

Analyse et impact local d'un rapport d'expertise.

Daniel Guy

► **To cite this version:**

Daniel Guy. Analyse et impact local d'un rapport d'expertise.: Le cas du rapport QUERRIEN. La prévention des risques professionnels dans le bâtiment.. Nouvelles approches de l'évaluation des dispositifs de formation et d'aide à la décision., Jun 1993, Grenoble, France. hal-00933293

HAL Id: hal-00933293

<https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-00933293>

Submitted on 20 Jan 2014

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

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

NOUVELLES APPROCHES DE L'ÉVALUATION
DES DISPOSITIFS DE FORMATION ET D'AIDE À LA DÉCISION

Département Des Sciences De L'éducation
Institut International D'audit Social
Université Pierre Mendès-France
Grenoble, Les 3 Et 4 Juin 1993

ANALYSE ET IMPACT LOCAL D'UN RAPPORT D'EXPERTISE

LE CAS DU RAPPORT QUERRIEN

*La prévention des risques
professionnels dans le Btp.*

Daniel GUY
Université de Toulouse Le-Mirail

A travers l'analyse de l'impact local d'un rapport d'expertise, l'objectif de cette communication est de dégager des orientations méthodologiques quant à l'évaluation des dispositifs d'aide à la décision.

1 . Le rapport Querrien

En 1990, à la suite de la détérioration de la situation en matière de sécurité dans le secteur professionnel du bâtiment et des travaux publics, Monsieur Jean-Pierre Soisson, Ministre du travail, et Monsieur Michel Delebare, Ministre de l'équipement, avaient confié à Monsieur Max Querrien, Conseiller d'Etat, *“la mission d'établir un constat de la situation et de présenter, à la lumière de ce constat, une série de propositions, à court comme à moyen terme, destinées à renforcer la prévention dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.”*

Après une large consultation des acteurs sociaux, Monsieur Max Querrien a présenté son rapport en décembre 1990.

Ce rapport n'est pas resté sans effet. Le bâtiment avait connu jusque là une spécificité en matière de prévention. La législation, dont il avait bénéficié, était dans son ensemble moins contraignante que dans les autres secteurs professionnels. De fait, à la suite de ce document, nous avons noté une nette évolution juridique. La réglementation relative à la prévention dans le bâtiment s'est progressivement alignée sur le cas général.

2 . L'insertion du rapport dans la décision en actes

L'évaluation d'un dispositif d'aide à la décision nécessite la prise en compte et la compréhension de la prise de décision dans le champ observé. C'est en effet à partir de l'analyse du processus décisionnel que nous pourrions situer la part différentielle du rapport d'expertise dans la prise de décision.

Dans le cas du rapport Querrien, il s'agit de la préparation d'une décision politique au plus haut niveau de l'Etat puisqu'elle met en jeu deux ministères et le Conseil d'Etat dans sa phase préparatoire ; le gouvernement, puis le parlement, au moment de la décision en actes, c'est-à-dire quand la décision prend forme de loi. Or, toute pratique juridique fonde ses décisions sur un - des - discours : la loi, le discours du médecin, le discours du psychiatre, le discours de l'expert.

Si le discours du roi a disparu, il est remplacé par le discours de celui qui dit la norme notait Foucault. *“Le discours qui maintenant va accompagner le pouvoir disciplinaire va être celui qui fonde, analyse et spécifie la norme ...”*. Nous reprenons à notre compte le thème, développé par Michel Foucault, du discours fondateur du pouvoir. Dans le cas de la pratique décisionnelle juridique, la loi, le discours des experts fondent la décision du magistrat. De la même manière, un discours “ autorisé ”, le plus solide possible, fonde l’acte du législateur. Pratique ancienne, puisque dans le domaine qui nous occupe de la sécurité et des conditions de travail, les premières lois réglementant la durée du travail des enfants ont été adoptées en 1841 à la suite du rapport du docteur Villermé sur les conditions de travail des femmes et des enfants dans les manufactures de coton en Alsace. Ainsi, dans l’évaluation d’une aide à la décision juridique ou d’ordre réglementaire, notre première proposition consiste à rechercher les éléments qui fondent “ l’autorité “ du discours de l’expert.

L’autorité des arguments du Conseil d’Etat tient dans la légitimité institutionnelle et le prestige d’un des trois grands corps d’état qui constituent les piliers de l’exécutif de la République. Prestige et autorité renforcés par le principe d’indépendance de ces corps. Indépendance qui introduit la distance par rapport à l’action nécessaire à tout site d’aide à la décision .

Légitimité institutionnelle et prestige du corps autorisent un discours qui se situe principalement au niveau véridictoire en reprenant comme grille d’analyse les niveaux distingués par Greimas dans son analyse du discours scientifique. C’est dire que le discours du Conseiller d’Etat est principalement le rapport des conclusions de ses investigations. Par contre, le niveau fondateur est quasiment absent. Le “héros“ n’a plus à accomplir un parcours figuratif complet : épreuve qualifiante (niveau fondateur), épreuve décisive (niveau opératoire), épreuve glorifiante (niveau véridictoire) .

De fait, le rapport occulte partiellement les énoncés du faire. Ces énoncés sont observables au niveau de la micro-structure du texte *“or, à défaut de statistiques d’ensemble distinguant les intérimaires...”*, bien que nettement écrasés par les énoncés d’état, caractéristiques du discours véridictoire, *“Le recours fortement accru ces dernières années au travail temporaire est préoccupant“* ou les énoncés prescriptifs *“favoriser l’application définitive...”*. Mais le niveau opératoire disparaît de la macro-structure du texte. Nous savons qu’une large consultation des acteurs sociaux a été menée. Mais comment ? Sous quelle forme ? Comment a été recueilli et analysé le matériau de ces consultations ? Le rapport ne l’explicite pas. Le lecteur est condamné à la confiance ou à la croyance.

D’où notre seconde proposition : au-delà des éléments qui sous-tendent “l’autorité “ du discours de l’expert, nous pouvons rechercher dans l’analyse du contenu d’un rapport la part différentielle de chacun des énoncés distingués par Greimas. Nous formulons l’hypothèse que dans l’expertise scientifique, à l’opposé de l’expertise d’état nous trouverons les trois niveaux du discours.

3 . L’expertise : un enjeu de pouvoir ?

En recentrant notre analyse sur la relation entre le savoir et le pouvoir, nous remarquerons que si la décision juridique se fonde sur la loi, si la loi se fonde sur un discours, savoir autorisé, alors la production de ce savoir est un enjeu de pouvoir. Le cas que nous analysons nous donne l’occasion de pointer cet enjeu. En effet, le bâtiment disposait d’un régime juridique peu contraignant par rapport aux autres secteurs professionnels en matière de prévention. Les mauvais résultats, malgré de nombreuses mesures préventives, laissaient présager une évolution juridique. C’était le sens de la mission du Conseiller d’Etat. La Fédération Nationale du Bâtiment, organisation professionnelle des employeurs, a pris l’initiative de produire, elle aussi un rapport et donc un savoir pouvant à son tour prétendre fonder la loi au cours des différentes négociations. Ainsi fut confiée à monsieur François Ceyrac, ancien dirigeant du C.N.P.F., la mission de dresser, en appui du rapport Querrien, un bilan mais distinct de celui-ci. Prenons le cas du comité d’hygiène et de sécurité, obligatoire dans les établissements de 50 salariés au moins. Dans les entreprises du bâtiment , il n’était obligatoire que dans les entreprises occupant 300 personnes. Prudemment, Max Querrien proposait de rabaisser ce seuil sans le fixer précisément , c’est l’ancien dirigeant du C.N.P.F. qui préconisait de le ramener à 50 salariés. Ce que le législateur fit. La Fédération du Bâtiment avait repris l’initiative et s’était donnée les moyens de peser

sur les débats car d'autres propositions du rapport Ceyrac étaient plus clémentes à l'égard des grandes entreprises. D'où notre troisième proposition qui consiste à bien distinguer les enjeux et à repérer la configuration des rapports de force au sein du champ observé. D'autre part, ce point souligne la nécessité de former à l'expertise scientifique des étudiants, des journalistes, des syndicalistes afin que les acteurs sociaux aient de véritables moyens de peser sur les décisions face aux technocrates issus des grands corps. Bruno Jobert soulève ce problème en remarquant que dans notre pays l'autonomie du décideur politique apparaît menacée par la main mise de l'élite dirigeante sur l'expertise alors qu'aucun contrepoids significatif n'a pu être mis en place face à cette expertise étatique. La formation à l'expertise scientifique contribuerait selon nous à améliorer le débat car nous faisons l'hypothèse que plus l'expertise sera scientifique, plus grande sera sa transparence et donc plus elle se prêtera à l'analyse, la critique et la controverse.

4 . L'impact local

Après avoir abordé le dispositif décisionnel global dans lequel est inséré le rapport, nous nous proposons d'analyser son impact local. Au cours de l'analyse du contenu des entretiens que nous ont accordés les experts départementaux audois de la sécurité, nous avons pu apprécier l'effet du rapport Querrien sur la structure du discours des acteurs locaux. Précisons que notre question inductrice ne faisait pas référence au rapport mais au développement de la prévention dans le bâtiment. Par ce questionnement indirect, nous avons évité les réactions de prestance. Au point de vue méthodologique, c'est une démarche complémentaire de celle entreprise dans l'enquête de suivi menée par notre équipe auprès de décideurs et concernant la diffusion d'un rapport d'expertise produit par notre équipe (Cf. Bedin, 1993).

Dans une perspective traditionnelle d'analyse de contenu, nous proposons pour étudier l'impact du rapport de repérer quand le discours des acteurs **"commentent"** les propositions du rapport. C'est-à-dire, en restant au plus près du sens qu'assigne Foucault dans l'ordre du discours au commentaire, quand les propositions du rapport sont à l'origine d'un certain nombre d'actes nouveaux de paroles qui les reprennent, les transforment ou parlent d'eux.

Dans notre exemple, les références directes sont peu nombreuses, essentiellement le fait de l'inspecteur du travail qui sacralise le rapport puisque celui-ci est appelé à devenir dans les prochaines années *"la bible de la prévention dans le bâtiment"*. Le texte juridique devient quasiment un texte religieux. D'une certaine manière, si nous suivons l'auteur dans son analyse, le rapport - source des commentaires - va désormais contrôler et délimiter les discours tenus et à tenir par l'inspection du travail sur le développement de la prévention dans le bâtiment. Contrôler, car il servira de normes de référence pour situer la pertinence des discours d'autant plus que nous avons noté le poids des énoncés prescriptifs dans ce texte fondateur.

A la suite de ce rapport, le législateur a singulièrement renforcé les pouvoirs de l'inspecteur du travail. Nous remarquons qu'alors celui-ci justifie son discours et fonde son action non seulement sur la loi, mais aussi sur le texte qui fonde la loi. De manière plus générale, lorsque des propositions du rapport sont reprises et commentées, soit elles sont évoquées à titre d'argument d'autorité, soit elles sont combattues. Le lien avec le rapport est lâche comme si l'instance d'énonciation de ces propositions n'était pas clairement identifiée. Sur le terrain, les effets du rapport se font sentir, les acteurs prennent position par rapport à cette nouvelle donne mais nombreux sont ceux qui n'ont pas eu accès au texte fondateur. D'autant plus que les rapports du Conseil d'Etat connaissent généralement une diffusion restreinte, parfois élargie comme ici à l'ensemble des inspecteurs du travail et à une série de commentaires dans la presse professionnelle dont l'impact n'est pas très grand puisque dans ce secteur la transmission des savoirs est essentiellement orale. Nous en déduisons que c'est principalement par le jeu des commentaires et du débat que le rapport contrôle les discours des acteurs qui ne l'ont jamais consulté. D'où une nouvelle proposition d'évaluation d'un dispositif d'aide à la décision : l'étude de son système de diffusion et des campagnes de communication qui l'ont accompagné. Nous avons par ailleurs observé que les références, directes ou indirectes, au rapport ne prennent en compte que partiellement l'information disponible en fonction des préoccupations singulières de chacun des acteurs.

En conclusion

Nous retiendrons de cette première approche que l'évaluation de l'impact d'un rapport d'expertise gagne selon nos observations : en amont à l'analyse de la prise de décision dans le système observé et de la structure des rapports de force qui en assurent la dynamique ; en aval, à l'étude du système de diffusion du rapport et des campagnes de communication qui ont marqué le déroulement de l'étude. Quant au contenu même du document, l'analyse de la dynamique interne du discours et des parts relatives des niveaux, fondateur, opératoire et vérédicatoire, est un observable du mode dominant de légitimation de l'étude.

Notes bibliographiques

BEDIN, V. (1993). *L'Aide à la Décision Politique. De la recherche à la praxéologie, le cas de l'expertise-conseil*. Thèse de Doctorat nouveau régime sous la direction du Professeur J. Ferrasse. Université de Toulouse le Mirail, 437 p..

FERRASSE, J. (1990). La recherche évaluative. Réflexions préalables à l'engagement d'une équipe pluridisciplinaire dans une opération d'aide à la décision politique. AIP ELF / AFIRSE, Alençon mai 1990. Atelier de reproduction de l'Orme, 62 P..

FERRASSE, J. (1992). Projets de développement local et Aide à la Décision Politique. Actes du colloque : *Fonction des projets dans les structurations personnelles et sociales*, UTM, septembre 1992, p. 111-119.

FOUCAULT, M. (1970). *L'ordre du discours*. Leçon inaugurale prononcée au collège de France le 2 décembre 1970. Paris : Gallimard, 82 p..

QUERRIEN, M. (1990). *Rapport sur la prévention dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*, à la demande du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et du Ministre de l'Équipement du Logement, Des Transports et de la Mer, diffusion restreinte, 80 p.