiatives possibles, souhaitables et pratiques.

5. De façon plus directement opérationnelle, à l'intérieur de chaque institution et au sein des réseaux d'acteurs opérant dans ce domaine, il serait sage de mettre la question à l'agenda : au plus haut niveau, pour tracer des lignes « politiques » du traitement du dossier sur longue période (positionnement fondamental, politique d'information et d'initiative publique, politique scientifique, politique d'innovation, etc.) ; en matière de veille, d'anticipation et de réactivité, pour être en mesure de prendre en charge les surprises en tous domaines, qu'il s'agisse d'étude scientifique nouvelle, de perceptions, de demandes sociales, etc.). En d'autres termes, l'enjeu dépasse de très loin les seules directions de la communication. Fonder une confiance durable, capable de résister aux passes difficiles que réservera ce dossier comme tous les dossiers du même type aujourd'hui, exigera autre chose que la mise au point d'argumentaires de communication, quelques numéros verts, et un appui au financement de laboratoires.

6. Pour éclairer toutes ces démarches, qui dépassent à l'évidence l'action de tel ou tel acteur, il serait judicieux d'élargir la perspective et de constituer des « think-tanks » internationaux qui se consacraient à ces problèmes de risques, de crises, de ruptures tels qu'ils émergent aujourd'hui. Ceci sans attendre les résultats de l'expérience. L'un des déficits dans le domaine des risques émergents aujourd'hui, est que ces comités sont d'abord créés dans le but de cerner les réponses scientifiques ; la réflexion sur la conduite collective de pareils dossiers – qui vont se multiplier et envahir le champ de la décision – est en général laissée en friche. Les chercheurs européens œuvrant dans le domaine des crises, en lien avec des organismes publics impliqués dans le traitement des crises civiles, viennent de créer une *European Crisis Mana-*

gement Academy. Cette Academy vient de préconiser la création de pareils think-tanks, dont l'un serait précisément centré sur les besoins en matière de politiques publiques sur les dossiers de risques transnationaux les plus complexes. Il a été précisé que ce think-tank, qui réunirait décideurs publics et privés, comme quelques académiques européens rompus aux questions de crise, soit basé à Paris.

Références

- Dab, W. (1993) : « Champs électromagnétiques et santé : les perspectives décisionnelles », in : Jacques Lambrozo et Isabelle Le Bis Éditeurs, Actes du Colloque organisé par Électricité de France, Électricité de France – Service Médical, Paris, 24 juin 1993, p. 107-113.
- Lagadec, P. (2000) : *Ruptures créatrices*, Éditions d'Organisation-Les Échos Éditions.