**La normalisation des alertes sanitaires. Le traitement administratif des données sur l'exposition des agriculteurs aux pesticides**

Jouzel, J. & Prete, G. (2017). La normalisation des alertes sanitaires. Le traitement administratif des données sur l'exposition des agriculteurs aux pesticides. *Droit et société*, 96(2), 241-256. doi:10.3917/drs.096.0241.

## Résumé

Le traitement administratif des alertes sanitaires connaît actuellement une forte dynamique d'institutionnalisation, marquée par l'apparition d'agences dédiées et par l'adoption de textes de loi définissant et protégeant le statut des « lanceurs d'alerte ». Une conséquence peu étudiée de ce processus est la multiplication des agents administratifs qui jouent un rôle d'intermédiaires entre les acteurs sociaux qui lancent ces alertes et ceux qui les prennent en charge. À partir de l'analyse de la circulation d'une alerte mettant en cause l'efficacité de dispositifs de réduction des risques qui conditionnent l'autorisation de mise sur le marché des pesticides, cet article montre que ces acteurs intermédiaires peuvent favoriser la domestication des alertes sanitaires, c'est-à-dire leur traduction dans des termes moins problématiques pour les politiques publiques en place.

## Introduction

En France, la « forme alerte » est devenue une modalité incontournable de publicisation des enjeux sanitaires et environnementaux [1]. De plus en plus d'acteurs sociaux revendiquant, avec succès, une identité de lanceurs d'alerte dans l'espace médiatique, l'alerte a fait l'objet d'un investissement croissant de la part des mouvements sociaux et des autorités publiques. Dans le sillage des grandes crises de santé publique des années 1990 (amiante, sang contaminé, vache folle…), de nombreuses réflexions ont vu le jour au sein des élites administratives [2] et de cercles militants [3] sur la gouvernance des alertes. Ces réflexions ont alimenté des mutations institutionnelles, à travers la constitution d'agences de sécurité sanitaire indépendantes des administrations centrales, auxquelles ont été confiées des missions de vigilance et de surveillance reposant, entre autres, sur leur capacité à détecter et à traiter, de manière précoce, les signaux d'alerte [4]. Parallèlement, des mesures ont été prises, à un niveau législatif et réglementaire, visant à protéger les lanceurs d'alerte contre les pressions et les sanctions que peuvent exercer à leur encontre leurs employeurs [5]. À cet égard le vote d'un texte comme la « loi sur les lanceurs d'alerte et l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement » adoptée le 16 avril 2013 constitue bien plus l'aboutissement – provisoire – d'une dynamique d'institutionnalisation de la gouvernance des alertes sanitaires commencée il y a une vingtaine d'années, qu'une rupture.

Dans cet article, nous montrons que cette dynamique favorise l'implication, de plus en plus en amont des processus de lancement d'alertes, d'acteurs administratifs qui jouent un rôle d'intermédiaire entre les lanceurs d'alerte et les espaces politiques qu'ils cherchent à atteindre. Dans la lignée de travaux de sciences sociales attentifs aux opérations de mise en forme des alertes [6] et aux médiations nécessaires à leur prise en compte politique [7], nous soulignons que ces acteurs intermédiaires ne font

---

1. Francis CHATEAURAYNAUD, « Les lanceurs d'alerte dans l'espace politique. Réflexions sur la trajectoire d'une cause collective », Communication à la journée *Lanceurs d'alerte et système d'expertise : vers une législation exemplaire en 2008 ?*, Paris, Sénat, 2008.

2. Didier TABUTEAU, « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », *Les Tribunes de la santé*, 16, 2007, p. 87-103.

3. André CICOLELLA, et Dorothée BENOIT-BROWAEYS, *Alertes santé. Experts et citoyens face aux intérêts privés*, Paris : Fayard, 2005.

4. Daniel BENAMOUZIG et Julien BESANÇON, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Les cas des agences sanitaires », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 301-322 ; Céline GRANJOU, « Quand la précaution se fait discrète. L'État et les professionnels dans la co-production d'une politique sanitaire », *Politix*, 78, 2007, p. 135-156 ; François BUTON et Frédéric PIERRU, « Instituer la police des risques sanitaires. Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'État sanitaire », *Gouvernement et action publique*, 4, 2012, p. 67-90.

5. Christine NOIVILLE, C. et Marie-Angèle HERMITTE, « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », *Natures, sciences, sociétés*, 14 (3), 2006, p. 269-277 ; Olivier LECLERC, *Protéger les lanceurs d'alerte. La démocratie technique à l'épreuve de la loi*, Paris : LGDJ, 2017.

6. Francis CHATEAURAYNAUD, et Didier TORNY, *Les Sombres Précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris : EHESS, 1999.

7. Giovanni PRETE, *Les intermédiaires du risque : recherche, alerte, surveillance. Mobilisations scientifiques face aux introductions de pathogènes de quarantaine en agriculture*, thèse pour le doctorat de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 2010.

pas qu'intéresser leurs supérieurs hiérarchiques aux alertes : ils en modifient également la forme et le contenu, en les passant notamment au tamis des règles de droit qui prévalent dans leurs propres espaces sociaux [8]. Nous nous appuierons sur l'étude du traitement administratif d'une alerte généralement désignée comme « l'alerte EPI » (pour « équipements de protection individuelle »). Celle-ci est formellement lancée au début de l'année 2007 par des chercheurs mettant en question le rôle pivot que jouent les vêtements de protection comme technologie de contrôle des expositions aux pesticides des travailleurs agricoles. Paradoxalement, cette alerte aboutit près de dix ans plus tard au renforcement de cette même technologie dans la réglementation encadrant la mise sur le marché des pesticides. Pour expliquer cela, nous revenons successivement sur les trois étapes de sa trajectoire – sélection des données, circulation dans des espaces politico-administratifs et normalisation – en montrant comment elles font intervenir des intermédiaires administratifs qui, tout en assurant la prise en charge de l'alerte, ont également contribué à sa domestication, c'est-à-dire à sa traduction dans des termes moins problématiques pour les politiques publiques en place. La maîtrise des termes du droit par ces acteurs apparaît comme une ressource décisive dans ce processus paradoxal par lequel la circulation des alertes devient compatible avec les équilibres politiques dominants.

Notre enquête repose sur la réalisation, depuis 2012, d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs avec différents acteurs (chercheurs académiques, agents administratifs, industriels, représentants d'organismes agricoles) intervenus dans la trajectoire de l'alerte et sur l'analyse d'archives qui nous ont été transmises par certains de ces acteurs, comprenant des échanges de courriers et les versions successives de la « note d'alerte » au fil de sa relecture par les institutions destinataires [9].

## I. Sélection : la mise en forme de l'alerte

L'« alerte EPI » trouve son origine dans un projet scientifique qui, au début des années 2000, produit des données inédites sur l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides. Plusieurs de ces données entrent en contradiction plus ou moins frontale avec les postulats sur lesquels repose la réglementation encadrant la mise sur le marché des pesticides. Nous mettons ici en évidence le processus par lequel certaines de ces données ont été mises en forme comme une alerte sanitaire par les chercheurs qui les ont produites.

---

8. Nous nous rapprochons ici des analyses de l'action publique qui prennent appui sur une tradition d'étude des sciences attentive aux dynamiques de « traduction » (Pierre LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris : La découverte, 1994], ainsi que des travaux sur les « intermédiaires du droit » [Jérôme PELISSE, *Le travail du droit. Trois études sur la légalité ordinaire*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Institut d'études politiques de Paris, 2014).

9. Ce projet a été financé par l'ONEMA dans le cadre du PNR EST 2012 coordonné par l'ANSES. Nous remercions François Dedieu et Nathalie Jas pour leur contribution à cette enquête.

## I.1. Les équipements de protection, technologie pivot de l'« usage contrôlé » des pesticides

Les pesticides constituent, à l'instar des médicaments, une catégorie de produits réglementés, dont la commercialisation est conditionnée par une autorisation de mise sur le marché (AMM). Celle-ci repose sur une évaluation du risque pour la santé des populations exposées, et en particulier des travailleurs de l'agriculture, qui comporte deux volets. Le premier consiste, sur la base de tests toxicologiques, à déterminer le niveau « acceptable » d'exposition. Le second consiste à estimer l'exposition attendue des travailleurs agricoles au cours de leurs activités risquées (traitements, travail dans une parcelle préalablement traitée, etc.) en mobilisant des modèles d'exposition réglementaires. En s'appuyant sur ces modèles, l'industriel doit démontrer que l'exposition estimée au produit qu'il souhaite commercialiser sera inférieure au niveau d'exposition jugé acceptable. Dans le cas contraire, il conserve néanmoins la possibilité de prévoir que le produit devra être manipulé avec des équipements de protection – gants, combinaisons, masques auxquels les modèles d'estimation de l'exposition affectent des facteurs d'abattement, généralement égaux à 90 % pour la partie du corps concernée. La préconisation de ces protections sur l'étiquette du produit permet souvent de ramener l'exposition estimée en dessous du niveau acceptable et d'obtenir une AMM. Elle constitue un des pivots de ce que certains analystes ont appelé, par analogie avec le cas de l'amiante dans les années 1980, la politique d'« usage contrôlé » des pesticides [10]. Cette dernière, tout en reconnaissant les dangers de ces substances, promeut leur utilisation sous réserve du respect par les utilisateurs professionnels de certaines mesures censées garantir que leur santé ne sera pas mise en péril.

En France, le ministère de l'Agriculture a longtemps été responsable de délivrer cette AMM. Cette attribution s'inscrit dans une histoire longue qui a vu les politiques de prévention des risques professionnels en agriculture en général, et des intoxications liées aux pesticides en particulier, être appropriées [11] par les acteurs institutionnels responsables des politiques agricoles, au détriment de l'administration dédiée aux enjeux de santé au travail[12]. C'est ainsi que le ministère de l'Agriculture s'est doté d'une administration dédiée aux enjeux de santé au travail – en particulier un Bureau de la santé et de la sécurité au travail (BSST) et un corps spécifique d'inspecteurs du travail de l'emploi et de la politique sociale agricole (ITEPSA) - explicitement soustraite à l'autorité directe du ministère du Travail, responsable de la prévention des risques professionnels pour l'ensemble des autres travailleurs. De même, la gestion du régime agricole de la Sécurité sociale, et en

---

10. Frédéric DECOSSE, « Entre "usage contrôlé", invisibilisation et externalisation. Le précariat étranger face au risque chimique en agriculture intensive », *Sociologie du travail*, 55 (3), 2013, p. 322-340.

11. Nous renvoyons ici aux travaux de Joseph Gusfield sur la notion de propriété des problèmes sociaux comme capacité d'un groupe d'acteurs à en orienter la définition publique. Voir Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Economica, 2009.

12 Sur cette histoire, voir Rémy FOURCHE, *Contribution à l'histoire de la protection phytosanitaire dans l'agriculture française (1880-1970)*, Thèse de doctorat, Université Lyon II, 2004.

particulier de sa branche accidents du travail et maladies professionnelles, a été confiées à la Mutualité sociale agricole (MSA)[13]. –Dans le champ de la protection chimique, ce statut d'exception des politiques de santé au travail en agriculture s'est traduit notamment par un encadrement réglementaire relativement faible et confus des préconisations sur le port de vêtements de protection pour les agriculteurs par comparaison avec le milieu de travail industriel, dans lequel les exigences relatives aux qualités techniques requises pour les vêtements de protection n'ont cessé, depuis un quart de siècle, d'être précisées dans le cadre d'un processus communautaire de normalisation des « équipements de protection individuels » (voir encadré).

**Encadré 1 : La réglementation européenne sur les EPI**

La directive européenne 89/686/CE fixe les exigences essentielles de sécurité auxquelles les EPI doivent satisfaire et renvoie au dispositif de normalisation européen pour les spécifications techniques particulières. Des normes européennes harmonisées – celles dont dépendent le marquage CE et qui sont d'application obligatoire par les États membres – ont ainsi été mises en place pour traduire les exigences essentielles de la directive en des spécifications techniques détaillées. Celles-ci permettent de classer les différentes catégories d'EPI en fonction du degré de protection offert. Elles distinguent en particulier six « types » de vêtements de protection (depuis le type 1, le plus protecteur, étanche aux gaz, jusqu'au type 6, qui protège partiellement contre les éclaboussures de produits chimiques liquides). Au moment du lancement de l'alerte, il n'existe cependant pas de normes spécifiques pour les vêtements de protection destinés à l'usage de produits phytosanitaires.

À l'inverse, les préconisations en matière de vêtements de protection pour les travaux agricoles sont restées longtemps peu spécifiques sur l'étiquette des pesticides, se référant à de simples « vêtements de travail » non définis dans la réglementation européenne, et se limitant à des messages tels que « portez des vêtements de protection et des gants appropriés ». À partir du début des années 2000, dans un contexte marqué par la montée des préoccupations sur les liens entre pesticides et santé des agriculteurs [14], le BSST du ministère de l'Agriculture coordonne l'élaboration et la diffusion d'un guide visant à aider les agriculteurs à mieux choisir leurs vêtements de protection. Ce guide est élaboré à la suite de remontées d'informations de l'ITEPSA pointant la sous-estimation par les agriculteurs de leur exposition aux pesticides – notamment par voie cutanée – et l'usage fréquent de protections manifestement non adaptées [15]. En l'absence de norme spécifique aux vêtements de protection destinés à l'usage de produits phytosanitaires, ce guide

13 Françoise MANDERSCHEID, *Une autre Sécurité sociale, La Mutualité sociale agricole*, Paris : L'Harmattan, 1991 ; Jean-Noël JOUZEL et Giovanni PRETE, « Les exploitants agricoles face aux risques des pesticides », in Sylvie CELERIER (dir.), *Le travail indépendant. Statut, activités et santé*, Rueil Malmaison : Liaisons sociales, 2014, p. 225-238.

14. Ces préoccupations sont liées à la publication de données épidémiologiques, principalement nord-américaines, mettant en évidence une sur-incidence de certaines pathologies chroniques (maladies de Parkinson, cancers hématologiques…) parmi les agriculteurs exposés aux pesticides. Elles sont également le fruit des premiers cas de reconnaissance de maladies professionnelles en lien avec l'exposition aux pesticides. Voir Jean-Noël JOUZEL et Giovanni PRETE, « Devenir victime des pesticides. Le recours au droit et ses effets sur la mobilisation des agriculteurs Phyto-victimes », *Sociologie du travail*, 56 (4), 2014, p. 435-453.

15. Cf. Note de service de la DGFAR du 21 mars 2003.

s'appuie sur la normalisation générique des EPI utilisés pour la prévention des risques chimiques en milieu industriel. Pour les travaux d'épandage, il recommande par exemple le port de vêtements de « type 4 », qui, selon une norme alors en vigueur (NF EN 14 605), sont prévus et homologués pour protéger contre les liquides chimiques sous forme pulvérisée. Cependant, des chercheurs vont s'appuyer sur des résultats de recherche pour contester certains postulats de cette approche de la prévention.

## I.2. Des données gênantes à l'alerte

En France, à de rares exceptions près, les industriels de la phytopharmacie ont longtemps été les seuls producteurs de données sur l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides, dans le cadre de la procédure d'AMM. Dans les années 2000 cependant, deux jeunes chercheurs en épidémiologie qui étudient le lien entre pesticides et santé des agriculteurs – Isabelle Baldi, médecin de santé publique à l'université de Bordeaux 2, et Pierre Lebailly, maître de conférences à l'université de Caen – décident de travailler ensemble à mieux caractériser ces expositions. Faute de données précises à ce sujet, ils sont en effet contraints d'utiliser des indicateurs d'exposition professionnelle aux pesticides qu'ils jugent très grossiers et qui limitent fortement la robustesse de leurs conclusions. Ils montent l'étude Pestexpo, qui vise principalement à mesurer le niveau et à identifier les déterminants de l'exposition aux pesticides des travailleurs de différents secteurs agricoles (céréales, vignes et maraîchage). Les premiers résultats de cette étude, disponibles à partir des années 2002/2003, questionnent un certain nombre de postulats admis dans la plupart des recherches épidémiologiques portant sur les liens entre pesticides et santé des agriculteurs. Les chercheurs montrent par exemple que la « surface traitée » est un indicateur d'exposition aux pesticides peu fiable alors qu'il est souvent considéré comme tel par les épidémiologistes. Les résultats de Pestexpo viennent également interroger certains des postulats de l'évaluation réglementaire des risques menée dans le cadre des AMM. Les chercheurs observent ainsi que des incidents matériels lors des traitements (buse bouchée, rupture de conduit, etc.) surviennent dans un quart des phases de traitement observées, alors même que le processus d'évaluation réglementaire tend à les considérer comme rares et non représentatifs des conditions réelles de l'utilisation des produits. Ils observent également que les équipements de protection, qu'ils soient individuels ou collectifs, sont loin d'être systématiquement utilisés et peuvent être dysfonctionnels (combinaisons déchirées, filtres des cabines de tracteurs anciens) quand ils sont utilisés. Ils constatent notamment que, parmi les viticulteurs qu'ils étudient, ceux qui portent un vêtement de protection sont en moyenne davantage contaminés lors des phases d'épandage et de nettoyage du matériel de traitement que ceux qui n'en portent pas, soulevant ainsi l'enjeu de la possible inefficacité de ces vêtements.

Ces données de Pestexpo s'apparentent à ce que certains sociologues ont qualifié

de savoirs « gênants » [16]. Elles constituent en effet des prises pour une mise en cause de l'AMM comme instrument de protection des travailleurs exposés aux pesticides. Cela n'a pas échappé aux deux épidémiologistes, qui se sont très tôt efforcés de faire prendre en compte leurs données par les acteurs en charge de l'évaluation réglementaire des risques des pesticides, en publiant leurs recherches et en participant à des commissions d'experts, sans ébranler cependant la confiance affichée par le ministère de l'Agriculture dans la robustesse du dispositif d'AMM. Les données relatives à l'inefficacité des combinaisons individuelles de protection ont quant à elles connu une trajectoire politico-administrative sensiblement différente, du fait de l'investissement d'un ergonome de l'université de Bordeaux proche des deux épidémiologistes, Alain Garrigou.

Spécialiste des facteurs d'exposition aux risques chimiques en milieu industriel, celui-ci est invité par les épidémiologistes responsables de Pestexpo à contribuer à l'analyse de leurs résultats. Il voit dans les données relatives à l'inefficacité des combinaisons un puissant élément de démonstration des lacunes des politiques de prévention du risque chimique en agriculture. Il considère que celles-ci reposent sur un « transfert de technologies » [17] depuis le milieu industriel vers le milieu agricole, au mépris des spécificités de ce dernier. Le travail en agriculture se déroulant en plein air, dans des conditions, parfois de fortes chaleurs peu compatibles avec le port de vêtements couvrants, sur des terrains accidentés, au contact avec le végétal, il lui semble illusoire d'espérer contrôler les risques des pesticides au moyen de combinaisons dont rien ne garantit l'intégrité en situation réelle et dont l'efficacité n'a jamais été testée spécifiquement pour les pesticides. Ce dernier élément de réflexion apparaît décisif dans le processus qui conduit Alain Garrigou à proposer en 2007 aux épidémiologistes un texte formellement présenté comme une « note d'alerte » et intitulé « *De l'inefficacité des combinaisons devant protéger du risque phytosanitaire aux failles organisationnelles de la prévention* ». Ce projet est nourri par une suggestion faite, dans les mois qui précèdent, à l'ergonome par la représentante d'une firme phytopharmaceutique avec laquelle il a déjà collaboré : cette dernière lui apprend en effet que son entreprise, en cherchant à développer un vêtement de protection spécifique pour certains pesticides qu'elle commercialise, a fait réaliser des tests sur des combinaisons de « type 4 » (celles qui sont alors recommandées par le ministère de l'Agriculture lors de l'emploi des pesticides), qui mettent en évidence d'importants défauts de résistance à la perméation [18]. Lors de ces tests, des produits ont ainsi traversé en quelques minutes des textiles censés résister plusieurs heures.

16. Carol A. HEIMER, «Inert Facts and the Illusion of Knowledge: Strategic Uses of Ignorance in HIV Clinics», *Economy and Society*, 41 (1), 2012, p. 17-41.

17. Alain GARRIGOU et Isabelle BALDI, « Note d'alerte. De l'inefficacité de combinaisons devant protéger du risque phytosanitaire aux failles organisationnelles de la prévention », 2007, p. 5. Il développe cet argument ultérieurement dans Alain GARRIGOU, Isabelle BALDI et Philippe DUBUC « Apports de l'ergotoxicologie à l'évaluation de l'efficacité réelle des EPI devant protéger du risque phytosanitaire : de l'analyse de la contamination au processus collectif d'alerte », *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, 10 (1), 2008, <www.pistes.revues.org/2137>

18. La perméation désigne la diffusion des liquides à travers un matériau au niveau moléculaire.

L'hypothèse du défaut de résistance à la perméation apparaît à Alain Garrigou comme une explication pertinente des étonnants résultats de Pestexpo indiquant une surexposition des travailleurs protégés. Plus éloigné des instances d'expertise agricole que les épidémiologistes du projet Pestexpo, bon connaisseur du « scandale de l'amiante » et, accessoirement, lecteur des travaux de sciences sociales sur les « lanceurs d'alerte », l'ergonome considère que la focalisation sur le problème de la résistance des combinaisons à la perméation maximise ses chances d'intéresser les pouvoirs publics à l'alerte. Elle ouvre notamment des perspectives d'amélioration des dispositifs existants de prévention du risque, passant par une réflexion sur l'adaptation des EPI aux usages agricoles des produits chimiques dangereux. Alain Garrigou la met donc en avant dans sa note, qui évoque plus secondairement d'autres explications complémentaires (précontamination des combinaisons, croyance en une surprotection des travailleurs les portant…).

L'analyse de l'émergence de l'« alerte EPI » permet, comme les travaux classiques de Francis Chateauraynaud et Didier Torny [19] l'ont bien montré, de souligner l'importance des opérations de mise en forme assurées par des individus qui cherchent à attirer l'attention des pouvoirs publics sur des données préoccupantes. Dans notre cas, cette mise en forme implique une sélection non pas des données les plus « gênantes » au regard des règles qui prévalent en matière d'évaluation des risques, mais bien plutôt de celles qui sont le plus susceptibles de désigner des perspectives concrètes d'amélioration des politiques de prévention des intoxications professionnelles liées aux pesticides.

## II. Circulation : la domestication de l'alerte

Si ce travail de mise en forme de « l'alerte EPI » implique les lanceurs d'alerte, il est également le produit de l'intervention d'acteurs administratifs. Ceux-ci s'appuient sur un certain nombre d'évolutions institutionnelles – en particulier, le développement d'agences indépendantes responsables de l'expertise et de la veille sur les questions sanitaires – et sur leur connaissance du contexte réglementaire pour se saisir très en amont de l'alerte et y intéresser leur hiérarchie. Ce faisant, ils orientent de manière décisive sa circulation dans l'espace administratif.

### II.1. Le déconfinement des politiques de prévention des risques professionnels liés aux pesticides

Avant même de faire circuler officiellement l'alerte à destination des institutions compétentes, Alain Garrigou y cherche des relais, auxquels il communique des versions provisoires de son texte. S'il trouve peu d'alliés du côté du ministère de l'Agriculture, il capte en revanche l'intérêt d'une chargée de mission du Bureau des équipements et des lieux de travail de la Direction générale du travail (DGT), une

19. Francis CHATEAURAYNAUD et Didier TORNY, « Mobiliser autour d'un risque. Des lanceurs aux porteurs d'alerte », in Cécile LAHELLEC (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris : Tec & Doc, 2005.

ancienne inspectrice du travail rencontrée quelques années plus tôt à l'occasion d'une formation en ergonomie. Ses suggestions ont d'importants effets sur le contenu et la forme de l'alerte. La chargée de mission de la DGT voit dans les données de Pestexpo sur l'inefficacité des combinaisons une « petite bombe » [20]. Elle fait en effet l'hypothèse que les pesticides traversent facilement les combinaisons de « type 4 » en raison de leur nature de *mélanges* chimiques, composés d'une substance active et de co-formulants. En conséquence, elle insiste pour que l'alerte soulève plus largement la problématique de l'exposition des travailleurs – de l'agriculture et de l'industrie – à des mélanges, et considère que cela justifie que son administration, la DGT, s'en saisisse alors même que sa juridiction ne s'étend pas aux enjeux de santé au travail en agriculture.

Pour faciliter l'intéressement de sa hiérarchie, elle met en avant que les informations transmises par l'ergonome suggèrent une possible défaillance des normes sur lesquelles repose la nomenclature des EPI, notamment celles qui encadrent les tests de perméation. Par ailleurs, elle entreprend de clarifier les enjeux réglementaires de l'alerte, dont la technicité échappe dans une certaine mesure à l'ergonome :

> À un moment, il m'envoie son projet de saisine, enfin d'alerte. Et puis, je me souviens très bien, ça commençait « voilà, les agriculteurs ou les viticulteurs utilisent des combinaisons non conformes, machin, la preuve : le produit chimique traverse, le pesticide traverse la combinaison ». Et donc, moi, je lui ai dit « non, on ne peut pas écrire ça ». C'est-à-dire qu'à ce stade, on ne peut pas dire que la combinaison est non conforme, on n'en sait rien ! (…) Alain Garrigou, il n'était pas sur cette problématique. Il ne sait pas ce que ça veut dire « conforme » ou « non conforme » d'un point de vue réglementaire. (…) Donc après, quand l'alerte est arrivée, les choses, elles étaient… Elles faisaient travaillées, elles faisaient sérieuses. (…) » faut aussi se mettre à la place de l'administration. Quand il y a un sujet comme ça qui arrive, ça peut remettre tout le monde en question, ça peut viser des… Enfin, comment dire, atteindre des responsables. Ça peut aller très loin [21].

Son intervention, illustrée par la citation ci-dessus, invite à se méfier d'une vision trop réifiée de la démarcation entre les acteurs qui lancent les alertes et ceux qui les reçoivent. En l'occurrence, la chargée de mission de CT3 a joué un rôle discret, mais déterminant de traductrice, en aidant à formuler l'alerte dans des termes audibles pour les pouvoirs publics. Ce faisant, elle a renforcé la focalisation de l'alerte sur l'enjeu de la perméation.

L'intéressement de la DGT est également facilité par certaines évolutions institutionnelles engagées au moment de l'alerte. Sans entrer dans les détails, précisons en particulier que, de 2005 à 2015, le processus d'AMM des pesticides est progressivement sorti du seul contrôle du ministère de l'Agriculture pour être confié à des agences sanitaires. À partir de 2005, l'étape d'évaluation réglementaire des risques préalable à l'AMM est administrée par la Division des végétaux (DIVE) de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA), une agence

20. Entretien avec une ancienne chargée de mission de la DGT, janvier 2013.

21. IBID.

placée sous la tutelle non seulement du ministère de l'Agriculture, mais aussi du ministère de la Santé [22]. En 2010, cette évaluation est attribuée à la Direction des produits réglementés (DPR) de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES) issue de la fusion de l'AFSSA avec l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET, sous tutelle des ministères du Travail, de la Santé et de l'Environnement). En 2015, enfin, l'ANSES se voit confier l'entière responsabilité du processus d'AMM. Ces évolutions, même si elles n'empêchent pas des formes de continuité liées à la circulation des individus [23], traduisent la progressive érosion du monopole du ministère de l'Agriculture sur la gestion des risques professionnels liés à l'utilisation des pesticides et offrent des appuis institutionnels à son contournement. Dans le cas de l'alerte EPI, la chargée de mission de la DGT s'appuie en particulier sur une agence sanitaire, l'AFSSET, dont les missions ont alors été récemment élargies à l'évaluation scientifique des connaissances sur les risques professionnels.[24] Elle établit des contacts en amont de l'alerte avec ses homologues au sein de cette agence et s'assure qu'elle est destinataire de l'alerte à son lancement en avril 2007. Dès l'automne suivant, l'agence est saisie par la DGT pour évaluer la conformité des EPI présents sur le marché aux normes européennes en matière de protection chimique, et la pertinence de ces mêmes normes au regard de l'enjeu de la perméation des EPI soumis à des mélanges chimiques. Cette mobilisation de la DGT, puis de l'AFSSET, agence affranchie de la tutelle du ministère de l'Agriculture, rend la prise en compte de l'alerte incontournable et ouvre une période de lutte entre différentes administrations pour déterminer la réponse à y apporter.

## II.2. Les luttes pour la propriété du problème : de la note d'alerte à la question de l'homologation

Destinataire par courrier de la note d'alerte rédigée par les chercheurs, le ministère de l'Agriculture cherche à en relativiser la portée. Dès l'été 2007, le BSST fait circuler une note à ses services dans laquelle il reconnaît le caractère « *préoccupant* » de l'alerte tout en rappelant que « la littérature scientifique rapporte d'autres études où le port de protections individuelles diminue de façon significative l'exposition du travailleur en situation de traitement phytosanitaire » et que l'efficacité du vêtement de protection « dépend d'abord de la formation de l'opérateur (procédure d'habillage et de déshabillage), du bon état du vêtement (élimination dès qu'il est contaminé ou endommagé), et de son adaptation à la tâche effectuée... » [25] Cependant, l'arrivée d'un nouveau chargé de mission au sein du BSST en 2008 conduit à un changement de ligne substantiel. Non issu de l'administration agricole, ancien inspecteur du

22. Rappelons simplement que le ministère de l'Agriculture a tenté d'éviter la tutelle du ministère de la Santé en défendant la mise en place d'une grande « Agence du végétal » qui n'a pas vu le jour. Voir Giovanni PRETE, *Les intermédiaires du risque : recherche, alerte, surveillance : mobilisations scientifiques face aux introductions de pathogènes de quarantaine en agriculture, op. cit*.

23. Par exemple, des agents aujourd'hui en charge de l'évaluation du risque ont circulé du ministère de l'Agriculture, à l'AFSSA puis à l'ANSES à mesure de ces évolutions.

24 Cf. le Plan santé travail 2005-2009.

25. Courrier de la DGFAR aux inspecteurs agricoles (copie INRS, MSA, DGAL) du 25/7/2007.

travail, celui-ci identifie un enjeu passé jusque-là inaperçu : la possible remise en question de la procédure d'AMM sur la base des données de l'alerte. L'AMM permet en effet la commercialisation de pesticides sous réserve du port de « vêtements de protection appropriés ». Or l'alerte met en doute l'existence même de tels vêtements. Le chargé de mission informe sa hiérarchie de ce problème au moyen d'une note et décide, à partir de l'été 2009, d'émettre systématiquement une objection aux avis de l'AFSSA-Dive sur les demandes d'homologation des pesticides, avis qu'il reçoit régulièrement pour consultation dans le cadre de la procédure d'AMM. Plus généralement, il plaide pour une nécessaire remise en cause des modèles réglementaires utilisés pour évaluer les risques et des coefficients d'abattement de l'exposition qu'ils affectent aux différents équipements de protection, dans la mesure où ils ne répondent pas « *à la réalité des situations d'exposition au risque des travailleurs agricoles* » [26]. Ces objections, qui ralentissent et fragilisent la procédure d'AMM, provoquent l'ire des responsables de la DGAL, la puissante direction du ministère de l'Agriculture responsable de la superviser. Celle-ci minimise le problème et enjoint le BSST à cesser de gêner la délivrance des AMM. Le chargé de mission du BSST quitte alors rapidement son administration, dès 2010, en ayant l'impression d'avoir échoué à faire bouger les lignes.

À partir de 2010 pourtant, un nouveau changement institutionnel important remet en avant cette question de l'homologation. L'ANSES est créée par la fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET et est missionnée pour prendre en charge l'évaluation des risques des pesticides mis sur le marché. Rapidement, le ministère du Travail déplore le manque de partage d'informations de la part de la DGAL dans le cadre de ce processus. Il s'inquiète en effet d'autant plus des failles possibles de la procédure d'AMM que cette dernière implique directement une agence – la nouvelle ANSES – dont il est cotutelle. La DGT reprend en particulier à son compte les inquiétudes soulevées par le chargé de mission du BSST quelque temps auparavant, dont elle a été informée. Par exemple, dans un courrier qu'elle envoie en mars 2011 à la DGAL, la DGT rappelle « que la conception actuelle des combinaisons de protection n'apporte pas la garantie que les travailleurs exposés aux pesticides puissent être correctement protégés » [27] et propose d'évaluer en conséquence « avec l'ANSES la possibilité de modifier les modèles dans le but d'abaisser le facteur de protection théorique des EPI ». Il sortirait du cadre de cet article de revenir dans le détail sur chacun des rebondissements de ces échanges – parfois tendus – entre administrations. Nous pouvons en revanche souligner qu'ils constituent la question de l'efficacité des vêtements de protection utilisés en agriculture en enjeu de négociation interministérielle.

---

26. Extrait d'une note non datée du BSST sur l'appréciation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques et à leur prévention par des EPI.

27. La DGT peut s'appuyer sur les conclusions du rapport de l'AFSSET publié en 2010, qui fait suite à la saisine d'octobre 2007. Ce rapport confirme le problème de conformité de certains vêtements de protection mis sur le marché, met en cause la fiabilité de la norme utilisée pour tester la résistance des EPI à la perméation et recommande aux autorités de travailler à sa révision.

## III. Normalisation : le renforcement paradoxal des EPI comme technologie de gouvernement

Dans le cadre de la négociation interministérielle qui s'engage sur les équipements de protection agricoles, les différentes parties cherchent progressivement des accords sur des mesures permettant de démontrer leur souci de la protection des agriculteurs, tout en ne remettant pas en cause le fonctionnement général du processus d'AMM et en s'assurant que leur responsabilité ne soit pas trop engagée. Ces mesures vont, paradoxalement, aboutir à renforcer la place accordée aux vêtements de protection dans les politiques de prévention.

### III.1 Responsabilisation et normalisation

À partir des années 2012-2013, les principales institutions concernées – DGT, DGAL, BSST, ANSES – convergent vers une position commune au sujet du traitement de l'alerte EPI. Ces administrations partagent en effet une conscience aiguë du risque politique et juridique que représente pour elle une situation dans laquelle des autorisations de mise sur le marché sont données qui, soit n'indiquent pas clairement quel vêtement de protection il faut porter, soit spécifient des vêtements dont la fiabilité est mise en doute :

> Soit on continue à mettre sur le marché des produits en faisant référence à un « vêtement de travail » et donc on est en infraction vis-à-vis de la réglementation européenne et française. Et donc du coup si vous avez le moindre souci… de santé… c'est mort. Là honnêtement, l'État sera... à un moment donné de toute façon jugé responsable et ce sera légitime. Soit on… on met sur le marché des produits en faisant référence aux EPI chimiques et donc en gros c'est le scaphandre et on sait bien sûr le terrain ce n'est pas utilisé. Et donc, sachant que ce n'est pas utilisé et bien, on se met aussi en faute puisqu'on délivre des produits dans des conditions d'emploi qui ne sont pas réalistes. Et donc on est aussi en infraction [28].

Pour sortir de cette situation, elles cherchent en premier lieu à responsabiliser les entreprises qui mettent sur le marché les pesticides. À l'automne 2012, la DGAL saisit l'ANSES pour lui demander de lui préciser le type d'équipements adaptés pour une vingtaine de produits. Dans sa réponse, l'ANSES suggère à la DGAL d'imposer aux industriels soumettant des dossiers d'AMM d'indiquer systématiquement les types de vêtements dont le port assure le maintien du niveau d'exposition en dessous de la dose acceptable[29]. La DGAL adopte cette démarche à partir de 2013, généralisant ainsi de fait le port d'EPI, y compris dans des situations de travail où les prescriptions relatives à ces équipements étaient jusqu'alors rares compte tenu de niveaux d'exposition professionnelle jugés faibles [30].

---

28. Entretien avec un agent du BSST, avril 2016.

29 Pour justifier cette exigence, elle peut s'appuyer sur une évolution récente de la réglementation européenne. Cf. le paragraphe 7.2 du Règlement 545/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du Règlement 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, et les paragraphes 2.4 et 2.6 du Règlement 246/2011 de la Commission du 10 juin 2011 sur les principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

30. C'est notamment le cas pour les tâches impliquant la réentrée sur les parcelles traitées (récolte, taille, inspection…), pour lesquelles la recommandation du port d'EPI, rare jusqu'en 2012, s'est systématisée depuis 2013.

Par ailleurs, ces administrations s'engagent directement dans un travail visant à faciliter les préconisations en matière de vêtements de protection. La DGAL et la DGT s'appuient sur une expertise de l'ANSES, finalisée en octobre 2014, évaluant l'efficacité de l'ensemble des vêtements de protection disponibles sur le marché pour promouvoir le port de vêtements, « coton/polyester avec traitement déperlant » dans l'ensemble des tâches agricoles et pour conseiller les EPI de type 3 ou 4 dans les situations particulièrement exposantes. Les deux administrations intensifient également leur engagement dans les instances de normalisation internationales de façon à promouvoir l'élaboration d'une norme harmonisée sur les exigences de performance des vêtements de protection qui soit spécifique aux situations d'exposition aux pesticides. Dans cette perspective, la DGT obtient que la France défende dans les instances de normalisation que la future norme concerne non seulement les combinaisons étanches et élaborées, répondant aux exigences de la nomenclature des EPI, mais également de simples bleus de travail aujourd'hui non certifiés comme EPI, qui pourront être portés dans des situations où l'exposition est jugée modérée [31]. Si ce travail de normalisation n'a pas encore abouti, il dessine néanmoins une solution des problèmes soulevés par l'alerte EPI qui est à la fois technique et politique, mettant à disposition des agriculteurs des équipements certifiés fiables tout en assurant aux autorités qu'elles ne puissent, rétrospectivement, être accusées d'avoir manqué à leurs obligations en préconisant des vêtements potentiellement défaillants, non portables et non encadrés par la réglementation sur les EPI.

### III.2. Les effets paradoxaux d'une alerte saisie par les intermédiaires administratifs

Les différentes mesures prises par les administrations publiques en réaction au déconfinement et à la circulation de l'alerte EPI appellent deux commentaires. En premier lieu, elles s'inscrivent dans ce que Nicolas Dodier [32] qualifie de « perspective fonctionnelle », c'est-à-dire qu'elles visent à traiter les dysfonctionnements repérés dans un système en évitant de remettre en cause les fondements sur lesquels celui-ci repose. Elles réaffirment en effet la pertinence des procédures d'AMM en place, sous réserve que soient diffusées aux agriculteurs des informations plus précises sur les vêtements à porter et que soient commercialisées des protections plus confortables. Ce faisant, elles écartent d'autres pistes, complémentaires, d'amélioration de la protection des agriculteurs exposés aux pesticides. Elles font par exemple l'économie d'une réflexion sur la faiblesse du dispositif de contrôle du respect des règles d'utilisation des pesticides en agriculture en général, et du port des EPI en particulier. Ce problème, historiquement lié aux faibles moyens humains de l'ITEPSA, a été rendu plus préoccupant encore par la disparition de ce corps

31. Par exemple lorsque l'épandage est réalisé dans une cabine fermée et étanche.

32. Nicolas DODIER, « Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents du travail », *Revue française de sociologie*, 35 (2), 1994, p. 251-281.

en 2009 et sa fusion dans celui de l'Inspection du travail [33]. De même, elles marginalisent des options de gestion du risque plus précautionneuses que la simple amélioration des EPI, passant par l'interdiction de commercialisation des pesticides pour lesquels le port de vêtements de protection apparaît nécessaire pour maintenir l'exposition en deçà du seuil réglementairement considéré comme acceptable.

Deuxièmement, cet ensemble de mesures légitime une problématisation de l'enjeu de la protection des travailleurs agricoles exposés aux pesticides qui reste alignée sur la notion d'« usage contrôlé ». Suivant cette problématisation, le contrôle des risques professionnels liés aux pesticides relève d'abord de la responsabilité individuelle des agriculteurs, qui sont censés disposer sur l'étiquette des produits des informations nécessaires pour se protéger efficacement. Il en résulte un paradoxe : initiée du fait de données suggérant l'inefficacité d'une stratégie de contrôle des pesticides passant par le port d'équipements de protection individuelle, l'alerte débouche, près de dix années plus tard, sur la systématisation du recours aux EPI pour limiter l'exposition professionnelle à ces produits. L'alerte EPI, relayée et portée par des intermédiaires administratifs qui ont mobilisé stratégiquement leur connaissance du contexte institutionnel, a aussi été traduite, passée au tamis du droit et des normes en place, et a perdu son pouvoir de déstabilisation des institutions encadrant la mise sur le marché des pesticides et la protection des agriculteurs exposés à ces produits.

## Conclusion

La trajectoire politique paradoxale de l'alerte EPI nous conduit à mettre en avant trois éléments de réflexion. Le premier a trait à la mise en forme des alertes. Notre travail souligne combien celle-ci s'apparente à un processus de sélection parmi un ensemble de données gênantes, dont le critère principal est leur compatibilité avec les contraintes – notamment administratives et juridiques – qui pèsent sur les destinataires de l'alerte. La deuxième leçon du traitement politique de l'alerte EPI porte sur les acteurs qui interviennent dans ce processus de sélection. On peut faire l'hypothèse qu'une des conséquences de l'institutionnalisation progressive de la gouvernance des alertes est la multiplication des intermédiaires entre les espaces sociaux où les alertes sont lancées et ceux dans lesquels elles peuvent être traitées. Notre travail permet de pointer un des effets possibles de ces multiples médiations : de plus en plus en amont du processus de lancement des alertes, ces dernières peuvent être traduites dans des termes compatibles avec les logiques qui prévalent dans les champs politico-administratifs qui en sont destinataires. Nous mettons ici en

33. Cette mise à l'écart d'une réflexion sur les moyens du contrôle n'est pas une spécificité des politiques encadrant l'usage des pesticides. Voir Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS, « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, 1996, p. 51-73. Elle est cependant frappante lorsqu'elle est mise en perspective avec d'autres politiques de sécurité. Si par exemple il a pu être reproché aux politiques de sécurité routière leur insistance sur la responsabilité des conducteurs (non port de la ceinture, régulation de la vitesse, etc.), celles-ci ce sont néanmoins appuyées sur des pratiques de contrôle ambitieuses. Voir Claude GILBERT, « Quand l'acte de conduite se résume à bien se conduire. À propos du cadrage du problème "sécurité routière" », *Réseaux*, 147, 2008, p. 21-48.

évidence ce que ces opérations de traduction doivent à la référence à des termes de droit qui permettent de rendre les alertes audibles pour les décideurs, tout en en modifiant parfois substantiellement le contenu et la forme et en en déplaçant les enjeux. Ces derniers portent *in fine* autant, sinon plus, sur la protection des autorités compétentes en matière de contrôle des pesticides que sur celle des travailleurs agricoles exposés à ces produits. Enfin, une dernière conclusion porte sur les espaces sociaux dans lesquels les alertes sont traitées. L'histoire de l'alerte EPI n'est pas achevée, mais elle donne à voir les instances de normalisation comme une arène dans laquelle des solutions techniques et politiques peuvent être élaborées d'autant plus facilement que l'accès y est limité par un ensemble de règles formelles et informelles [34]. Des alertes peuvent ainsi être renvoyées dans des espaces où leurs porteurs n'ont plus les moyens de les suivre. Cette dépossession peut être considérée comme un élément central d'un processus plus général de domestication des alertes sanitaires.

34. Vincent GAYON, *L'OCDE au travail. Contribution à une sociologie historique de la coopération économique internationale sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, thèse de doctorat, Université Paris Dauphine, 2011 ; Jean-Noël JOUZEL, « De la critique à la métrique. Circulation transnationale et sélection des savoirs sur la toxicité des nanomatériaux », in Soraya BOUDIA et Emmanuel HENRY (dir.), *La mondialisation des risques. Une histoire politique et transnationale des risques sanitaires et environnementaux*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 147-160.