

La gestion des risques comme cadre discursif de régulation politico-administrative : Étude des espaces de délégation et de décision dans l'instrumentation fédérale de l'action publique relative aux substances toxiques prioritaires au Canada

GENEVIÈVE NADEAU

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences
du programme de doctorat en philosophie en administration publique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

© Geneviève Nadeau, Ottawa, Canada, 2016

Remerciements

On dit que l'élément le plus significatif dans tout voyage est moins son ultime destination que le chemin parcouru pour y parvenir. C'est au moins partiellement le cas pour le processus doctoral, et plusieurs personnes et organisations ont contribué à ce que ce chemin soit riche, tant sur le plan intellectuel et professionnel que personnel.

Je remercie avant tout mon directeur de thèse, Christian Rouillard, pour son soutien dans la navigation du processus doctoral. Merci également à Louis Simard et à Jonathan Paquette, membres de mon comité de thèse, pour leur degré d'engagement dans la rétroaction fournie aux moments opportuns., ainsi qu'aux professeurs Maurice Lévesque et Catherine Fallon d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse.

Cette recherche n'aurait pas été possible sans la confiance et l'ouverture des acteurs-clés d'organisations non gouvernementales et, plus particulièrement, de l'administration fédérale canadienne qui ont accepté de participer à cette recherche, dans un contexte organisationnel et politique particulièrement sensible. Au-delà de leurs réponses lors de ces entretiens de recherche, leur réflexivité et leur degré d'engagement ont contribué à réhumaniser un processus autrement inaccessible de l'extérieur. Cette dissertation ne vise d'aucune manière à juger ou à évaluer le travail effectué par les acteurs de l'organisation publique, mais plutôt à en éclairer certains aspects. Leur participation constitue un pilier de cet effort, et j'espère y avoir fait honneur. Cette recherche a également été rendue possible par le professionnalisme des agents d'accès à l'information d'Environnement Canada et de Santé Canada. Le dispositif fédéral d'accès à l'information, en dépit des délais de traitement encourus et du caractère parcellaire des informations divulguées, demeure un outil cardinal pour la connaissance de l'administration publique.

Si, on le verra, l'incertitude, le risque et l'ambiguïté caractérisent la gestion des substances chimiques, ils traversent également l'ensemble du parcours doctoral. Un remerciement tout particulier à Katherine Lippel, mentor au sein de l'*Équipe des IRSC sur le genre, l'environnement et la santé*, d'y avoir infusé son humanisme, sa rigueur intellectuelle et sa confiance. Par-dessus tout, mille mercis, pour leur soutien renouvelé, aux membres de ma famille

proche et aux précieux et précieuses complices qui ont parcouru ce sentier parfois abrupt à mes côtés - Marie-Claude, Thierry, Ariane, Anne-Marie, Jean-Philippe, Marilyse et tous les autres, vous avez fait toute la différence dans la façon de vivre cette épopée doctorale... merci !

Un merci chaleureux finalement à la Fondation Desjardins, au Fonds de recherche québécois sur la société et la culture (FRQSC), au Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et à la Faculté des Études supérieures et postdoctorales de l'Université d'Ottawa pour leur généreux soutien financier, qui a rendu ce parcours possible.

Résumé

La gestion des risques est centrale au discours contemporain relatif à la régulation sanitaire et environnementale. Or, en dépit de son aura scientifique et technique et de décennies de travaux relatifs au paradigme du risque, on comprend encore mal quelles en sont les dimensions opératoires au moment du choix d'instruments d'action publique. La façon dont cette approche façonne les espaces à l'intersection du contrôle et de l'expertise dans la délégation politico-administrative demeure particulièrement peu problématisée.

Cette thèse a pour objectif de dénaturiser la gestion des risques et d'en mettre en relief la nature et les contours dans le contexte de l'administration fédérale canadienne. À partir d'un ancrage dans les théories institutionnalistes critiques de la régulation, cette recherche qualitative s'appuie sur la documentation du processus décisionnel relatif à trois substances toxiques clés (bisphénol A, BNST, sulfate de diéthyle) dans le cadre d'une initiative récente de gestion des substances chimiques toxiques, soit le *Défi à l'Industrie* du *Plan de gestion des produits chimiques*.

L'argument central de cette thèse est que contrairement à certaines intuitions partagées, la gestion des risques n'a *pas* constitué un concept formalisé au sein d'artefacts administratifs ou législatifs, ni plus largement un cadre significativement orientant sur le plan du processus ou des facteurs décisionnels. Elle s'est plutôt cristallisée sur le plan du discours, en fournissant un narratif performatif de priorisation de l'action publique dans un contexte complexe et fragmenté.

Cette recherche montre que la portée opératoire d'une approche centrée sur la gestion des risques sociétaux doit être comprise à partir d'une mise en relation avec la gestion des risques institutionnels, telle qu'elle s'est formellement incarnée depuis 2001 au sein de l'administration fédérale canadienne sous l'égide de la gestion intégrée du risque. Le cadre discursif de la gestion des risques joue plus largement un ensemble de rôles-clés dans la gestion des substances toxiques (cadre de mise à l'agenda, vecteur de communication organisée, instrument de justification des agendas règlementaires) contribuant tant à amplifier certains espaces discrétionnaires qu'à en atténuer d'autres.

La principale contribution de cette dissertation pour le champ de l'administration publique est de proposer une problématisation critique originale de la gestion des risques qui soit empiriquement ancrée dans le détail des cadres administratifs et législatifs, et sensible à ses dimensions *productives* pour le renouvellement des approches de régulation environnementale et sanitaire.

Mots-clés : Gestion des risques, délégation politico-administrative, substances toxiques, régulation environnementale et sanitaire, Canada.

Table des matières

Remerciements	ii
Résumé	iv
Table des matières.....	v
Liste des figures	viii
Liste des tableaux	ix
Liste des sigles, acronymes et symboles	x
Note technique sur la traduction des citations	xi
 Chapitre 1. Introduction.....	 1
1.1. L'analyse du risque dans le modèle technocratique de la décision.....	3
1.2. Quelles dimensions opératoires pour le cadre du risque ?	7
1.3. Éléments de la recherche.....	13
1.4. Synthèse et conclusion	15
 Chapitre 2. La mitigation des conséquences sanitaires et écologiques du risque chimique comme objet d'analyse : Une mise en contexte	 18
2.1. Caractéristiques-clés de la régulation des substances toxiques pour l'analyse.....	19
2.2. La gestion du risque chimique, entrée cardinale pour l'étude de l'activité administrative dans le contexte fédéral canadien	25
2.3. Synthèse et conclusion	29
 Chapitre 3. Cadre d'analyse pour une étude critique de la délégation politico- administrative dans la gestion des risques	 31
3.1. Risque, régulation et choix d'instruments : Apports et limites des approches existantes	31
3.2. Proposition pour une perspective institutionnaliste critique sur l'instrumentation dans la régulation du risque	40
3.3. Synthèse et conclusion.....	48
 Chapitre 4. Design méthodologique	 50
4.1. Design de la recherche : Une étude de cas	50
4.2. Production des données.....	64
4.3. Analyse des données	69
4.4. Validité et limites méthodologiques	73
4.5. Synthèse et conclusion	77

Chapitre 5. Entre contrôle et expertise : Contextualisation de la délégation décisionnelle en contexte règlementaire au sein de l'administration fédérale canadienne	79
5.1. Géométries de la délégation : Contrôle politique, expertise administrative et imputabilité	79
5.2. Mouvements-clés de la délégation administrative dans la régulation fédérale canadienne	86
5.3. La discrétion administrative comme assise décisionnelle : Brève mise en contexte théorique	90
5.4. Synthèse et conclusion	97
Chapitre 6. Le travail-frontière de la gestion des risques sociétaux. Analyse critique du processus de sélection d'instruments d'action publique.	99
6.1. Préambule : Risque et gestion des risques, non-concepts administratifs et légaux dans le processus de politiques ?	99
6.2. De l'objectivation scientifique à l'instrumentation de l'action publique : Un examen descriptif	105
6.3. La gestion des risques, narratif ambigu et performatif de l'instrumentation environnementale et sanitaire	156
6.4. Synthèse et conclusion	161
Chapitre 7. La gestion des risques, discret outil managérial de contrôle des risques institutionnels	165
7.1. Risques institutionnels, régulation interne et réputation : Esquisse d'une managérialisation du risque	166
7.2. De la constitution d'un champ de pratiques et de discours du risque institutionnel dans l'administration fédérale canadienne	178
7.3. Contours et implications de la gestion des risques institutionnels inhérents à la gestion du risque chimique dans le <i>Défi à l'Industrie</i>	190
7.4. Synthèse et conclusion	209
Chapitre 8. Principaux rôles du discours du risque dans la stabilisation des incertitudes politico-administratives	213
8.1. Cadre hybride de mise à l'agenda administratif	214
8.2. Vecteur de communication organisée	219
8.3. Instrument de justification des choix règlementaires et non règlementaires	225
8.4. Synthèse et conclusion	235
Chapitre 9. Délégation et configurations discrétionnaires dans un cadre discursif de régulation du risque	238
9.1. Savoirs managériaux et légitimité : D'une expertise administrative du risque	238
9.2. Vecteurs de contrôle et d'imputabilité dans le cadre du <i>Défi</i>	252
9.3. La discrétion administrative dans un cadre discursif de régulation du risque : Mouvements et influences	257
9.4. Synthèse et conclusion	265

Chapitre 10. Conclusion. Perspectives croisées sur le discours de gestion des risques et la délégation politico-administrative dans la régulation environnementale et sanitaire	268
10.1. Résumé et principales contributions de la recherche	268
10.2. Implications pratiques de la recherche	274
10.3. Limites de la recherche	277
10.4. Perspectives de recherche et développements futurs	281
10.5. Remarques finales	284
Bibliographie	285
Annexes	318
Annexe I. Formulaire de consentement – Entretiens de recherche	319
Annexe II – Certificat d’approbation éthique	325

Liste des figures

Figure 1. Aperçu du cadre du U.S. <i>National Research Council</i> relatif à l'évaluation et à la gestion du risque (1983)	4
Figure 2. Synthèse des catégorisations scientifiques successives des substances chimiques (1988-2006)	54
Figure 3. Schématisation gouvernementale du processus d'évaluation et de gestion des substances existantes au Canada	107
Figure 4. Système de gestion de la qualité - Processus de gestion des risques d'Environnement Canada	148
Figure 5. Logique de régulation en spirale dans la colonisation du risque sociétal et institutionnel	176
Figure 6. Chronologie sélective du déploiement de la gestion intégrée du risque au sein de l'administration fédérale canadienne (1997-2010)	182
Figure 7. Modélisations existantes du processus décisionnel dans la gestion publique du risque	184
Figure 8. Réintégration proposée de la dimension institutionnelle dans la gestion publique du risque	189
Figure 9. Exemple de schématisation de la tolérance au risque dans la gestion intégrée du risque institutionnel.....	203
Figure 10. Dynamique entre régulation du risque et expansion des savoirs	242

Liste des tableaux

Tableau 1. Caractéristiques innovantes du <i>Défi à l'Industrie</i>	55
Tableau 2. Instruments de gestion des risques légalement habilités dans le cadre du <i>Défi</i>	56
Tableau 3. Instruments de gestion des risques mobilisés dans le <i>Défi</i>	58
Tableau 4. Profil des substances étudiées	60
Tableau 5. Instruments de gestion des risques sélectionnés pour les trois substances à l'étude ...	63
Tableau 6. Objectifs de recherche et de production des données	64
Tableau 7. Types de matériaux documentaires générés pour l'étude de cas	65
Tableau 8. Détails du traitement des demandes d'accès à l'information	66
Tableau 9. Principaux thèmes et sous-thèmes du guide d'entretien de recherche	68
Tableau 10. Synthèse des postures normatives relatives à la discrétion administrative	92
Tableau 11. Occurrences du terme « risque » dans les principaux cadres législatifs relatifs au <i>Défi</i>	100
Tableau 12. Occurrences de l'expression « gestion des risques » dans les principaux cadres législatifs relatifs au <i>Défi</i>	102
Tableau 13. Définitions de la gestion des risques recensées dans le contexte du <i>Défi</i>	104
Tableau 14. Principales zones d'incertitude explicitées dans l'évaluation préalable des substances à l'étude.....	111
Tableau 15. Critères de catégorisation comme "toxique" des substances à l'étude	113
Tableau 16. Sélection d'objectifs de gestion sous la <i>Politique de gestion des substances toxiques</i> (1995)	121
Tableau 17. Objectifs environnementaux et/ou sanitaires et objectifs de gestion du risque proposés pour les substances à l'étude.....	123
Tableau 18. Regards croisés sur la terminologie de la gestion des risques institutionnels et sociétaux dans le contexte fédéral canadien	201
Tableau 19. Aperçu des principaux rôles du discours du risque recensés dans le contexte du <i>Défi</i>	214

Liste des sigles, acronymes et symboles

ADM	<i>Assistant Deputy Minister</i> (Sous-ministre adjoint)
BPA	Bisphénol A
BNST	<i>N</i> -Phénylaniline, produits de réaction avec le styrène et le 2,4,4-triméthylpentène
CCERI	<i>Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente</i>
CCI-LCPE	Cadre pour le choix d'instruments aux fins de la gestion des risques en vertu de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> (1999)
CEPA	<i>Canadian Environmental Protection Act</i>
CGIR	Cadre de gestion intégrée du risque
CGR	Cadre de responsabilisation de gestion
CMP	<i>Chemicals Management Plan</i>
CSGR	Cadre stratégique de gestion du risque
EIR	Étude d'impact de la réglementation
ÉMC	Études managériales critiques
GIR	Gestion intégrée du risque
GRE	Gestion des risques d'entreprise
GTQH	Groupe de travail sur les questions horizontales
GTSMAGR	Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque
IAP	Instrument(s) d'action publique
LCPE 1999	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> 1999
LIS	Liste intérieure des substances
LST	Liste des substances toxiques (Annexe 1 de la LCPE 1999)
NMP	Nouveau Management Public
NRC	<i>National Research Council</i> (États-Unis)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG(E)	Organisation non gouvernementale (environnementale)
ORCM	Organisme de réglementation de calibre mondial
PGPC	Plan de gestion des produits chimiques
REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</i> (UE)
RI	Réglementation intelligente
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
s.d.	Sans date
SMA	Sous-ministre adjoint
VQOPG	Vérification qualitative des outils potentiels de gestion

Note technique sur la traduction des citations

L'étude empirique de processus décisionnels au sein de l'administration fédérale canadienne implique une navigation constante entre les deux langues officielles. Il importait incidemment de préciser les balises fixées dans le cadre de cette thèse pour la traduction libre de la documentation recensée.

Dans le cas de citations d'extraits de la littérature académique en anglais, une traduction libre sera proposée en corps de texte et la version originale sera jointe en note de bas de page, afin de permettre une validation externe de l'interprétation proposée.

Afin d'assurer la plus grande fidélité possible au propos dans la présentation des résultats, nous avons choisi de citer la version originale des extraits des verbatims des entretiens de recherche et de la documentation gouvernementale obtenue par le biais de la *Loi sur l'Accès à l'information* (Canada, 1985), généralement en anglais. Lorsque disponible, la version française des publications gouvernementales, incluant les cadres législatifs, a toutefois systématiquement été utilisée et citée. Exceptionnellement, nous présenterons des résultats dans les deux langues dans les cas où des différences significatives entre les deux versions auront été relevées, par exemple dans un texte de loi.

Soulignons finalement qu'à divers moments, des termes ou expressions anglophones rencontrés au sein de la littérature gouvernementale et académique nous ont semblé présenter une valeur ajoutée à leur équivalent francophone pour exprimer une idée spécifique. Le cas échéant, nous utiliserons l'équivalent français tout en identifiant le mot ou l'expression entre parenthèses, en italique ('*exemple*').

Chapitre 1. Introduction

Au cours de l'histoire, les populations humaines se sont progressivement regroupées de façon de plus en plus organisée pour mutualiser leurs ressources et diminuer leur exposition aux aléas sécuritaires, sanitaires et environnementaux. Cette organisation assurantielle s'est complexifiée dans la foulée du développement des démocraties représentatives et de l'industrialisation, alors que les demandes sociales en matière de garanties de sécurité s'accroissaient ostensiblement (Wildavsky, 1988).

On a assisté, dans la même veine, à la constitution progressive d'une organisation publique complexe et impartiale chargée d'opérationnaliser le filet de sécurité autour des risques inhérents aux sociétés libérales, c'est-à-dire à l'exercice d'un libre arbitre social et économique par des acteurs individuels et collectifs (Garland, 2003). Subordonnée à un cadre légal et politique défini, l'administration publique contemporaine permet ainsi, de par sa neutralité et sa prévisibilité, de générer de la *confiance* dans des processus dont la portée s'étend désormais au-delà du contrôle et de la compréhension de ceux qui y sont soumis (Giddens, 1990; 1991). Hobbes (1651) illustra par le concept de Leviathan cette nouvelle forme d'autorité absolue à laquelle les citoyens ont individuellement délégué leurs pouvoirs naturels afin qu'elle régisse un certain ordre social, tout en constituant eux-mêmes cette entité souveraine (Torgerson et Paehlke, 2005).

Parallèlement à l'institutionnalisation de ces dispositifs s'est par ailleurs développée une *croyance collective en la possibilité de contrôler rationnellement le futur*, notamment par l'établissement de normes et de motifs ('*patterns*') de comportements collectifs (Garland, 2003). Là où l'on percevait autrefois une catastrophe sanitaire ou environnementale (épidémie, sinistre, contamination, etc.) comme une calamité imposée par les dieux ou par le destin (Kermisch, 2011), on a progressivement assisté à la mise en place de processus règlementaires standardisés visant à baliser rationnellement les activités économiques et sociales ainsi que leurs externalités potentielles. L'un des premiers exemples est l'établissement de consignes visant à limiter le nombre d'étages des édifices particuliers romains suite au Grand Incendie de Rome, en l'an 64

avant notre ère (ibid.). La production d'un ensemble de textes législatifs pour assurer la protection des travailleurs au 19^e siècle, la mise en place d'un État-providence au milieu du 20^e siècle puis l'institutionnalisation d'instances règlementaires ont ultérieurement confirmé le rôle de gestion du risque social et sanitaire de l'appareil public (Power, 2007). Ce développement de la rhétorique du risque, tant sur le plan individuel que sociétal, est indissociable de l'histoire de l'extension du capitalisme (Levy, 2012), et s'est progressivement incarné au cœur d'un ensemble de nouveaux savoirs techniques et de pratiques sociales, notamment dans les champs de l'ingénierie, de l'actuariat, de l'assurance et de l'épidémiologie.

L'administration de l'État-providence contemporain a ainsi tiré sa légitimité de sa capacité à *diagnostiquer et à gérer les risques* associés à de plus en plus d'aspects de la vie individuelle et sociale (Jasanoff, 2012; Power, 2007), notamment par l'instrumentalisation rationnelle de la science et de la technique. Le développement d'outils administratifs principalement quantitatifs, dérivés des mathématiques et des statistiques (p. ex. recensement, compilation des taux d'accidents, etc.), a été indissociable d'un paradigme de gestion de l'incertitude ancré dans un discours scientifique basé sur la validation d'hypothèses au moyen d'analyses empiriques (Bernstein, 1996; Boholm, 2010; Desrosières, 1993; Garland, 2003; Hacking, 1990; Miller, 2009).

Le risque est ainsi devenu un *cadre puissant de la gouvernance contemporaine*, qui a catalysé un ensemble de travaux académiques et non académiques visant à en comprendre la portée pour l'action publique. Les contours et limites de la gouvernance des démocraties occidentales ont été extensivement documentés au cours des dernières décennies, notamment à la lumière des mouvances de dérégulation et de privatisation inhérentes aux approches néolibérales dans un contexte de globalisation économique. L'une des dimensions cardinales de l'action publique est la régulation gouvernementale, un terme parapluie regroupant *l'ensemble des modes d'intervention étatique destinés à réguler l'activité de tierces parties par la prescription de règles volontaires ou coercitives, et dont la mise en place et le contrôle sont aux fondements mêmes du système législatif, règlementaire et administratif*. Cette définition fait notamment écho

à la définition classique de la régulation, soit « le contrôle par l'administration publique d'une activité privée en regard d'une règle prescrite au nom de l'intérêt public »¹ (Mitnick, 1980 : 7).

Sous l'impulsion du développement des connaissances scientifiques et techniques associées aux conséquences de l'action anthropique, c'est-à-dire relatives à l'activité humaine, l'analyse de risque s'est constituée comme une approche décisionnelle importante du processus de politiques publiques.

1.1. L'analyse du risque dans le modèle technocratique de la décision

Si le rapport au risque a initialement été articulé de façon plus intuitive, divers développements sociaux, scientifiques et politiques l'ont progressivement inscrit de façon plus organisée dans divers cadres décisionnels contemporains².

Au tournant des années 60, et dans la foulée entre autres de la montée en puissance du mouvement antinucléaire aux États-Unis, on a assisté à une crise de confiance majeure entre citoyens, experts et décideurs, les uns accusant les autres de minimiser ou d'exagérer les risques en jeu (Kermisch, 2011). En réponse notamment à cette crise de légitimité, l'analyse du risque s'est graduellement constituée comme un cadre décisionnel permettant de systématiser, et incidemment de légitimer, le choix des instruments de politiques publiques sanitaires et environnementales situées à l'interface entre science et politiques (*'policy'*) (Kermisch, 2011).

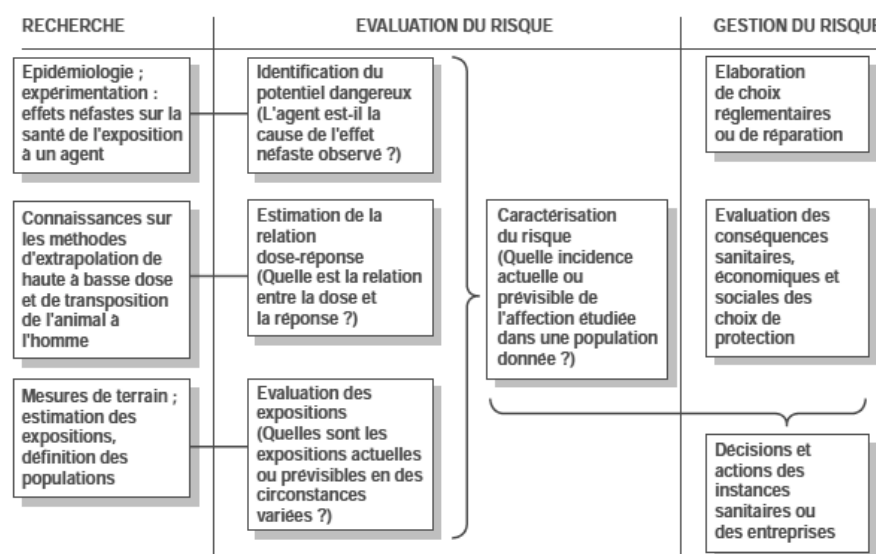
La publication d'un rapport-clé du *National Research Council* (NRC) états-unien sur le sujet (NRC, 1983) a catalysé la formalisation de l'analyse du risque, en introduisant un modèle désormais classique d'analyse du risque (*'Red Book model'*) reposant sur trois composantes distinctes: la recherche scientifique, l'évaluation des risques (*'risk assessment'*) et la gestion du risque.

¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the public administrative policing of a private activity with respect to a rule prescribed in the public interest* » (Mitnick, 1980 : 7).

² Sur le plan légal, les ministres responsables en vertu des divers cadres législatifs sont les seuls acteurs imputables de la décision publique. Le personnel administratif effectue un travail d'analyse et de recommandation en vue d'alimenter ces divers choix. En pratique, toutefois, le travail effectué au sein de la sphère administrative constitue une partie importante du processus décisionnel et, incidemment, de la décision en matière de politique. C'est à ce titre que nous parlerons du processus de choix d'instruments de politiques en tant que *processus décisionnel*.

Si ces trois activités peuvent se retrouver au sein de l'organisation publique, le locus principal de la *recherche scientifique* est situé à l'extérieur de la sphère politico-administrative. L'*évaluation des risques*, en revanche, réfère généralement à l'estimation systématique du risque, au sein de l'appareil décisionnel, à partir d'une approche positiviste basée sur la validation d'hypothèses causales. La modélisation et la statistique font partie des outils-clés de cette composante (Edge et Eyles, 2014). Les contours de la composante de *gestion du risque*, généralement associée à la prise de décision à partir d'un ensemble de facteurs subjectifs, sont toutefois généralement définis avec moins de précision, tant au sein de la littérature que des conversations de politiques. Cette phase a généralement été associée à l'évaluation comparée des choix d'instruments d'action publique et à la prise de décision.

Figure 1. Aperçu du cadre du U.S. National Research Council relatif à l'évaluation et à la gestion du risque (1983)



Source : Institut de Veille Sanitaire (INVS), 2000 : 37

La gestion des risques est généralement présentée, sans toutefois être clairement définie comme telle, comme la traduction politico-administrative du résultat de l'évaluation des risques en décisions de politiques publiques, médiatisée par un espace d'interprétation et de jugement alimenté, entre autres, par une expertise spécialisée qui est balisée par diverses zones de contrôle organisationnelles et politiques (Millstone, 2007 ; Millstone et al., 2008). Ce faisant, elle prétend stabiliser une tension entre la connaissance et l'imputabilité.

Du point de vue de l'administration publique, l'émergence et l'institutionnalisation d'un tel modèle d'action publique ne peut être dissocié des débats sur la nature de la décision à l'interface entre science et politiques publiques. L'idéal-type de l'analyse du risque fait écho aux prémisses, modèles et débats de la conception technocratique de la décision publique, qui repose sur la possibilité de fonder les décisions de politiques sur l'expertise technique et scientifique. Ce type d'approche est toutefois dynamique, et a été au cœur de nombreuses délibérations au cours des dernières décennies. À titre d'exemple, si le modèle du NRC proposait initialement d'effectuer une délimitation claire entre le travail des experts scientifiques (évaluation) et celui des acteurs du processus de politiques (gestion), il excluait une séparation *institutionnelle* de ces deux phases, reconnaissant notamment le caractère hybride (objectif-subjectif) de l'évaluation scientifique (Jasanoff, 1990). Or, la mise en oeuvre du '*Red Book Model*' par diverses organisations internationales de même que par de nombreuses juridictions étatiques, s'est traduite par un cloisonnement institutionnel entre évaluation et gestion du risque (Millstone, 2007 ; 2009). Les limites d'une telle conception décisionniste, au vu notamment de l'impossible séparation complète des dimensions scientifiques et de politiques ('*policy*'), ont été extensivement discutées au cours des dernières décennies³.

Diverses conversations sur le caractère socialement, scientifiquement et politiquement situé de l'évaluation des risques se sont notamment inscrites dans une remise en question élargie du rapport complexe entre science et décisions réglementaires ('*regulatory science*'), voire dans une crise de légitimité à l'interface de la science et de la gouvernance (Millstone, 2009). Ces conversations ont mis en jeu des représentations conventionnelles de la décision publique à caractère scientifique, notamment au prisme d'une reconnaissance croissante des zones d'incertitude scientifique.

Parmi les critiques ayant articulées autour des prémisses de l'analyse du risque, certains ont mis en relief que cette approche offre un cadre discursif de choix aux autorités de régulation souhaitant masquer des jugements de valeur et des décisions de politiques potentiellement contestées derrière un vernis technique, limitant ce faisant la portée des mécanismes de

³ Pour un survol des principales lignes de débat ayant traversé ces conversations, voir notamment Millstone (2009, section 3).

surveillance (*'checks and balances'*) (Wagner, 2003). On a également reproché au cadre de gestion des risques de s'inscrire en continuité avec les prémisses managérielles d'une approche technocratique favorablement biaisée envers le complexe techno-industriel à l'origine même de la problématique, par le biais d'approches rationalistes du risque (p.ex. outils d'analyse risque-bénéfice) consolidant des logiques dominantes tout en limitant la mise en pensée d'autres avenues (Bernstein, 1996 ; Fischer, 2005). Divers mouvements sociaux se sont conséquemment mobilisés, au cours des dernières décennies, autour du concept même de risque pour dénoncer la nature de l'arbitrage effectué entre la protection de la santé et de l'environnement, d'un côté, et les enjeux d'efficience et de minimisation du fardeau réglementaire (Andrews, 2006). Ces questions se sont notamment jouées autour de débats à saveur fortement scientifique, technique et juridique.

Les approches décisionnelles fondées sur le risque et l'analyse du risque demeurent néanmoins profondément ancrées dans le paradigme positiviste des sciences naturelles, de l'ingénierie et de la médecine, reposant sur la prémisse d'une possible objectivation des risques et, incidemment, sur la possibilité de leur maîtrise et de leur atténuation (Maguire et Hardy, 2013). La proposition originale du NRC continue d'imprégner les processus réglementaires relatifs à la santé, la sécurité et l'environnement au sein des démocraties contemporaines et demeure un modèle de référence pour l'action publique.

Divers thèmes-phares des conversations réglementaires contemporaines sont connexes au cadre du risque. D'une part, l'*acceptabilité sociale* de nouveaux projets ou de technologies émergentes est devenue un thème fétiche de part et d'autre du spectre délibératif, et sous-tend notamment l'idée de perception et de communication du risque. D'autre part, la *communication du risque* s'est graduellement dessinée comme une composante fondamentale des pratiques d'analyse du risque, plus ou moins distincte de la gestion du risque selon les approches (Society for Risk Analysis, 2003). Finalement, et dans le même esprit, les processus d'évaluation et de gestion des risques prévoient de plus en plus la *participation des parties prenantes* (*'stakeholders'*) aux divers stades du processus (National Research Council, 2009). Nous y reviendrons ultérieurement.

Les administrations publiques sont ainsi devenues, et demeurent dans le contexte contemporain, des « institutions expertes dans la gestion du risque » (*'expert risk management institutions'*)

(Scott, 2008 : 308). L'un des enjeux de cette institutionnalisation est que la gestion du risque est devenue une composante distincte du modèle décisionnel sans qu'une définition claire n'y soit toutefois rattachée. Cette lacune reflète un flottement plus large relatif à l'utilisation du langage du risque dans la décision publique, plus particulièrement dans le discours relatif au choix d'instruments d'action publique.

1.2. Quelles dimensions opératoires pour le cadre du risque ?

Au Canada, le risque demeure un élément discursif central du paysage des politiques publiques. Cette caractéristique se traduit non seulement dans la foulée d'événements majeurs tels que les attentats du 11 septembre 2001 et la crise financière de 2008, mais également plus discrètement dans les modalités de construction de la décision, par exemple par l'utilisation de facteurs de risque dans les décisions politiques relatives à la santé publique et la sécurité publique. Un autre exemple est le remplacement progressif d'un discours sur l'hygiène industrielle et la pollution par un cadrage autour du risque sanitaire et environnemental dans la mise à l'agenda public des enjeux associés à la contamination de l'air et de l'eau.

La gestion du risque a initialement été mise en place pour *baliser*, au moins sur le plan du discours, la décision publique dans un contexte de politiques à caractère technique et scientifique. Divers auteurs (p.ex. Ericson et Haggerty, 1997 ; Jasanoff, 1986; Pollack, 1995) ont suggéré, sans toutefois s'y attarder, que le discours de gestion des risques génère intrinsèquement des espaces discrétionnaires au sein de l'activité administrative. À titre d'exemple, dans certains domaines tels que la psychiatrie et l'intervention correctionnelle, le cadre du risque serait associé à un exercice accru de la discrétion, voire à une professionnalisation du risque par le biais d'une légitimation plus importante de la subjectivité individuelle, sur la base de l'expertise (Castel, 1991; Rose, 1998).

On ne comprend encore toutefois que partiellement comment ce cadre influence le choix d'instruments de politiques publiques au sein de l'administration fédérale canadienne, particulièrement en lien avec les enjeux sanitaires et environnementaux.

1.2.1. De la problématique économie d'une définition

Le concept de risque domine désormais le langage de la gestion environnementale et sanitaire au sein des organisations publiques (Fischer, 2005). Une telle prégnance du discours d'analyse et/ou de gestion du risque dans le paysage contemporain de la décision publique (p. ex. pesticides, produits pharmaceutiques, substances chimiques, etc.) suggérerait, a priori, que le concept de gestion du risque ait fait l'objet de définitions claires, consensuelles et orientantes sur la façon dont il se cristallise concrètement au sein des organisations publiques.

Ce qui intrigue, c'est *qu'alors que tant d'éléments du processus décisionnel sont codifiés, la gestion du risque semble jusqu'ici avoir fait l'économie de la définition et du détail*. Au-delà de la reconnaissance d'une multiplicité de valeurs et de jugements dans la décision et en dépit d'une abondance de travaux, on comprend encore mal en quoi elle est susceptible d'orienter *substantivement* ou *procédualement* le choix d'instruments de politiques publiques, particulièrement une fois qu'une problématique a été identifiée en matière de santé et/ou d'environnement. Pareille question apparaît d'autant plus importante que le risque et l'incertitude sont des concepts fondamentalement instables du point de vue de la gouvernance, c'est-à-dire qu'aucune réponse consensuelle et universelle n'a été trouvée en écho à l'incontournable question « *how safe is safe enough ?* » (Black, 2010). La signification de ces construits demeure continuellement en mouvance, alors même que le caractère technique de la gestion du risque continue de jouer un rôle important de légitimation des processus réglementaires et, incidemment, des mesures qui en découlent.

En dépit d'une cascade de publications, de regroupements et d'événements académiques relatifs à ces questions, on a assisté depuis la fin des années 90 à un relatif désengagement intellectuel des efforts de compréhension des rôles joués par le cadre de gestion du risque dans la décision publique (Fisher, 2013). Divers travaux ont conséquemment, au cours des dernières décennies, souligné la nécessité de perspectives à la fois critiques et contextuelles de la régulation du risque pour saisir avec plus de finesse comment le discours de gestion du risque se cristallise au sein des processus de sélection d'instruments d'action publique, à partir d'un continuum d'outils plus ou moins coercitifs (p. ex. Hutter, 2005; Fisher, 2010). Il n'existe toutefois pas, à ce jour, de lecture théorique satisfaisante de la façon dont le discours du risque est susceptible de façonner

les processus du choix d'instruments de politiques, et plus particulièrement les contours de la délégation politico-administrative.

1.2.2. La gestion du risque, cadre de délégation politico-administrative d'exercice du jugement pragmatique ?

Le champ disciplinaire de l'administration publique semble avoir contribué à cette relative réification de la gestion des risques en la discutant sans proposer une sensibilité fine aux contextes à l'intersection de la législation, incluant la législation quasi judiciaire (*'quasi legislation'*), des politiques, des structures organisationnelles, des processus administratifs et des pratiques (Fisher, 2013).

Toute l'histoire de la mise en pensée de l'administration publique, depuis Wilson (1887) et Weber (1921) jusqu'à nos contemporains, a pourtant été celle de la recherche d'un équilibre optimal entre les dimensions associées au contrôle politique et à l'expertise bureaucratique (Green, 2008). On retrouve toutefois dans pareils demandes et interrogations la question de la délégation des pouvoirs décisionnels à des acteurs non-élus, centrale à l'administration publique, mais dans une perspective différente que le contexte où elle a traditionnellement été discutée au sein de ce champ, c'est-à-dire par rapport à l'implantation, en première ligne, des politiques publiques (*'street-level bureaucracy'*) (p. ex. Lipsky, 1980).

Cette conversation a continuellement mis en jeu, au cours des dernières décennies, une tension théorique et pratique fondamentale pour l'administration publique relative à la *recherche d'un nécessaire équilibre démocratique entre 1) la flexibilité d'action au sein de contextes complexes* et sans cesse mouvants, garante de responsivité au nom de l'intérêt public, et 2) un *degré élevé d'engagement des agents bureaucratiques en regard des décisions législatives* effectuées par des élus politiquement imputables (Barth et Arnold, 1999; Kochtcheeva, 2009). La question de la discrétion administrative dans la « prise de décision optimale » (*'optimum decision-making'*) sur les plans de l'efficience et de la qualité (McLachlin, 1992 : 168) est, incidemment, au cœur de celle de la démocratisation de la bureaucratie contemporaine (Sossin, 1993).

Dans la littérature administrative et politique, les questionnements relatifs à la délégation dans un contexte de régulation du risque n'ont, jusqu'ici, été que ponctuellement et vaguement

évoqués, généralement en point de chute d'un ouvrage ou d'un article. Malgré leur richesse, ces intuitions n'ont conséquemment été que peu saisies comme *point de départ* d'une exploration théorique et empirique, et ont globalement négligé la prégnance des cadres formels et des dynamiques politico-administratives (p. ex. Pratt et Sossin, 2009; Tardi, 2010).

Dans le même esprit, alors que la question des espaces discrétionnaires relatifs à l'exercice d'une expertise bureaucratique est au cœur de celle de la démocratisation de la bureaucratie contemporaine (Sossin, 1993), elle a jusqu'ici été étonnamment absente des conversations à l'interface de la science et des politiques publiques (*'science-policy'*). Or, comme le soulignait notamment Jasanoff (2012), relever le défi du déficit démocratique en lien avec la décision fortement basée sur l'expertise implique de susciter et d'alimenter une discussion critique des enjeux de délégation qui problématiserait notamment la nature et la légitimité du jugement administratif.

Dans la mesure où la délégation et la discrétion s'inscrivent dans les interstices d'une constellation complexe de cadres législatifs et administratifs, ces angles morts ont jusqu'ici limité, selon nous, la compréhension du détail des processus de choix d'instruments d'action publique. Dès lors, il importe de *comprendre l'impact du cadre discursif de gestion des risques sur le déploiement des pratiques décisionnelles du choix d'instruments d'action publique* associés à la protection de la santé des populations et de l'environnement, *plus particulièrement en lien avec les dynamiques de délégation politico-administrative*.

Que cette question demeure en suspens *reflète une lacune significative dans notre compréhension générale de l'action publique*, qui soulève des défis particuliers dans le contexte contemporain *au sein de l'administration fédérale canadienne*. Au tournant des années 2000, Doern et Reed (2000 : 369) soulignaient, en conclusion d'une monographie sur les régimes réglementaires canadiens reposant sur la science, la prégnance d'importantes zones d'ombre sur les véritables espaces décisionnels dans le choix d'instruments d'action publique au Canada :

« Cette perspective d'ensemble voit la gestion du risque comme faisant partie de la boîte noire réglementaire, avec un ensemble d'intrants, incluant la science, allant dans la boîte et avec des

décisions règlementaires en sortant. De ce point de vue, il y a un besoin important d'amélioration de la transparence dans le processus de régulation du risque »⁴.

Quinze ans après ces conclusions, peu de travaux semblent avoir cherché à relever le défi d'une meilleure compréhension empirique de la gestion du risque comme cadre opératoire dans le contexte fédéral canadien. Les rares travaux s'étant prêtés au moins partiellement à cet exercice (p.ex. Doern et Reed, 2000 ; Leiss, 2001; Maguire et Hardy, 2013; Scott, 2007) se sont peu arrimés aux cadres législatifs et administratifs existants, ce qui constitue une limite importante pour comprendre le détail de l'action publique (cf. chapitre 3).

1.2.3. Mouvances politico-administratives récentes

La délégation politico-administrative doit notamment être pensée dans le contexte spécifique d'un accroissement de la délégation de pouvoirs décisionnels à des représentants non-élus et, incidemment, d'un emboîtement croissant de la fonction régulatrice au sein d'une constellation plus complexe de structures et de pratiques administratives arrimées à l'expertise bureaucratique.

Les silences relatifs au cadre du risque et aux enjeux de délégation qu'il sous-tend apparaissent d'autant plus problématiques qu'au moins trois mouvances relativement récentes pourraient avoir modifié, sinon restructuré, les contours du discours de gestion du risque en contexte règlementaire au Canada au cours des dernières décennies.

Premièrement, l'ampleur et la complexité des défis en matière de politiques publiques ont graduellement conduit à l'*adoption de cadres législatifs élargis* qui, plutôt que de prescrire des dispositions spécifiques, *habilite la mise en œuvre d'orientations de politiques par une bureaucratie spécialisée* (Boyd, 2003; Savoie, 2003). Ce phénomène contribue à brouiller la frontière, au moins théorique, entre l'élaboration des politiques ('*policy-making*') et leur mise en œuvre. Si ces moments du processus décisionnel étaient initialement respectivement de nature

⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *This overall view sees risk management as part of the regulatory blackbox, with a range of inputs, including science, going into the box and with regulatory decisions emerging from it. Seen from this perspective, there is a strong requirement for improving transparency in the process of risk regulation* » (Doern et Reed, 2000 : 369)

politique et administrative, ce brouillage pourrait avoir contribué à ce qu'une partie plus importante de la décision de gestion du risque soit assumée au sein de la sphère administrative.

Deuxièmement, cet élargissement de l'action bureaucratique s'est inscrit dans le contexte d'une rhétorique gouvernementale axée sur une crise des finances publiques ainsi que du déploiement d'un agenda néolibéral caractérisé par des incitatifs soutenus à *systématiquement* considérer, en lieu et place du recours à la réglementation conventionnelle, l'élaboration de *combinaisons d'instruments règlementaires et non règlementaires* situés le long d'un continuum étendu d'interventionnisme et de coercition.

Troisièmement, les risques balisés par l'action publique n'étant accessibles que par la connaissance (Beck, 1986 ; Garland, 2003), *l'élaboration de ces combinaisons d'instruments a été de plus en plus dévolue à des bureaucrates spécialisés, sur la base de leur expertise sur le plan des enjeux et des processus*. Au cours des dernières décennies, la tension entre contrôle et expertise a plus particulièrement, quoique souvent implicitement, été au cœur des conversations normatives liées à la régulation environnementale et sanitaire contemporaine, et plus largement aux fondements de la démocratie représentative :

« La gouvernance démocratique n'est désormais plus à propos de la délégation d'autorité à des représentants élus mais d'une *forme de démocratie représentative indirecte* de deuxième niveau – les citoyens élisent des représentants qui contrôlent et supervisent des 'experts' qui formulent et administrent les politiques de façon autonome depuis leurs bastions réglementaires »⁵ (Levi-Faur, 2005 : 13).

Ces dernières ont été marquées par la recherche d'un équilibre entre le respect des cadres législatifs et administratifs, des connaissances scientifiques existantes et, ultimement, du jugement spécialisé des administrateurs et des volontés des décideurs politiques (Findlay, 1993). Par exemple, quels rôles devraient jouer experts, gestionnaires, acteurs politiques et parties prenantes ('*stakeholders*') au sein du processus, et selon quel cadre de légitimité? Dans quelle mesure la décision réglementaire devrait-elle être le produit d'un processus délibératif, et

⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Democratic governance is no longer about the delegation of authority to elected representative but a form of second-level indirect representative democracy-citizens elect representatives who control and supervise "experts" who formulate and administer policies in an autonomous fashion from their regulatory bastions* » (Levi-Faur, 2005 : 13).

incidemment politisé, ou d'un dispositif purement administratif et principalement technique? Ces questions sont d'autant plus complexes que les appels sociaux à une dépolitisation de la décision de nature technique et scientifique, ainsi qu'à une clarification des balises impartiales encadrant la décision, ont souvent été doublées d'une demande de participation accrue des acteurs intéressés.

Ces trois mouvances nous transportent au cœur d'une meilleure compréhension potentielle de la portée de la gestion du risque comme cadre opératoire relatif à la protection de la santé des populations et des environnements.

1.3. Éléments de la recherche

Cette section vise à introduire brièvement les principaux éléments de la recherche.

1.3.1. Objectifs et questions de recherche

La principale *question* qui traversera cette recherche est incidemment la suivante :

Quelles sont les dimensions opératoires du cadre de gestion des risques dans le contexte réglementaire fédéral canadien, et comment celui-ci est-il susceptible d'avoir contribué à façonner les dynamiques de délégation du pouvoir administratif dans le choix d'instruments de prévention et de contrôle du risque chimique au sein de l'administration fédérale canadienne?

Cette thèse propose une étude empirique guidée par les *principaux objectifs* suivants :

- 1) Conceptualiser, de façon multidimensionnelle, la gestion des risques comme discours opératoire de gouvernance dans le choix, le développement et la mise en oeuvre d'instruments qualitatifs d'action publique relatifs à la gestion de certaines substances toxiques pour la santé et/ou l'environnement;
- 2) Apporter un éclairage original sur les interstices discrétionnaires au sein de la décision publique à l'intersection de l'expertise et du contrôle politique, dans l'administration d'une initiative réglementaire relative à la santé et à l'environnement ; et

- 3) Mettre en discussion les implications potentielles de ces espaces discrétionnaires en termes d'imputabilité politique et administrative, notamment par rapport au caractère démocratique de la décision de gestion du risque dans le choix d'instruments d'action publique.

Cette thèse s'inscrit ainsi dans le développement d'une réflexion renouvelée sur la caractérisation de la gouvernance du risque, tel qu'invoquée notamment par Scott (2007). La **principale contribution attendue** est de participer à une théorisation actualisée des espaces discrétionnaires de la décision politico-administrative au sein de l'administration publique fédérale canadienne, plus particulièrement à partir d'un cadre d'analyse original des approches managériales du risque environnemental et sanitaire. À l'heure où les limites des approches conventionnelles de régulation sont mises en lumière, cette contribution apparaît susceptible d'outiller les conversations sur les stratégies les plus porteuses pour minimiser les préjudices sanitaires et environnementaux, tant actuels qu'émergents, de l'activité industrielle.

1.3.2. Contours et structure de l'argument

Cette thèse propose une étude des modalités de délégation du pouvoir administratif dans le choix des instruments de politiques dans le cadre discursif de la gestion des risques, à partir de l'analyse d'une initiative phare de régulation sanitaire et environnementale des substances toxiques.

La première partie de cette thèse présentera les contours théoriques et méthodologiques de la recherche. Après avoir introduit la gestion des substances chimiques comme objet-clé pour l'étude de la délégation politico-administrative dans le cadre de la gestion des risques (chapitre 2), nous esquisserons le cadre d'analyse privilégié pour cette recherche, qui s'inscrit principalement dans la filiation institutionnaliste des théories critiques de la régulation du risque, tout en proposant également une attention singulière aux dynamiques de délégation politico-administrative. Le design de cette recherche (chapitre 4) s'est principalement cristallisé par l'étude de cas approfondie des structures et dynamiques de prise de décision dans la mise en œuvre d'une composante-clé d'une récente initiative d'envergure du gouvernement fédéral

canadien en matière de gestion des substances chimiques existantes, soit le *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC ; en anglais, '*Chemicals Management Plan*'), et plus particulièrement de son *Défi à l'Industrie* (2006-2011). Une entrée critique par le discours sera privilégiée comme stratégie d'analyse.

La seconde partie de la thèse présentera les principales données produites dans le cadre de cette recherche relativement à la nature et aux contours de la gestion des risques. Après avoir introduit les contours de la délégation politico-administrative dans le contexte spécifique de l'administration fédérale canadienne (chapitre 5), nous proposerons un examen descriptif du processus de sélection d'instruments de politiques dans le cadre du *Défi à l'Industrie* du PGPC, afin notamment d'y dégager la spécificité d'une approche basée sur le risque (chapitre 6). Nous explorerons ensuite une facette peu connue mais s'étant dessinée comme également prégnante dans un cadre de gestion des risques, à savoir la gestion du risque organisationnel telle qu'elle s'est incarnée au sein de l'administration fédérale (chapitre 7).

La troisième et dernière partie de cette thèse proposera un essai de conceptualisation du cadre discursif du risque et de ses implications pour la délégation politico-administrative. Le chapitre 8 s'articulera autour d'une analyse des trois principaux rôles politico-administratifs du cadre discursif de la gestion des risques. Nous examinerons finalement comment le cadre de gestion du risque est susceptible d'avoir façonné la délégation des pouvoirs administratifs dans le choix d'instruments d'action publique (chapitre 9).

1.4. Synthèse et conclusion

Les administrations publiques constituent des institutions centrales de la gestion des risques collectifs, et ont historiquement été légitimées autour d'une capacité à diagnostiquer et à mitiger ces risques. Cette centralité a été consolidée par l'institutionnalisation de l'analyse du risque comme assise décisionnelle centrale de la régulation des externalités environnementales et sanitaires de l'activité industrielle, dans laquelle l'administration publique joue un rôle-clé. La gestion des risques y est globalement comprise comme la traduction politico-administrative du résultat de l'évaluation scientifique du risque en décisions d'action publique. Cette traduction est

médiatisée par un espace d'interprétation et de jugement, balisé notamment par une expertise spécialisée ainsi que par divers mécanismes de contrôle exécutif, législatif et administratif.

Or, alors que l'instrumentation de l'action publique est largement codifiée par des cadres légaux et législatifs, et en dépit d'une cascade de travaux académiques, le cadre opératoire de la gestion des risques a jusqu'ici étonnamment fait l'économie d'une réelle problématisation de la façon dont le discours de la gestion du risque façonne les espaces à l'intersection du contrôle politique et de l'expertise bureaucratique dans le choix d'instruments d'action publique. Cette zone d'ombre fait écho à une tension théorique et pratique fondamentale, et toujours contemporaine, de l'administration publique relative à la délégation politico-administrative, c'est-à-dire la recherche d'un équilibre optimal entre les dimensions associées au contrôle politique et à l'expertise bureaucratique dans la délégation croissante, aux administrations publiques, de pouvoirs interprétatifs et décisionnels.

Ces silences apparaissent particulièrement problématiques à la lumière de diverses mouvances récentes susceptibles d'avoir refaçoné les contours du discours de gestion du risque en contexte réglementaire au Canada, telles que la mise en place de politiques appelant une considération prioritaire d'options de politiques de nature non réglementaire, l'adoption de cadres législatifs élargis transférant à l'appareil administratif une part plus significative du choix et du développement d'instruments d'action publique, et la discrète mise en œuvre d'approches de gestion publique reposant sur le risque.

Que cette question demeure en suspens reflète une lacune significative dans la compréhension générale de l'action publique et des organisations au sein desquelles elles s'incarnent, qui soulève des défis particuliers dans le contexte spécifique de l'administration fédérale canadienne, où la gestion des risques demeure privilégiée comme mise en œuvre d'un cadre réglementaire théoriquement orienté vers la prévention de la pollution.

La présente recherche a incidemment pour objectif principal de mettre en lumière les dimensions opératoires du cadre de gestion des risques dans le choix d'instruments de prévention et de contrôle au sein de l'administration fédérale canadienne. La gestion des substances chimiques existantes a été identifiée comme un domaine privilégié de politiques pour examiner l'arrimage de la gestion des risques aux dynamiques de délégation politico-administrative, à partir d'une

sensibilité fine aux *contextes* à l'intersection de la législation et de la législation quasi judiciaire (*'quasi legislation'*), des politiques, des structures organisationnelles, des processus administratifs et des pratiques. Le prochain chapitre proposera une brève esquisse de ce champ de politiques et des mouvances contemporaines le traversant, ainsi qu'une mise en contexte de son historique réglementaire récent au Canada.

Chapitre 2. La mitigation des conséquences sanitaires et écologiques du risque chimique comme objet d'analyse : Une mise en contexte

L'intervention en vue de protéger la santé et la sécurité des populations face à des conduites privées potentiellement nuisibles, loin d'être nouvelle, est au fondement de l'action étatique, notamment concernant la préservation de l'intégrité de l'eau et des aliments. Déjà, les lois Hittites (1500-1200 avant notre ère) prévoyaient une amende de trois shekels et demi pour pénaliser le salissage du contenu d'une citerne d'eau (Brickman et al., 1985). Plus récemment, au 19^e siècle, la reconnaissance de l'interconnexion de la santé humaine et de l'environnement a été à l'origine d'un vaste mouvement de réforme sanitaire et sociale en Amérique du Nord et en Europe, notamment par la mise en place d'aqueducs, de mesures d'assainissement des logements et d'initiatives de gestion des déchets. Les gains au niveau de la qualité et de l'espérance de vie ainsi que de l'environnement ont été majeurs. L'une des premières interfaces entre la science et l'administration publique contemporaine a historiquement été l'identification de seuils limites à respecter, à partir notamment des résultats de travaux en toxicologie et en épidémiologie (Millstone, 2007).

Au cours du dernier siècle, la maîtrise publique des risques environnementaux et sanitaires⁶ associés à la présence ubiquitaire de *substances toxiques d'origine industrielle*⁷ dans l'environnement a plus particulièrement occupé une place croissante dans les agendas scientifiques et publics des démocraties contemporaines. Depuis 1900, dix millions de substances anthropiques auraient été produites et disséminées dans l'environnement mondial (Chevalier et al., 2003). Aux États-Unis, entre 2002 et 2005 seulement, la quantité de substances

⁶ À des fins de concision, nous parlerons dans cette monographie de risques *sanitaires et environnementaux* pour désigner les types de problématiques associées aux effets des substances chimiques. Il importe toutefois de ne pas perdre de vue qu'il s'agit de *risques générés par des activités industrielles* et dont l'air, le sol, l'eau, l'alimentation ou les produits de consommation, par exemple, ne sont que des *vecteurs* (Scott, 2008).

⁷ Cette recherche porte exclusivement sur les substances chimiques existantes et d'origine anthropique issues de processus industriels et mises en circulation dans l'environnement. Par souci de précision et de synthèse, et bien que plusieurs parallèles puissent être effectués, nous ne discuterons pas ici pas des substances associées aux produits pharmaceutiques et narcotiques, aux produits phytosanitaires (pesticides) et aux additifs alimentaires, par exemple, ni aux substances nouvelles, qui appellent une analyse au moins partiellement distincte en raison des cadres légaux spécifiques applicables dans le contexte fédéral canadien.

chimiques générées ou importées chaque jour serait passée de 42 à environ 75 milliards de tonnes, une augmentation de l'ordre de 80% (US EPA, 2005 *in* Wilson et Scharzwman, 2007). De tels chiffres témoignent de l'importance économique et sociale de la production de substances chimiques, par ailleurs appelée à doubler entre 2005 et 2030 (ibid.). La régulation sanitaire et environnementale s'est originalement articulée autour de l'établissement de seuils d'émission (*'standard-setting'*) dans les cas où les conséquences socialement indésirables de l'exposition à une substance donnée avaient été scientifiquement établies (Pesendorfer, 2006). Cette approche substance par substance a permis des gains significatifs dans le cas de composés spécifiques, jugés hautement problématiques pour la santé publique, la santé occupationnelle et l'environnement, et mis à l'agenda public par des données scientifiques émergentes ainsi que suite au travail actif de groupes d'intérêt public.

Ce chapitre a pour objectif d'introduire brièvement les principales caractéristiques faisant de la gestion des substances chimiques existantes un objet de choix pour la présente recherche, et d'en proposer une mise en contexte dans le contexte fédéral canadien.

2.1. Caractéristiques-clés de la régulation des substances toxiques pour l'analyse

Deux principales caractéristiques positionnent le champ de la gestion des substances chimiques comme une lorgnette à la fois pertinente et actuelle pour explorer l'arrimage entre le cadre de gestion du risque et le choix d'instruments de politiques publiques, ainsi que les dynamiques de délégation du pouvoir administratif qu'il sous-tend.

2.1.1. Mise en visibilité des dilemmes de régulation et des arbitrages, compromis et jeux d'intérêts

C'est précisément le défi associé à la recherche d'un certain compromis (*'trade-off'*) entre les bénéfices sociaux, économiques et politiques des activités industrielles génératrices ou utilisatrices de substances chimiques toxiques et l'encadrement des externalités négatives associées à celles-ci qui ont catalysé le développement puis l'institutionnalisation d'approches décisionnelles basées sur le risque (Briand, 2010), avant de s'étendre à d'autres domaines connexes (p. ex. produits pharmaceutiques, biotechnologies, etc.) (Hutter, 2005).

Les principaux régimes contemporains de gestion des substances toxiques, aussi différents soient-ils (p. ex. Union européenne, États-Unis, Canada), continuent de s'articuler, encore à ce jour, autour des prémisses de l'évaluation et de la gestion du risque. Ce domaine de politiques constitue par ailleurs une fenêtre intéressante pour examiner les dynamiques actuelles et émergentes de traitement de l'incertitude dans un contexte de gestion du risque. D'importantes incertitudes persistent, relatives notamment aux effets préjudiciables à très faible dose, à l'existence d'effets sans seuil, ainsi qu'à la cumulativité et à la synergie potentielle de certaines substances (Edge et Eyles, 2013).

La gestion des substances chimiques se situe donc au cœur des choix et des compromis de l'État relatifs à l'encadrement des externalités économiques. L'une des particularités de la gestion du risque chimique, dans un contexte de régulation intrinsèquement marqué par l'incertitude, est de systématiquement rendre visible le dilemme inhérent à tout processus de régulation, c'est-à-dire celui de minimiser les probabilités d'établir incorrectement qu'une substance est problématique, avec l'imposition de coûts autrement évitables pour les entreprises et les citoyens (erreur de Type I), tout en évitant inversement de conclure erronément à l'innocuité d'une substance, avec les conséquences que cela impliquerait sur le plan environnemental et sanitaire (erreur de Type II) (Harrison et Hoberg, 1994; Shrader-Frèchette, 1991)⁸.

Ce dilemme n'est pas sans rappeler les choix tragiques (*'tragic choices'*) de Calabresi et Bobbitt (1978) relatifs à l'allocation de ressources limitées. À cet égard, ce domaine de politiques a été fortement traversé, au cours des dernières décennies, par des *demandes contradictoires et hautement politisées* de la part de diverses parties intéressées (industries, ONGs, etc.), rendant relativement visibles les compromis effectués entre les valeurs en jeu. Parallèlement à la médiatisation de ces arbitrages, les arènes administratives associées à la gestion des substances chimiques ont également été caractérisées par diverses négociations informelles entre acteurs régulateurs et acteurs régulés susceptibles de se traduire par une emprise significative des acteurs intéressés sur le processus de régulation (*'regulatory capture'*) (Brickman et al., 1985). Les conséquences défavorables à l'intérêt public d'une telle emprise réglementaire, qui déplace

⁸ En termes statistiques, l'erreur de type I (erreur alpha) est le rejet incorrect d'une hypothèse nulle valide. À l'inverse, l'erreur de type II (erreur bêta) constitue l'omission de rejeter une hypothèse nulle fausse.

ou consolide le locus décisionnel loin du regard public, ont été extensivement documentées et discutées au sein de la littérature académique et journalistique (p. ex. Hey et al., 2006; Hoffman, 1999; Pesendorfer, 2006; Robin, 2011; Shabecoff et Shabecoff, 2010).

La sensibilité scientifique, politique et législative créée par la nature de ces compromis ainsi que leurs implications démocratiques font de la gestion des substances toxiques une entrée de choix pour examiner les zones discrétionnaires.

2.1.2. Institutionnalisation et exercice du jugement administratif et de la discrétion

Si la mise en circulation des substances toxiques dans l'environnement est principalement le produit de dynamiques industrielles, elle s'inscrit également dans le contexte d'États de droit dotés de balises légales et administratives, et découle incidemment de décisions publiques à caractère technique, scientifique et politique.

Dans la foulée du développement accéléré de la production industrielle durant les *Trente Glorieuses* (1945-1975), le développement des connaissances scientifiques et l'occurrence de plusieurs catastrophes industrielles de nature chimique telles que celles de Minamata (Japon, 1932-1966), de Seveso (Italie, 1976) et de Bhopal (1984) ont mis en relief l'ampleur et la complexité de la tâche liée à la protection de la santé des travailleurs et des populations ainsi que des environnements. De ce fait, le contrôle des substances toxiques est passé de la prise de décisions politiques *ad hoc* à la mise en place systématique de cadres législatifs nationaux, opérationnalisés substance par substance et en vertu d'orientations scientifiques et administratives données.

Après quelques décennies de régulation initiale où des mesures ont été prises pour interdire les substances les plus clairement problématiques ('*low hanging fruits*')⁹, les régulateurs se sont toutefois retrouvés dans un contexte où la nature et l'ampleur de la production et la circulation discrète mais continue de substances chimiques appelaient une gestion plus systématisée et de plus grande envergure au sein de dispositifs essentiellement technocratiques (Leiss, 2001).

⁹ L'interdiction du dichlorodiphenyltrichloroethane (DDT) (1972) et la limitation de la production, de l'importation et de la vente d'essence contenant du plomb (1990) en sont des exemples-phares au Canada.

Autrement dit, les substances sont devenues trop nombreuses, et les enjeux qui y sont rattachés trop évolutifs et complexes, pour qu'une réglementation spécifique ne soit d'emblée rattachée à chacune d'entre elles (Andrews, 2006).

Les gouvernements, s'appuyant sur leurs administrations publiques, ont ainsi graduellement déployé un vaste complexe de stratégies mobilisant d'importantes ressources pour baliser, voire normaliser, les modalités de mise en circulation continue de ces substances anthropiques dans l'environnement (Scott, 2008). À cet égard, la gestion des substances chimiques reflète le passage à une délégation accrue de pouvoirs interprétatifs vers la sphère bureaucratique. L'obligation légalement prescrite d'effectuer un grand nombre de décisions au cas par cas implique de *baliser le contexte d'opérationnalisation d'un programme*, et notamment les nécessaires arbitrages entre des valeurs opposées. La législation ne spécifie désormais qu'exceptionnellement le type de contrôle applicable à une substance reconnue comme problématique, cette décision étant considérée d'ordre technique (Wagner, 1995). L'application, au cas par cas, de critères décisionnels serait ainsi devenue, du moins en théorie, une tâche essentiellement administrative accomplie par des bureaucrates spécialisés mais toujours assujettis à divers dispositifs internes d'imputabilité.

La mise en œuvre de politiques dans ce champ appelle intrinsèquement le recours à des outils internes basés sur « l'utilisation routinière du jugement administratif » (*'routine use of administrative judgement'*) (Schrecker, 1984 in Findlay, 1993 : 53) au sein d'unités organisationnelles spécialisées dans l'évaluation qualitative d'instruments d'action publique. Ce faisant, les choix de stratégies de gestion, de même que les arbitrages entre risques et bénéfices qui les sous-tendent, s'effectuent désormais moins dans l'arène publique qu'au sein de contextes politico-administratifs plus opaques.

Or, derrière une forte codification technique et scientifique, les stratégies privilégiées pour la gestion des substances toxiques reposent au moins partiellement sur des considérations de politiques qui sont peu, voire pas explicitées (McGarity, 1991; Wagner, 1995). Ce faisant, ces stratégies sont indissociables de projets administratifs et politiques spécifiques qui s'inscrivent au sein de configurations distinctes de relations entre les acteurs intéressés (experts scientifiques, gestionnaires, acteurs politiques, acteurs régulés, groupes de la société civile, etc.). Ces discussions relatives aux géométries de la délégation ne sont pas nouvelles. L'une des premières

études extensives de la discrétion administrative dans un contexte réglementaire, soit *Knowledge and Discretion in Government Regulation* (Greenwood, 1984), s'articulait principalement autour du contrôle des substances chimiques par les agences états-uniennes de régulation. L'auteur y soulignait notamment que la phase de gestion des risques, associée à l'analyse des options en matière d'instruments d'action publique (p. ex. faisabilité, coûts, bénéfices, etc.), présentait un niveau de complexité supérieur à celle de l'évaluation des risques sur le plan de la discrétion, vu l'importante variabilité entre les diverses activités industrielles générant ces substances. Par ailleurs, dans leur étude comparative de quatre régimes nationaux de régulation des substances chimiques¹⁰, Brickman et al. (1985) ont mis en lumière le flou théorique et opérationnel entre formulation et mise en œuvre des politiques, suggérant que les autorités administratives étaient désormais détentrices de pouvoirs discrétionnaires de nature essentiellement législative dans l'approche étatique de la régulation. Dans ces contextes, les politiques de gestion des substances chimiques étaient constituées d'étapes décisionnelles au moins partiellement discrétionnaires, à savoir l'établissement plus ou moins coercitif d'objectifs législatifs ainsi que la mise en place et l'application ('*enforcement*'), au cas par cas, de moyens pour l'atteinte de ces objectifs (Brickman et al., 1985).

Au cœur des questions de délégation et d'instrumentation de l'action publique se trouve particulièrement une tension normative majeure, dans la gestion des substances chimiques, liée à la justification des décisions : Comment assurer un degré de transparence suffisant pour maintenir une imputabilité démocratique, tout en reconnaissant la prérogative de l'État en matière de décision de politiques et, surtout, en respectant les contraintes juridiques (délais prescrits, protection du secret industriel, etc.) et en maintenant efficience et efficacité dans l'avancement du processus?

Au vu de ce qui précède, les modalités d'encadrement des externalités économiques associées aux activités industrielles génératrices de composés problématiques pour la santé, la sécurité et l'environnement ont été et demeurent, depuis le début des années 70, un prisme puissant pour l'analyse des mouvances réglementaires et dérèglementaires contemporaines (Pearce et Tombs,

¹⁰ Le Canada ne faisait pas partie des pays étudiés, mais l'étude portait notamment sur l'étude de cas du Royaume-Uni, dont le système politique est également de type Westminster.

1996). Dans le contexte fédéral canadien, c'est notamment un programme relatif à la gestion des substances chimiques, appelé *Accélération de la réduction/élimination des toxiques* (ARET), qui a introduit en 1994 le concept d'instrument volontaire de politiques, dans le contexte élargi du recours croissant à un ensemble d'instruments d'action publique situés le long d'un continuum de coercition (Canada, 2007a).

À la lumière de ces éléments, la régulation des substances toxiques offre un terreau fertile pour étudier comment la discrétion administrative exercée dans la mise en oeuvre des législations environnementales et sanitaires s'articule aux enjeux de légitimité démocratique et scientifique de la décision publique contemporaine, qui puisent leur source dans l'institutionnalisation même d'un certain mode d'organisation de la pensée et de l'action publique.

À la lumière du survol qui précède, il est surprenant de constater le caractère parcellaire de la compréhension, sur les plans empirique et théorique, des dynamiques suivant lesquelles le cadre opératoire du risque façonne le choix d'instruments d'action publique et, plus spécifiquement, la délégation politico-administrative relative à ce processus dans le contexte de la mise en oeuvre de politiques règlementaires de nature scientifique. Divers travaux (p. ex. Hutter, 2005; Fisher, 2010) ont d'ailleurs, au cours des dernières décennies, souligné la nécessité de perspectives à la fois critiques et contextuelles de la régulation du risque pour saisir avec plus de finesse comment le discours de gestion du risque se cristallise au sein des processus de sélection d'instruments d'action publique, à partir d'un continuum d'outils plus ou moins coercitifs. Plus spécifiquement, nous demeurons mal outillés pour comprendre ces contextes de prise de décision *au sein de l'administration fédérale canadienne*.

Il apparaît y avoir ainsi une place, tant au sein de la littérature que dans la sphère publique, pour saisir à bras-le-corps les problématiques au confluent des questions de délégation, de choix des instruments d'action publique et de gestion des risques environnementaux et sanitaires au Canada, en tentant d'en substantier la compréhension à partir notamment — mais pas exclusivement - des outils théoriques du champ de l'administration publique. Ce sera le point de départ de notre recherche.

2.2. La gestion du risque chimique, entrée cardinale pour l'étude de l'activité administrative dans le contexte fédéral canadien

Les substances chimiques constituent un secteur-clé d'activité économique *et* un enjeu cardinal d'intérêt public au Canada, comme en témoigne par ailleurs la récente activité réglementaire.

2.2.1 Les substances chimiques, au confluent d'enjeux économiques, sanitaires et environnementaux au Canada

Au Canada ¹¹, environ 23 000 substances chimiques auraient été introduites dans l'environnement avant 1988 seulement, sans par ailleurs avoir fait l'objet d'une évaluation sanitaire ou environnementale préalable (Bureau du vérificateur général, 2009). Aucune donnée claire ne permet d'obtenir un portrait quantitatif exhaustif des quantités annuellement produites et mises en circulation, notamment dans le contexte canadien. Encore aujourd'hui, la production, la commercialisation et l'utilisation de substances chimiques en vue, notamment, d'assurer ou d'améliorer l'efficacité et/ou l'efficience des processus industriels demeure un secteur important au Canada. Selon l'*Association canadienne de l'industrie de la chimie* (2013), le seul marché canadien de la chimie se chiffrerait à 47 milliards de dollars annuellement, en excluant des secteurs phares connexes tels que les plastiques et l'industrie automobile et aérospatiale, dont le marché de la chimie est en pratique indissociable.

Par ailleurs, bien qu'il demeure complexe d'établir des liens de causalité entre l'exposition à ces substances et leurs effets, le développement de ces activités industrielles a été doublé de celui des connaissances scientifiques qui permettent de mieux en mieux d'appréhender les impacts potentiels, au Canada, de l'exposition des populations et des milieux à ces composés. Sur le plan sanitaire, de nombreuses organisations locales, nationales et internationales (p. ex. OMS, 2006; Statistique Canada, 2013) ont mis en relief l'importance de la charge corporelle, en quantités mesurables, de substances toxiques dans l'organisme de la quasi-totalité des êtres humains, ainsi que l'ampleur des enjeux de santé publique (cancérogénité, perturbation endocrinienne,

¹¹ En vertu d'un jugement de la *Cour Suprême du Canada* (1997), la réglementation des substances chimiques est de juridiction fédérale au Canada (Trudeau et al., 2010).

troubles neurodéveloppementaux, maladies auto-immunes, etc.) qui y sont potentiellement associés pour les générations actuelles et futures. Boyd et Genuis (2008), s'appuyant sur une méthodologie proposée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont évalué que l'exposition aux contaminants chimiques et à la pollution serait annuellement responsable, au Canada seulement, de 10 000 à 25 000 décès et de 600 000 à 1,5 million de journées d'hospitalisation. Ces enjeux sont également associés à un fardeau supplémentaire sur le système de soins de santé canadien. Les soins de santé associés aux maladies et aux décès évitables résultant de l'exposition de la population à divers contaminants environnementaux s'y élèveraient annuellement entre 3,6 et 9,1 milliards de dollars (ibid.). Sur le plan écologique, l'exposition des espèces végétales et animales à des substances intrinsèquement toxiques, persistantes et/ou bioaccumulables induit également un ensemble de problématiques complexes (p. ex. eutrophisation des plans d'eau, déclin de populations animales vulnérables, etc.), qui menacent ou perturbent ultimement la capacité de l'écosystème à maintenir son propre équilibre. Dans certains cas, ces conséquences se répercutent à des échelles plus importantes, soit à l'ensemble de la chaîne trophique ou sur plusieurs générations d'organismes vivants.

Ces éléments campent la gestion des substances toxiques au cœur d'un arbitrage clé entre diverses priorités dans l'instrumentation de l'action publique, et met en relief la pertinence d'une perspective actualisée sur la réglementation des substances chimiques, notamment dans un contexte de gestion des risques, prenant appui sur l'historique réglementaire fédéral récent dans ce domaine.

2.2.2. Historique réglementaire fédéral récent des substances existantes

Au moment de l'élaboration de la première mouture de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) (1988), qui allait devenir le principal cadre législatif fédéral balisant l'exposition des environnements et de la population canadienne au risque chimique, plus de 2 000 nouvelles substances chimiques étaient annuellement introduites sur le marché canadien. Pour des raisons d'efficacité et d'efficience, l'approche privilégiée par les législateurs fut la concentration des ressources gouvernementales sur l'évaluation préalable à la mise en marché

(‘*pre-market testing*’) de ces nouvelles substances (Trudeau et al., 2010)¹². Conséquemment, la continuation de la fabrication, de l’importation et/ou de l’utilisation commerciale d’environ 23 000 substances chimiques *existantes*, qui n’avaient pas fait l’objet d’une évaluation préalable du risque et dont au moins 100 kg étaient en circulation sur le marché canadien entre 1984 et 1986, fut autorisée (Scott, 2009a). Une *Liste intérieure des substances* (LIS) regroupant ces 23 000 substances fut publiée en 1994 dans la *Gazette du Canada* (Canada/Environnement Canada, 2013c).

En 1995, Environnement Canada adoptait une *Politique de gestion des substances toxiques* (1995), encore en vigueur et implicitement portée par Santé Canada également, qui prévoit « la gestion des autres substances toxiques et des substances préoccupantes pendant tout leur cycle de vie afin d’empêcher ou de minimiser leur rejet dans l’environnement » (Canada, 1995 : 3). La prévention de la pollution en est une composante cardinale. En 1999, deux chapitres d’un rapport du Commissaire fédéral à l’Environnement et au Développement durable (1999 a ; 1999 b) soulignaient que la mise en œuvre de la *Politique* n’avait jusque-là été ni pleinement comprise, ni réellement planifiée ou complétée (sections 4.140; 4.145).

En 1999 était également entrain également en vigueur une nouvelle mouture de la LCPE, à laquelle les législateurs avaient greffé des dispositions visant l’évaluation et la gestion, lorsqu’approprié, du passif chimique au Canada. L’article 73 (1) de la LCPE 1999 prévoyait que les ministres fédéraux de la Santé et de l’Environnement procèdent, à l’intérieur d’un délai de sept ans après la sanction royale de la loi (1999), à une catégorisation des substances chimiques existantes inscrites sur la *Liste intérieure des substances* en fonction de leurs risques d’exposition et de leurs propriétés (persistance, bioaccumulation, toxicité intrinsèque). Cette initiative systématique de catégorisation, ultérieurement présentée comme la première en son genre à l’échelle internationale (Canada, 2012a), devait permettre de prioriser les substances à

¹² Voir Trudeau et al. (2010) pour une analyse détaillée des dispositions législatives régissant l’évaluation des risques des substances existantes depuis la mise en œuvre de la LCPE (1988).

soumettre à une évaluation préalable des risques (*'screening-level risk assessment'*) en vertu de l'article 74 de la LCPE 1999¹³.

La gestion fédérale canadienne des substances chimiques existantes s'est incidemment inscrite, au cours des quinze dernières années, dans un contexte distinctif d'activité administrative, s'appuyant sur des principes contemporains (p. ex. prévention de la pollution, principe de précaution, élimination virtuelle des substances toxiques persistantes et bioaccumulatives, etc.) et prévoyant des échéanciers cadencés.

Le processus de catégorisation des 23 000 substances amorcé en 1999 fut complété en septembre 2006 (Briand, 2010). Quelque 4 300 substances ont été ciblées comme méritant une attention approfondie de la part des autorités gouvernementales en raison de leurs potentiels effets sanitaires et écologiques potentiels. Une évaluation préliminaire d'environ 500 substances établies comme étant les plus prioritaires en regard de la nature et de l'importance du risque qu'elles posent a permis d'identifier celles qui étaient intrinsèquement toxiques¹⁴ et persistantes¹⁵ et/ou bioaccumulables¹⁶, et les substances présentant un fort risque d'exposition pour la population canadienne (Canada, 2009). À l'issue du processus d'évaluation, près de 200 substances ont été identifiées comme devant faire l'objet d'une « priorité élevée » en regard de leur persistance, de leur potentiel de bioaccumulation et de leur toxicité intrinsèque (PBTi) sur le plan écologique pour les espèces aquatiques, de même que de leur risque intermédiaire ou élevé d'exposition et leur danger élevé (cancérogénécité, mutagénécité, toxicité, etc.) pour la santé humaine (Environnement Canada, 2009a).

¹³ Par « substances existantes », nous ne référerons ici qu'aux substances chimiques commerciales assujetties à la Partie 5 de la LCPE 1999 relative aux substances toxiques (Canada, 1999) et inscrites sur la *Liste Intérieure des Substances* (LIS). Les rejets de polluants générés par l'activité industrielle constituent une problématique distincte sur le plan législatif et administratif.

¹⁴ La toxicité intrinsèque d'une substance réfère au potentiel de dommages à la santé et à l'environnement d'une substance. Le terme « toxicité intrinsèque » est utilisé pour distinguer de la référence plus générale à une catégorisation comme toxique en vertu de l'article 64 de la LCPE (en anglais : *CEPA-Toxic*) (Scott, 2009).

¹⁵ Une substance est considérée comme persistante lorsqu'un délai donné est nécessaire pour que sa quantité présente dans l'air, l'eau, les sédiments ou le sol diminue de la moitié de sa valeur initiale. Les demi-vies sont établies dans l'article 3 du *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* (Canada, 2000).

¹⁶ Une substance est dite bioaccumulable lorsqu'elle tend à s'accumuler dans les tissus vivants. Les facteurs de bioaccumulation et de bioconcentration sont établis dans l'article 4 du *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* (Canada, 2000).

Au Canada, l'enjeu principal en matière de gestion des substances chimiques a moins été la nature du cadre législatif de la LCPE 1999 que les modalités plus fines de sa *mise en œuvre* politique et administrative dans les processus d'évaluation et, dans le cas qui nous intéresse, de gestion des ces substances (Trudeau et al., 2010). À titre d'exemple, entre 2000 et 2011 seulement, le Commissaire fédéral à l'Environnement et au Développement durable a consacré un chapitre dans trois de ses rapports (Canada, 2002a; 2008; 2009) à l'évaluation et, dans une moindre mesure, à la gestion des risques associés aux substances toxiques existantes. Ces vérifications ont notamment mis en relief des lacunes gouvernementales dans la capacité à respecter le cadre établi pour intervenir efficacement pour prévenir et pallier les effets préjudiciables des substances toxiques sur la santé et l'environnement.

2.3. Synthèse et conclusion

Les risques environnementaux et sanitaires associés à la présence ubiquitaire de *substances toxiques d'origine industrielle* ont été l'un des principaux moteurs de la mise en place des systèmes règlementaires dans les démocraties occidentales contemporaines. D'enjeu de pollution industrielle à éliminer, les substances toxiques ont graduellement été cadrées, au cours des dernières décennies, comme un objet à gérer par le biais d'un dispositif organisationnel s'articulant principalement autour du concept de risque. Les enjeux associés à la gestion des effets préjudiciables de l'exposition à ces substances demeurent toutefois bien réels sur le plan de la protection de la santé des populations et des écosystèmes, appelant des solutions de politiques appropriées.

Ce chapitre a permis de camper la régulation des substances chimiques toxiques comme point d'entrée privilégié pour caractériser la nature et la portée du cadre opératoire de la gestion des risques. Au moins deux caractéristiques majeures en font plus particulièrement un objet de choix pour en examiner l'arrimage avec les modalités de délégation politico-administrative. D'une part, ce champ de politiques met en relief la nature des dilemmes, arbitrages et compromis gouvernementaux entre la protection de l'intérêt public (p. ex. santé, sécurité, environnement) et la facilitation de certaines activités économiques. D'autre part, la nature et la complexité des décisions de contrôle des substances toxiques de nature industrielle les ont clairement inscrits au

sein de processus traversés par l'exercice du jugement expert et, dans une certaine mesure, de la discrétion administrative.

Le chapitre suivant aura pour objectif d'introduire la lorgnette théorique à partir de laquelle ces enjeux seront explorés.

Chapitre 3. Cadre d'analyse pour une étude critique de la délégation politico-administrative dans la gestion des risques

Ce chapitre vise à présenter le cadre d'analyse privilégié en vue de développer une meilleure compréhension des dynamiques suivant lesquelles le cadre de gestion des risques façonne les dynamiques de délégation dans la sélection d'instruments d'action publique relative aux substances toxiques dans le contexte fédéral canadien. Après avoir présenté les apports et limites des principales approches théoriques faisant naturellement écho à l'objet de cette recherche, nous esquisserons le cadre d'analyse proposé, ancré notamment au sein des théories critiques de la régulation.

3.1. Risque, régulation et choix d'instruments : Apports et limites des approches existantes

La nature de l'objet de recherche interpelle, spontanément, certaines approches théoriques dont il importe d'examiner les contributions et les limites à la lumière de nos propres objectifs de recherche. Trois principaux ensembles de littérature seront brièvement discutés, respectivement en lien avec le risque, la régulation et le choix d'instruments d'action publique.

3.1.1. Le risque comme objet politique et administratif : Éléments d'analyse constructiviste

Dans les contextes fortement techniques tels que la sécurité publique ou l'assurance, le risque est conventionnellement défini comme le produit de l'interaction entre un aléa potentiel et la vulnérabilité des éléments qui y sont exposés. Cette seule définition sous-entend que le risque est un objet de premier ordre, c'est-à-dire ayant une existence propre qui soit objective et directement appréhensible par la mesure.

Une perspective constructiviste du risque suggère que celui-ci constitue également un objet de second ordre, c'est-à-dire qu'il représente un *mode spécifique d'estimation et de catégorisation des relations de possible adversité* (aspect de *condition*) *que certains faits sociaux et événements ont par rapport à nos plans, nos intérêts et notre bien-être dans le futur* (aspect de *temporalité*)

(Garland, 2003). Ces aspects sont nécessairement *médiatisés par des discours et des expertises* puisque, contrairement à une problématique avérée telle que la contamination d'une nappe phréatique ou le rejet de composés cancérogènes dans l'atmosphère, le risque d'une occurrence préjudiciable n'existe pas hors de la *connaissance* qui en est développée, ni de la *problématisation* qui est en faite (Beck, 1986 ; Garland, 2003).

À cet égard, les *processus du risque constituent intrinsèquement des constructions sociales et managériales ayant un positionnement spécifique au sein des organisations* (Power, 2007; Power et al., 2009), et plus particulièrement par rapport aux enjeux de légitimité et de responsabilité organisationnelles (Douglas, 1992; Hilgartner, 1992; Luhmann, 1993 : Power et al., 2009) :

« un danger, une vulnérabilité ou une opportunité est transformé en risque lorsqu'il est articulé comme un fait social, un 'objet de risque' à gérer et qui tombe sous la responsabilité d'une ou plusieurs organisations »¹⁷ (Power et al., 2009 : 304).

L'un des épïcètres théoriques des lectures socio-culturelles du risque, soit la *Société du risque* d'Ulrich Beck (1986), conceptualise pour sa part le risque contemporain comme un sous-produit endogène et systématique des décisions publiques et privées des sociétés industrielles qui, paradoxalement, se dérobe intrinsèquement aux mécanismes conventionnels de contrôle sociétal (Beck, 1986 ; Rothstein et al., 2006). De la fission nucléaire à l'ubiquité des substances chimiques dans les corps et les environnements, ces risques font en effet éclater les catégories conventionnelles par lesquelles on avait balisé et régulé les risques industriels et professionnels du 19e siècle et de la première moitié du 20e siècle (Beck, 1986). Les systèmes bureaucratiques de régulation dans la société du risque s'inscrivent désormais dans une posture quasi intenable de gestion de ces risques qui, autrefois réservés à des états d'exception, doivent désormais être *balisés sans pour autant être éliminés*, car jugés indispensables à la reproduction d'un contexte socio-économique élargi (ibid.). L'articulation entre risque et régulation apparaît ainsi paradoxale, sinon schizophrène, puisque caractérisée par une contradiction entre 1) la sophistication continue d'un appareillage règlementaire bureaucratique axé sur la gestion

¹⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *a danger or vulnerability or opportunity is transformed into a risk when it is articulated as a social fact, as a 'risk object', to be managed and made into the responsibility of an organization or organizations* » (Power et al., 2009 : 304).

courante de la santé, de l'environnement et de la sécurité publique et 2) l'aval octroyé, plus globalement, par les institutions sociales à des risques d'une ampleur et d'une portée sans précédent (ibid.; Maguire et Hardy, 2013).

Les organisations contemporaines sont un locus majeur de cette conceptualisation, de cette production et de cette gestion du risque (Hutter et Power, 2005 ; Maguire et Hardy, 2013). Gérer le risque est au cœur de la nature même d'une organisation. Toute décision vise à y calculer le risque et à discipliner, autant que possible, l'incertitude qui y est inhérente (Rose, 1998). Cette interaction est dynamique plutôt que statique, c'est-à-dire que les conceptions de la gestion, de l'organisation, du risque et de l'incertitude y sont continuellement redéfinies en relation les unes avec les autres (Power, 2007). Depuis Knight (1921), divers courants théoriques fondateurs en économie et en sociologie des organisations ont discuté conjointement, voire parfois indistinctement, les questions de risque, d'incertitude et d'organisation¹⁸. La distinction retenue entre risque et incertitude, dans le contexte spécifique de la décision règlementaire, s'articule néanmoins généralement autour d'une attente de prise en charge transformant une incertitude en objet de gestion :

« La distinction [...] est en essence une distinction institutionnelle et managériale entre les événements et enjeux *dont on attend une prise en charge* en tant que 'risques' au sein de systèmes de gestion et ceux pour lesquels on ne l'attend pas. L'incertitude est incidemment transformée en risque lorsqu'elle *devient un objet de gestion, sans égard à l'étendue de l'information relative à sa probabilité*. [...] Quand l'incertitude est organisée, elle devient un risque qui doit être géré »¹⁹ (Power, 2007 : 5-6).

Autrement dit, le risque n'est donc pas le seul produit de phénomènes biophysiques ou biochimiques, mais est également le fruit « d'un processus dynamique de définition, de négociation et de légitimation »²⁰ organisationnelles (Hannigan, 1995 : 31)²¹.

¹⁸ Voir Power (2007, chapitre 1) pour un survol historique de ces articulations théoriques.

¹⁹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The distinction [...] is in essence an institutional and managerial distinction between those events and issues which are expected to be treated within management systems as 'risks' and those which are not. Uncertainty is therefore transformed into risk when it becomes an object of management, regardless of the extent of information about probability. [...] When uncertainty is organized it becomes a 'risk' to be managed* » (Power, 2007 : 5-6).

²⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *a dynamic social process of definition, negotiation and legitimation* » (Hannigan, 1995 : 31).

Principales limites des approches recensées

De nombreux ouvrages collectifs et monographies ont contribué à problématiser le risque en tant que phénomène social (p. ex. Beck, 1986; Klinke et Renn, 2002 ; Lupton, 2013), notamment à partir d'une perspective critique sur la dimension organisationnelle (p.ex. Lodge et Wegrich, 2012). Ces lectures principalement sociologiques sont toutefois généralement demeurées à un *niveau macroscopique*, articulant conséquemment des *propositions essentiellement généralistes, voire universalisantes*. À l'instar des travaux relatifs à la discrétion administrative, elles demeurent majoritairement *dissociées d'une sensibilité au détail* des processus administratifs, en présentant notamment les dispositifs réglementaires comme des réponses *fonctionnelles* à ces risques (Rothstein et al., 2006).

L'expression passe-partout « gouvernance du risque » (*'risk governance'*), qui a gagné en popularité depuis 2010 dans la littérature académique et institutionnelle, a permis d'amorcer une meilleure mise en pensée d'une approche organisationnelle complexe de réponse au risque. Ce concept n'a toutefois jusqu'ici été que partiellement défini et mobilisé pour développer une compréhension des cadres opératoires qu'il englobe, par exemple dans le contexte du contrôle des substances toxiques.

Les travaux antérieurs s'étant attachés aux dimensions opératoires du cadre de gestion des risques à partir d'une perspective plus ancrée dans les sciences sociales, incluant les théories de l'organisation, ont rarement été couplés à une analyse des cadres législatifs et administratifs au sein desquels il s'inscrivait. Cette *accontextualité dans l'analyse d'un objet pourtant intrinsèquement bordé par des balises légales et organisationnelles*, tout en étant dépositaire d'un projet administratif essentiellement technique (Douglas, 1992; Fischer, 2000; Scott, 2007), en a significativement limité jusqu'ici la portée heuristique. Inversement, les travaux relatifs à la régulation des substances toxiques n'ont pas significativement problématisé le concept ou le discours de gestion des risques.

²¹ Voir notamment Lupton (2013) pour une recension des principales théorisations contemporaines du risque au sein des sciences sociales.

Les approches sociologiques ont donc significativement contribué à problématiser le caractère socialement construit du risque contemporain, mais n'ont jusqu'ici que peu inscrit cette problématisation au sein des enjeux de régulation. Un ancrage dans les théories de la régulation permet de pallier cette limite et de mettre en pensée le risque comme dimension organisante de la régulation contemporaine.

3.1.2. Penser les dispositifs réglementaires : une entrée par les instruments d'action publique

Au sein de la littérature anglo-saxonne et, plus récemment, francophone, certaines approches théoriques se sont proposées, particulièrement depuis le tournant des années 2000, d'entrer dans l'analyse des politiques publiques par le biais d'un regard analytique sur l'*instrumentation de l'action publique*, comprise comme étant « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 12). Principalement fonctionnalistes, les travaux s'inscrivant au sein de ces approches exposent le caractère socialement construit d'instruments d'action publique (IAP), en mettant notamment en relief leurs origines, propriétés et effets (Lascoumes et Simard, 2011). Le développement de typologies d'instruments est privilégié comme moyen d'organisation de ces informations.

Diverses approches composent ce paysage théorique²². Certains travaux s'articulent autour des enjeux d'adéquation entre les objectifs de politiques publiques et les choix d'instruments d'action publique (*'politics of tools'*). Des travaux de nature plus sociologique s'attachent plutôt à l'analyse des dynamiques suivant lesquelles les IAP sont façonnés, institutionnalisés puis intégrés par les acteurs. Une troisième approche est finalement centrée sur la construction de typologies d'IAP, dans une perspective principalement descriptive.

La présente recherche s'intéresse moins aux *effets* d'un IAP spécifique qu'aux rapports entre le discours de gestion des risques et les décisions politico-administratives d'instrumentation de l'action publique. Ce faisant, elle ne s'inscrit pas pleinement dans une entrée théorique par les

²² Voir notamment Lascoumes et Simard (2011) pour un tour d'horizon de ces approches.

instruments, mais en embrasse la triple aspiration, c'est-à-dire de dénaturiser les IAP, d'en faire une unité d'analyse distincte et de les caractériser comme autant de variables dépendantes dans la gouvernance (Lascoumes et Simard, 2011).

Trois contributions-clés de ces approches sont susceptibles d'alimenter cette sensibilité aux dynamiques d'instrumentation de l'action publique. D'abord, là où la littérature grise et gouvernementale réfèrent conventionnellement aux instruments de politiques publiques dans une perspective fonctionnaliste, comme « des moyens pour réaliser des objectifs en matière de politiques » (Canada, 2007a : 3), les approches par les IAP contribuent à rappeler leur dimension socialement située et à en élargir le spectre d'analyse. Dans le cadre de la présente recherche, un IAP sera ainsi compris comme étant un

« dispositif normatif, à la fois technique et social, ayant une vocation générique (applicable à un ensemble de situations) et porteur d'une conception concrète du rapport gouvernant/gouVERNÉ fondé sur une conception spécifique de la régulation » (Lascoumes et Simard, 2011 : 18).

Par ailleurs, en plus de réaffirmer le caractère dynamique de tout instrument, les approches par les IAP contribuent à en comprendre la *plasticité*, c'est-à-dire « l'élaboration et la renégociation régulière des conventions » sur lesquelles reposent ces artefacts (Lascoumes et Simard, 2011 : 17).

Finalement, le recours à des approches focalisées sur les instruments contribue au déploiement de perspectives plus sensibles aux dynamiques et défis (p. ex. coordination, compatibilité, etc.) associés à la mobilisation de *combinaisons* d'instruments de politiques (Lascoumes et Simard, 2011). Cela permet également, dans la foulée, d'affiner certaines lectures historiques, liées par exemple au caractère prétendument nouveau des combinaisons d'instruments réglementaires et non réglementaires dans le secteur des politiques environnementales (Halpern et Le Galès, 2011).

3.1.3. Des théories conventionnelles de la régulation à la régulation interne des organisations: Un survol éclair

Au cours des années 70 et 80, un ensemble de théories économiques et politiques ont été formulées pour expliquer les dynamiques décisionnelles spécifiques à la régulation au sein des

bureaucraties contemporaines (p. ex. Breyer, 1982; Peltzman, 1976). Ces propositions se distinguaient significativement des travaux publiés au tournant de la crise économique de 1929, qui expliquaient au moins partiellement les échecs des politiques publiques par l'incompétence du personnel des agences de régulation (Frankfurter, 1930; Mosher et Crawford, 1933 *in* Berry, 1982).

Une part significative de ces théories, associée notamment à la théorie des choix publics (*'Public Choice'*) (Buchanan et Tullock, 1962) et à « l'École de Chicago » (p.ex. Knight, 1921)²³, s'est ainsi articulée autour de la discussion du poids des intérêts organisés par rapport aux résultats des processus règlementaires (p.ex. Becker, 1983 ; Wilson, 1980). La « théorie de l'emprise réglementaire » (*'regulatory capture'*) (Stigler, 1971), qui interprète les échecs règlementaires au prisme d'une forme de corruption administrative et politique des organisations publiques par les acteurs régulés ou potentiellement régulés, connaît d'ailleurs toujours une certaine traction pour l'analyse des processus règlementaires (p.ex. Baker, 2010 ; Dal Bó, 2006 ; Young, 2012).

Divers courants (p. ex. économie politique) se sont intéressés aux questions de régulation, que nous définirons dans ces pages, à l'instar de Black (2002a : 170), comme

« le processus impliquant une tentative soutenue et focalisée d'altérer le comportement de d'autres [acteurs] suivant des buts identifiés, avec l'intention de produire un résultat globalement ciblé, ou des résultats qui peuvent impliquer des mécanismes d'établissement de normes, de collecte d'information et de changement de comportement »²⁴.

L'une des perspectives les plus intéressantes sur la régulation s'est intéressée aux dynamiques *internes* aux organisations et à leur lien avec le risque.

Régulation interne du risque et légitimité organisationnelle

²³ Ces théories de la régulation doivent toutefois être distinguées des travaux de l'« École de la régulation », qui analyse la régulation au prisme notamment des approches marxistes et/ou institutionnelles (p.ex. Aglietta, 1976 ; Boyer, 1990 ; Lipietz, 1987), comme s'inscrivant dans un mode de régulation constitué d'une constellation de pratiques et de cadres formels et informels qui permet la production et la reproduction d'un régime d'accumulation.

²⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the process involving the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to identified purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification* » (Black, 2002a : 170).

On sait au moins depuis Meyer et Rowan (1977) que la configuration des structures et des procédures organisationnelles constitue davantage un moyen d'accéder à une *légitimité*, ou de la conserver, qu'une façon d'atteindre des objectifs définis. À cet égard, la discussion autour de la gestion managériale du risque s'inscrit en continuité avec le champ des études organisationnelles (*'organization studies'*) qui s'est développé autour de l'analyse de telles dynamiques, notamment en lien avec les incertitudes inhérentes aux activités institutionnelles (p.ex. March et Shapira, 1987 ; Thomson, 1967). Tout en y faisant écho, le cadre du risque présente toutefois une spécificité, voire une rupture, avec ces conversations sur la légitimation. La montée d'une régulation interne, en intensifiant les dynamiques de contrôle et de surveillance du contexte réglementaire, contribue en effet à générer de nouvelles configurations des risques institutionnels (Rothstein et al., 2006). Défiant la séparation théorique entre la gestion publique et les politiques publiques, des risques inédits apparaissent notamment susceptibles d'interagir, sinon d'*interférer avec les stratégies et dynamiques de l'action publique relative aux risques sociétaux*.

La nature même de toute décision individuelle ou organisationnelle implique, de façon plus ou moins explicite, ce type de calcul. Ce qui est plus récent, c'est la discrète *institutionnalisation* du cadre opératoire de la gestion du risque en tant que *discours et pratique de gestion interne* de la complexité au sein des organisations publiques mandatées, entre autres, d'assurer la protection de la santé humaine et des environnements (Power et al., 2009). La gestion du risque constitue ainsi un mode privilégié de stabilisation de l'incertitude par les organisations publiques, non seulement par rapport aux risques générés à l'extérieur de celles-ci, mais également *par rapport à leurs propres risques endogènes* (Power, 2007).

Bien que ces dimensions demeurent peu intégrées à l'analyse empirique, la présente recherche se propose d'être sensible à leur émergence, dans une perspective principalement inductive.

Limites des approches recensées pour l'analyse

Peu de travaux s'intéressant à l'interface entre science et politiques publiques (*'science-policy'*) dans un contexte réglementaire se sont jusqu'ici arrimés aux processus spécifiques suivant lesquels les microdécisions administratives s'incarnent concrètement au sein de cadres

opératoires et d'artefacts signifiants (p.ex. textes administratifs, processus bureaucratiques, etc.). Les allusions équivoques à des concepts tels que le management ou la bureaucratie ont rarement été doublées jusqu'ici de la « familiarité avec les détails des processus légaux et administratifs »²⁵ (Jasanoff, 2012 : 12) nécessaire au développement d'une analyse plus fine. À titre d'exemple, la description par Montpetit (2003) de l'approche canadienne de gestion des risques associés aux organismes génétiquement modifiés, décrite comme incarnant une forme de « subordination managériale » (p. 92) ou étant compatible avec une « rationalité managériale » (p. 96), n'est que partiellement ancrée dans le détail des cadres et des processus décisionnels législatifs et administratifs, ce qui en diminue la portée. Leiss (2001) déplorait plus spécifiquement la pauvreté de la littérature relative à la gestion du risque sanitaire et environnemental en matière de reconnaissance et d'analyse explicite des facteurs managériaux, notamment dans le contexte canadien.

Divers auteurs ont souligné la pertinence de situer l'analyse de la régulation au niveau même de la construction scientifique et politique du risque (Scott, 2008) et de développer une meilleure compréhension des dimensions institutionnelles, historiques, économiques et culturelles du contexte politico-administratif des régimes de régulation (Davis et Abraham, 2011; Millstone, 2007), des postulats implicites fondateurs (« *framing assumptions* ») (Millstone, 2007 : 499) et des processus constitutifs de la décision (Vogel, 2004). Ces questions prennent leur pleine mesure à la lumière des importantes tensions observables à l'interface science-politiques publiques au cœur de situations appelant *intrinsèquement* au compromis entre intérêt public, efficacité et efficience. En tant que discours et pratique de gouvernement, la gestion des risques sanitaires et environnementaux associés à l'exposition aux substances chimiques toxiques constitue un objet d'étude de choix à cet égard.

Les théories critiques de la régulation ont formulé des propositions analytiques plus substantielles pour développer une meilleure compréhension des contours et des transformations des pratiques de gouvernement et en dégager les enjeux dans toute leur complexité, de façon plus arrimée aux contextes et en intégrant notamment leurs dimensions managériales et

²⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *familiarity with the details of legal and administrative processes* » (Jasanoff, 2012 : 12).

politiques. La prochaine section vise à introduire ces approches et à y arrimer une proposition théorique pour cadrer l'analyse.

3.2. Proposition pour une perspective institutionnaliste critique sur l'instrumentation dans la régulation du risque

Privilégiant une posture à l'intersection des approches sociologiques du risque, des théories de la régulation et des études managériales critiques, cette étude se propose de conceptualiser la discrétion administrative comme un élément central au cadre discursif de gestion des risques.

3.2.1. Un cadre élargi : Les études managériales critiques

Cette recherche s'intéressant notamment à une lecture politique et interprétative des dynamiques à l'interface entre les processus de politiques publiques et de gestion publique, elle se positionne globalement, avec notamment Sossin (1993), au sein d'un courant d'« études administratives critiques » (*'critical administrative studies'*).

Les approches théoriques traditionnelles relatives à la gestion publique, comprises comme l'étude des enjeux associés à l'opération du gouvernement exécutif, s'attachent principalement à conceptualiser l'ordre, les procédures et les règles régissant la conduite (*'steering'*) de l'administration publique, notamment à partir du postulat de la rationalité de la prise de décision (*'rational decision-making'*) (Klijn, 2008). Indissociables d'un contexte sociohistorique marqué par la volonté de renouveler la compréhension du fonctionnement interne de l'administration publique et du rapport entre l'État et la société civile (Farmer, 2001), les études managériales critiques (ÉMC) se présentent pour leur part comme une épistémologie politique et théorique intéressée notamment par l'articulation étroite, voire l'indivisibilité, du savoir et du pouvoir (Adler et al., 2007; Fridlender, 2009). En (re)plaçant ainsi les technologies organisationnelles dans le cadre des structures politicoéconomiques dominantes (Adler et al., 2007), les EMC contribuent à réintégrer théoriquement le politique dans les questions managériales au sein des arrangements institutionnels propres à l'administration publique, d'où le politique n'a finalement jamais été empiriquement absent (Smallman, 2006). En se positionnant en porte à faux avec une vision rationaliste de l'administration publique où le projet intellectuel est en continuité avec le

projet sociopolitique administratif, les ÉMC fournissent d'importants leviers analytiques pour mettre en lumière comment les pratiques et discours qui façonnent l'administration publique, en tant qu'artefact social orienté vers le maintien de la cohésion sociale, participent d'une certaine reproduction de la domination d'un groupe hégémonique (Delbridge, 2007).

La proposition des ÉMC d'examiner l'administration publique en tant qu'agenda sociopolitique nous apparaît particulièrement intéressante pour questionner les dynamiques établies et ainsi contribuer à une meilleure appréhension des enjeux de légitimité et d'imputabilité dans l'étude de l'action administrative (Spell, 1999). Par exemple, quelles sont les logiques sous-jacentes aux jugements normatifs, politiques et moraux des bureaucrates et des acteurs politiques (White, 1990 in Sossin, 1993) dans le choix des mesures de gestion du risque? Un peu à l'instar de Foucault, qui cherchait moins à lever le voile sur une Vérité qu'à comprendre comment un régime discursif de vérité se développe et se perpétue, l'analyse vise moins à jauger les impacts de ces zones discrétionnaires qu'à « développer un corpus de savoirs sur la manière dont les administrateurs interprètent les situations et effectuent des jugements critiques en termes de faits et de valeurs »²⁶ (Sossin, 1993 : 367). Si les ÉMC contribuent à proposer un cadre d'analyse de ces jugements, et plus largement des enjeux de légitimité, de rationalité et d'imputabilité de l'action politico-administrative, elles n'offrent que peu d'emprise avec les cadres concrets de l'action publique.

3.2.2. Incertitude organisée, risque organisant : Contours d'une approche d'analyse critique de la régulation du risque

Au vu des limites de la littérature identifiées jusqu'ici, il apparaissait important de compléter notre cadre d'analyse de la régulation par un *ancrage institutionnaliste* susceptible de nous aider à mieux comprendre comment le cadre de la gestion du risque contribue à façonner les processus décisionnels de choix d'instruments. À cet égard, les théories de la régulation ont aidé à mettre en relief, à partir d'analyses principalement macroscopiques, le poids important des *dynamiques et des cadres opératoires internes des « bureaucraties du risque »* ('*risk bureaucracies*') (Hood

²⁶ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *develop a body of knowledge about how administrators interpret situations and make critical judgments of fact and value* » (Sossin, 1993 : 367).

et al., 2001 : 143) dans les variations des différents régimes de régulation du risque.

À la lumière de ces travaux, la particularité de la régulation du risque est que les efforts institutionnels déployés pour connaître et gérer les risques sanitaires et environnementaux, par exemple, produisent de *nouvelles formes d'incertitudes endogènes* en lien notamment avec le maintien d'une certaine légitimité (Power, 2007). Le concept d'« incertitude organisée » (*'organized uncertainty'*) traduit ce double rôle paradoxal des organisations comme étant à la fois *gestionnaires d'incertitudes problématisées en risques* et, conséquemment, *génératrices de risques de second ordre* (Power, 2007), constituant en quelque sorte des effets secondaires organisationnels (*'organizational side effects'*) (Scheytt et al., 2006 : 1331) de l'action publique. L'institutionnalisation expansive de pratiques systématiques et formalisées de contrôle et de vérification (*'audit'*) au sein des organisations publiques et privées serait indissociable de la prégnance des efforts de gestion de ces risques perçus pour les légitimités organisationnelles (Power, 1997; Power et al., 2009). *Ces systèmes bureaucratiques*, truffés de fonctions, de divisions organisationnelles et d'approches décisionnelles relatives au risque, *s'inscrivent déjà relativement explicitement au sein de ces discours*.

La relation entre les concepts de risque et de régulation a conventionnellement été comprise, dans les contextes de politiques publiques, comme « le contrôle organisé de dangers environnementaux, sanitaires et sécuritaires par le biais d'un ensemble d'instruments légaux et de systèmes de gestion »²⁷ (Rothstein et al., 2006 : 92). Les dernières décennies ont toutefois montré que ce vernis technique ne peut dissimuler durablement le caractère intrinsèquement politique du cadre du risque, ni surtout remplacer une véritable *attention aux contextes institutionnels* au sein desquels il s'inscrit (Scott, 2007). Comme le souligne Levi-Faur (2005), ce cadre est notamment imbriqué au sein d'une configuration économique singulière :

« la légitimité du capitalisme repose sur la capacité du gouvernement à mitiger les externalités négatives au moyen d'une « régulation sociale » (ou la régulation du risque). La régulation est à la fois un élément constitutif du capitalisme (en tant que cadre habilitant les marchés) et l'outil

²⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the organized control of environmental and human health and safety hazards through a range of legal instruments and management systems* » (Rothstein et al., 2006 : 92).

qui le modère et le socialise (la régulation du risque) »²⁸ (Levi-Faur, 2005 : 14).

Au contraire, le déploiement d'un cadre du risque dans la gouvernance structure la façon dont les problèmes publics sont mis en pensée ainsi que les cadres dans lesquels s'enchaîne l'action institutionnelle (Scott, 2007) :

« Opérer dans un cadre du risque requiert une adhésion à un certain mode de gouverner : évaluer, prédire, gérer (Rose, 1998). Le langage du risque, 'son degré d'abstraction, son pouvoir de condensation, sa scientificité [et] sa connexion avec l'analyse objective' en font une terminologie universalisante (Douglas, 1992 : 15) »²⁹ (Scott, 2007 : 5).

Un ensemble de travaux récents, produits en grande partie par des chercheurs oeuvrant au sein du *Centre for Risk Analysis and Regulation* de la *London School of Economics and Political Science* (p.ex. J. Black ; C. Hood ; B. Hutter ; M. Lodge ; M. Power), a plus particulièrement proposé des interprétations originales en lien avec ces questions. Les perspectives individuelles de ces contributeurs ont leur spécificité, et aucune discussion explicite d'une filiation intellectuelle commune au sein d'une école de pensée n'a été recensée. Il est néanmoins possible de distinguer, à la lumière d'un survol de cette littérature, au moins *trois* caractéristiques communes qui permettent de poser les fondations d'une approche critique du risque dans la régulation :

- 1) Ces approches s'articulent autour de perspectives principalement *institutionnelles*, c'est-à-dire d'un intérêt pour les dynamiques localisées autour du développement et de la mise en œuvre de cadres réglementaires;
- 2) la plupart de ces travaux contribuent à *documenter le passage de l'analyse de risque*, en tant qu'instrument décisionnel classique reposant sur le calcul des dangers à partir d'une estimation de l'exposition, *au positionnement du risque comme principe transversal et organisant de la prise de décisions* au sein d'un ensemble inédit de secteurs et de milieux de régulation; et

²⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the legitimacy of capitalism rests on the ability of government to mitigate negative externalities through "social regulation" (or the regulation of risk). Regulation is both a constitutive element of capitalism (as the framework that enables markets) and the tool that moderates and socializes it (the regulation of risk)* » (Levi-Faur, 2005 : 14).

²⁹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Operating in a risk frame requires adherence to a particular mode of governing: assess, predict, manage (Rose 1998). The language of risk, "its abstractness, its power of condensation, its scientificity, [and] its connection with objective analysis" render it a universalizing terminology (Douglas 1992:15)* » (Scott, 2007 : 5).

- 3) les analyses découlant de ces travaux amorcent un *décloisonnement explicite entre politiques publiques et cadres managériaux* dans la mise en pensée de la gestion du risque contemporain.

En ce sens, si certains auteurs ont auparavant proposé d'effectuer une distinction entre rhétorique du risque et instrument de gouvernance du risque pour faciliter l'analyse (p.ex. Black, 2010b; O'Malley, 2004; Scott, 2007), le risque dans le contexte de la régulation apparaît désormais devoir être pensé comme un cadre organisant de la mise en pensée des problèmes publics et de l'action organisationnelle. S'il demeure néanmoins des ambiguïtés persistantes sur les dimensions opératoires d'une entrée discursive par le risque dans le contexte règlementaire, c'est notamment en lien avec les défis associés à l'opérationnalisation de ces approches dans l'analyse empirique. La sous-section suivante vise à pallier ce défi en conceptualisant la gestion des risques comme un discours dont l'analyse est notamment rendue possible en s'intéressant aux conversations de régulation.

3.2.3. Prémisses pour une approche discursive des conversations de régulation

La nature largement *communicationnelle* des processus de décision publique est établie dans la littérature de l'analyse des politiques publiques et, notamment, de la perspective institutionnaliste des théories critiques de la régulation présentée au chapitre précédent. Les pratiques de sélection d'instruments de politiques se cristallisent plus particulièrement dans le contexte de *discours*, c'est-à-dire de « collections structurées de textes et de pratiques discursives »³⁰ (Maguire et Hardy, 2013 : 234).

Cette sous-section vise à camper l'administration publique comme un creuset communicationnel, traversé par un ensemble de discours qu'il est notamment possible d'appréhender, dans l'étude des processus de la décision publique, en prêtant une attention particulière aux *conversations de régulation*.

³⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *structured collections of texts and discursive practices* » (Maguire et Hardy, 2013 : 234).

Discours organisationnel et administration publique

Depuis le tournant des années 60, dans la foulée notamment de l'intérêt soulevé par le philosophe Ludwig Wittgenstein (1961) pour les pratiques sociales associées au langage, un vaste champ d'étude, ancré notamment dans les théories de la communication et dans les études organisationnelles, s'est constitué autour de l'analyse des pratiques langagières constitutives des organisations publiques et privées. Articulée notamment autour de l'« École de Montréal », cette perspective institutionnelle s'intéresse à l'*organisation comme communication* (p. ex. Cooren et al., 2006; Gramaccia, 2001; Taylor et Van Every, 2000). Plus particulièrement, l'organisation y est conceptualisée comme le produit de diverses activités communicatives relativement éphémères (Schoeneborn, 2011), qu'elles soient de nature textuelle ou conversationnelle.

Cette conceptualisation s'est notamment portée sur ce qui a été décrit au sein des études des organisations comme étant l'élément constitutif de toute institution, à savoir la *décision* (ibid.), dont l'essence est discursive et communicationnelle. Autrement dit, les organisations sont des constellations de décisions, qui sont elles-mêmes avant tout des actes sociaux. L'un des paradoxes majeurs de cette nature discursive de la décision est que toute décision communique intrinsèquement la présence d'alternatives et, incidemment, le fait que d'autres avenues auraient été possibles (Knudsen, 2005 ; Schoeneborn, 2011) :

« L'organisation, alors, peut être décrite comme une entité communicative qui est propulsée le besoin continu de manier ce paradoxe et qui tend ainsi à osciller entre visibiliser et invisibilier l'alternativité des décisions »³¹ (Schoeneborn, 2011 : 674).

Non seulement ces éléments campent-ils bien les contextes décisionnels de gestion des risques, mais ils font particulièrement écho à la nature des processus décisionnels au sein de l'administration publique contemporaine.

Interactions communicatives et conversations de régulation dans l'administration publique

³¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The organization, then, can be described as a communicative entity that is driven by the continuous need to handle this paradox and thus tends to oscillate between visibilizing and invisibilizing the alternativity of decisions* » (Schoeneborn, 2011 : 674).

Dans le contexte de la recherche en administration publique, l'analyse du discours permet de mieux comprendre comment les discours mobilisés dans le processus de politiques et dans la gestion publique sont imbriqués dans une structure de sens plus large, indissociable du contexte sociétal dans lequel ces discours sont produits et reproduits.

L'administration publique peut ainsi être caractérisée comme un *ordre de discours* (Chouliaraki et Fairclough, 1999), compris comme « la configuration de tous les types de discours utilisés dans une institution sociale ou un champ social » donnés (Jørgensen et Phillips, 2002 : 67)³². Diverses pratiques discursives constituent cet ordre de discours, telles que l'interaction verbale entre gestionnaires et hauts fonctionnaires et la coproduction de textes d'orientation interne.

Le discours politico-administratif est *constitué* au sens où le contexte administratif et politique définit significativement la nature et la disponibilité des ressources dans un cadre donné (Jørgensen et Phillips, 2002). Ce caractère constitué n'est toutefois pas total, au sens où demeure une flexibilité dans l'appropriation, l'utilisation et la redéfinition de ces discours à divers niveaux de l'organisation. Le discours politico-administratif est par ailleurs *constituant*, c'est –à– dire qu'il façonne le registre dans lequel les politiques sont produites, négociées, choisies et mises en œuvre et, incidemment, où le pouvoir politico-administratif est délégué.

Dans le contexte de cette recherche, nous nous intéresserons donc à la *caractérisation du discours de gestion des risques en tant que langage constitué dans la sphère politico-administrative, ainsi qu'à l'analyse de sa portée constituante pour les dynamiques de délégation du pouvoir dans la sélection d'instruments d'action publique*. Celles-ci constituent un système, entendu moins au sens structuraliste qu'en tant qu'ensemble autonome de pratiques (Jørgensen et Phillips, 2002).

La tâche empirique et théorique de réconcilier une approche micro et macro dans la documentation du processus interne de régulation soulève des défis majeurs, notamment liés à la tension classique entre une approche par le discours et une approche par les institutions (Black, 2002), et à l'exigence de conserver une sensibilité pour les dimensions à la fois institutionnelles

³² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the configuration of all the discourse types which are used within a social institution or a social field* » (Jørgensen et Phillips, 2002 : 67).

et discursives de ces processus. Cette tension se pose particulièrement dans le contexte de l'administration publique.

Ce défi peut être relevé en prêtant une attention particulière aux « interactions communicatives » (*'communicative interactions'*) (Black, 2002 : 166), que celles-ci prennent la forme de textes ou de conversations. Les processus de régulation sont en effet de nature particulièrement délibérative (Braithwaite et Drahos, 2000)³³. Ce constat peut se traduire par une sensibilité théorique pour les interactions communicatives entre divers acteurs, internes et externes, impliqués dans le processus de régulation (Black, 2002). Ces échanges, appelés « conversations de régulation » (*'regulatory conversations'*), créent une communauté d'interprétation autour d'un langage règlementaire donné et contribuent, ce faisant, à générer un sens et un savoir communs et, plus largement, la coordination de l'action publique (ibid.).

Pour Black (2002), les « conversations de régulation » sont particulièrement susceptibles de constituer une caractéristique phare des processus règlementaires dans les cas spécifiques où ceux-ci 1) reposent fortement sur des normes écrites (p.ex. règles, standards, cadres, etc.), 2) sont constitués de multiples interstices discrétionnaires et 3) s'inscrivent dans un contexte marqué par l'incertitude et l'ambiguïté, qui nécessite le déploiement d'efforts de compréhension intersubjective des tâches et des enjeux en présence. Les processus de régulation du risque, à cet effet, font particulièrement écho à cet ensemble de caractéristiques.

Ces discours jouent un rôle de cadrage des prémisses et des stratégies déployées aux divers moments du processus de politiques (Maguire et Hardy, 2013). Ce cadrage contribue notamment à autoriser la considération de certaines alternatives relatives au choix d'instruments d'action publique, et à en évacuer d'autres. L'institutionnalisation de certains discours au sein d'organisations dominantes, telles que l'administration publique, contribue à stabiliser fortement les discours et leurs significations, au point où ceux-ci peuvent subir une certaine naturalisation (ibid.; Phillips et al., 2004). L'évaluation et la gestion du risque constituent d'ailleurs des

³³ Ces perspectives ne sont pas étrangères à des postures conceptuelles élargies telles que la théorie de la structuration d'Anthony Giddens (1984), suivant laquelle les interactions et les structures s'interdéfinissent continuellement, de façon dynamique. La présente recherche ne vise toutefois pas à trancher cette question, transversale aux sciences sociales.

processus textuels et hautement médiatisés (*'mediated'*) (Hilgartner, 1992; Maguire et Hardy, 2013):

« Les décisions et les actions sont prises sur la base de textes auxquels les acteurs ont accédé et qu'ils ont lus, interprétés, cités, critiqués, etc. En d'autres mots, se procurer, distribuer et consommer des textes constitue un aspect important de l'évaluation et de la gestion du risque »³⁴ (Maguire et Hardy, 2013 : 251).

Le cadre cognitif ou discursif du risque s'inscrit confortablement dans la mise en pensée d'un État régulateur, notamment en permettant de mettre en relief l'ensemble des contraintes institutionnelles qui balisent, voire limitent, la possibilité de répondre à l'ensemble des demandes sociales, politiques et économiques, et incidemment la nécessité d'un arbitrage décisionnel (Rothstein et al. 2006). Ces incertitudes, intérêts divergents, contraintes en matière de ressources mobilisables et conséquences imprévisibles créent, pour reprendre l'expression de Rothstein et al. (2006 : 95), des « régimes règlementaires institutionnellement complexes » (*'institutionally complex regulatory regimes'*). Ces processus textuels s'inscrivent au sein d'une conception relativement circonscrite des connaissances formelles scientifiques et techniques reconnues comme légitimes (Maguire et Hardy, 2013).

Si les éléments qui précèdent fournissent de précieuses assises sur lesquelles s'appuiera l'analyse, les enjeux associés à la nature et aux contours de la délégation politico-administrative apparaissent être demeurés dans l'angle mort théorique de ces discussions. C'est notamment à cette bonification que s'attachera la présente recherche.

3.3. Synthèse et conclusion.

La principale contribution de ce chapitre est d'avoir posé les principaux jalons d'une approche critique de la régulation du risque bonifiant la perspective institutionnaliste relative aux instruments d'action publique.

³⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *decisions are made and actions are taken on the basis of texts that actors have accessed, read, interpreted, cited, critiqued, etc. In other words, procuring, distributing and consuming texts are an important aspect of risk assessment and management* » (Maguire et Hardy, 2013: 251).

Nous avons d'abord brossé les principaux apports et limites de la littérature relative à certaines thématiques-clés (risque, instruments d'action publique, régulation). Les principales approches sociologiques et institutionnalistes du risque ont notamment contribué à conceptualiser les organisations contemporaines comme un locus majeur de la mise en pensée, de la production et de la gestion des risques collectifs et, parallèlement, à mettre en lumière la centralité de la gestion du risque dans l'activité interne de l'organisation même. Le risque, dans cette perspective, constitue non seulement un mode institutionnalisé d'estimation et de catégorisation des relations de possible adversité, mais constitue également un *sous-produit endogène et systématique des décisions publiques et privées*. La relative déconnexion des travaux portant sur le risque d'avec le détail des contextes politico-administratifs a toutefois été discutée comme une limite majeure de cette perspective.

Cette recherche a plus particulièrement été inscrite en filiation avec certaines lectures théoriques *critiques de la régulation du risque*, propulsées par des chercheurs du *Centre for Analysis of Risk and Regulation* (CARR) de la *London School of Economics and Political Science* (LSE). Bien que différentes, ces propositions présentent au moins deux caractéristiques communes posant, selon nous, les assises d'une approche critique du risque dans la régulation. D'une part, elles bonifient une perspective institutionnelle jusque-là parcellaire en documentant le passage de l'analyse du risque au positionnement du risque comme principe organisant et constitutif de la décision politico-administrative. D'autre part, en conceptualisant distinctement mais conjointement les risques sociétaux, associés aux réponses de politiques publiques, et les risques institutionnels, relatifs notamment aux cadres managériaux, ces lectures contribuent à un nécessaire décloisonnement de la mise en pensée de la gestion du risque contemporain. Ces propositions rendent possible une problématisation des enchevêtrements, parfois confus, entre ces types de risques au sein de véritables « bureaucraties du risque ».

La posture esquissée apparaît entre autres porteuse pour proposer une première mise en discussion théorique de la gestion des risques comme approche à la fois décisionnelle et managériale dans le contexte fédéral canadien et, surtout, pour y articuler un essai de conceptualisation arrimé aux enjeux de délégation politico-administrative. Pour ce faire, une stratégie de recherche plaçant l'étude des cadres et pratiques administratifs au cœur de l'analyse a été privilégiée, et sera présentée au chapitre suivant.

Chapitre 4. Design méthodologique

Les chapitres précédents ont permis de cibler un problème théorique et pratique d'importance et de camper la grille d'analyse mobilisée en vue de mieux comprendre comment le cadre de gestion du risque façonne les dynamiques de choix des instruments dans la régulation d'enjeux sanitaires et environnementaux, et avec quelles implications potentielles sur le plan de l'imputabilité. Développer cet argument appelait une démarche interprétative reposant sur des méthodes mixtes qui reflètent sa nature interdisciplinaire, et susceptible de créer l'essentielle rupture épistémologique avec le sens commun qui constitue la base de la thèse comme entreprise intellectuelle (Alvesson et Skoldberg, 2009). Ce chapitre vise ainsi à présenter les composantes du design de recherche élaboré.

Après avoir esquissé les prémisses de l'étude de cas multiple sur laquelle s'appuiera cette recherche, nous introduirons l'initiative de politiques à l'étude, en portant une attention particulière à ses caractéristiques innovantes et à sa portée potentielle pour l'analyse. Les trois substances retenues pour l'examen des processus décisionnels seront introduites et mises en discussion. Les stratégies privilégiées pour la production et pour l'analyse des données seront détaillées, et une attention particulière sera portée à la discussion de la validité de la recherche et à l'identification de ses principales limites méthodologiques.

4.1. Design de la recherche : Une étude de cas

Cette recherche qualitative s'appuiera sur une étude de cas multiple à partir du programme au cœur de l'effort fédéral récent en matière de gestion des substances chimiques, le *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC).

4.1.1. Prémisses d'une étude de cas multiple de la décision de gestion des risques

Le glissement vers la délégation substantielle de pouvoirs exécutifs aux administrateurs publics suggère, à la suite notamment d'auteurs comme Lipsky (1980) dans le contexte états-unien, que la substantialisation d'une politique gouvernementale ne peut être pleinement appréhendée que

par l'examen de sa mise en œuvre³⁵ par le biais de *microdécisions* politico-administratives (Peters, 2001) soumises dans une certaine mesure à la chaîne hiérarchique d'imputabilité (*'line of approval'*), à des balises légales, à une quasi-législation et aux paramètres du programme dans le cadre duquel elles s'inscrivent.

Divers types de stratégies de recherche empirique sont appropriés selon la nature de la démarche (exploratoire, descriptive, explicative) (Yin, 2009). L'étude de cas présente un intérêt certain lorsque l'on cherche à éviter de décontextualiser un phénomène (ibid.). Comme le soulignait Hartley (1994, in McNabb, 2010 : 3), « le phénomène n'est pas isolé de son contexte (par exemple dans la recherche en laboratoire), mais est d'intérêt précisément parce qu'il est en relation avec son contexte »³⁶. L'étude de cas regroupe plusieurs types de designs de recherche, dont l'étude de cas unique (*'single case design'*) (ibid. : 99) et l'étude de cas multiple (*'multiple cases design'*) (ibid. : 99). Alors que la première peut être particulièrement pertinente pour tester une théorie ou valider un test, la seconde permet de développer des explications à partir d'un ensemble d'études de cas individuelles (ibid.). Soulignons que cette dernière est distincte d'une approche comparée, ancrée davantage dans une épistémologie positiviste tournée vers la mise en lumière d'explications causales et parfois taxonomiques des réalités sociales.

L'une des prémisses de l'étude de cas est ainsi que les phénomènes ne peuvent être étudiés qu'à partir de leur interaction avec un contexte élargi. Dans le champ de l'administration publique, l'analyse de cas (*'case research'*) permet concrètement d'examiner à la fois les processus de formulation des politiques et les dynamiques de gestion publique interpellées dans leur mise en œuvre (McNabb, 2010). La stratégie de l'étude de cas multiple est donc apparue comme l'outil le plus approprié dans notre effort de proposer une analyse qualitative, et incidemment sensible au contexte, des processus décisionnels traversant le cadre discursif de gestion des risques au sein d'une initiative de gestion des risques.

³⁵ La mise en œuvre de politiques publiques (p.ex. programme) peut également impliquer la formulation de politiques (p.ex. mesures de contrôle ou de prévention).

³⁶ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The phenomenon is not isolated from its context (as in, say, laboratory research) but is of interest precisely because it is in relation to its context* » (Hartley, 1994, in McNabb, 2010 : 3).

4.1.2. Présentation du cas : Le Défi à l'industrie du Plan de gestion des produits chimiques au sein de l'administration fédérale canadienne

Les études ancrées dans les théories de la régulation ou la sociologie des organisations, par exemple, prennent généralement appui sur des défaillances, des crises ou des lacunes. Il apparaissait néanmoins porteur, afin de prendre la pleine mesure des dimensions opératoires du discours de gestion du risque, d'effectuer une entrée dans l'analyse par le biais d'une initiative de politiques publiques considérée comme performante et comme ayant une portée significative à l'échelle canadienne et internationale en matière de gestion des substances toxiques.

En décembre 2006, le gouvernement fédéral canadien en place annonçait le lancement du *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC) (*Chemicals Management Plan*), une initiative pangouvernementale d'envergure reposant sur la science (*science-based policy*) et visant à traiter (*address*) environ 1 100 des 4 300 substances ciblées comme étant potentiellement problématiques. Le PGPC s'inscrivait notamment dans l'*Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques* (2006), un cadre international de politiques visant la mise en place d'une gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques d'ici 2020. Un des objectifs de l'*Approche* est la réduction significative des risques à la santé et à l'environnement, notamment pour les populations et les espèces les plus vulnérables, par la mise en œuvre de stratégies globales efficaces, efficientes et transparentes, ancrées dans un discours de gestion du risque (SAICM/UNEP/OMS, 2006).

La mise en œuvre de cette politique publique était parallèlement inscrite dans un discours politique lié au durcissement de l'action gouvernementale face aux substances catégorisées comme toxiques (*getting tough on toxics*) (Scott, 2009). En conférence de presse, le Premier ministre Stephen Harper présentait le Canada comme « chef de file mondial dans les domaines de l'évaluation et de la réglementation des substances chimiques qui sont utilisées dans des milliers de produits industriels et de consommation » (Canada, 2006a), par le déploiement anticipé « de mesures réalistes et applicables qui amélioreront notre environnement et protégeront la santé et la sécurité des Canadiennes et des Canadiens » (ibid.).

Pour la seule phase 1 du PGPC (2006-2011), des ressources substantielles totalisant près de 300 millions de dollars ont été dévolues à Santé Canada (192,7 M\$) et à Environnement Canada

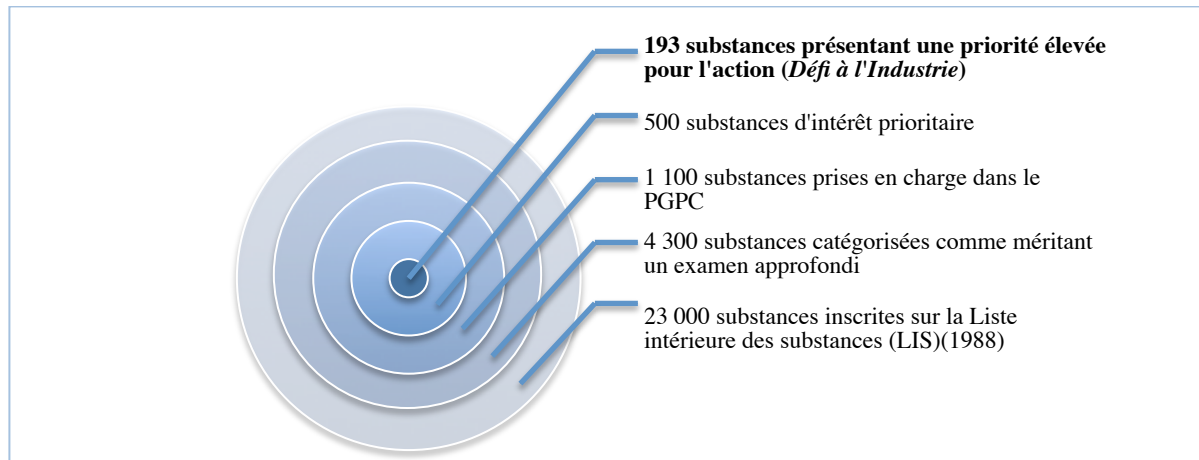
(106,5 M\$) pour la mise en œuvre plusieurs initiatives parallèles « d'évaluation et de gestion à rebours des substances chimiques dangereuses » (Trudeau et al., 2010 : 2) (p.ex. *Approche à l'égard des polymères*, *Approche pour le secteur pétrolier*, etc.) (Canada, 2011a). Ces montants s'ajoutaient aux ressources existantes au sein des deux organisations. Une partie de ces ressources a été mobilisée pour des activités connexes en lien avec la gestion des substances existantes (p. ex. étiquetage, conformité avec la loi, etc.) (Canada, 2011a).

Un *Conseil consultatif des intervenants du PGPC* a été créé afin d'exercer une fonction de conseil dans la mise en œuvre de l'initiative, et de faciliter le dialogue entre les instances gouvernementales et les principaux profils de parties prenantes dans la gestion des substances chimiques. Les types d'acteurs représentés étaient les associations industrielles (9), la santé (3) et l'environnement (3), les organismes de représentation des Premières Nations, des Inuits et des Métis (3) ainsi que les organisations à but non lucratif liées à la consommation (1).

Prioriser et catalyser l'action publique dans un cadre du risque : Le Défi à l'industrie

Le 9 décembre 2006, le gouvernement fédéral publiait, dans la *Gazette du Canada*, un *Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures d'évaluation et de gestion des risques que certaines substances présentent pour la santé des Canadiens et leur environnement* (Canada, 2006b). Cette publication introduisait les objectifs et les actions prévus d'un *Plan pour l'évaluation et la gestion de certaines substances inscrites sur la Liste intérieure des substances*, dont l'appellation administrative et politique courante était le *Défi à l'Industrie* (ci-après, *Défi*), et en vertu duquel les 193 substances ayant été catégorisées par Environnement Canada et Santé Canada comme étant les plus préoccupantes étaient appelées à faire l'objet d'une évaluation et d'une gestion systématiques. Cette initiative circonscrite (2006-2011), centrale au PGPC, s'inscrivait dans un cadre discursif de gestion des risques.

Figure 2. Synthèse des catégorisations scientifiques successives des substances chimiques (1988-2006)



Entre 2007 et 2010, douze lots de quinze à trente substances ont été publiés sur une base trimestrielle afin de solliciter des commentaires et des informations complémentaires de la part de l'industrie et du public (Canada, 2006b). Ces lots comprenaient, pour chaque substance, un profil technique de la substance préparé à partir des renseignements scientifiques disponibles ainsi qu'un questionnaire volontaire et un sondage obligatoire pour les acteurs de l'industrie. Les informations reçues s'inscrivaient dans le cadre d'une évaluation préalable du risque et du processus de gestion du risque, et contribuaient au choix de mesures de prévention et de contrôle.

Le processus du *Défi* chevauchait les étapes de la *mise en œuvre* d'un programme (PGPC) et de la *formulation de politiques publiques* (choix de mesures de gestion). Bien que la gestion du risque chimique soit un objet intrinsèquement politique au vu des intérêts économiques, environnementaux et sanitaires en jeu, le discours relatif au choix des mesures de gestion du risque suivant le profil technique, scientifique et politique de chaque substance s'est ainsi principalement inscrit au sein d'un forum³⁷ essentiellement technique et administratif. Les ministres de la Santé et de l'Environnement sont néanmoins demeurés les décisionnaires ultimement responsables et imputables en vertu de la LCPE 1999.

³⁷ Le concept de forum politique (Jobert, 1994) réfère à la « multiplicité de scènes, au sein de différentes instances [...], qui sont régies par des enjeux et des règles qui leur sont spécifiques, qui suivent une temporalité particulière et mettent en scène des acteurs différents avec des rhétoriques différentes » (Boussaguet et Muller, 2005 : 43).

Bien que le *Défi* s’inscrivait à plusieurs égards en continuité avec le paradigme réglementaire conventionnel de la gestion du risque chimique (p. ex. nature des expositions et mécanismes d’action considérés, non-recours à une approche basée sur la réduction des substances toxiques, etc.), plusieurs particularités de cette initiative en font un objet de choix pour étudier le discours de gestion des risques et son arrimage à la délégation politico-administrative dans un contexte relativement innovant de choix d’instruments qualitatifs d’action publique relatifs aux substances toxiques. Ces particularités sont introduites dans le tableau suivant.

Tableau 1. Caractéristiques innovantes du *Défi* à l’Industrie

Particularité	Description
<i>Choix systématique de de mesures de prévention ou de contrôle pour chaque substance toxique</i> (<i>‘decision-driven’</i>)	• Sélection et mise en œuvre systématique, suivant des étapes et un calendrier légalement prédéfinis (art. 91(1)), de mesures qualitatives d’action publique lorsqu’une substance est reconnue comme satisfaisant aux critères de toxicité en vertu de l’article 64 de la LCPE 1999; • Contraste avec la configuration conventionnelle des programmes de gestion des substances chimiques, notamment marquée par des délais indus dans l’action publique en raison de l’incomplétude de l’information disponible.
<i>Renversement partiel du fardeau de la preuve</i> (<i>‘burden of proof’</i>) <i>régissant les processus réglementaires</i>	• Établissement d’une présomption de toxicité pour 193 des 500 substances identifiées comme étant d’intérêt prioritaire; • Prédilection explicite du gouvernement à adopter des mesures de contrôle et de prévention à l’issue de l’établissement de leur toxicité; • Transfert partiel de la responsabilité aux producteurs, importateurs et utilisateurs des substances toxiques de fournir l’information scientifique et/ou technique prouvant l’acceptabilité des utilisations existantes sur le plan environnemental et sanitaire (Briand, 2010; Scott, 2009)³⁸.
<i>Explicitation des informations manquantes et des zones d’incertitude scientifique</i>	• Identification explicite des principales zones d’incertitude scientifique (cf. tableau 13) et des informations techniques manquantes pour la prise de décision (cf. section 6.2.1.).
<i>Gouvernance horizontale</i>	• Arrimage étroit des processus, à divers niveaux de gouvernance, entre les deux principaux organismes réglementaires concernés.

³⁸ Ce renversement de la charge de la preuve demeure parcellaire par rapport au type de transformation encaissée dans le programme européen REACH (2007), qui assigne aux entreprises plutôt qu’aux gouvernements la responsabilité de prouver l’innocuité des produits fabriqués et commercialisés au sein de l’Union européenne (Briand, 2010 ; Scott, 2009).

<i>Engagement du public et des parties prenantes³⁹</i>	• Activités formelles et informelles d'information et de consultation à plusieurs stades du processus (p. ex. publication en ligne des commentaires reçus lors des consultations, accompagnés des réponses fournies par les responsables gouvernementaux) ; • Instances dédiées d'engagement d'experts et de parties prenantes (Groupe consultatif du <i>Défi</i> ; Conseil consultatif des intervenants du PGPC).
<i>Relatif consensus autour de l'efficacité de la mise en oeuvre</i>	• Initiative généralement perçue par les parties prenantes comme une politique <i>efficiente et efficace</i> par rapport à des objectifs relativement consensuels.
<i>Jalon-clé à l'échelle canadienne et internationale</i>	• Initiative phare dans le paysage politico-administratif fédéral canadien en matière de régulation environnementale et sanitaire; • Décisions de gestion du risque déterminantes pour la gestion du risque chimique au Canada, étant peu susceptibles d'être revisitées à court et à moyen terme vu les ressources scientifiques et administratives nécessaires à cet exercice; • Approche fréquemment prise en exemple favorablement dans ce domaine de politiques à l'échelle internationale.

Alors que les programmes gouvernementaux ciblent généralement des instruments d'action publique spécifiques, l'une des particularités du PGPC et du *Défi* est d'intégrer l'*ensemble* des instruments prescrits au sein des divers cadres législatifs sous l'autorité des deux ministres responsables de la LCPE 1999. Le fait que le *Défi* ait caractéristiquement mobilisé une constellation de cadres règlementaires pour sélectionner des mesures de prévention et de contrôle a incidemment augmenté la variété des instruments de politiques disponibles aux décideurs, ainsi que le gradient de coercition possible.

Tableau 2. Instruments de gestion des risques légalement habilités dans le cadre du *Défi*

<i>Information, divulgation</i>	Recherche Évaluations de risque Surveillance, biomonitoring Études sur la santé Inventaires (p. ex. INRP)
<i>Communication ciblée</i>	Communication du risque Comités, consultations Groupe consultatif, avis Étiquetage Information aux médias
<i>Approches volontaires</i>	Ententes de performance environnementale Étiquetage environnemental Standards, certifications et audits

³⁹ Cette dimension participative transcende l'objectif principal de la présente recherche, et ne sera conséquemment qu'abordée marginalement. D'autres auteurs s'y sont néanmoins intéressés dans le contexte spécifique du *Défi* à l'industrie (Edge, 2012 ; Edge et Eyles, 2014).

	Codes de pratique Lignes directrices Standards pancanadiens Objectifs et lignes directrices de qualité environnementale Objectifs nationaux de qualité de l'air ambiant
<i>Instruments reposant sur les mécanismes du marché</i>	Incitatifs financiers et subventions Taxes et charges environnementales 'Feebates' (frais, rabais) Systèmes d'échanges d'unités Systèmes de dépôts/retours
<i>Mesures réglementaires</i>	<i>Loi canadienne pour la protection de l'environnement (LCPE) 1999</i> • Plans d'urgence environnementale • Accords d'équivalence • Avis de nouvelle activité • Plans de prévention de la pollution • Interdictions • Limites d'émission/rejets <i>Loi sur les produits dangereux</i> • Interdictions ou restrictions de produits <i>Loi sur les aliments et drogues</i> • Règlementations • Étiquetage de produits (alimentaires, pharmaceutiques, cosmétiques) <i>Loi sur les produits antiparasitaires</i> • Interdictions de produits • Autorisations de mise en marché

Source : Adaptation libre d'un document interne de Santé Canada (s.d.).

À elle seule, la voie réglementaire embrasse un ensemble important de possibilités d'intervention publique. À titre d'exemple, la LCPE 1999 (art. 93 (1)) identifie *vingt-cinq avenues réglementaires* disponibles pour gérer une substance inscrite à l'Annexe 1, notamment par rapport aux quantités et aux concentrations de rejet, à la quantité ou la concentration à laquelle cette substance peut être fabriquée ou utilisée, aux conditions de publicité, d'étiquetage, de stockage ou d'emballage, aux modalités de son élimination et, finalement, à l'interdiction totale ou partielle de sa fabrication, de son utilisation, de sa vente, de son importation ou de son exportation.

Au-delà de ces caractéristiques innovantes, l'initiative du *Défi* appelle précisément le développement d'une meilleure compréhension des dimensions opératoires du cadre de gestion des risques et des modalités suivant lesquelles celui-ci façonne les dynamiques de délégation du pouvoir administratif dans le choix d'instruments d'action publique, au cœur de cette recherche.

En 2011, à l'issue du *Défi*, quarante-deux (42) des 193 substances prioritaires évaluées (22%) avaient été catégorisées comme toxiques en vertu de l'article 64 de la LCPE 1999 et fait l'objet

d'un processus de gestion des risques. Or, contrairement à une perception sociale largement répandue, la reconnaissance d'une substance comme étant toxique *n'a pas systématiquement eu pour corollaire dans le cadre du Défi l'adoption de mesures réglementaires contraignant la fabrication, l'importation ou l'utilisation* de cette substance (Abelkop et Graham, 2015). Les régulateurs ont plutôt mobilisé la palette étendue d'instruments d'action publique variant des mesures de nature informationnelle et communicationnelle aux instruments réglementaires, en passant par des mesures volontaires (cf. tableau 3).

En dépit de la prédisposition explicite des régulateurs à mettre en œuvre des mesures de prévention et de contrôle, les instruments de gestion des risques sélectionnés pour les substances identifiées comme toxiques pour la santé et/ou l'environnement en vertu de la LCPE 1999 ('*CEPA-Toxic*') ont principalement été non-contraignants pour la production, l'utilisation et la commercialisation de ces composés.

Les instruments utilisés le plus fréquemment dans le cadre du *Défi* ont été l'ajout à une liste essentiellement administrative (*Liste critique des ingrédients de cosmétiques*), et l'imposition d'une obligation de notifier les autorités gouvernementales dans l'éventualité où d'autres utilisations que celles en vigueur au moment de l'évaluation préalable seraient développées (*Avis de nouvelle activité*).

Tableau 3. Instruments de gestion des risques mobilisés dans le *Défi*

Instrument	Cadre législatif	Nbre de subst ⁴⁰ .
Ajout à la <i>Liste critique des ingrédients de cosmétiques</i> (Santé Canada)	<i>Loi sur les aliments et drogues (1985)</i>	21
Production d' <i>Avis de nouvelle activité</i> (Santé Canada, Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	9
<i>Plan de prévention de la pollution</i> (P2P) (Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	5
<i>Lignes directrices</i> (Santé Canada, Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	3
<i>Restriction réglementaire</i> (Santé Canada)	<i>Loi can. sur la sécur. des prod. de consommation (2010)</i>	2
<i>Décision relative à l'emballage</i> (Santé Canada)	<i>Loi sur les aliments et drogues (1985)</i>	1
<i>Code de pratique</i> (Santé Canada)	<i>LCPE 1999</i>	1
<i>Entente sur la performance environnementale</i> (Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	1

⁴⁰ D'après une compilation des informations disponibles sur le portail chemicals substances chimiques.gc.ca en date du 1^{er} décembre 2014.

Avis de modification - Listes d'additifs alimentaires autorisés (Santé Canada)	<i>Loi sur les aliments et drogues (1985)</i>	1
Règlement sur les urgences environnementales (Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	1
Règlement sur certaines substances toxiques interdites (Environnement Canada)	<i>LCPE 1999</i>	1
Produit interdit (Annexe 2) (Santé Canada)	<i>Loi can. sur la sécur. des prod. de consommation (2010)</i>	1

Une seule de ces substances, le *N*-Phénylaniline, produit de réaction avec le styrène et le 2,4,4-triméthylpentène (BNST), a été ciblée pour une quasi-élimination (*‘virtual elimination’*)⁴¹ des processus industriels et des produits de consommation. Les seuls produits ayant été interdits suite au *Défi* sont les biberons de polycarbonate contenant du *Phénol*, 4,4' -(1-méthyléthylidène)bis (bisphénol A)⁴².

La connaissance parcellaire de la délégation décisionnelle dans les dispositifs réglementaires fédéraux canadiens et, plus particulièrement, dans les processus de gestion du risque rend difficile une compréhension des dynamiques discrétionnaires qui régissent la géométrie variable du choix d'instruments d'action publique. Scott (2009) en avait discuté les implications sur le devenir de ces substances :

« Finalement, la large discrétion dont bénéficie le gouvernement via la LCPE pour déterminer la réponse régulatrice appropriée face à une conclusion de toxicité en vertu de la LCPE, comme l'a démontré le cas du bisphénol A, signifie que plusieurs [substances toxiques] demeureront sur le marché pendant des années avant que des contrôles ne soient mis en place »⁴³ (Scott, 2009: 75).

La présente recherche fait le pari que de prendre pour point de départ la nature et le contexte du cadre discursif de gestion des risques dans le cadre du *Défi à l'Industrie* (2006-2011) permettra de saisir les contours de ces dimensions potentiellement discrétionnaires. Pour ce faire, une

⁴¹ L'élimination virtuelle est la « réduction définitive de la quantité ou concentration de cette substance à un niveau inférieur à la limite de dosage précisée par les ministres » (LCPE 1999 : art. 65(1)), ce qui correspond à « la concentration la plus faible d'une substance qui peut être mesurée avec exactitude au moyen de méthodes d'analyse et d'échantillonnage précises mais courantes » (ibid. : art. 65(3)).

⁴² Ces mesures seront examinées subséquemment au chapitre 6.

⁴³ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « Finally, the wide discretion afforded the government through CEPA to determine the appropriate regulatory response to a finding of CEPA-toxicity, as demonstrated by the BPA example, means that many [toxic chemicals] will remain on the market for years before controls are put in place » (Scott, 2009 : 75).

entrée par l'examen de l'historique réglementaire ('*regulatory case history*') de trois substances distinctes mais complémentaires du *Défi* sera privilégiée.

4.1.3. Présentation de l'historique réglementaire des substances à l'étude

Au cœur de notre étude de cas se trouvent trois des substances catégorisées comme « toxiques » au sens de l'article 64 de la LCPE 1999 dans le cadre du *Défi*. Afin de constituer un ensemble consistant de cas, ces substances devaient présenter un éventail de contextes d'exposition et d'effets, appelant des réponses régulatrices différentes. Le 2,2-bis(4-hydroxyphényl) propane (bisphénol A), la dianiline, produits de réaction avec le styrène et le 2,4, 4-triméthylpentène (BNST) et le sulfate de diéthyle ont été retenus. La présente section vise à introduire brièvement le profil de chacune de ces substances.

Tableau 4. Profil des substances étudiées

Substances	Principaux contextes d'utilisation	Principaux effets préjudiciables soupçonnés ou avérés	Références-clés
Bisphénol A (BPA) (CAS RN : 80-05-7) (Lot #2 du Défi)	<i>Produits :</i> - Polycarbonate (récipients, bouteilles, etc.) - Résines époxy (boîtes de conserve, emballages de préparation pour nourrissons, etc.) - Dispositifs médicaux et dentaires (incluant scellants) - Reçus de caisse <i>Rejets dans l'environnement :</i> - Eaux usées - Résidus de lavage des installations industrielles utilisant le BPA	<i>Santé humaine :</i> - Toxicité pour la reproduction et le développement (Perturbation endocrinienne) - Cancérogénicité <i>Incertitudes</i> relatives notamment au potentiel d'effets neurologiques et comportementaux à des stades critiques du développement foetal et infantile, ainsi qu'à la nature de la relation avec l'obésité <i>Environnement :</i> - Toxicité aiguë (organismes aquatiques) - Toxicité pour la reproduction et le développement des espèces aquatiques et terrestres (Perturbation endocrinienne)	Canada, 2010 (b); 2010 (c)
BNST (CAS RN : 68921-45-9) (Lot #4 du Défi)	<i>Produits :</i> - Additif antioxydant dans des huiles à moteur de véhicules - Lubrifiants commerciaux et industriels	<i>Environnement :</i> - Toxicité pour les organismes vivants (+persistance et bioaccumulativité)	Canada, 2009(a)
Sulfate de diéthyle (CAS RN: 64-67-5) (Lot #4 du Défi)	<i>Processus :</i> - Fabrication de produits chimiques (assouplissant, teintures, etc.) - Agent d'éthylation	<i>Santé humaine :</i> - Toxicité - Cancérogénicité possible (à tout niveau d'exposition)	Canada, 2009(b)

L'un des points communs de ces substances est le *niveau d'exposition des populations et/ou des milieux, jugé significatif pour ces trois substances*. D'une part, le BPA est une substance produite et utilisée massivement dans la fabrication de produits de consommation courante. En 2006 seulement⁴⁴, entre 100 000 et 1 000 000 de kilogrammes de BPA auraient été utilisés au Canada (Canada, 2008a). Les premières phases de l'*Enquête canadienne sur les mesures de la santé* (2007-2011) ont montré que le BPA était présent dans l'urine de 95 % des Canadiens âgés de 3 à 79 ans, à une concentration moyenne dont les effets sur la santé demeurent incertains (Canada, 2013a). D'autre part, l'évaluation préalable finale du BNST a conclu que cette substance « pénètre, ou peut pénétrer, dans l'environnement en une quantité, à une concentration ou dans des conditions de nature à avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif, sur l'environnement ou sur la diversité biologique » (Canada, 2009a : section 1.2). Finalement, l'évaluation préalable finale pour le sulfate de diéthyle suggérait que cette substance « pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines » (Canada, 2009b : section 1.2).

Ces substances présentent par ailleurs un profil scientifique, technique et politique *distinct mais complémentaire* à au moins quatre égards :

1) *Nature des expositions problématiques* : Le sulfate de diéthyle est nocif sur le plan sanitaire. Le BNST soulève des enjeux de nature écologique. Le BPA a des effets à la fois sanitaires et environnementaux ;

2) *Nature et degré d'interventionnisme des instruments de gestion des risques* : Tel que mentionné précédemment, le BNST est la seule substance de l'ensemble du *Défi*, parmi la quarantaine de substances reconnues comme toxiques au sens de la LCPE 1999, à avoir été ciblée pour une quasi-élimination (*'virtual elimination'*) en vertu de critères écologiques. Cet objectif a enclenché un processus réglementaire d'interdiction totale de sa fabrication, de son

⁴⁴ Dernière date pour laquelle ces informations sont disponibles.

importation, de son utilisation et de sa commercialisation au Canada (Canada, 2012b). Les mesures canadiennes de gestion du sulfate de diéthyle ont été de nature principalement administrative et non réglementaire, à savoir un ajout à la *Liste critique des ingrédients dont l'utilisation est restreinte ou interdite dans les cosmétiques* ('hotlist'), un outil essentiellement administratif, ainsi que l'obligation de notifier le régulateur de toute nouvelle utilisation commerciale (*notification de nouvelle activité*). Ces mesures n'impliquaient pas de modification dans les pratiques industrielles existantes⁴⁵. Dans le cas du BPA, au-delà de l'interdiction médiatisée des biberons de polycarbonate, les autres mesures de gestion des risques ont été de nature principalement informationnelle (recherche, surveillance, communication du risque, etc.). L'obligation de mise en œuvre de *plans de prévention de la pollution* (P2P) pour les principales installations responsables de rejets de BPA dans l'environnement a été préférée à la réglementation des effluents industriels initialement considérée (cf. section 6.2.5).

3) *Degré de publicisation du processus de gestion des risques et de ses résultats* : En dépit de l'utilisation extensive du BNST par les secteurs pétrolier et de fabrication de produits chimiques (Canada, 2009a), la décision d'interdire complètement cette substance au Canada n'a pas été médiatisée, ni controversée ou fortement contestée. À l'inverse, la régulation du BPA a été au cœur de mobilisations et de médiatisations d'envergure au Canada (p.ex. Smith et Lourie, 2010), en raison de divers facteurs dont son potentiel de nocivité, les zones d'incertitudes scientifiques associées à certains schémas d'exposition et d'effets, l'ampleur et de la diversité de ses usages, le caractère inédit d'une catégorisation comme toxique à l'échelle internationale, l'utilisation explicite du principe de précaution pour justifier la décision et, finalement, la vulnérabilité de certaines sous-populations exposées à cette substance (fœtus, nourrissons, etc.)(p. ex. Vom Saal et al., 2007). Ces questions ont entre autres soulevé celle de la quantité des preuves scientifiques requises à la prise de décision en contexte d'incertitude et, incidemment, des modalités de mise en œuvre du principe de précaution tel qu'inscrit dans le préambule de la LCPE 1999. Dans ce contexte, l'évaluation des risques sanitaire associé au BPA a été considérée « hautement prioritaire » par le gouvernement fédéral (Canada, 2008a : 1). L'interdiction partielle du BPA,

⁴⁵ Au moment du *Défi*, le sulfate de diéthyle faisait déjà l'objet de mesures de gestion par Santé Canada, sous forme d'exigences de divulgation d'information lors de la présence d'une certaine quantité de cette substance en milieu de travail, en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* (Santé Canada), ainsi que d'exigences de déclaration dans le cadre de l'*Inventaire national des rejets de polluants* (INRP) (Canada, 2009b).

c'est-à-dire limitée aux biberons de polycarbonate contenant cette substance, a également été revendiquée par le gouvernement en place comme une action phare en matière de gestion des substances chimiques. Un ensemble d'artefacts ont exceptionnellement été produits pour le BPA (p. ex. portail web, fiche de questions et réponses, etc.), reflétant cette singularité (Maguire et Hardy, 2013).

Tableau 5. Instruments de gestion des risques sélectionnés pour les trois substances à l'étude

Substance	Instruments finaux (en date du 1 ^{er} janvier 2015)
BPA	• Inscription à l'<i>Annexe 1</i> de la LCPE 1999 (2010) • Interdiction des biberons en polycarbonate contenant du BPA • <i>Avis obligeant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard du bisphénol A dans les effluents industriels</i> (2012) • Recherche et surveillance
BNST	• Inscription à l'<i>Annexe 1</i> de la LCPE 1999 (2011) • Ajout au <i>Règlement sur certaines substances interdites</i> (Gazette du Canada, janvier 2013) • Ajout à la <i>Liste de quasi-élimination</i> (en développement, en date du 1^{er} décembre 2014) • Note : L'ajout au <i>Règlement sur les urgences environnementales</i> (2003), initialement envisagé, a été jugé inapplicable au vu de l'interdiction de toute production, utilisation, vente et importation de BNST ou de tout produit contenant cette substance.
Sulfate de diéthyle	• Inscription à l'<i>Annexe 1</i> de la LCPE 1999 (2011) • Publication d'un <i>Avis de notification de nouvelle activité</i> (Gazette du Canada, janvier 2013) • Ajout à la <i>Liste critique des ingrédients dont l'utilisation est restreinte ou interdite dans les cosmétiques</i> ('hotlist')

4) Degré de leadership de l'action publique dans une perspective comparative internationale :

Dans le cas du BPA, le Canada a été la première juridiction mondiale à annoncer son intention d'interdire la fabrication, l'importation et la commercialisation de biberons de polycarbonate contenant du BPA. Une telle interdiction n'est entrée en vigueur qu'en mars 2011 au sein de l'Union européenne (Commission européenne, 2011)⁴⁶, et n'existait pas aux États-Unis au moment de la conclusion du *Défi*. Inversement, les instruments privilégiés pour gérer les risques associés au sulfate de diéthyle contrastent avec des mesures d'élimination progressive adoptées ailleurs dans le monde en vue de garantir une réduction de l'exposition des populations et des environnements à cette substance. Le sulfate de diéthyle est notamment interdit dans les

⁴⁶ La France a subséquemment adopté une interdiction du BPA dans l'ensemble des conditionnements alimentaires, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2015. Une telle mesure n'a pas fait partie des conversations réglementaires au Canada dans le cadre du *Défi*.

cosmétiques au sein de l'Union européenne et de la Nouvelle-Zélande, et la Suède a légiféré son retrait progressif (*'phase out'*) (Canada, 2009 b).

À l'instar notamment du design de recherche de Jasanoff (1990) et de Scott (2005), les historiques de cas de ces trois substances (*'regulatory case histories'*) ne s'inscrivent pas dans une démarche comparative, mais constituent des cas indépendants les uns des autres.

4.2. Production des données

L'objectif de la production des données, en regard de nos objectifs de recherche, était triple.

Tableau 6. Objectifs de recherche et de production des données

Objectifs de recherche	Objectifs de production des données
<i>Identifier les caractéristiques et la spécificité de la gestion des risques sur le plan des discours et des pratiques au niveau d'un processus organisationnel de gestion des substances chimiques</i>	Développer un narratif descriptif cohérent du processus décisionnel ayant sous-tendu le choix des mesures de gestion du risque pour les trois substances à l'étude
<i>Cibler la nature et les contours des principaux interstices décisionnels au sein des processus administratifs de sélection des instruments de politiques publiques</i>	Caractériser la toile décisionnelle pour saisir comment les diverses formes de pouvoir exécutif étaient déléguées au sein du processus de gestion du risque
<i>Problématiser les implications potentielles de ces espaces discrétionnaires en termes d'imputabilité politique et administrative</i>	Documenter les discours de justification et de légitimation de ces espaces, de même que les pratiques et dispositifs par lesquels ceux-ci se cristallisent dans le processus décisionnel

Deux stratégies principales de production des données sont apparues pertinentes en regard de ces objectifs et des contours de notre étude de cas, soit l'analyse documentaire et la réalisation d'entretiens de recherche semi-directifs.

4.2.1. Recension documentaire

La recension documentaire s'est appuyée à la fois sur un ensemble diversifié de littérature existante ainsi que sur deux demandes d'accès à l'information gouvernementale, qui ont contribué à produire des données autrement inaccessibles.

Publications existantes

Le portail du gouvernement fédéral canadien sur la gestion des substances chimiques (chemicalsubstanceschimiques.gc.ca) a constitué une source majeure de documentation pour produire les éléments de contexte nécessaires à notre recherche, ainsi que certaines données-clés. Les autres types de matériaux mobilisés sont identifiés dans le tableau suivant.

Tableau 7. Types de matériaux documentaires générés pour l'étude de cas

Types de publications	Exemples de documents
<i>Documents législatifs et quasi judiciaires</i>	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE 1999), Gazette du Canada, directives ('regulatory policies'), etc.</i>
<i>Documents de politiques ('policy documents') spécifiques à une substance donnée</i>	Évaluations préalables, approches de gestion du risque, documents de consultation, réponses aux questions de consultation, résumés d'études d'impact de la réglementation, avis d'opposition, etc.
<i>Littérature grise/secondaire</i>	Journal des Débats, rapports d'analyse, communications personnelles et institutionnelles (p. ex. présentations Powerpoint), etc.

Certains documents relatifs au processus décisionnel du *Défi* ont été obtenus informellement par des répondants aux entretiens de recherche (cf. section 4.2.2.).

Demandes d'accès à l'information gouvernementale

Nous avons ainsi plutôt eu recours à un dispositif existant d'accès à l'information gouvernementale pour générer des documents formels et informels autrement inaccessibles. L'un des intérêts de cette stratégie était d'avoir accès à des discours produits à l'interne, hors de la démarche de recherche.

Deux demandes ont été effectuées auprès d'Environnement Canada et de Santé Canada en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (Canada, 1985b). Ces demandes, identiques, ont été libellées comme suit après consultation avec des conseillers à l'accès l'information au sein des entités concernées :

« Accès aux notes d'information, mémos internes et documents d'aide à la décision (p. ex. rapports de consultants, analyse réglementaire, etc.) relatifs à la détermination de mesures de gestion du risque pour le Bisphénol A, le Sulfate de Diéthyle et le BNST dans le cadre du « Défi

à l'industrie » du « Plan de gestion des produits chimiques » du gouvernement fédéral (2006-2012). »

Près de 1 000 pages ont été reçues, après un délai de neuf à douze mois.

Tableau 8. Détails du traitement des demandes d'accès à l'information

Organisme	Date de la demande	Date de réception	Nbre de pages reçues
<i>Environnement Canada</i>	Octobre 2012	Octobre 2013	513 pages
<i>Santé Canada</i>	Octobre 2012	Juillet 2013	414 pages

Les documents obtenus par le dispositif d'accès à l'information étaient de nature diversifiée :

- Notes de service au ministre responsable, incluant les annexes telles que les résumés de l'étude d'impact de la réglementation (p. ex. *Memorandum to the minister of Health – Release of final decision on the assesement as well as the proposed risk management approach of Bisphenol A in Batch 2 of the Chemicals Management Plan Challenge*) ;
- Documents d'orientation (p. ex. *Instrument Choice Framework for Risk Management under the CEPA 1999*) ;
- Documents internes d'information technique (p. ex. *Bisphenol A Background*) ;
- Documents internes de planification des stratégies de gestion et de communication (p.ex. *Batch 4 and 5 – Finalization strategy*, incluant *Proposed Stakeholder Plan*) ;
- Diapositives ('decks') de présentations internes (p. ex. *Instrument Choice Meeting, BNST*) et externes (p.ex. *Mesures relatives au Bisphénol A dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques – Séance d'information pour les médias*) ;
- Grilles de présélection d'instruments pour divers secteurs d'activités (p.ex. *BPA / Chemicals Manufacturing Sector – Instrument Choice : Pre-Screening Meeting*) ;
- Comptes-rendus de réunions (p. ex. *Bisphenol A Update Meeting*) ;
- Comptes-rendus de décisions relatifs à divers types d'instruments (entente de performance environnementale, plans de prévention de la pollution, etc.) (p. ex. *Performance agreement record of decisions/approval - Environmental Performance Agreement respecting Bisphenol A in Paper Recycling Mill Effluents*) ;
- Documents techniques d'aide à la décision produits par des intervenants externes (p.ex. *Socio-Economic Information and Impact Analysis of Managing Bisphenol A*) ;
- Communications personnelles par messagerie électronique, incluant des messages échangés sur les options envisagées en matière d'instruments de gestion du risque, des demandes internes de complément d'information et des versions successives et annotées de certains documents produits (p. ex. *Re : Wording from the PC for Batch 4 (Diethyl Sulfate)*) ;

- Ordres du jour de rencontres (p. ex. *Consultations on substance management Canada-US Dialogue – Bisphenol A*) ;
- Notes pour la période des questions (p.ex. *Food packaging material / Matériel d'emballage des aliments - BPA*) ;
- Etc.

En dépit des limites inhérentes au caractère parcellaire des documents divulgués dans le contexte de ces demandes d'accès à l'information (cf. section 4.4.2.), cette littérature grise a permis une perspective privilégiée sur certains échanges et processus internes autrement inaccessibles.

4.2.2. Entretiens semi-directifs

Le recours à des *entretiens de recherche semi-directifs* avec des personnes-clés ('*key informants*') a été retenu comme seconde principale méthode de production des données. Loin de constituer une technique objective de recueil de données, les entretiens de recherche sont des processus essentiellement dialogiques, qui génèrent des interprétations nouvelles par le sujet interviewé et par la chercheuse. Cette stratégie était d'autant plus pertinente que divers types d'informations relatifs au processus de décision étaient susceptibles de ne pas avoir été communiqués ou formalisés à l'écrit, notamment pour des raisons d'efficience ou de respect de la nature discrète des processus administratifs (Laliberté, 2009; Savoie, 2003).

Les participants potentiels ont d'abord été ciblés dans la foulée de l'analyse de la documentation grise existante. La plate-forme *OpenParliament.ca* a notamment permis d'identifier les acteurs administratifs et politiques étant intervenus en Chambre ou au sein de comités parlementaires durant la période à l'étude (2006-2011). Une recherche par mots-clés (*risk management, chemicals, chemicals strategy division*) a également été effectuée via les Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (SAGE) du gouvernement fédéral. Plusieurs intervenants-clés ont par ailleurs été ciblés et recrutés par effet boule de neige, c'est-à-dire par référence de répondants.

Le principal critère d'inclusion des participants était leur implication directe ou leur connaissance approfondie en lien avec le processus de sélection des mesures de gestion du risque relatives au BPA, au BNST ou au sulfate de diéthyle entre 2006 et 2011 dans le cadre du *Défi* du PGPC. Le second critère majeur d'inclusion des répondants était leur consentement

éclairé (cf. Annexes 1 et 2), ainsi que l’obtention, lorsque nécessaire, d’une autorisation de leurs supérieurs hiérarchiques de prendre part à ce type d’entretien. Le refus de supérieurs hiérarchiques a constitué un obstacle avéré à la réalisation de plusieurs des entretiens sollicités.

Dix-sept entretiens de recherche, d’une durée moyenne de 55 minutes, ont été réalisés entre octobre 2012 et avril 2014, principalement avec des fonctionnaires d’Environnement Canada et de Santé Canada, ainsi qu’avec des personnes oeuvrant au sein d’organismes fédéraux connexes et avec des parties prenantes provenant de groupes d’intérêt également actifs dans le processus⁴⁷.

Une entrée par des questions factuelles et orientées sur les processus a été privilégiée. Le tableau suivant identifie les principaux thèmes du guide d’entretien.

Tableau 9. Principaux thèmes et sous-thèmes du guide d’entretien de recherche

<i>Contexte, logique ('rationale') et objectifs du PGPC et du Défi à l'Industrie</i>	• Rôles au sein du processus décisionnel (contexte, marge de manœuvre, imputabilité, justification, évaluation) • Cadres législatifs et de politiques mobilisés (origine, contexte) • Dynamiques de mobilisation de la connaissance scientifique (incertitude, enjeux émergents, précaution) • Opérationnalisation des principes du poids de l’évidence (<i>'weight of evidence'</i>) et de précaution dans la sélection d’instruments de gestion du risque
<i>Narratif d'une décision spécifique relative au choix de mesures ('regulatory case history')</i>	• Choix d’objectifs environnementaux et/ou de gestion du risque • Type d’informations et de données intégrées au processus décisionnel • Options de politiques considérées • Formes d’intrants internes et externes (collaboration, consultation, support, influence) et mécanismes d’intégration au processus • Extrants du processus (p. ex. documents décisionnels) • Similarités et différences dans la gestion du risque relative aux trois substances à l’étude
<i>Dynamiques organisationnelles</i>	• Horizontalité et gouvernance, compatibilité dans la sélection conjointe (Environnement Canada/Santé Canada) d’instruments de gestion du risque • Apprentissages organisationnels et catalyseurs d’innovation

Tous les entretiens ont été enregistrés en format numérique et retranscrits intégralement à des fins d’analyse. La phase de réalisation des entretiens de recherche a été complétée lorsqu’une saturation en termes de contenu a été constatée, associée notamment à l’échange d’informations entre intervenants-clés (contamination interne).

⁴⁷ Les détails plus spécifiques relatifs au profil des intervenants rencontrés ne peuvent être divulgués en vertu des ententes de confidentialité, certains répondants ayant demandé à ce qu’aucune information relative à leur fonction et à leur organisme d’affiliation ne soit révélée.

L'attribution des extraits des entretiens de recherche cités dans cette dissertation s'effectuera par l'utilisation de pseudonymes, en respectant la désignation par laquelle les répondants ont accepté d'être cités (p. ex. fonction, organisme, etc.) (cf. Annexe I).

Aspects éthiques

La préparation, la réalisation et le traitement des entretiens de recherche ont respecté les règles d'éthique de la recherche de même que l'esprit de ses principes tels que prescrits par le *Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche* de l'Université d'Ottawa. Conformément au certificat d'approbation éthique obtenu dans le cadre de cette recherche (réf. 08-12-06) (cf. Annexe II), un formulaire détaillé de consentement (cf. Annexe I) a notamment été remis, expliqué et signé avant chaque entretien. Les participants ont par ailleurs reçu l'assurance que l'information partagée demeurerait anonyme et confidentielle, dans la mesure de leurs préférences respectives.

4.3. Analyse des données

Nous avons souligné, au chapitre précédent (cf. section 3.2.3.), que les contextes de gestion du risque et de la délégation du pouvoir exécutif s'incarnent essentiellement sur le plan des *discours*, au sein de processus « organisants » (*'organizing processes'*) (Maguire et Hardy, 2013 : 231). L'analyse du discours sera incidemment privilégiée comme entrée dans l'analyse.

4.3.1. L'analyse critique du discours : Prémisses et défis pour l'étude de l'administration publique du risque

Nous avons, dans le chapitre précédent, conceptualisé la gestion des risques dans une perspective notamment discursive. L'approche privilégiée pour l'analyse s'inscrit dans la continuité de cette proposition. Si d'autres travaux récents (p. ex. Edge et Eyles, 2013 ; Maguire et Hardy, 2013) ont proposé une lecture discursive de certains éléments du *Défi* ou du PGPC sans néanmoins s'intéresser au détail de l'instrumentation de l'action publique, il importe de

préciser comment une telle lecture présente une valeur ajoutée pour l'étude de l'administration publique.

Le langage n'est en aucun cas un médium neutre, et ce, même lorsque l'objet semble l'être (Searle, 1979). C'est dans ce contexte que s'inscrit notamment la perspective déconstructionniste de Derrida (1967), pour lequel « il n'y a rien hors du texte » (p. 158). Pour les tenants des approches discursives, les discours produisent et représentent activement les corps, les groupes, les institutions et les phénomènes sociaux, voire l'essence même de la réalité (Edelman, 1971; Moss et Dyck, 1999). Dans cette perspective, le langage est un phénomène à la fois construit et constructif qui a de multiples fonctions (Alvesson et Sköldberg, 2009), dont celle de cadrer l'action sociale (Bateson, 1955 ; Goffman, 1974). La notion de discours englobe notamment les textes écrits et les interactions verbales, suivant une géométrie variable (Potter et Wetherell, 1987). L'analyse du discours se démarque par sa discrétion, son caractère systématique et sa cohérence interne, en permettant de créer des ponts interprétatifs entre le matériau et son contexte.

La démarche de l'*analyse du discours* est de déterminer comment un certain sens a été attribué, par le biais de textes sociaux, à certains éléments du monde social, et de mettre en lumière les implications de cette stabilisation du sens dans un domaine donné (Jørgensen et Philipps, 2002). L'*analyse critique du discours* ('*critical discourse analysis*') se propose plus spécifiquement de mettre en lumière les stratégies dominantes du discours, apparemment naturelles et consensuelles, qui légitiment le contrôle ou l'ordre social en place (Van Dijk, 1993; 2006). Cette approche explore systématiquement les relations souvent obscures entre, d'une part, les textes, pratiques et événements discursifs et, d'autre part, les structures de pouvoir et les contextes élargis dont ils font partie (Fairclough, 1993) pour construire analytiquement les discours à l'œuvre (Jørgensen et Philipps, 2002). L'une des intentions de telles « critiques explicatives » ('*explanatory critique*') (Chouliaraki et Fairclough, 1999 in Jørgensen et Philipps, 2002 : 79) est de mettre au jour les décalages entre certaines réalités (p.ex. modalités concrètes de choix d'instruments d'action publique) et la vision généralement partagée de cette réalité (p.ex. discours de gestion des risques).

De l'analyse macrosociologique de nature interprétative à l'analyse lexicométrique, diverses approches constructivistes se réclament d'une analyse critique du discours comme posture

méthodologique⁴⁸. Cette recherche appelait un ancrage dans un corpus de textes plus important que ne le permet par exemple une analyse linguistique systématique (p.ex. Fairclough, 1993), et s'est inspirée plus spécifiquement des principales prémisses d'une analyse critique du discours ancrée dans un réalisme critique énoncées par Fairclough et Wodak (1997), soit :

- 1) la reconnaissance du *caractère discursif des processus sociaux*, tant sur le plan de la production que de la consommation de textes (Jørgensen et Phillips, 2002). Des cadres administratifs (p.ex. politiques, guides, directives, etc.) et des documents techniques sont ainsi pensés comme autant d'occurrences discursives;
- 2) le postulat que ces discours ont une relation de dualité avec le contexte, c'est-à-dire qu'ils sont à la fois constitués par diverses dimensions sociales et constituantes⁴⁹ du monde social, participant de sa production et de sa reproduction (Jørgensen et Phillips, 2002);
- 3) le choix méthodologique d'étudier empiriquement le langage et le discours tels que *socialement et historiquement situés dans un contexte donné* (Jørgensen et Phillips, 2002) ; et
- 4) l'explicitation du *caractère intrinsèquement idéologique du discours*, c'est-à-dire des propriétés et aux rôles de celui-ci dans la production, la reproduction et la remise en question de l'exercice de diverses formes de pouvoir social par des groupes ou des organisations génératrices d'inégalités (Van Dijk, 1993)⁵⁰.

Peu de travaux se sont jusqu'ici articulés autour d'une analyse critique du discours en lien avec le risque, et plus rarement encore par rapport à la gestion des risques. Les publications recensées en lien avec une analyse discursive du risque se sont jusqu'ici principalement inscrites au sein de champs périphériques, et non centraux, aux enjeux de santé et d'environnement (p. ex. promotion de la santé, communication du risque, santé mentale, changements climatiques, biotechnologies, etc.). La perspective sur le discours y est principalement focalisée sur les discours non experts ('*lay discourses*') plutôt que sur les narratifs produits *par*, et *au sein de*, l'organisation publique. L'une des explications potentielles de cette lacune est que l'opérationnalisation d'une analyse critique du discours dans l'étude de l'administration

⁴⁸ Voir notamment Wodak et Meyer (2009) pour un survol de ces approches.

⁴⁹ Cette discussion du rôle constituant du discours doit être distinguée du concept de « discours constituant » proposé par Maingueneau et Cossutta (1995) pour désigner les discours ayant une *prétention fondatrice* (discours scientifique, discours religieux, etc.).

⁵⁰ La prémisse d'une *posture sociopolitique critique* plaçant l'élucidation et la transformation des facteurs de domination structurelle ('*dominance*'), également au cœur du projet de l'analyse critique du discours (Van Dijk, 1993), ne sera toutefois pas déterminante dans le cadre de cette recherche.

publique pose un défi méthodologique singulier : si l'analyse de discours réussit particulièrement bien à l'échelle microsociologique (p. ex. individu, relations, etc.) et macrosociologique (p. ex. métanarratif politicoéconomique), il existe *peu de repères méthodologiques opérationnalisables relatifs à sa mobilisation à une échelle à la fois micro et méso organisationnelle*, comme c'est le cas dans l'analyse de processus décisionnels de sélection d'instruments de gestion des risques (Alvesson et Karreman, 2000). Ainsi, une attention au discours peut être déployée au détriment d'une sensibilité au détail des processus, en évacuant leur arrimage bien réel aux cadres législatifs et administratifs qui constituent finalement la « matrice sociale du discours »⁵¹ (Fairclough, 1992 : 237). Une telle désubstantialisation est susceptible d'appauvrir l'analyse et, ultimement, d'en limiter la pertinence et la portée.

L'un des objectifs secondaires de cette recherche est ainsi de contribuer à relever le défi méthodologique d'ancrer une approche discursive dans une analyse d'un phénomène politico-administratif qui soit sensible aux cadres institutionnels.

4.3.2. Stratégie d'analyse

L'attention aux interactions communicatives fait écho aux types de matériaux documentaires produits dans le cadre de la recherche, incluant des communications interpersonnelles par messagerie électronique, des notes d'information et des contenus véhiculés dans le cadre de rencontres avec des intervenants du *Défi*.

Le discours des acteurs généré au sein des documents et dans le cadre des entretiens de recherche n'a *pas* été considéré aux fins de l'analyse comme un matériau objectif donnant un accès direct ou de première main aux phénomènes étudiés, mais plutôt comme une *forme de texte* permettant d'accéder aux cadres opératoires et aux pratiques institutionnelles à l'œuvre dans la décision sur le risque chimique. Autrement dit, les matériaux collectés ont été conceptualisés comme autant de discours étant le produit d'une certaine organisation sociale. Les modalités de production, de circulation et du recours à ces discours ont été analysés comme

⁵¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *social matrix of discourse* » (Fairclough, 1992 : 237).

faisant partie du texte des phénomènes étudiés (Denzin et Lincoln, 2000). Cette recherche ne se positionnant pas, au vu de ses objectifs, dans une approche linguistique du discours, la rhétorique, le style et la structure du discours n'ont pas fait l'objet d'un examen systématique.

Le traitement (segmentation, organisation, codage) et l'interprétation des données issues des matériaux documentaires et des entretiens semi-directifs ont été effectués à partir de stratégies essentiellement interprétatives de *codage thématique* et de *codage conceptuel*, à partir de canevas développés itérativement au fil de la production des données et des mises en relation effectuées, c'est-à-dire :

- un *codage thématique* descriptif suivant un canevas de codage initialement ancré dans les concept-clés associés à notre problème de recherche, développé itérativement au fil de la production des données;
- un *codage conceptuel*, à partir notamment des principaux concepts découlant du cadre théorique choisi mais également d'autres construits analytiques émergeant progressivement ;
- et une *mise en relation interprétative* élargie afin de mettre ces codages en relation avec d'autres éléments du texte social.

4.4. Validité et limites méthodologiques

Cette section a pour objectif de mettre en discussion les critères de validité interne et externe de la recherche, ainsi que d'en identifier les principales limites méthodologiques.

4.4.1. Validité interne et externe de la recherche

En sa qualité d'étude de cas de nature interprétative, cette recherche présente diverses incompatibilités épistémologiques avec les critères conventionnels d'objectivité, de générabilité et de reproductibilité propres à la recherche quantitative (McNabb, 2010). Divers paramètres internes permettent de ne plus évaluer une démarche qualitative à l'aune de sa seule rigueur procédurale (p.ex. systématisme de l'application de la théorie et de la méthode) (Dodge et al., 2005), et de mettre à distance le traditionnel critère d'objectivité. En présupposant une externalité cognitive du chercheur par rapport aux réalités sociales observées, le critère

d'objectivité magnifie en effet les représentations empiriques et la logique formelle tout en évacuant le caractère nécessairement incarné et subjectif des acteurs, une posture contraire aux velléités de l'analyse critique du discours.

Les principes de rigueur de la logique et de l'argumentation et de compréhension intersubjective, basés sur la création d'interprétations nouvelles à partir du croisement des subjectivités, ont été reconnus au cours des dernières décennies comme balises légitimes de la validité des approches interprétatives (Yanow, 2006). Le recours à des descripteurs nécessitant le moins d'inférence possible (p. ex. verbatims, extraits bruts d'entretiens et de documents dans le corps de la thèse), à la triangulation (p. ex. multiplicité des cas étudiés, diversité des types de sources de données) et à une réflexivité critique continue par rapport aux approches privilégiées (Dodge et al., 2005; Yanow, 2006) a contribué à consolider la validité méthodologique de cette recherche.

4.4.2. Limites méthodologiques

Les limites méthodologiques de cette recherche sont liées au fait que celle-ci repose entièrement sur des discours et des artefacts produits et rendus disponibles par les acteurs mêmes des processus étudiés, autrement dit, que les matériaux de cette étude proviennent principalement « de textes contenant des *traces* des pratiques plutôt que d'observations *directes* des pratiques »⁵² (Maguire et Hardy, 2013 : 250). Trois principales limites peuvent être identifiées.

Premièrement, les types de discours auxquels nous avons eu accès ont été produits dans des contextes spécifiques (p. ex. interaction avec l'intervieweuse, formulation de documents officiels, etc.) et ont, incidemment, été *médiatisés par divers filtres*. À titre d'exemple, les aspects étudiés (p. ex. discrétion, gestion des risques, rapport à la science gouvernementale, régulation environnementale, etc.) étaient au carrefour d'un ensemble d'enjeux sensibles sur le plan politique et administratif au moment de cette recherche. Un climat interne de crainte en matière de pérennité d'emploi, au vu de restructurations administratives significatives et d'un

⁵² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *texts containing traces of practices rather than direct observations of practices* » (Maguire et Hardy, 2013 : 250).

contrôle politique accru de l'information administrative, pourrait avoir contraint la teneur des propos, de nature plus factuelle qu'interprétative ou phénoménologique, recueillis dans le cadre des entretiens de recherche. Il est conséquemment possible que les matériaux générés ne rendent que partiellement justice aux dynamiques et aux logiques à l'œuvre au sein de l'administration publique fédérale.

Depuis Lipsky (1980) notamment, on sait que c'est en prêtant attention aux actions et aux choix *en contexte* que l'on peut le mieux appréhender les dynamiques et les logiques d'opérationnalisation des politiques publiques. Le fait de travailler sur des décisions passées et potentiellement sensibles nous a néanmoins coupé de la possibilité de déployer des stratégies ethnographiques (p. ex. observation participante).

Deuxièmement, l'étude empirique de l'adoption d'un instrument d'action publique a été confrontée au caractère parcellaire de l'information gouvernementale disponible et accessible. Des travaux antérieurs relatifs au *Défi* (Adam-Poupart, 2009; Edge, 2012) avaient mis en relief le défi que constitue l'accès à l'information susceptible de contribuer à clarifier les dynamiques internes de la décision publique au sein du dispositif du PGPC. Dans les deux cas, des communications personnelles avec des personnes-clés au sein du processus n'avaient *pas* permis d'éclaircir ces étapes (ibid.). Dans le cadre de la présente recherche, au moins deux divergences importantes entre les documents rendus accessibles par Environnement Canada et par Santé Canada par le biais du dispositif formel d'accès à l'information suggèrent que certaines informations n'ont pas été divulguées suite à nos demandes, contribuant ainsi au caractère parcellaire de l'information disponible :

1) *Différences marquées dans le type d'information divulguée, en réponse à une requête identique* : Si les deux organismes ont rendu publics divers documents de nature semblable (p.ex. documents internes d'information technique, diapositives de présentations internes, etc.), ils ont chacun divulgué et omis de divulguer certains types de documents spécifiques et pertinents au vu de la requête. Environnement Canada a notamment rendu accessibles des grilles décisionnelles complétées, des rapports de consultants externes et des documents internes d'orientation décisionnelle. Ces types de documents n'ont pas été rendus publics par Santé Canada qui a toutefois, pour sa part, divulgué des notes de service (*'Memorandum to the minister'*), un rapport de décision (*'record of decision'*) et des extraits d'échanges courriel, liés notamment à la formulation négociée de certains contenus. De tels types de matériaux n'ont pas été rendus publics par Environnement Canada. Bien que cette intuition

devrait être validée par une analyse approfondie, Santé Canada semble avoir rendu publics des contenus davantage liés à la construction négociée de la décision ainsi qu'à la communication, tandis que les documents divulgués par Environnement Canada apparaissent principalement tournés vers l'orientation et la justification de l'action;

2) *Différences au niveau du type de justification fournie en cas de non-divulgaration* : Les documents retenus ('withheld') par Environnement Canada, c'est-à-dire existants mais non divulgués, l'ont principalement été explicitement en vertu des articles 20 et 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* (1985), relatifs respectivement à la divulgation de renseignements de tiers et aux « documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada ». Les documents retenus par Santé Canada l'ont principalement été en apposant une mention « pages *n* à *n* n'est(ne sont) pas pertinent(s) », sans référence à des articles de loi. Ces différences pourraient faire l'objet d'une analyse approfondie, notamment en matière d'interprétation des fondements d'accès à l'information par les agents spécialisés et par les fonctionnaires sollicités pour rendre accessibles certains artefacts, ainsi que par rapport aux conséquences de ces disparités en contexte de gestion horizontale. Ces éléments suggèrent que la validité et la portée de l'analyse proposée dans le cadre de la présente recherche sont au moins partiellement dépendantes de l'interprétation de notre requête par les agents d'accès à l'information dans les deux entités, ainsi que de la nature des documents rendus accessibles ou non.

Troisièmement, la divulgation des matériaux documentaires s'est inscrite dans un contexte politico-administratif singulier relativement à l'accessibilité de l'information gouvernementale. Pour la période spécifique durant laquelle les demandes d'accès à l'information relativement à cette recherche ont été soumises et traitées, la *Commissaire à l'information du Canada* a publié des rapports spéciaux documentant des lacunes significatives des dispositifs d'accès à l'information. Une certaine ingérence systémique de la part du personnel politique dans le traitement des demandes et une inaccessibilité pratique des informations communiquées par le biais de messages textuels instantanés, au moyen d'appareils sans fil utilisant un numéro unique d'identification personnel, ont été mis en lumière (Commissaire à l'information du Canada, 2011; 2013; 2014).

Ces facteurs mettent en relief le caractère nécessairement parcellaire de l'information documentaire utilisée dans le cadre de la présente recherche. Toutefois, cette rareté même des matériaux politico-administratifs et, incidemment, la rareté d'une lecture analytique reposant sur de tels matériaux, constitue précisément une contribution-clé de cette dissertation. C'est par ailleurs afin de pallier certaines de ces limites que cette recherche s'est également appuyée sur

une triangulation des historiques règlementaires étudiés et des stratégies de production des données⁵³.

4.5. Synthèse et conclusion

L'une des principales limites des travaux-clés recensés dans les champs connexes à la présente recherche était leur caractère principalement théorique et, incidemment, relativement détaché du détail des cadres et des pratiques au sein desquels s'inscrit le discours de gestion des risques. L'une des contributions de la présente recherche se voulait ainsi d'ancrer l'analyse au sein d'une étude de cas empirique, reposant sur une approche méthodologique pertinente, cohérente et rigoureuse.

Le présent chapitre avait pour objectif de présenter le design méthodologique de la recherche, qui s'est principalement appuyé sur l'examen d'une initiative phare du gouvernement fédéral canadien relative à la gestion des substances chimiques existantes, le *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC) et, plus spécifiquement, de sa composante du *Défi à l'Industrie* (2006-2011) dédiée à l'évaluation et la gestion des substances prioritaires. Diverses caractéristiques faisaient du *Défi* une initiative intéressante, voire innovante, tout en présentant une diversité de réponses de politiques publiques, plus ou moins coercitives, à la catégorisation d'une substance comme étant toxique pour la santé humaine et/ou pour l'environnement.

Les principaux objectifs de la production des données étaient de développer un narratif descriptif cohérent du processus décisionnel ayant sous-tendu, pour les substances à l'étude, le choix des mesures de gestion des risques et de cibler les dynamiques de délégation du pouvoir décisionnel. Afin de mieux saisir les détails des cadres et des pratiques du choix d'instruments d'action publique, une étude de cas multiple du processus décisionnel relatif à trois substances à la fois distinctes et complémentaires pour l'analyse (bisphénol A, BNST, sulfate de diéthyle) a été privilégiée, à partir d'une recension documentaire (publications existantes, demandes à l'information) et d'un ensemble d'entretiens de recherche avec des intervenants-clés.

⁵³ Une discussion élargie des limites de la recherche est présentée en conclusion de cette thèse.

L'un des objectifs secondaires de cette recherche est ainsi de contribuer à relever le défi méthodologique d'ancrer une approche discursive dans une analyse d'un phénomène politico-administratif qui soit sensible aux cadres institutionnels, tout en en proposant une lecture théorique à valeur ajoutée. Au vu de sa contribution à la problématisation des stratégies dominantes du discours, l'analyse critique du discours a été retenue comme approche inductive pour l'analyse, à partir d'un codage thématique puis conceptuel des matériaux générés dans le cadre de l'étude de cas.

Chapitre 5. Entre contrôle et expertise : Contextualisation de la délégation décisionnelle en contexte réglementaire au sein de l'administration fédérale canadienne

Les thématiques de la délégation, du contrôle, de l'expertise et de la décision publique dans le choix d'instruments de politiques sont transversales à l'ensemble des débats contemporains et des travaux classiques gravitant autour de l'administration publique. Or, si la géométrie de la délégation du pouvoir exécutif fait partie de la construction sociale des pratiques de gouvernance du risque, elle fait également partie de ses aspects les moins connus. Peu de ces discussions se sont en effet arrimées aux fondements légaux, administratifs et politiques des systèmes au sein desquels s'inscrivent ces pratiques.

S'intéresser aux particularités du cadre discursif de la gestion des risques dans un contexte de choix d'instruments d'action publique impliquait donc d'abord de le camper dans le paysage élargi des pouvoirs décisionnels administratifs au sein desquels il s'inscrit. Ce chapitre propose ainsi un tour d'horizon intégrateur du contexte de délégation du processus de sélection d'instruments d'action réglementaire comme celui du *Défi à l'Industrie* du PGPC. Avant d'identifier les principales mouvances façonnant les contours de la délégation politico-administrative, il importait d'en introduire les principales composantes dans le contexte spécifique de l'administration fédérale canadienne.

5.1. Géométries de la délégation : Contrôle politique, expertise administrative et imputabilité

La délégation politico-administrative est conventionnellement conceptualisée comme étant à la croisée de deux principales dimensions de la décision publique, à savoir le contrôle politique et l'expertise administrative. Ces composantes s'incarnent au sein de cadres et de concepts spécifiques.

5.1.1. Contrôle

Trois concepts-clés de l'architecture constitutionnelle, législative et politique du Canada (primauté du droit, séparation des pouvoirs, imputabilité) fondent le contrôle politique en lien avec la délégation politico-administrative.

Primauté du droit

Au Canada, le concept de règle de droit ou de primauté du droit ('*rule of law*') est central à la délégation de pouvoirs administratifs et à son contrôle. La Cour Suprême du Canada (1981 : 805-806 *In Findlay*, 1993 : 47) a décrit la règle de droit comme une expression « traduisant, par exemple, un sens d'ordre, un assujettissement à des règles légales ainsi qu'une imputabilité exécutive à l'autorité légale »⁵⁴. La primauté du droit englobe plus largement les attentes prévisibles et spécifiques que se donne une société démocratique envers la prise de décision administrative, à partir d'un ensemble de valeurs légales et politiques telles que la certitude, l'objectivité et l'impartialité (Findlay, 1993 ; McLachlin, 1992 ; Pratt et Sossin, 2009)⁵⁵.

Séparation des pouvoirs

La primauté du droit est par ailleurs centrale à la configuration particulière des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires de l'action gouvernementale. Dans un système parlementaire de type Westminster comme celui du Canada, ces volets sont théoriquement à la fois distincts et solidaires.

Ces volets sont *distincts*, le rôle officiel du Parlement étant la délibération autour de politiques publiques dont la mise en œuvre reposera *ultérieurement* sur l'action des administrateurs de l'appareil étatique (Taggart, 2005 ; Willis, 1933). La branche exécutive est pour sa part soumise à la fois aux actes législatifs du Parlement et aux décisions des tribunaux dans l'établissement

⁵⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suite : « *conveying, for example, a sense of orderliness, of subjection to known legal rules and of executive accountability to legal authority* » (Cour Suprême du Canada, 1981 : 805-806, *In Findlay*, 1993 : 47)

⁵⁵ Voir McLachlin (1992) pour une discussion plus extensive des caractéristiques de la règle de droit.

d'orientations et de politiques (Findlay, 1993), bien qu'une concentration particulièrement importante du pouvoir décisionnel y réside dans le contexte canadien (Sossin, 2005). La gestion des programmes est assurée par les acteurs administratifs (Boisvert, 2008).

Les diverses sphères de pouvoir sont par ailleurs *solidaires*, le système parlementaire de Westminster étant théoriquement caractérisé par une coopération des volets législatif, exécutif et administratif (Mercier, 2001). Ainsi, dans la mise en œuvre de la régulation gouvernementale, ces volets du système politique ainsi que leurs articulations singulières sont mobilisés en collaboration plutôt qu'en compétition.

Imputabilité politique et administrative

L'imputabilité est un concept pluriel à géométrie variable, suivant les configurations de la responsabilité et de la justification au sein desquelles elle s'inscrit (Boisvert, 2008), qui désigne généralement « l'obligation de se justifier en s'acquittant de ses responsabilités » (Thomas, 1998 : 266 *In* Boisvert, 2008 : 13). L'attribution et l'endossement des responsabilités, la surveillance des conséquences et la possibilité de sanctions sont des dimensions sous-jacentes à cette définition (ibid.).

La légitimité de l'appareil gouvernemental fédéral canadien s'articule autour de deux grands types d'imputabilité, qui font écho à des principes de gouvernance distincts mais interreliés. L'*imputabilité politique* repose sur le principe de gouvernement responsable, c'est-à-dire sur la redevabilité des élus à l'électorat (Boisvert, 2008). L'*imputabilité administrative* fait écho au principe de la responsabilité ministérielle (ibid.). Les fonctionnaires chargés d'administrer les programmes publics sont redevables et subordonnés à leur ministre responsable qui, à son tour, doit rendre compte au Parlement.

Les décisions publiques sont ainsi théoriquement effectuées par des acteurs politiques démocratiquement élus. En pratique, toutefois, le caractère équivoque de la répartition des rôles et des pouvoirs entre élus et administrateurs constitue une faille largement documentée (ibid.) du système canadien en matière d'imputabilité. Dans le rapport de la *Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires* (2006), le juge Gomery soulignait notamment que la fonction publique canadienne ne possède pas d'identité constitutionnelle

propre, ce qui génère un certain flottement sur la nature de ces contours discrétionnaires. Bien qu'un ensemble de conventions non écrites en prescrivent les obligations et responsabilités, et qu'il existe une distinction légale entre imputabilité administrative et politique, il demeure une *ambiguïté pratique* sur les rapports entre administrateurs et ministres (Boisvert, 2008; Commission Gomery, 2006). Cette confusion opérationnelle avait déjà été mise en relief, un quart de siècle plus tôt, par la *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité* (Commission Lambert, 1979):

« Nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une *rupture presque complète des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement* d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part. » (Commission Lambert, 1979 : 21 *In* Boisvert, 2008 : 47).

La relation entre action administrative, contrôle politique et imputabilité démocratique est contingente et dynamique, et a connu au moins deux mutations importantes au cours de la dernière décennie au Canada. D'une part, dans la foulée du Scandale des commandites et de la Commission Gomery (2006), le gouvernement fédéral a adopté une *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (Canada, 2005a) et une *Loi fédérale sur la responsabilité* (Canada, 2006c). Si la portée réelle de ces initiatives législatives demeure questionnée (p. ex. *Federal Accountability Initiative for Reform*, 2012), elles ont à tout le moins alimenté une conversation élargie et réflexive sur ces questions au Canada. D'autre part, une centralisation du pouvoir exécutif, doublée d'une intensification du contrôle politique de l'action administrative, a été largement documentée au Canada depuis 2006, avec notamment pour effet un contrôle accru des interstices décisionnels bureaucratiques (p. ex. Martin, 2010; Wells, 2013). La question de l'imputabilité dans la délégation s'est plus largement retrouvée au cœur de réformes administratives et réglementaires récentes, à la jonction notamment du contrôle et de l'autonomie, de la centralisation et de la décentralisation, ou encore de l'esprit entrepreneurial et de la responsabilité politique (Christensen et Laegreid, 2006).

Ces dynamiques de contrôle politique et d'imputabilité sont fondamentales pour comprendre la décision publique. Ce n'est toutefois que combinées à une autre de ses dimensions, soit l'expertise bureaucratique, qu'elles sont susceptibles de prendre leur pleine mesure pour camper le décor de la délégation en contexte réglementaire.

5.1.2. Expertise administrative

L'expertise, en général, a été largement discutée au sein de la littérature sociologique et politique comme étant le produit négocié d'une véritable chaîne de jugements interprétatifs, infusé autant par des données empiriques que par des stratégies sociales, des valeurs, des pratiques et des jugements⁵⁶.

L'expertise *administrative* constitue la seconde composante-clé de la délégation administrative. La légitimité du projet administratif, tel qu'il s'est constitué et institutionnalisé dans le contexte de l'État-providence, repose sur le contrôle des flux et des contenus de connaissances spécialisées, ainsi que sur l'utilisation stable et impartiale de ces connaissances pour alimenter le processus décisionnel (Paehlke et Torgerson, 2005 ; Sossin, 1993). Sa légitimité est donc sous-tendue par le postulat d'une rationalité procédurale et instrumentale (Briggs, 2002). L'essence même de la conception rationnelle-légale de la bureaucratie mise de l'avant par Weber (1947) s'articule par ailleurs autour de l'expertise et de la compétence, comme point de jonction de la tension entre rationalité bureaucratique et contrôle hiérarchique et politique (Huber et Shipan, 2002 ; Sossin, 1993 ; 2005a).

Cette expertise substantive et procédurale est au cœur de la délégation, par les élus politiques, de certains pouvoirs à la bureaucratie. Au Canada, cette centralité de la connaissance spécialisée se reflète dans la composition et l'organisation de l'administration publique centrale fédérale, dont les cinq plus grands groupes professionnels axés sur le savoir au sein de l'administration publique centrale constituaient 42,4 % de l'effectif en 2012⁵⁷ (Canada, 2013b). Ces bureaucrates spécialisés, devenus « travailleurs du savoir » (*knowledge workers*) (Savoie, 2003 : 280), sont effectivement perçus par les agents politiques comme étant les mieux outillés pour l'interprétation de lois et de politiques (Green, 2008; Peters, 2001) et la mise à disposition d'une perspective « compétente et indépendante des enjeux, alternatives et conséquences potentielles

⁵⁶ Pour une discussion plus extensive du concept d'expertise, voir notamment Fischer (2005), Hajer (2003) et Paehlke et Torgerson (2005).

⁵⁷ Ces données (les plus récentes disponibles en date du 7 octobre 2014) présentent une augmentation de 15,9% depuis 1983.

de différentes actions »⁵⁸ (Lynn, 1996 : 111). Dans ce contexte, et réduite à sa plus simple expression, l'expertise administrative peut être définie comme une « activité de médiation entre savoir et décision » (Roqueplo, 1997 in Joly, 2005 : 118), fondée sur les aptitudes analytiques d'acteurs ancrés dans la pratique (Jasanoff, 2012). L'expertise bureaucratique est perçue comme un important vecteur d'efficience, ce qui lui confère sa légitimité dans le processus (Stout, 2013). Le développement d'expertise technique et scientifique a ainsi joué un rôle-clé dans le développement de systèmes de régulation et, plus largement, dans la consolidation de l'appareil administratif (Boudia et Jas, 2007; Howlett, 2009).

Depuis les premières initiatives de contrôle de la pollution par la détermination de niveaux acceptables de contaminants dans l'environnement, le rapport des processus réglementaires à la science et à la connaissance a été à la fois étroit et complexe. Au cours des dernières décennies, un champ disciplinaire entier (Science, Technologie et Sociétés) s'est attaché à montrer l'importance d'exposer les dimensions politiques de la production et de l'utilisation de la connaissance. L'émergence actuelle d'une conversation relative à l'épistémologie du pouvoir administratif à l'interface entre science et politiques publiques ('science-policy') en est un exemple (Jasanoff, 2012 ; Winickoff, 2012). Une compréhension plus approfondie de l'expertise administrative est essentielle pour comprendre l'arrimage entre un système de croyances sur la nature des connaissances scientifiques, techniques et organisationnelles (p.ex. gestion des risques) et les processus de politiques et les pratiques de gestion (Power, 2007), incluant les dynamiques de contrôle et de délégation.

L'expertise spécialisée d'acteurs non élus : Au cœur d'un paradoxe démocratique

La délégation de pouvoirs à des acteurs non élus sur la base de leur expertise génère un paradoxe démocratique central à l'administration publique (Fisher, 2010a). En effet, si le rôle-conseil ('*policy advice*') des bureaucrates façonne désormais profondément les décisions dans la gestion des organisations et la mise en œuvre des programmes, ces acteurs ne sont toutefois théoriquement pas politiquement imputables des décisions prises (Boisvert, 2008). La

⁵⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *independent and competent view of the issues, alternatives, and likely consequences of different actions* » (Lynn, 1996 : 111).

problématisation de la *légitimité* de la délégation de pouvoirs ordinaires à des administrateurs non élus détenteurs d'une expertise substantive et procédurale a alimenté le développement du champ de l'administration publique depuis le débat entre Friedrich (1940) et Finer (1941). Dans la conception rationnelle-légale de la délégation administrative,

« le seul rôle légitime des experts et des bureaucrates était restreint à l'identification des meilleurs moyens disponibles pour l'atteinte d'objectifs choisis par des représentants démocratiquement imputables »⁵⁹ (Millstone, 2009 : 626).

Or, dans les faits, en réponse notamment à la complexité et à l'envergure des administrations contemporaines qui limitent intrinsèquement la possibilité d'en contrôler le détail, la reconnaissance de l'expérience et de l'expertise des fonctionnaires a eu pour corollaire un certain affaiblissement de la conception traditionnelle de la responsabilité ministérielle basée sur l'anonymat des bureaucrates (Boisvert, 2008; Cooper, 1995). Des fonctionnaires fédéraux canadiens sont ainsi responsabilisés de leurs actions devant des comités permanents et des comités législatifs parlementaires. Cette tendance a été au coeur de divers rapports et initiatives au cours des dernières décennies (Commission Glassco, 1962; Commission Lambert, 1979; Comité d'Avignon, 1979, Comité McGrath, 1985; Fonction Publique 2000).

Les enjeux d'imputabilité soulevés par la délégation de pouvoirs aux administrateurs, sur la base d'une expertise spécialisée dont les décideurs politiques sont dépourvus, font écho aux problèmes de l'agent principal soulevés par la théorie de l'agence (*'principal agent theory'*). Une asymétrie de l'information ou de l'expertise crée la possibilité que les agents administratifs dérogent aux orientations politiques des décideurs gouvernementaux sans que ceux-ci ne soient outillés pour détecter ces écarts. La codification des processus et des arbitrages entre diverses valeurs vise ainsi à *gérer*, en quelque sorte, *les risques de la délégation politico-administrative*.

Ce paradoxe administratif et les stratégies déployées pour y répondre ont un écho particulier dans le contexte des processus de régulation des risques sanitaires et environnementaux qui, fortement dépendants de la *connaissance* que l'on en acquiert et de la *problématisation* que l'on en fait (Garland, 2003), reposent sur l'expertise des acteurs administratifs. Dans un passage

⁵⁹ Traduction libre. La version originale se lit comme suit : « *the only legitimate role for officials and expert advisors was to identify the best available means for achieving goals that democratically accountable representatives had chosen* » (Millstone, 2009 : 626).

désormais classique de *La Société du Risque* (2001 : 41), le sociologue Ulrich Beck soulignait que

« Les risques générés au stade le plus avancé du développement des forces productives [...] provoquent systématiquement des dommages, souvent irréversibles, restent la plupart du temps invisibles, requièrent des interprétations causales, se situent donc seulement et exclusivement dans le domaine de la connaissance [...] qu'on a d'eux, peuvent être transformés, réduits ou augmentés, dramatisés ou banalisés par la connaissance, et se prêtent donc tout particulièrement aux processus de définition sociale ».

Ainsi, dans ce contexte marqué par la délégation de pouvoirs aux administrateurs et par la centralité de la connaissance et de l'expertise, la tension normative entre autonomie et contrôle politique se retrouve, *sans nécessairement être explicitement nommée comme telle*, au cœur des conversations liées aux décisions de politiques publiques à l'interface des connaissances techniques et scientifiques. Notre définition suggère toutefois qu'au-delà du contexte légal, la délégation administrative telle qu'elle se cristallise dans les processus règlementaires est notamment façonnée par les mouvances politiques et managériales qui en dessinent les contours élargis.

5.2. Mouvances-clés de la délégation administrative dans la régulation fédérale canadienne

Trois principales mouvances susceptibles d'avoir façonné les dynamiques récentes de délégation politico-administrative dans le contexte fédéral canadien peuvent être identifiées et mises en discussion dans le contexte spécifique de la régulation environnementale et sanitaire. Ces mouvances sont respectivement l'élargissement et la complexification des zones de délégation politico-administrative, le rôle croissant de la législation quasi judiciaire en contexte dérèglementaire, et la scientification de la décision publique.

5.2.1. Complexification, responsabilisation et reconfiguration

L'articulation des pouvoirs législatifs, exécutifs et administratifs dans la gouvernance contemporaine ne peut être discutée distinctement d'un élargissement et de la complexification des zones de délégation de pouvoirs aux administrateurs fédéraux canadiens.

Les dernières décennies ont été marquées par une augmentation et une complexification des demandes envers les gouvernements étatiques, qui se sont traduites par la dévolution croissante de responsabilités élargies aux administrations publiques occidentales dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes. On a ainsi assisté à un *glissement progressif* de l'adoption parlementaire de législations substantielles et spécifiques vers la légifération de cadres élargis qui visent principalement à *habiliter et à baliser la mise en œuvre, dans le détail, des orientations de politiques par la fonction publique* (Peters, 2010; Savoie, 2003).

Une partie significative du pouvoir exécutif est ainsi dorénavant concentrée entre les mains d'agents administratifs dépositaires d'une compétence substantive et procédurale légitime, mandatés pour clarifier des textes législatifs qui ne peuvent, pour des raisons d'efficience, détailler chaque aspect substantif de leur mise en œuvre. Dans les contextes règlementaires, ces agents jouent un rôle-clé en effectuant un ensemble de microchoix (*'micro-policymaking'*) dans le processus de sélection d'instruments de politiques publiques plus ou moins coercitifs. *Le choix d'instruments de politiques s'y inscrit donc également dans une dynamique de mise en œuvre* de politiques.

Cette dynamique présente un certain décalage avec les connaissances théoriques et pratiques relatives au choix d'instruments d'action publique. Ce dernier y est encore trop largement pensé comme une phase conventionnelle d'un processus linéaire de politiques à la Lasswell (1956). Or, à la lumière de ce qui précède, on peut désormais plutôt penser le processus de politiques publiques comme étant une boucle continue (*'loop'*) entre formulation et mise en œuvre des instruments (Friedrich, 1940 ; Harmon, 1995). Cette discrète mutation, qui remet notamment en question le postulat classique d'une stricte séparation entre politique et administration (p.ex. Goodnow, 1900), se reflète entre autres sur le plan du contrôle bureaucratique :

« les problèmes de contrôle de l'administration sont passés du seul contrôle de l'exécution des politiques publiques à des tâches plus complexes, associées au contrôle également de leur formulation et de leur arbitrage. *Il est néanmoins difficile, sinon impossible, de séparer ces*

parties de l'activité administrative étant donné que la mise en œuvre et l'arbitrage définissent, dans une certaine mesure, les politiques publiques »⁶⁰ (Peters, 2001 : 302).

Pareil brouillage entre élaboration et mise en œuvre des politiques est particulièrement apparent dans le contexte canadien de régulation environnementale. À titre d'exemple, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE 1999), pièce maîtresse de la régulation environnementale au vu des principes et mesures qui y sont enchâssés, *habilite* généralement le ou la ministre responsable à prendre certaines mesures *sans toutefois nécessairement l'y contraindre* (Boyd, 2003). Cette discrétion ministérielle singulière, doublée du fait que les choix d'instruments d'action publique s'effectuent principalement à l'intérieur-même de l'administration publique, confère un caractère *ad hoc* à l'approche fédérale en matière de régulation environnementale et rend difficile un accès à la justification des jugements bureaucratiques qui sous-tendent la décision publique (Boyd, 2003 ; Findlay, 1993 ; Harrison et Hoberg, 1994).

De telles préoccupations relatives au contexte fédéral canadien ne sont pas nouvelles. Il y a déjà vingt ans, Harrison et Hoberg (1994) ont problématisé la faible explicitation des cadres opératoires au sein desquels s'inscrivaient les inévitables jugements de valeur impliqués dans les décisions de régulation environnementale. Or, le problème de l'agent principal relatif à l'optimisation des bénéfices de la délégation et la minimisation des risques discrétionnaires qui y sont associés, loin de se résorber, s'est notamment accru avec le développement de nouvelles combinaisons d'instruments de régulation et du recours à la législation secondaire (Green, 2008).

5.2.2. Législation quasi judiciaire et délégation au prisme de la dérèglementation

Dans la foulée de la crise fiscale des gouvernements occidentaux et de la montée en puissance des approches néolibérales, on a assisté depuis le tournant des années 90 au recours croissant à un continuum varié d'instruments non règlementaires de politiques publiques, de même qu'à des

⁶⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the problems of controlling administration have grown from controlling the execution of policy to the more complex tasks of also controlling policy formulation and adjudication. It is, however, difficult if not impossible to separate these portions of administrative activity since, to a degree, implementation and adjudication define policy* » (Peters, 2001 : 302).

stratégies de privatisation et de sous-traitance (*'contracting out'*) des services publics. Ce type de mesures s'inscrivait dans un discours d'amélioration de la performance des organisations publiques.

Les fonctions administratives ont pris des formes renouvelées, dont certaines demeurent mal comprises. À titre d'exemple, le contexte singulier de dérèglementation a généré moins un effacement quasi total du pouvoir étatique (*'hollowing out of the state'*), fréquemment évoqué, qu'une *complexe redistribution des pouvoirs* incluant une délégation accrue de fonctions gouvernementales au secteur privé, et contribuant à former une nouvelle « administration mixte » (*'mixed administration'*) (Taggart, 2005 : 627).

Cette mixité administrative se traduit également par une « juridification » (ibid.) sociétale marquée par un *recours croissant à la législation quasi judiciaire* (*'quasi-legislation'*), un instrument de politique publié par des autorités administratives sous des formes variées (p. ex. lignes directrices, politiques, règlements internes) qui, sans avoir force de loi, a fortement autorité dans la pratique (Canada, 2013d). Cette forme de *régulation bureaucratique interne*, qui s'inscrit vers le pôle plus discrétionnaire du continuum d'instruments d'action publique, façonne significativement la mise en œuvre des politiques publiques sans pour autant être soumise à un examen législatif. En contexte de ressources parlementaires limitées, mais également d'incertitudes sur la trajectoire des enjeux émergents et futurs, ces balises secondaires cadrent les décisions à caractère technique tout en permettant adaptation et flexibilité dans la réponse publique (Taggart, 2005).

Les dernières décennies ont été marquées, dans le contexte fédéral canadien, par une expansion majeure du nombre et de la portée des législations quasi judiciaires. Nombre de politiques, lignes directrices et cadres d'orientation procéduraux ont ainsi notamment été développés et mis en oeuvre par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), dont certains ont un arrimage explicite avec les concepts du risque et de la gestion des risques⁶¹. La compréhension de ces dimensions et de leurs implications demeure parcellaire dans le contexte des politiques environnementales et sanitaires fédérales canadiennes, très peu de travaux récents s'étant penchés sur ces questions à

⁶¹ Nous y reviendrons ultérieurement (cf. chapitre 7).

partir d'un ancrage empirique dans le détail des dispositifs de contrôle de la décision administrative.

5.2.3. Scientifisation

En plus de brouiller les repères entre formulation et mise en œuvre des politiques, la complexification technique, scientifique et sociopolitique des enjeux fait par ailleurs de la centralisation de la connaissance au sein des organisations publiques une véritable « nécessité administrative »⁶² (Torgerson et Paehlke, 2005 : 3). Ce registre discursif technique et scientifique, où les décisions doivent de plus en plus être appuyées sur des données probantes (p. ex. Canada, 2007b: section 4.2), s'inscrit entre autres dans une *judiciarisation de l'action publique* (Cardinal, 2000), qui vise notamment à prémunir les régulateurs de représailles en vertu d'accords commerciaux multilatéraux.

Une telle technocratisation transforme la décision publique en un objet diffus de gestion gouvernementale dans les arènes institutionnelles de l'expertise, plutôt qu'en un produit politique du débat entre pouvoirs et contre-pouvoirs dans l'arène publique (Deneault, 2013)⁶³. Elle contribue également à la concentration sans précédent d'informations stratégiques et de pouvoirs décisionnels entre les mains d'agents non élus, supplantant potentiellement le processus législatif (Kochtcheeva, 2009).

5.3. La discrétion administrative comme assise décisionnelle : Brève mise en contexte théorique

La question des modalités de délégation, d'exercice légitime et de contrôle du pouvoir exécutif dans la sélection d'instruments d'action publique a traversé les travaux s'intéressant au processus de politiques publiques, de leur formulation à leur mise en œuvre, au cours des

⁶² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *administrative necessity* » (Torgerson et Paehlke, 2005 : 3).

⁶³ Dans le contexte fédéral canadien, un récent réaménagement des effectifs de recherche et de politiques en sciences de l'environnement, doublé d'une intensification du contrôle politique, a modifié certaines de ces dynamiques, en affaiblissant la capacité des chercheurs scientifiques à alimenter le processus de politiques publiques (Institut professionnel de la fonction publique du Canada, 2013 ; *Nature*, 2012).

dernières décennies. Déjà, au tournant du 20^e siècle, les plaidoyers de Wilson (1887) et de Goodnow (1900) en faveur d'une séparation stricte entre l'administration et la sphère politique avaient catalysé une conversation académique et politique fortement polarisée, car sous-tendue par des postulats normatifs sur la marge de manœuvre dont devraient disposer – ou non – les bureaucrates dans l'exercice de leurs fonctions. Puis, au début des années 40, un débat-clé entre Friedrich (1940), Finer (1941) et Leys (1943) sur le degré de désirabilité d'une telle marge de manoeuvre positionne explicitement la discrétion administrative comme un enjeu central de l'administration publique (Box, 1992; Fox et Cochran, 1990). La conversation sur la dichotomie entre politique et administration publique a progressivement été remplacée par le thème, désormais central à l'administration publique, de la *relation* entre ces dimensions (*'bureaucratic politics'*) (Waldo, 1981 *in* Box, 1992).

Initialement associée à une pathologie bureaucratique se traduisant par une action à caractère arbitraire ou indéterminé, la discrétion administrative est désormais comprise comme une caractéristique de la décision bureaucratique, fondée dans le droit administratif⁶⁴, qui réfère plutôt « au pouvoir ou au droit de décider ou d'agir, suivant son jugement ou son choix »⁶⁵ (Pratt et Sossin, 2009 : 302), et dont la nature et les contours doivent néanmoins être examinés et problématisés (Kettl, 2009).

Le concept de discrétion administrative a par ailleurs permis de mieux comprendre des tensions majeures au sein des conversations règlementaires en aidant à conceptualiser les principes et les visions sous-jacents aux postures considérant l'exercice d'une marge de manœuvre administrative comme désirable ou indésirable dans le choix d'instruments d'action publique.

⁶⁴ La discrétion administrative est une « catégorie résiduelle du droit » (*'residual category of law'*) (Pratt et Sossin, 2009 : 301) relatif à l'exercice du pouvoir exécutif par des autorités publiques au sein de l'appareil gouvernemental. Le droit administratif s'est généralement attaché à trouver un point d'équilibre normatif entre 1) préserver la marge de manœuvre administrative, garante de l'efficacité et de l'efficience de l'action bureaucratique, et 2) protéger l'individu et l'intérêt public dans le respect de la primauté du droit (*'rule of law'*) (Borgeat, 1994). Par souci de concision, cette recherche n'aborde la discrétion administrative que comme phénomène d'administration publique et non à partir d'une entrée par le droit administratif.

⁶⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the power or right to decide or act, according to one's own judgement or choice* » (Pratt et Sossin, 2009 : 302).

Tableau 10. Synthèse des postures normatives relatives à la discrétion administrative

	Antidiscrétionniste	Discrétionniste
Vision/traditions (D'après notamment Jacob et al., 2011)	Tradition wébérienne de type rationnelle-légale (respect des procédures, conformité) ; Conception rationaliste (savoir expert, science).	Approche idéaliste (administration comme gardienne de l'intérêt général) Conception entrepreneuriale/managériale
Rôle et valeurs de l'administration publique	Primauté du droit (' <i>rule of law</i> '), homogénéité, imputabilité, équité, transparence	Flexibilité (adaptation au contexte), efficience, performance, réactivité (' <i>responsiveness</i> '), intérêt public
Vision normative de la discrétion	Pathologie administrative à contraindre; Menace au contrôle démocratique du pouvoir exécutif	Vecteur démocratique de flexibilité; Réponse à la critique de l'inefficience des modèles rationnels-compréhensifs de prise de décision; Inévitabilité
Enjeux centraux de la discrétion administrative	Contrôle, légitimité, équité, imputabilité	Expertise administrative, valeurs, équité, sensibilité morale envers la finalité du processus, éthique
Principale balise (D'après Morgan, 1987)	Éthique de la règle (' <i>ethic of rule-following</i> ')	Éthique de la responsabilité, exercice d'un jugement professionnel contextuel
Rapport administration/politique	Bureaucratie neutre et apolitique; respect de la primauté du droit (' <i>rule of law</i> '); Expertise comme interface-clé	

Ces perspectives ont initialement été développées principalement dans le contexte états-unien. Divers auteurs se sont toutefois subséquemment intéressés à la discrétion administrative dans le contexte institutionnel des systèmes parlementaires de type Westminster, notamment au Canada (p. ex. Cartier, 2009; Davis, 1969; Findlay, 1993; McLachlin, 1992; Pratt et Sossin, 2009; Tardi, 2010).

De facto, le concept de discrétion administrative remet en question une vision mécanique du processus de politiques où l'administration publique servirait essentiellement de relais aux décisions prises par la législature (Cartier, 2009), au profit d'une conception plus organique de la décision publique. Plus spécifiquement, le concept de discrétion administrative contribue à mettre en pensée la marge de manœuvre bureaucratique dans le choix d'une mesure réglementaire, en conceptualisant celle-ci comme une réalité intrinsèque du processus décisionnel plutôt que comme une anomalie à stigmatiser.

5.3.1 Limites de la littérature et portée potentielle de l'analyse proposée

Il y a plus de quatre décennies, Kenneth C. Davis (1969), dans un ouvrage fondateur sur la discrétion administrative, déplorait que les contributions au sein de l'administration publique fussent davantage focalisées sur la mise en place d'une théorie neutre de la bureaucratie qu'à l'*observation* et à la *description critique* des processus gouvernementaux. Encore au cours des dernières décennies, le déploiement d'une compréhension approfondie de la discrétion dans un contexte réglementaire a été limité par la lenteur de la littérature administrative à suivre l'évolution des débats théoriques, à s'adapter à leur nature transdisciplinaire, et à saisir empiriquement le phénomène en contexte, en prenant acte des mutations dans les processus décisionnels en contexte réglementaire. Trois principales limites de la littérature existante peuvent être soulignées.

D'une part, une bonne partie de la *littérature administrative* s'attache encore à catégoriser des types de discrétion (p.ex. Stout, 2013) dans une perspective souvent binaire qui positionne le cadre légal ('*rule of law*') et le contrôle de la discrétion en opposition avec l'exercice de la discrétion et l'absence de contrôle (Christensen et al., 2011 ; Huber et Shipan, 2002 ; Kettl, 2009)(cf. tableau 10).

D'autre part, la littérature administrative a jusqu'ici proposé peu *de liens avec d'autres approches théoriques connexes* qui, sans nécessairement utiliser le terme de discrétion, touchent au cœur des enjeux de délégation des pouvoirs aux acteurs administratifs dans le contexte de décisions réglementaires basées sur la connaissance. Certaines des perspectives les plus porteuses sont venues d'autres horizons théoriques. À titre d'exemple, dans leurs travaux ancrées dans le champ Sciences, Technologies et Sociétés (STS), Van Zwanenberg et Millstone (2000) ont identifié empiriquement divers *facteurs institutionnels* habilitant ou contraignant la « flexibilité interprétative » ('*interpretative flexibility*') (ibid. : 261) des bureaucrates dans l'évaluation et la gestion des risques associés aux pesticides (p. ex. dispositions légales encadrant le processus décisionnel, degré de sanction légale du secret, devoir de réserve, niveau de transparence et d'ouverture à la délibération, etc.).

Finalement, la nature de la discrétion en contexte règlementaire est différente de celle mise en relief par des travaux classiques tels que ceux de Lipsky (1980) sur l'implantation, par des agents de première ligne et au cas par cas, de politiques publiques à caractère judiciaire (*'street-level bureaucracy'*). Or, les travaux relatifs à la délégation politico-administrative ont jusqu'ici relativement fait l'économie d'une étude *empirique* des dynamiques contemporaines de délégation du pouvoir dans la mise en œuvre des programmes et politiques règlementaires (Huber et Shipan, 2002) qui reflèterait, dans toute sa complexité, les *contextes* de prise de décision par des agents administratifs. Un tel contexte englobe à la fois l'esprit et le détail du cadre légal, les dynamiques politiques, le corpus de connaissances techniques et scientifiques et, ultimement, les divers cadres et mouvances managériaux au sein desquels s'inscrivent les pratiques administratives. Ainsi, l'étude la plus fréquemment citée sur les configurations de la délégation dans la régulation des substances toxiques (Brickman et al., 1985) ne mentionne que furtivement certaines dimensions managériales (réformes procédurales, décentralisation administrative, gestion de programmes), sans toutefois en faire un facteur explicatif du produit de la décision publique.

Dans le contexte fédéral canadien, ces décalages se sont jusqu'ici traduits par une compréhension parcellaire de la confection règlementaire (*'regulatory craft'*). Ce constat, notamment mis en relief par le *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (2004), demeure d'actualité plus d'une décennie après sa publication. Dans ce contexte, il demeure particulièrement difficile de mettre en pensée ce qui fonde la *légitimité* des décisions dans les zones de discrétion administrative qui caractérisent l'implantation, au cas par cas, de réglementations à l'interface entre science et politiques publiques. De tels biais limitent significativement les possibilités de développer une compréhension fine des dynamiques de prise de décision au moment du choix d'instruments de politiques publiques au sein de l'administration fédérale canadienne, et appellent le recours à des approches complémentaires afin de bonifier le cadre d'analyse.

5.3.2. Discrétion administrative au Canada : Une définition en contexte

Dans le contexte canadien, la délégation administrative est indissociable de dimensions telles que la séparation fonctionnelle des pouvoirs, la primauté du droit, l'imputabilité politique et

administrative et la légitimité de l'expertise bureaucratique. La discrétion administrative en est un espace-clé. Cette question met en jeu une tension permanente « entre les nécessités de l'action et de la responsabilisation qui amènent la décentralisation [...] et les exigences de la coordination de l'ensemble qui entraînent la centralisation » (Allison, 1971 : 701 *In* Mercier, 2001 : 168).

Au Canada, l'idée suivant laquelle la primauté du droit et l'exercice d'une certaine discrétion constituent une équation à somme nulle demeure prégnante au sein d'une grande partie de la littérature (Pratt et Sossin, 2009). Cette ambivalence se reflète également au sein des tribunaux, comme en témoigne l'analyse de deux jugements-clés de la Cour Suprême du Canada (*Roncarelli v. Duplessis*, 1959; *Baker v. Canada*, 1999) relatifs à l'exercice de la discrétion administrative (Cartier, 2009).

Diverses contributions canadiennes ont néanmoins graduellement amené cette conversation au-delà d'une opposition binaire entre discrétion et règle de droit ('*rule of law*'). En 1992, Madame Justice Beverley McLachlin⁶⁶ soulignait notamment que « l'interaction entre les règles et la discrétion est au cœur de la façon dont on gouverne ce pays »⁶⁷ (p. 167), dans un contexte où les milliers de décisions quotidiennes d'application de règles rendent nécessaire la délégation, par le Parlement et les législatures, d'un certain pouvoir à l'administration:

« le droit n'est pas aussi certain que [A.V. Dicey] le suggère, tout comme les administrateurs ne sont pas aussi arbitraires. Notre système légal est imprégné par de larges zones discrétionnaires, et la discrétion exercée à l'intérieur de nos systèmes administratifs est extensivement balisée par des règles [...]. La véritable distinction n'est pas entre la règle de droit et l'action administrative, mais entre la prise de décision légale et la prise de décision administrative »⁶⁸ (McLachlin, 1992 : 168).

Les éléments qui précèdent permettent l'articulation d'une définition *originale* de la discrétion administrative, telle qu'elle guidera la présente recherche. La discrétion administrative est une

⁶⁶ Devenue en 2000 la très honorable Juge en chef du Canada.

⁶⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The interaction between rules and discretion is at the heart of the way we govern in this country* » (McLachlin, 1992 : 167).

⁶⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The law is not as certain as he would have it, nor are administrators as arbitrary. Our legal system is pervaded by large areas of discretion, and the discretion exercised under our administrative schemes is extensively curbed by rules. [...] the true distinction is not between the rule of law and administrative action, but between legal decision-making and administrative decision-making* » (McLachlin, 1992 : 168).

réalité politico-administrative inhérente à la *délégation de pouvoirs* par le corps législatif aux représentants d'une *autorité administrative* sous forme de marge de manœuvre significative pour effectuer des *choix* ou prendre des *décisions* à partir de diverses options, suivant leur *jugement*, dans la mise en œuvre de politiques publiques et de programmes. Ce pouvoir est reconnu par les autres instances législatives et bordé par les *limites* du *cadre légal* ('*rule of law*'), qui peut notamment prendre la forme de législation quasi judiciaire. Dans ce contexte, la discrétion administrative ne réfère pas uniquement à l'action potentiellement arbitraire d'un individu isolé, mais également à l'*ouverture d'espaces plus ou moins organisés de jugement et de choix* à des individus dépositaires d'autorité publique dans un contexte fonctionnel donné, tels que la traduction de conclusions scientifiques en choix d'instruments de politiques. Pour Cartier (2009 : 285), la compréhension du régime législatif encadrant ces zones discrétionnaires constitue d'ailleurs une priorité pour l'analyse :

« de dire que la discrétion administrative est non seulement là, mais qu'elle est là pour rester, est finalement assez peu controversé. Ce qui est controversé, en revanche, est la nature du régime légal qui s'applique à ce type de pouvoir »⁶⁹.

Une telle définition, mettant l'accent sur le caractère intrinsèque de la discrétion administrative dans le système canadien, oriente l'entrée dans l'analyse en suggérant que la discrétion doit être pensée moins en termes dichotomiques qu'en termes de *degrés* situés sur un continuum variable de marge de manœuvre par rapport aux balises existantes (Cartier, 2009 ; Galligan, 1986 ; McLachlin, 1992).

5.3.3. Délégation et discrétion administrative dans le contexte fédéral canadien : Implications pour l'étude de la gestion des risques

Les éléments qui précèdent ont défini les contours du contexte canadien de technocratisation de la décision règlementaire, marqué par une délégation multiforme de pouvoirs aux administrateurs et par une centralité de l'expertise bureaucratique.

⁶⁹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *to say that discretion is not only here, but that it is here to stay is pretty much uncontroversial. What is controversial, however, is the nature of the legal regime that applies to that kind of power* » (Cartier, 2009 : 285).

Les questions récurrentes qui traversent les conversations publiques relatives à la régulation du risque environnemental et sanitaire associé aux substances toxiques font écho à ce contexte, que ce soit lorsque des organisations non gouvernementales réclament un processus plus délibératif ou, inversement, plus administratif, ou que des élus politiques se demandent comment réconcilier la légitimité de l'expertise bureaucratique avec les conventions reconnues d'une fonction publique neutre (p. ex. responsabilité ministérielle, impartialité politique, etc.). La tension normative entre délégation et contrôle politique se retrouve donc, *sans être explicitement nommée comme telle*, au cœur de ce contexte politico-administratif du choix d'instruments d'action publique.

5.4. Synthèse et conclusion

La configuration de la délégation du pouvoir exécutif dans le contexte de la régulation environnementale et sanitaire canadienne, constitutive de la construction sociale et organisationnelle des pratiques de gouvernance du risque, était jusqu'ici demeurée peu documentée. Préalablement à l'étude du choix d'instruments d'action publique dans un cadre discursif de gestion des risques, ce chapitre avait conséquemment pour objectif de mettre en contexte les dimensions légales, administratives et politiques de la délégation politico-administrative.

La tension normative entre contrôle politique et expertise administrative est au cœur de la délégation politico-administrative dans le choix d'instruments d'action publique. D'une part, la légitimité de l'appareil administratif y repose précisément sur l'utilisation *stable et impartiale des flux et contenus de connaissances spécialisées pour alimenter le processus décisionnel*. D'autre part, ces espaces interprétatifs y sont contrôlés par les dispositifs associés à la primauté du droit ('*rule of law*'), à la séparation des pouvoirs constitutionnels et à l'imputabilité politique et administrative. La délégation de pouvoirs ordinaires à des administrateurs non élus détenteurs d'une expertise substantive et procédurale génère certains risques de légitimation, qu'une codification des processus vise à mitiger.

À la lumière de ces éléments, la *discretion administrative* constitue une réalité politico-administrative inhérente à la *délégation de pouvoirs* par le corps législatif aux représentants

d'une *autorité administrative*, qui ne réfère pas tant à l'action potentiellement arbitraire d'un individu isolé qu'à l'*ouverture d'espaces plus ou moins organisés de jugement et de choix* à des individus dépositaires d'autorité publique dans un contexte fonctionnel donné, tels que la traduction de conclusions scientifiques en choix d'instruments d'action publique. Incidemment, la discrétion doit être pensée moins en termes dichotomiques qu'en termes de *degrés* situés sur un continuum variable de marge de manœuvre par rapport aux balises d'une administration mixte.

Diverses mouvances associées à une reconfiguration *des zones de délégation* (élargissement, législation quasi-judiciaire, dérèglementation, brouillage entre élaboration et mise en œuvre, scientification, etc.) sont susceptibles d'avoir façonné les dynamiques récentes du choix d'instruments dans la régulation fédérale des substances toxiques. Ces éléments fournissent une problématisation originale de la discrétion administrative dans le contexte spécifique de la mise en œuvre de politiques environnementales et sanitaires, où un ensemble élargi d'instruments d'action publique sont légalement disponibles. Les degrés élevés d'expertise substantive et procédurale nécessaires à la décision y limitent relativement la possibilité, pour les acteurs politiques par exemple, de jauger de la légitimité des options considérées et de la décision finale.

Ce chapitre constitue un effort sans précédent de synthèse et de définition des principales dimensions et mouvances de la *délégation politico-administrative* dans le contexte réglementaire fédéral canadien. Ces éléments mettent la table pour une caractérisation empirique, au chapitre suivant, des dynamiques suivant lesquelles le cadre discursif de la gestion des risques s'est incarné au sein d'un processus concret de choix d'instruments de régulation sanitaire et environnementale.

Chapitre 6. Le travail-frontière de la gestion des risques sociétaux. Analyse critique du processus de sélection d'instruments d'action publique.

Les administrations publiques contemporaines se caractérisent par une importante codification des processus, dans le but notamment de baliser une délégation légitime et efficace du pouvoir politico-administratif dans l'analyse des options de politiques et la décision publique. Tel que souligné précédemment, la gestion des risques est généralement présentée ou perçue comme un dispositif encadrant le choix d'instruments d'action publique, sans toutefois que les dimensions opératoires de celui-ci n'aient véritablement fait l'objet d'une attention particulière jusqu'ici.

L'objectif de ce chapitre est conséquemment de *caractériser la spécificité de la gestion des risques comme cadre de discours et de pratiques dans le contexte fédéral canadien de régulation des substances toxiques* pour la santé et/ou pour l'environnement. Cette caractérisation s'appuiera sur une analyse descriptive du processus de sélection d'instruments d'action publique dans le cadre du *Défi à l'Industrie* du PGPC, dans une perspective chronologique à partir de la catégorisation d'une substance comme toxique et jusqu'à la mise en œuvre des instruments de gestion des risques choisis. Une attention particulière sera portée aux contours des principaux interstices décisionnels ainsi qu'aux artefacts produits au sein des processus administratifs de sélection des instruments de politiques publiques.

6.1. Préambule : Risque et gestion des risques, non-concepts administratifs et légaux dans le processus de politiques ?

Les titres et descriptifs officiels du PGPC et, plus spécifiquement, de l'initiative du *Défi à l'Industrie* tels que publiés dans la *Gazette du Canada* (Canada, 2006b) contenaient des références explicites au concept de risque et à une approche basée sur la gestion des risques. Cette section propose spécifiquement d'explorer si, et dans quelle mesure, ces éléments de discours avaient pris une forme explicite et substantialisée en amont de la mise en œuvre du *Défi*, au sein d'artefacts législatifs et administratifs.

6.1.1. Risque

Le terme « risque » et son équivalent anglophone (*'risk'*) sont inscrits au sein de certains des cadres législatifs fédéraux susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du *Défi à l'Industrie*. Le sens que recouvre l'utilisation du terme varie toutefois de façon importante entre ces textes légaux, et ce, particulièrement dans la version anglaise (cf. tableau 11). À titre d'exemple, le concept francophone de « risque » est notamment utilisé, dans l'un des ces textes de loi, comme synonyme générique de préjudice (« injury »).

Tableau 11. Occurrences du terme « risque » dans les principaux cadres législatifs relatifs au Défi

Cadre législatif	Version française (<i>'risque'</i>)	Version anglaise (<i>'risk'</i>)
<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> <i>Canadian Environmental Protection Act 1999</i>	48 occurrences (dont 5 dans la Partie 5, relative aux substances toxiques) (p. ex. risques de dommages; risque de présence de substances toxiques; risque de dommage grave)	29 occurrences (principalement en lien avec <i>'environmental or health risks'</i>)(dont 4 dans la Partie 5)
<i>Loi sur les aliments et drogues (1985a)</i> <i>Food and Drugs Act</i>	2 occurrences, désignant la prévention des risques pour la santé des personnes	1 occurrence (la version anglaise de l'autre occurrence en français est désignée par <i>'injury'</i>)
<i>Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation (2010)</i> <i>Canada Consumer Product Safety Act</i>	2 occurrences, en lien avec la définition de danger pour la santé ou la sécurité humaine (« risque déraisonnable ») et avec le risque posé par une infraction à la loi.	1 occurrence (la version anglaise de <i>'risque déraisonnable'</i> est traduite par <i>'unreasonable hazard'</i>)
<i>Loi sur les pêches (1985c)</i> <i>Canadian Fisheries Act</i>	10 occurrences, principalement comme verbe	Aucune occurrence (la version anglaise des occurrences françaises est traduite par <i>'may'</i>)
<i>Loi sur les produits dangereux (1985d)</i> <i>Hazardous Products Act</i>	Aucune occurrence	3 occurrences (<i>'deal with significant risk'</i>)

En articulant l'intervention gouvernementale en matière de contrôle et de prévention des rejets en fonction des *propriétés* d'une substance, incluant sa toxicité intrinsèque, ainsi que des *conditions d'exposition* de la population et de pénétration dans l'environnement (eau, air, sol), la LCPE 1999 fait écho aux deux principales variables du concept de risque (propriétés, exposition).

Néanmoins, *aucun* des textes de loi examinés ne propose une *définition* claire du concept de risque, ni d'une approche basée sur le risque. Ce flou terminologique s'est reflété dans le *Défi*,

où ni le concept de risque, ni une approche basée sur le risque n'ont été explicitement définis.

Deux ans *après* la complétion du *Défi*, un glossaire a été publié sur le portail web du PGPC. Celui-ci établit que « le risque que présente une substance chimique est fonction de ses *propriétés* dangereuses et de la *nature de l'exposition* des personnes ou de l'environnement à une telle substance. Les propriétés dangereuses pour les personnes ou l'environnement et le type d'exposition sont établis au moyen d'une évaluation scientifique ou 'évaluation des risques' » (Canada, 2013e).

Dans la mesure où le risque constitue un concept sous-tendant une partie importante de l'action publique relative à la santé et à l'environnement, une telle absence de définition peut surprendre. Cela appelle à effectuer le même exercice par rapport au discours qui inscrit le risque au sein de systèmes organisationnels structurant des attentes en matière de décision et d'action (Power, 2007), c'est-à-dire le discours de gestion des risques.

6.1.2. Gestion des risques

On l'a vu précédemment (cf. figure 1), la gestion des risques est généralement comprise comme l'étape du choix de politiques publiques en réponse à une évaluation des risques associés à une substance donnée. Il importait d'examiner quelle en était la conception spécifique, au-delà de cette conception générique, dans la mise en œuvre du *Défi*.

L'examen des principaux textes de loi fédéraux relatifs à la gestion des substances toxiques suggère que la gestion des risques n'y constitue *pas* non plus un concept substantialisé (cf. tableau 12), et ce, même au sein des cadres législatifs qui comptent plusieurs occurrences du terme « risque ». *Aucune* définition spécifique de la gestion des risques n'y est sous-tendue.

La seule mention recensée de la gestion des risques se trouve dans le *préambule* de la LCPE 1999. La gestion des risques y est évoquée comme un moyen de mitigation des menaces à la diversité biologique, conjointement notamment avec la prévention de la pollution et la réglementation. Pareille énumération suggère que la gestion des risques, la prévention de la pollution et la réglementation sont des cadres d'action publique distincts. Un préambule ne

constitue toutefois que l'« exposé des motifs » d'un texte législatif (Canada, 1985e : art.13), et n'a pas nécessairement force de loi.

Tableau 12. Occurrences de l'expression « gestion des risques » dans les principaux cadres législatifs relatifs au Défi

	Version française (' <i>gestion des risques</i> ')	Version anglaise (' <i>risk management</i> ')
<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> <i>Canadian Environmental Protection Act 1999</i>	(Préambule) [Attendu que le Gouvernement du Canada] « s'efforcera d'éliminer les menaces à la diversité biologique au moyen de la prévention de la pollution, de la réglementation et de la <i>gestion des risques</i> d'effets nocifs de l'utilisation et du rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets et de la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulables ».	(Préambule) « the Government of Canada will endeavour to remove threats to biological diversity through pollution prevention, the control and management of the risk of any adverse effects of the use and release of toxic substances, pollutants and wastes, and the virtual elimination of persistent and bioaccumulative toxic substances »
<i>Loi sur les aliments et drogues (1985a)</i> <i>Food and Drugs Act</i>	Aucune occurrence	Aucune occurrence
<i>Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation (2010)</i> <i>Canada Consumer Product Safety Act</i>	Aucune occurrence	Aucune occurrence
<i>Loi sur les produits antiparasitaires (2002)</i> <i>Pest Control Products Act</i>	Aucune occurrence	Aucune occurrence
<i>Loi sur les pêches (1985c)</i> <i>Canadian Fisheries Act</i>	Aucune occurrence	Aucune occurrence
<i>Loi sur les produits dangereux (1985d)</i> <i>Hazardous Products Act</i>	Aucune occurrence	Aucune occurrence

Dans le cadre spécifique du PGPC et du *Défi*, plus spécifiquement, la gestion des risques a également été l'objet d'efforts de définition limités.

L'approche de gestion des risques était absente du discours *politique* relatif à ces initiatives. Le communiqué de presse émis par le bureau du Premier ministre lors de l'annonce du PGPC et du *Défi*, en décembre 2006, ne faisait en effet pas mention de la *gestion des risques* comme approche privilégiée pour la gestion des substances toxiques (Canada, 2006a).

La gestion des risques a toutefois été inscrite dans un certain discours législatif spécifique au PGPC et au *Défi*, l'*Avis d'intention* publié à cet effet dans la *Gazette du Canada* (Canada,

2006b) ayant identifié la gestion des risques comme le principal cadre de l'intervention gouvernementale anticipée. Cette approche y était présentée comme étant distincte des stratégies de « bonne gestion des produits » et de quasi-élimination:

« Les ministres appliqueront une série de mesures afin de mieux protéger la santé de la population ainsi que l'environnement des effets possibles d'une exposition à ces substances. Ces mesures [...] définiront les meilleures pratiques industrielles, de manière à *baliser la gestion des risques, la bonne gestion des produits et la quasi-élimination*; [...]. ce faisant, les ministres prendront des décisions réglementaires qui donnent lieu à des interventions en temps opportun de gestion des risques visant à minimiser les risques d'effets nocifs pour la santé de nature grave ou irréversible, attribuables aux substances susmentionnées » (Canada, 2006b : 4110).

La nature et les contours de la gestion des risques n'ont toutefois été ni définis, ni développés dans cet *Avis d'intention* (Canada, 2006b).

À la lumière de ces éléments, le risque et la gestion des risques n'ont pas été des approches ancrées dans un discours politique ou dans le cadre législatif. Ces concepts se sont dès lors plutôt inscrits au sein d'une *approche principalement administrative de mise en œuvre des politiques publiques* associée au choix de mesures de contrôle et de prévention. Le cadre administratif proposant la définition la plus explicite de la gestion des risques est la *Politique de gestion des substances toxiques* (1995) d'Environnement Canada, qui « fournit une orientation aux décideurs et établit un cadre scientifique de gestion » (Canada, 1995 : 1) en matière de substances toxiques :

« La gestion des risques consiste à *choisir et à mettre en œuvre des mesures de gestion à l'égard d'un risque évalué, en considérant un large éventail de facteurs juridiques, économiques et sociaux* » (Canada, 1995 : 7).

La littérature gouvernementale produite dans le cadre du *Défi à l'Industrie* (audits, rapports d'activités, etc.) mentionnait extensivement la gestion des risques comme *approche centrale du choix d'instruments d'action publique*. Seules deux définitions substantielles en ont toutefois été recensées dans le contexte spécifique de cette initiative (cf. tableau 13).

Tableau 13. Définitions de la gestion des risques recensées dans le contexte du Défi

Nature du document	Définition	Source
<i>Document administratif de nature évaluative</i>	« Élaboration de stratégies d’atténuation ou d’élimination des risques et d’outils de contrôle pour les substances à ajouter à l’Annexe 1 de la LCPE 1999 ou pouvant faire l’objet d’une élimination virtuelle » (p. iv).	Rapport d’audit horizontal du PGPC (Canada, 2011a)
<i>Document administratif de nature communicationnelle (diapositives de présentation)</i>	Approche systématique et cyclique de détermination de l’action publique, notamment par le biais d’une priorisation, d’une action et d’une communication méthodique par rapport aux menaces potentielles.	Présentation du PGPC à des parties prenantes (<i>‘stakeholders’</i>) du secteur industriel ⁷⁰ (Canada, 2013f)

Ces deux *définitions institutionnelles* présentent un certain paradoxe. D’une part, les objectifs, niveaux de précision et concepts qu’elles recoupent varient sensiblement entre les deux propositions. D’autre part, la spécificité de telles définitions par rapport à toute approche conventionnelle de politiques publiques, qui implique nécessairement par exemple une priorisation stratégique, n’apparaît pas clairement. Les instruments de gestion des risques et mesures de prévention ou de contrôle sont mis de l’avant comme étant discursivement équivalents (*‘that’s what we mean’*)(James, Cadre/Santé Canada).

Deux ans après la complétion de l’initiative du *Défi*, une conceptualisation plus détaillée de la gestion des risques comme approche centrale du PGPC a été publiée sur la plate-forme fédérale en ligne relative à la gestion des substances chimiques. La gestion des risques y est décrite comme un *processus visant à contrôler et à prévenir les conditions problématiques d’exposition à certaines substances chimiques* susceptibles d’entraîner des effets dommageables sur la santé des Canadiens et sur leur environnement, *par le biais de la sélection d’outils de politiques réglementaires et volontaires appropriés au sein des cadres législatifs pertinents, et sur la base de considérations environnementales, économiques et sociales relativement discrètes* (Canada, 2013e ; 2013g).

⁷⁰ Cette communication s’inscrivait dans le cadre d’un atelier explicatif sur les fondements du PGPC, présenté dans le cadre d’une conférence annuelle de l’industrie (*‘ICG CEPA Update Conference’*).

En dépit de cet effort de définition, un certain flou persiste dans la conceptualisation de ce que constitue une approche décisionnelle de gestion des risques. Certains décalages interprétatifs existent notamment entre les différentes unités spécialisées d'un *même ministère fédéral* :

« I do risk management for substances, I don't do risk management for products, for food, for pesticides, for cosmetics. I have a team of colleagues, and I am a member of that team, who all do that, and they may answer [a question on delivering risk management] in similar or different ways. So if you ask [directors and directors-general of different programs within the same department], they may all say something different » (James, Cadre/Santé Canada).

À la lumière de ce qui précède, la gestion des risques se dessine principalement comme une *approche informelle de politiques qui met en relief la nécessaire priorisation de l'action publique dans un contexte de ressources gouvernementales limitées*, dont les dimensions opératoires au moment du choix de politiques ne sont toutefois pas explicitées.

La section suivante de ce chapitre vise à substantier ce que recouvre le discours de gestion des risques en contexte réglementaire, à partir d'un survol descriptif des principales étapes du processus de sélection d'instruments d'action publique pour trois substances-clés du *Défi* (cf. section 4.1.3.).

6.2. De l'objectivation scientifique à l'instrumentation de l'action publique : Un examen descriptif

Cette section présente le cœur de l'effort de production de données dans le cadre de cette thèse, c'est-à-dire une description séquentielle des principaux jalons du processus de sélection d'instruments de gestion des risques dans le cadre du *Défi*, de l'évaluation préalable des risques à la mise en œuvre de l'instrument choisi⁷¹. Pour chacune des phases présentées, une attention particulière sera donnée à la portée opératoire, ou non, du cadre discursif de gestion des risques ainsi qu'aux contours de la délégation politico-administrative dans le processus de choix d'instruments.

⁷¹ Au-delà du schéma théorique linéaire du processus, le caractère souvent itératif de certains de ses aspects ne doit néanmoins pas être perdu de vue, et sera souligné lorsque documenté.

6.2.1. Évaluation préalable des risques : Incertitude et fardeau de la preuve

La science est une composante majeure du cadrage des problèmes publics et de la négociation de la légitimité de l'action gouvernementale, notamment dans un contexte de risque sanitaire et environnemental. Le *Défi à l'Industrie* constituait une initiative de politiques à forte dimension scientifique ('*science-based*'), comme en témoigne notamment le processus de catégorisation et de priorisation à l'origine du choix des 193 substances ciblées (cf. section 2.2.2.). Cet effort d'objectivation scientifique a consensuellement été caractérisé, par diverses parties prenantes, comme une force centrale du PGPC. Le discours des divers acteurs internes et externes au processus s'est par ailleurs fortement articulé autour de cette dimension scientifique, que ce soit en lien avec le détail des données disponibles ou avec l'application de principes généraux d'interprétation tels que la méthode du poids de la preuve.

L'évaluation des risques ('*risk assessment*') est un processus généralement considéré comme faisant partie intégrante du processus d'analyse du risque (cf. figure 3), et dont l'objectif est « d'établir de l'information concernant les niveaux acceptables d'un risque et/ou les niveaux acceptables de risque pour un individu, un groupe, une société ou pour l'environnement »⁷² (*Society for Risk Analysis*, 2003 : 29-30).

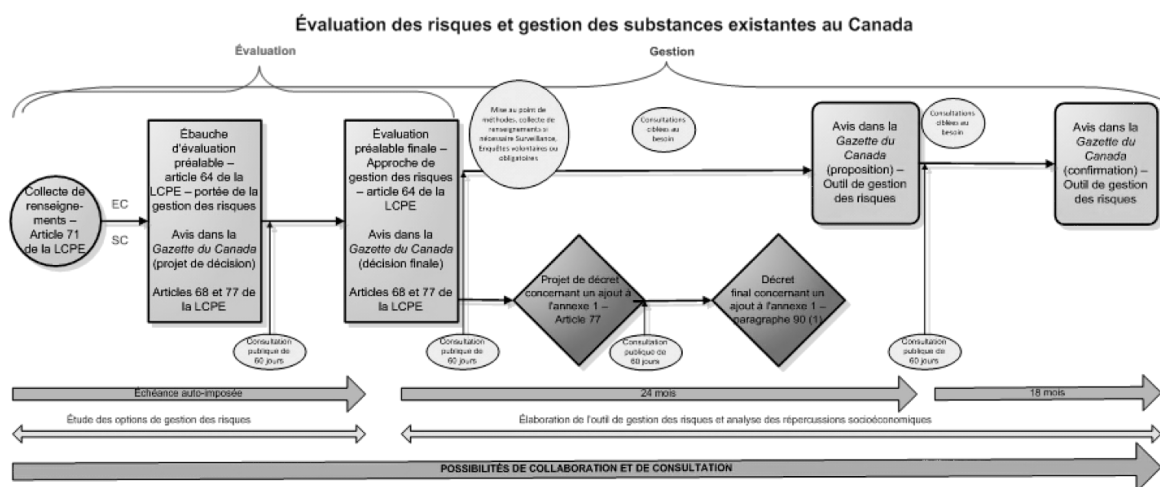
Un panel consultatif a été créé en vue d'exercer une fonction de conseil sur l'application de la méthode du poids de la preuve et du principe de précaution dans l'évaluation préalable des substances prioritaires du Défi. Le *Groupe Consultatif du Défi* (*Challenge Advisory Panel*), qui s'est rencontré une douzaine de fois entre 2008 et 2010 afin de répondre à des questions soulevées par les Ministères responsables, réunissait ainsi un ensemble d'experts réputés indépendants, provenant de milieux principalement académiques, détenant un ensemble complémentaire de spécialisations pertinentes (p.ex. effets environnementaux et sanitaires des substances toxiques, principe de précaution, politiques publiques sectorielles, etc.). Les principales conversations normatives sur les modalités d'interprétation des principes

⁷² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The process of establishing information regarding acceptable levels of a risk and/or levels of risk for an individual, group, society, or the environment* » (*Society for Risk Analysis*, 2003 : 29-30).

décisionnels à l'interface entre science et décision publique ont principalement été cantonnées à cet espace, dont les comptes-rendus des principaux points de discussion ont toutefois été publiés en ligne.

À première vue, l'évaluation scientifique des risques apparaît secondaire à la présente recherche, dont les objectifs appellent plutôt l'examen du processus de sélection d'instruments de politiques à partir du moment où une substance est catégorisée comme étant toxique en vertu de la LCPE 1999, soit à l'issue de l'évaluation. Or, la schématisation de la gestion des substances existantes produite dans le cadre du Défi et du PGPC désigne l'évaluation comme en constituant la première phase (cf. figure 3). Il importait ainsi d'inclure brièvement cette phase dans l'analyse⁷³.

Figure 3. Schématisation gouvernementale du processus d'évaluation et de gestion des substances existantes au Canada



Source : Environnement Canada/Santé Canada, 2014b : 10)

La LCPE 1999 (art. 74) prévoit qu'une fois l'exercice de catégorisation complété (1999-2006) pour les substances inscrites sur la *Liste intérieure des substances* (LIS) (cf. figure 2 ; section 2.2.2), les ministres sont responsables d'effectuer une évaluation préalable afin d'en déterminer

⁷³ Des travaux antérieurs se sont spécifiquement intéressés à la composante de l'évaluation scientifique dans le PGPC (p. ex. Edge, 2012; Edge et Eyles, 2013; 2014; Scott, 2009; Trudeau et al., 2010).

la toxicité. L'amorce de la cascade d'évaluations des lots du *Défi* a ainsi coïncidé avec cette disposition légale, qui a pour prémisse l'existence de risques pouvant être identifiés et mesurés objectivement par des experts scientifiques (Miller 2009 *In* Maguire et Hardy, 2013). Sur le plan épistémologique, cette prémisse repose sur une rationalité et sur des méthodes (modélisation, calculs de probabilités, etc.) essentiellement positivistes (Edge, 2012), indissociables notamment des paradigmes de la science médicale et de l'ingénierie (Maguire et Hardy, 2013). Les débats dans ce champ tournent par exemple autour de l'adéquation des estimations du risque et de la validité des méthodes et des modèles scientifiques utilisés (Lupton, 1999).

En vertu de l'article 76 (1) de la LCPE 1999, l'évaluation préalable des substances chimiques repose sur la *méthode du poids de la preuve* ('*weight of evidence*'), qui consiste en une évaluation, pondérée « selon le caractère convaincant de nombreux facteurs » (Canada, s.d. : 18) (p. ex. nombre et qualité des études disponibles), de l'ensemble des sources de données sur les risques associés à une substance spécifique, en tenant compte du niveau global d'incertitude scientifique. Dans le cadre du *Défi*, ces informations scientifiques provenaient principalement d'évaluations basées sur le poids de la preuve produites par d'autres organisations publiques et privées. Cette méthode n'est pas spécifiquement définie dans la LCPE 1999, mais serait décrite au sein de certains documents internes d'orientation (p. ex. Canada, 2007c ; s.d.) auxquels il n'a toutefois pas été possible d'avoir accès. Dans le contexte de l'évaluation écologique des risques par Environnement Canada, par exemple, la méthode du poids de la preuve a une relation directe avec la *gestion des incertitudes* :

« L'utilisation de toutes les preuves disponibles permet de *mieux caractériser les incertitudes* et peut contribuer à réduire les incertitudes globales liées aux décisions. Plutôt que d'avoir confiance en une seule méthode d'évaluation écologique, on examine des éléments d'information distincts qu'on regroupe logiquement et dont on se sert pour tirer des conclusions » (Canada, 2007c : 74 *in* Trudeau et al., 2010 : 32)

Santé Canada n'utilise pas de définition formelle du poids de la preuve ('*weight of evidence*') (Robert, Gestionnaire du risque/Santé Canada).

L'objectif central de l'évaluation préalable était, dans le cadre du *Défi*, de déterminer si une substance était « toxique » en vertu des critères de l'article 64 de la LCPE 1999, qui prévoit qu'

« est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à : a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique; b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie; c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines » (Canada, 1999 : art. 64).

L'*exposition* aux dangers identifiés constitue une dimension significative de cette définition légale de la toxicité basée sur le risque ('*risk-based*'), à la différence par exemple d'une approche s'appuyant exclusivement sur le danger intrinsèque de la substance ('*hazard-based*') (Trudeau et al., 2010).

La phase d'évaluation préalable du risque comprenait principalement la collecte de renseignements (art. 71) et la publication d'une évaluation préalable, puis finale, dans la *Gazette du Canada* (art. 68 et 77)⁷⁴.

Collecte de renseignements

Dans le cadre du *Défi*, la phase d'évaluation a été qualifiée de préalable parce qu'elle n'a pas reposé sur des données primaires, c'est-à-dire sur des données toxicologiques et écotoxicologiques de première main. L'évaluation préalable s'appuie plutôt sur l'utilisation de données secondaires issues de rapports de synthèse, de recherche documentaire, de rapports externes sur les propriétés, utilisations et dangers d'une substance donnée, ainsi que sur des informations relatives aux sources d'expositions non-professionnelles et occupationnelles de la population générale à une substance donnée (Canada, 2008a). Les données recensées et analysées étaient relatives tant aux propriétés, sources et utilisations de la substance qu'à ses effets nocifs potentiels sur la santé humaine et l'environnement.

Inversion partielle du fardeau de la preuve

Toute démarche d'évaluation, et incidemment de gestion, des risques s'inscrit dans un rapport

⁷⁴ Voir Trudeau et al. (2010) pour une discussion plus extensive des différentes dispositions de la LCPE 1999 relatives au processus d'évaluation des risques des substances existantes.

constitutif spécifique entre gouvernement et industrie, l'évaluation préalable impliquant une certaine dépendance gouvernementale envers les données techniques et scientifiques d'origine industrielle. La réglementation des substances nouvelles et existantes a été historiquement traversée par de vifs débats sur la répartition, entre le gouvernement et l'industrie, du fardeau de la preuve scientifique à produire pour établir les modalités acceptables de la production et de l'utilisation de substances potentiellement problématiques. L'une des particularités du *Défi* était l'*inversion au moins partielle du fardeau de la preuve*, basée sur une prédisposition explicite du gouvernement à considérer ces substances comme toxiques et à adopter des mesures de prévention et/ou de contrôle pour les substances catégorisées comme toxiques sur la base des données en sa possession (cf. section 4.1.2.)⁷⁵.

Cette particularité s'est articulée autour de l'utilisation systématique, jusque-là exceptionnelle (Scott, 2009), de l'article 71 (alinéas a et b) de la LCPE 1999, qui autorise le ministre à *obliger* des acteurs de l'industrie à fournir des renseignements précis relatifs à leurs *activités* en lien avec une certaine substance⁷⁶. Au moment de la publication des différents lots du *Défi*, l'industrie a ainsi été invitée à fournir de l'information technique obligatoire et facultative sur ces substances, notamment sur les quantités importées, manufacturées et/ou utilisées, ainsi que sur les utilisations spécifiques qu'elle en faisait.

Une étude antérieure (Edge, 2012) a mis en relief que ce fardeau de la preuve a, dans le cadre du *Défi*, été imparti à l'industrie suivant une *géométrie variable*, selon notamment le degré plus ou moins important de risque présenté par la substance (ibid.). Le fardeau de la preuve a parfois principalement été assumé par les instances réglementaires elles-mêmes, sur la base d'un certain contrat social :

« *When it comes to existing substances, if it's high risk, industry is to give me the data they have, and if they don't give me anything better than I have right now, I am going to declare it toxic, it's reverse onus. On some of the lower risk substances we have basically said 'we will continue to*

⁷⁵ Voir notamment Briand (2010) pour un examen plus approfondi du renversement du fardeau de la preuve dans le cadre du PGPC, en lien notamment avec l'application du principe de précaution et dans une perspective comparative avec le programme européen *Enregistrement, Évaluation, Autorisation et Restriction des Produits Chimiques* (REACH).

⁷⁶ L'alinéa (1) (c) de l'article 71 autorise par ailleurs les ministres responsables à obliger des industries qui importent ou fabriquent une substance soupçonnée ou reconnue comme toxique à *effectuer des essais*, toxicologiques ou autres, et à en communiquer les résultats aux autorités gouvernementales.

honour the past', what I call social contract with industry, where government bears the burden of proof on existing substances. We've balanced it a bit » (Régulateur gouvernemental, *In* Edge, 2012 : 95).

Si les requêtes en vertu de l'article 71 mettaient en action un « *principe de la responsabilité de l'industrie* dans la démonstration de l'innocuité des substances » (Trudeau et al., 2010 : 40), elles fournissaient parallèlement à l'industrie une opportunité de contester les renseignements en possession des régulateurs ou l'interprétation qui en était faite (Edge, 2012). La possibilité de mise au défi (*'challenge'*) en lien avec la mobilisation d'informations scientifiques était de ce fait, en quelque sorte, bidirectionnelle entre les instances gouvernementales et les acteurs régulés ou potentiellement régulés.

Explicitation des zones d'incertitude

La gestion des risques constitue une gestion de l'incertitude, particulièrement dans un contexte global marqué par l'absence de balises universelles sur la nature et le type d'informations nécessaires pour conclure à la toxicité d'une substance, ainsi que par l'inexistence de règles du pouce (*'rules of thumb'*) pour déterminer le degré de coercition adéquat des mesures d'action publique. L'une des particularités du *Défi* était la transparence des autorités règlementaires concernant la nature des informations à leur disposition en vue de l'évaluation préalable, notamment leur explicitation des zones d'incertitude techniques et scientifiques relatives à une substance donnée (cf. section 4.1.2.).

Les évaluations préalables du BPA, du sulfate de diéthyle et du BNST contenaient ainsi des sections spécifiques relatives aux incertitudes scientifiques dans les évaluations de risques pour la santé et/ou l'environnement. Ces zones d'incertitude étaient de nature différente pour chacune des trois substances étudiées.

Tableau 14. Principales zones d'incertitude explicitées dans l'évaluation préalable des substances à l'étude

Substance	Exemples d'incertitudes
<i>BNST (Canada, 2009c)</i>	• Limites de la modélisation relative à la persistance/bioaccumulation ; • Flous relatifs au point de la courbe dose-effet auquel certains effets indésirables se manifestent chez des rongeurs; • Validité de l'utilisation d'échantillons d'urine pour l'estimation de l'exposition journalière

BPA⁷⁷ (Canada, 2008a)	• Effets sur le développement neurologique et le comportement des rongeurs; • Sources de rejet et quantités rejetées dans l'environnement; • Présence, potentiel d'accumulation et effets dans le biote; • Estimation de l'exposition attribuable à l'emploi de contenants réutilisables en polycarbonate; • Estimation de l'exposition des jeunes enfants attribuable à la consommation de lait maternel; • Teneurs résiduelles en BPA des polymères utilisés dans la fabrication de produits de consommation; • Hypothèses utilisées dans le calcul de l'exposition de la population attribuable à l'utilisation de produits contenant des polymères; • Estimation de l'absorption de BPA par la consommation de poissons et d'aliments frais; • Qualité de la base de données relative aux effets sur la reproduction et le développement aux doses inférieures à la Dose sans effet nocif observé (DSENO) établie ; • Différences inter-espèces (rongeurs-humains) relatives à la toxicocinétique et au métabolisme; • Différences intra-espèces (p. ex. vulnérabilité des femelles gravides, fœtus et nouveaux nés) ; • Périodes critiques de vulnérabilité durant le développement <i>in utero</i> et postnatal (p.ex. effets ultérieurs à long terme).
Sulfate de diéthyle (Canada, 2009d)	• Utilisation de certains modèles; • Lacunes dans les données disponibles; • Mode d'induction des effets; • Nature exacte de l'exposition globale.

On le verra dans les sections suivantes, ces zones d'incertitude et les microdécisions prises afin de les stabiliser ont été invisibilisées dans les artefacts gouvernementaux publiés subséquemment dans le processus de gestion des risques, faisant ainsi écho au *travail de production de l'objectivité* de toute phase d'évaluation des risques (Porter, 1996).

Pour chaque substance, la publication de l'évaluation préalable a été suivie d'une période de consultation de soixante jours, au cours de laquelle les parties prenantes et le public ont pu soumettre leurs commentaires (cf. figure 3). Une évaluation préalable finale a subséquemment été produite et publiée dans la *Gazette du Canada* (art. 68 et 77).

6.2.2. Décision de catégorisation comme toxique

Au moment de la conceptualisation de l'initiative du *Défi à l'Industrie*, les régulateurs s'attendaient à ce qu'entre la moitié et les trois quarts des 193 substances hautement prioritaires évaluées dans le cadre du *Défi* rencontrent les critères de toxicité de l'article 64 de la LCPE 1999 (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada ; James, Cadre/Santé

⁷⁷ Voir Edge (2012) et Edge et Eyles (2013; 2014) pour une analyse élargie des dimensions d'évaluation des risques en lien avec le BPA.

Canada). À l'issue de l'évaluation préalable, et à la lumière des données disponibles, seules soixante-deux (62) des 193 substances (32 %) se sont toutefois avérées toxiques au sens de la LCPE 1999.

Le BPA, le BNST et le sulfate de diéthyle ont été catégorisés comme toxiques en vertu de combinaisons de critères distincts.

Tableau 15. Critères de catégorisation comme "toxique" des substances à l'étude

Substance	« Est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à : »			Satisfaction des critères de persistance et de bioaccumulation
	a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique;	b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;	c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines.	
<i>Bisphénol A</i>	✓	-	✓	✓ (Persistance)
<i>BNST</i>	✓	-	-	✓
<i>Sulfate de Diéthyle</i>	-	-	✓	-

Source : Canada 2008a ; 2009c ; 2009d.

La reconnaissance, en conclusion de l'évaluation préalable, d'une substance comme étant toxique en vertu de l'article 64 de la LCPE 1999, a constitué un *moment-clé* du processus de gestion des risques du *Défi*. L'analyse suggère en effet qu'elle a catalysé diverses formes d'action, dont il importe d'examiner les trois principales implications.

La première implication est d'ordre *légal*. En vertu de la LCPE 1999, les ministres responsables sont tenus de prendre certaines mesures « s'ils sont convaincus, en se fondant sur l'évaluation préalable » (art. 77(3)) que certains critères de l'article 64 sont satisfaits et que la présence de la substance dans l'environnement est d'origine principalement anthropique.

La seconde implication de la reconnaissance de la toxicité d'une substance est de nature *symbolique* et, conséquemment, *sociopolitique*. Ce moment étant à la fois susceptible de *générer de l'incertitude sociale* et d'appeler une décision plus complexe et incidemment plus politisée (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada), particulièrement au vu des incertitudes explicitées, il a constitué un moment de plus grande implication de la part des cadres supérieurs (*'senior management'*) et des ministres (ibid.). La perception et la

compréhension, par le *ministre responsable*, de la nature intrinsèquement complexe de la démarche scientifique a façonné la réponse gouvernementale à ce moment du processus décisionnel (ibid.). Les *hauts fonctionnaires*, selon leur degré d'implication au vu notamment de leur intérêt pour ces questions, ont eu accès à une perspective élargie sur les risques de la substance et sur le profil de l'industrie concernée, incluant les antécédents de cette dernière en matière de conformité (*'track record of compliance'*) (ibid.).

La troisième implication de la catégorisation d'une substance comme toxique est d'ordre *économique*. L'ajout d'une substance chimique donnée à l'un des douze lots (*'batches'*) du *Défi* puis, plus encore, sa catégorisation comme toxique en vertu de la LCPE 1999 suite à l'évaluation préalable, ont généré au moins deux formes d'*incertitudes de marché* pour les industries concernées. D'une part, ces jalons ont ouvert la possibilité de nouvelles interventions réglementaires contraignant ou interdisant les activités industrielles relatives à ces substances. D'autre part, sur le plan symbolique, ces moments ont contribué à une *relative stigmatisation de la substance*. La gestion de la réputation, au cœur de l'activité économique et financière contemporaine, est particulièrement délicate dans le cas de la régulation de nature sanitaire et environnementale, qui touche à des valeurs sociales centrales et incidemment sensibles sur le plan de la perception (cf. section 7.1.2).

Les organisations privées impliquées dans la production, l'utilisation et la commercialisation industrielles des substances concernées ont mobilisé diverses stratégies pour *mitiger* ces incertitudes associées à la reconnaissance d'une substance comme toxique. Deux stratégies peuvent être identifiées.

D'une part, l'initiation de *consultations informelles* avec certains acteurs au sein des instances réglementaires impliquées est une stratégie fréquente (Robert, Gestionnaire du risque/Santé Canada). Le cas des composés de chrome hexavalent, dont la toxicité est notamment associée à leur cancérogénicité, a été évoqué en entretien par un gestionnaire de Santé Canada. Des utilisateurs industriels de ces substances *qui n'étaient a priori pas visés par les mesures de gestion du risque prévues* ont souhaité être rassurés par rapport aux suites données à la catégorisation de ces composés comme étant toxiques :

« they wanted to meet with us, they wanted to talk to us, then it's a matter of us explaining, 'no, the substance is toxic, we're managing over here, you're okay', [...] a lot of times they don't quite understand the process, you know, we identify who we're gonna risk manage and they say 'they've done that and then they're gonna come after us and this is gonna impact our business' and they get called [by suppliers or clients saying] 'Health Canada declared this substance toxic and you're buying from us, does that mean you're not gonna buy anymore?' or 'we're not gonna sell you anymore', so that kind of consultation goes on all the time » (Robert, Gestionnaire/Santé Canada).

D'autre part, la conclusion de toxicité a incité certaines entreprises à *initier, sur une base volontaire, des actions de réduction des risques* mis à jour :

« a business that learns that it's bad, they'll get out of it. As long as it's predictable and they know they're given enough leap time then they can just stop using it. So (silence) it's only when the science is really questionable [...] that you get a lot of resistance. Otherwise, the debate is mostly about timelines, how long do we get so we can find an alternative » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

« But if it's no question, the stuff's bad, as I said, you couldn't run a company in Canada and (hesitating) keep your head up (laugh) and use a substance that causes cancer or something like that, there's a big gray area where the science is a little unclear, and that's a bit fuzzier » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Edge (2012) a rapporté que le *Conseil canadien des distributeurs en alimentation* (dissolu en 2011) avait ainsi initié une démarche volontaire de retrait des tablettes, dans un délai de deux ans après l'amorce du *Défi*, de tout produit contenant l'une des 193 substances ciblées par cette initiative et ce, qu'elles aient été catégorisées ou non comme toxiques⁷⁸. En avril 2008, le jour même de l'annonce gouvernementale de la conclusion de l'évaluation préalable du BPA, le *Conseil* annonçait le retrait volontaire des biberons de polycarbonate contenant cette substance. La pression ainsi exercée sur les manufacturiers par ce consortium de détaillants aurait joué un rôle potentiellement plus significatif dans la réduction de l'utilisation des substances problématiques que les mesures formelles de gestion des risques mises en œuvre dans le cadre du *Défi*:

« And I like to say those guys did more with that threat than I could ever do with a regulation...

⁷⁸ La présence massive sur les tablettes des supermarchés, encore à ce jour, d'emballages contenant du BPA (p. ex. boîtes de conserve) suggère que cette intention ne s'est pas encore pleinement matérialisée.

When we catch our breath I'd like to look at what the savings were to the government by those guys being proactive and good corporate stewards. And that to me is the success of the CMP » (Régulateur gouvernemental, *In Edge*, 2012 : 102).

Le cas de la catégorisation comme toxique du bisphénol A permet d'illustrer ces dynamiques. Dans le cadre du *Défi*, les conclusions des évaluations préalables ont généralement eu peu d'échos dans la sphère publique, à l'extérieur d'un réseau restreint d'acteurs directement impliqués notamment dans la fabrication, l'importation et l'utilisation d'une substance donnée. Exceptionnellement, et en raison d'un ensemble de facteurs faisant de cette substance un cas singulier (cf. section 4.1.3.), la publication de l'évaluation préalable finale qui identifiait le BPA comme une substance toxique en vertu de la LCPE 1999 (Canada, 2008a) et envisageant, du même souffle, l'interdiction des biberons de polycarbonate contenant cette substance a déclenché un important processus de retrait volontaire (*'phase out'*) de ces produits par les principaux fabricants et distributeurs⁷⁹. L'ampleur de cette autorégulation a été telle qu'au moment de l'analyse, puis de l'adoption d'une réglementation interdisant les biberons de polycarbonate, ces produits avaient pratiquement disparu du marché canadien (Canada, 2010b).

L'un des facteurs explicatifs du déploiement d'initiatives volontaires de la part de l'industrie est le délai important, jusqu'à vingt-quatre mois, entre la publication des conclusions de l'évaluation préalable et la publication d'instrument(s) proposé(s) de gestion des risques. Cette période génératrice d'incertitudes de marché a incité les acteurs potentiellement régulés à mitiger préventivement le risque réputationnel associé à leurs activités par le truchement d'initiatives volontaires. Dans la mesure où, on le verra, les instruments de prévention et de contrôle ultimement sélectionnés dans le cadre du *Défi* ont été de nature principalement non réglementaire (cf. tableau 3), la reconnaissance des substances évaluées comme toxiques apparaît ainsi comme ayant constitué un instrument de gestion des risques *potentiellement plus significatif que les autres instruments formels qui en découlent* et, incidemment, comme l'un des principaux moteurs de réduction de l'exposition des environnements et de la population aux substances problématiques.

⁷⁹ Plusieurs travaux se sont déjà intéressés aux dynamiques sociopolitiques ayant sous-tendu la catégorisation du BPA comme toxique (p. ex. Kiss, 2013; 2015; Maguire et Hardy, 2013; Scott, 2009; Smith et Lourie, 2010), notamment à partir d'une discussion de l'interface entre la science et la décision politique (p.ex. Edge, 2012; Edge et Eyles, 2013).

Les étapes ultérieures de la gestion des risques constituent la traduction des conclusions scientifiques de l'évaluation préalable (p. ex. propriétés de la substance, nature de l'exposition, etc.) en décisions de politiques publiques ayant une résonance économique, sociale et politique. Dans le cadre du *Défi*, la construction d'objectifs environnementaux, sanitaires et de gestion des risques a été un moment-clé de ce *travail-frontière* ('*boundary work*') de traduction.

6.2.3. Construction d'un objectif environnemental et/ou sanitaire et d'un objectif de gestion des risques

Tant les approches séquentielles fondatrices de l'analyse des politiques publiques (p. ex. Jones ; 1984; Lasswell, 1956) que les cadres gouvernementaux récents de sélection d'instruments de politiques (p.ex. Canada, 2007a) placent la sélection d'un objectif d'action publique au cœur du processus décisionnel, à la suite de l'identification du problème de politiques.

Le principal cadre fédéral canadien relatif au choix d'instruments de politique (Canada, 2007a), en vigueur durant la majorité de la période du *Défi*, articule au moins partiellement cette identification des objectifs d'action publique autour d'un discours du risque. Le document établit un lien entre les buts stratégiques de l'action publique, qui constituent « les résultats souhaités par une *gestion des risques* acceptables aux yeux du public » (Canada, 2007a : 14), et les résultats concrets d'une politique. Ce cadre rend également explicite la prise en compte des *risques*, coûts et avantages au moment de la sélection de buts et de résultats d'une politique, notamment sur la base d'un autre artefact interne formalisant cet arbitrage, soit le *Guide canadien d'analyse coûts-avantages* (Canada, 2007d).

Dans le cadre du *Défi*, l'identification d'un objectif environnemental et/ou sanitaire *et* le choix d'un objectif de gestion des risques ont été des composantes importantes du processus de gestion des risques. La formulation initiale de ces objectifs était déléguée à des gestionnaires du risque dont le mandat était de coordonner l'activité administrative relative à une substance donnée au sein d'Environnement Canada et/ou de Santé Canada en facilitant le développement d'une perspective d'ensemble sur les décisions de gestion de la substance, à partir entre autres des données existantes et des conclusions de l'évaluation préalable. Une version préliminaire de ces objectifs était proposée, généralement sous forme de présentation ('*deck*') à un groupe

hétérogène de gestionnaires ayant une expertise sur le plan substantif (p. ex. compréhension d'un secteur, connaissance du contenu de l'évaluation scientifique, etc.) et/ou procédural (p. ex. processus lié aux affaires règlementaires, perspective d'ensemble sur la gestion du programme, etc.) en lien avec la substance traitée (Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada). La formulation des objectifs a ainsi constitué un processus de construction collective, basé notamment sur des révisions itératives ('reviews') par diverses parties prenantes au processus :

« that was one of the key pillars of our Challenge process, reviews (laugh), you know [...] back and forth, lots of comments, [...] it was really a group effort, if there was something, wording in the objectives that weren't quite right, then there was plenty of opportunity for people to comment on that and adjust it, so – yeah, the [risk] assessors did help out to a certain extent but it's really in the realm of the risk management community to make sense of what needs to be done to (laugh) address a risk » (Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Le jugement professionnel du coordonnateur sur les meilleures options en matière d'objectifs était ultimement subordonné à celui des secteurs et programmes, détenteurs d'une connaissance plus approfondie du contexte de gestion :

« granted that you're just a substance coordinator, you're just a working-level person, and sometimes what you're proposing is impacting the work of another group, right, I can go to a sector lead and say 'you know, this substance, it's in your sector, your sector is the problem so I need you to do something and we talk about what they're gonna do, but [...] there's only so much you can do with liaison, you know, I can go talk to them, I can present 'this is what the assessment says, this is what we need to do, we talk about it, and in my head I can think, [...] 'this is what we need to do', they might not agree, though » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

En l'absence de consensus entre les professionnels sectoriels sur la nature des objectifs à déterminer, la définition finale des objectifs s'est effectuée à des niveaux toujours supérieurs de l'organisation :

« so hmm you know, then you go up the line, right, so I go to my manager, I think this is what needs to be to done, they disagree, hmm, and then like so the managers will talk, or the directors will talk, or you know, it just keeps going up the line, and until someone comes to some agreement and then it goes back down » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

À l'issue de ce travail de liaison tant horizontal que vertical, les objectifs construits étaient inscrits dans un document présentant l'approche proposée de gestion des risques. Celui-ci était

approuvé à différents échelons hiérarchiques et, ultimement, par le bureau du ou des ministres responsables.

Ces divers types d'objectifs recouvraient des dimensions spécifiques, qu'il importe d'examiner.

Objectifs en matière d'environnement et/ou de santé humaine

Le concept d'objectif est défini dans la partie 3 de la LCPE 1999, dans la section « Objectifs, directives et codes de pratique ». L'article 54 prévoit ainsi que le ministre publie, dans la *Gazette du Canada*, des objectifs quantitatifs ou qualitatifs orientant les efforts gouvernementaux en vue notamment de l'élimination des substances ou de la réduction de leur rejet dans l'environnement. Il n'existe pas de disposition législative équivalente relative à l'identification d'objectifs en matière de santé humaine.

Dans la littérature du *Défi*, un objectif en matière d'environnement ou de santé humaine était génériquement défini comme

« un énoncé quantitatif ou qualitatif de ce qui devrait être atteint pour traiter les préoccupations relatives à l'environnement ou à la santé humaine déterminées au cours de l'évaluation des risques » (Canada, 2009b).

Ces énoncés d'intention non contraignants, et pour lesquels l'imputabilité était incidemment restreinte, s'appuyaient par ailleurs sur le concept de risque, plutôt par exemple que sur le contrôle des rejets comme tels :

« *Overall objectives to control, reduce, eliminate or prevent risks to the environment and/or human health based on affected media/exposure identified in the Risk Assessment phase* » (Canada, 2013f : 13).

Au vu des risques du BNST, l'objectif environnemental était sa quasi-élimination, alors que les objectifs environnementaux et/ou sanitaires pour le BPA et le sulfate de diéthyle étaient principalement une réduction, *au minimum et dans la mesure du possible*, des rejets et des expositions à ces substances (cf. tableau 16).

Objectifs de gestion du risque environnemental ou sanitaire

Dans le contexte du *Défi*, l'établissement d'un objectif environnemental et/ou sanitaire était associé à la définition d'un objectif de gestion des risques, qui constituait la « cible visée pour une substance donnée et ce, en mettant en œuvre un règlement, un ou des instruments, et un ou des outils de gestion des risques » (Canada, 2008b : 14). Un document de communication, destiné aux acteurs de l'industrie, de l'approche de gestion des risques privilégiée dans le PGPC (Canada, 2013f) soulignait que divers objectifs de gestion des risques pouvaient être ciblés dans le cas de sources multiples de rejets et d'expositions pour une même substance. La nature des mesures existantes, la disponibilité d'alternatives, les facteurs socio-économiques et l'exposition des enfants y étaient identifiés comme influençant la définition de ces objectifs (ibid.).

Les objectifs de gestion du risque élaborés *stabilisent* les connaissances scientifiques relatives à la substance (p. ex. effets nocifs), incluant les zones d'incertitudes qui y sont inhérentes, et ces dimensions scientifiques apparaissent relativement subordonnées aux dimensions *techniques et politiques* de leur gestion (p.ex. alternatives disponibles, impacts distributifs potentiels, etc.) (Edge, 2012).

Aucune balise procédurale ou substantive n'a été recensée relativement à l'établissement de ces cibles en matière de gestion des risques dans le cadre du *Défi*. Les seuls repères existants recensés étaient spécifiques aux substances reconnues comme étant toxiques en vertu de critères écologiques, pour lesquelles la détermination d'objectifs de gestion du risque était encadrée par la *Politique de gestion des substances toxiques* d'Environnement Canada (Canada, 1995), en vigueur depuis plus de deux décennies. Celle-ci « oriente les programmes réglementaires et non réglementaires fédéraux en définissant l'ultime objectif de la gestion pour une substance donnée » (p. 3).

La *Politique* identifie deux voies de gestion pour les substances préoccupantes catégorisées comme toxiques sous-tendant des objectifs distincts, ainsi qu'une prise en compte différenciée des facteurs socio-économiques dans la décision.

Tableau 16. Sélection d'objectifs de gestion sous la *Politique de gestion des substances toxiques* (1995)

Voie de gestion	Objectif de gestion	Prise en compte des facteurs socio-économiques	Substances à l'étude
Voie 1 <i>Substances satisfaisant, avec un important degré de certitude (LCPE 1999; art. 77 (4)), aux critères de toxicité, de persistance et de bioaccumulation, et dont la présence dans l'environnement résulte principalement de l'activité anthropique</i>	Élimination virtuelle de l'environnement (quasi-élimination), c'est-à-dire « la réduction définitive de la concentration de cette substance dans le milieu pertinent à un niveau inférieur à la limite de dosage » déterminée dans la <i>Liste de quasi-élimination</i> (LCPE 1999, art. 65 (1)).	Les facteurs socio-économiques ne peuvent techniquement infléchir cet objectif de gestion du risque (Canada, 1995). La <i>Politique</i> prévoit néanmoins l' <i>exercice d'un jugement discrétionnaire par rapport à l'atteinte de cet objectif</i> : « L'objectif d'élimination virtuelle [...] ne vise pas à poursuivre la dernière molécule de cette substance. On fera preuve de bon sens, et les progrès vers l'élimination seront surveillés » (p. 5).	BNST
Voie 2 <i>Substances préoccupantes mais ne rencontrant pas l'ensemble des critères de toxicité, persistance, bioaccumulation, et , et dont la présence dans l'environnement résulte principalement de l'activité anthropique</i>	Prévention et contrôle des rejets environnementaux par le biais d'une <i>gestion intégrale</i> , sur l'ensemble du cycle de vie de la substance, qui s'appuie sur une <i>approche de gestion des risques</i> . La prévention de la pollution est identifiée comme étant « souvent la stratégie de gestion la plus efficace en coûts et [étant] l'approche que le gouvernement fédéral privilégie pour les substances de la voie 2 » (Canada, 1995 : 7).	Prise en compte de divers facteurs socio-économiques associés à la production et à l'utilisation d'une substance (p.ex. facteurs socio-économiques, exposition des enfants, disponibilité de composés de substitution) (Canada, 1995 ; 2013f). La gestion intégrale soulève des défis dans le cas de substances n'ayant <i>pas</i> de seuil de toxicité connu ou pour lesquelles on ne connaît pas de niveau d'exposition en deçà duquel aucun effet indésirable n'a été observé (' <i>No Adverse Effects Levels</i> ').	BPA Sulfate de diéthyle

Par ailleurs, au-delà des distinctions effectuées entre la Voie 1 et la Voie 2, la *Politique de gestion des substances toxiques* (1995) ne définit pas clairement ce qu'est un objectif de gestion du risque. La Politique ne propose pas non plus de distinction claire avec la nature spécifique des objectifs en matière d'environnement et de santé humaine. L'expression « objectif de gestion du risque » y est d'ailleurs utilisée indistinctement avec l'expression « objectif de gestion ». Une telle clarification n'a pu être recensée au sein d'autres cadres législatifs ou administratifs connexes.

Dans le contexte du *Défi*, les objectifs de gestion du risque élaborés pour ces substances ont

informellement reposé sur une approche visant à « gérer dans les limites du possible » (*'manage to the extent practical'*). Celle-ci fait écho à la notion de réduire le risque « aussi bas que raisonnablement praticable » (*'As Low as Reasonably Practicable'* ; ALARP) développée dans les années 1970 et qui demeure un concept central de la régulation sanitaire et sécuritaire (Smith, 2004). Cette approche pragmatique se serait notamment traduite, dans le cadre du *Défi*, par un *arbitrage implicite* entre, d'une part, le registre des instruments d'action publique *formellement* disponibles et, d'autre part, les possibilités *réelles* au vu notamment des ressources et des attentes existantes, telles que perçues du moins par les acteurs administratifs impliqués dans le processus.

Ce dilemme se serait particulièrement posé avec acuité dans le cas de substances, telles que le BPA, n'ayant pas de seuil d'effet critique documenté et dont la détermination d'objectifs de gestion du risque laissait une place plus importante à la discrétion administrative et politique :

« we had a lot of substances coming out of assessments that had no thresholds [...] when you're risk managing, I mean, you can't (silence) like really set a level, I mean, you could make one up, but we didn't wanna do that, so we said '[manage] to the extent practical', which is 'do everything you can', you know, and I mean that's sort of a loaded way to say it because you're like 'well, (sourir) 'do everything you can', or 'do everything (rire) I think you can', you know ? So there's always a judgement in there, and hmm, (silence) and I mean then that comes back to the technical factors, the economic, the strength of the data showing that there's a risk, and what is the risk » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Ces dimensions se retrouvent dans les objectifs en matière d'environnement et/ou de santé humaine et dans les objectifs de gestion du risque identifiés pour les trois substances à l'étude. Les objectifs en matière d'environnement, de santé humaine et de gestion du risque ont été construits et formulés de façon relativement générique sur le plan terminologique (p. ex. 'réduire au minimum'). Les cibles environnementales et sanitaires et les cibles de gestion du risque présentent par ailleurs d'importantes similarités, si bien qu'il est difficile d'effectuer une distinction substantielle entre ces deux registres d'objectifs de politiques.

Tableau 17. Objectifs environnementaux et/ou sanitaires et objectifs de gestion du risque proposés pour les substances à l'étude

Substance	Objectifs en matière d'environnement (OE) et/ou de santé humaine (OSH)	Objectifs de gestion du risque environnemental (OGRE) et/ou sanitaire (OGRS)
Bisphénol A	OE: « prévenir ou à réduire au minimum les rejets de bisphénol A dans l'environnement canadien » (Canada, 2008b : 14) OSH: « réduire autant que possible l'exposition à ce produit » (Canada, 2008b : 14)	OGRE: « atteindre, dans la mesure du possible sur les plans technique et économique, le niveau minimum de rejets de bisphénol A dans l'eau » (Canada, 2008b : 14). OGRS : « réduire au minimum, dans la mesure du possible sur les plans technique et économique, le rejet dans les préparations pour nourrissons et celui dont les biberons en plastique polycarbonate constituent la source » (Canada, 2008b : 14).
BNST	OE: Élimination virtuelle, définie comme la « réduction définitive de la concentration de cette substance dans le milieu pertinent à un niveau inférieur à la limite de dosage précisée dans la <i>Liste de quasi-élimination</i> » (Canada, 2009a : 13)	OGRE: Que « le taux de rejet du BNST dans l'environnement soit, tout en étant réalisable sur le plan technique et économique, le plus bas possible à toutes les étapes du cycle de vie » (Canada, 2009a : 13)
Sulfate de diéthyle	OSH: « réduire autant que possible l'exposition à cette substance et donc les risques pour la santé humaine qui y sont associés » (Canada, 2009b : section 8.1)	OGRS : « réduire l'exposition à cette substance » (Canada, 2009b : section 8.2)

Ce caractère générique confère aux divers objectifs d'action publique une portée limitée pour orienter le choix d'instruments d'action publique. Les objectifs formulés pour les substances de la Voie 2 (p.ex. BPA, sulfate de diéthyle) laissent une marge particulièrement importante à l'interprétation administrative, puisque ni le cadre législatif, ni les balises administratives ne précisent quantitativement ou qualitativement dans quelle mesure les actions de *gestion intégrale* du risque choisies doivent contribuer à une réduction de l'exposition des environnements et des populations humaines (Lewis, 2011 ; Scott, 2009).

Cette nature désubstantialisée des objectifs environnementaux, sanitaires et de gestion du risque dans le cadre du *Défi* s'explique au moins partiellement par le fait que leur élaboration a été effectuée *parallèlement* à la caractérisation des risques associés à ces substances. Dans le cas des trois substances étudiées (BNST, BPA, sulfate de diéthyle), l'évaluation préalable a été produite et publiée *simultanément* au document présentant l'approche proposée en matière de gestion des risques. Des gestionnaires du risque ont ainsi été appelés à effectuer un travail d'*interprétation*

prospective parfois inefficace dans la sélection préliminaire des objectifs et instruments potentiels d'action publique, *alors même que l'évaluation des risques n'était pas finalisée* :

« [The evaluators are] thinking 'is there a risk?', going to the literature, and what we're gonna be thinking is 'if there's a risk, how am I gonna manage this risk', which is really hard, because you don't know what the risk is yet (rire) so you're always sort of in this stage where you're trying [to figure out] what this risk could be, you're trying to get ready, like you're always trying to get ready for what might come out of the assessment, and sometimes it, hmm, you know it ends up being wasted efforts like the assessment comes out, and they say there's not a risk » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Ce chevauchement entre l'identification du problème et le développement de solutions de politiques s'inscrivait notamment dans le cadre d'une volonté de *communication politique* de réduire l'incertitude sociale associée à la publicisation du caractère toxique d'une substance donnée (cf. section 8.2.).

Soulignons toutefois que l'identification de ces objectifs n'a pas exclu, dans le cadre du *Défi*, la formulation d'autres objectifs secondaires, plus substantiels, à d'autres moments du processus de politiques. L'*Approche proposée de gestion des risques* pour le BPA (Canada, 2008b) évoquait par exemple de potentielles cibles de migration dans les contenants de préparation pour nourrissons ainsi que dans les aliments en conserve. Ces intentions étaient toutefois énoncées *hors* de la catégorie du document réservée à l'identification des objectifs recensés plus haut, ce qui en a potentiellement limité la portée⁸⁰.

En tant que *produits négociés*, les objectifs en matière de santé humaine et d'environnement ainsi que les objectifs de gestion du risque ont donc, dans le cadre du *Défi*, fourni peu de balises en matière d'orientation de l'action publique, et leur arrimage à un cadre opératoire de gestion des risques apparaît parcellaire.

La prochaine section vise à examiner en détail la phase subséquente du processus, relative à l'évaluation et au choix d'instruments d'action publique.

⁸⁰ En date du 1^{er} décembre 2014, ces cibles de migration étaient toujours en cours de développement par Santé Canada.

6.2.4. Évaluation des options et sélection d'instruments de gestion du risque

L'évaluation et la sélection d'un ou plusieurs instruments d'action publique constituent des moments-clés de l'analyse du cadre de gestion des risques et des dynamiques suivant lesquelles ils sont susceptibles de façonner les dynamiques de délégation du pouvoir au sein de l'administration publique. Cette section a pour objectif d'examiner ces étapes dans le contexte du *Défi* en identifiant, pour chacune d'entre elles, les cadres législatifs et administratifs ainsi que, lorsque possible, les principales dynamiques de délégation politico-administrative au sein desquelles elles se sont inscrites.

Le travail-frontière de l'inscription à l'Annexe 1 de la LCPE 1999

Si la catégorisation d'une substance comme toxique en vertu d'un ou plusieurs critères énoncés dans l'article 64 de la LCPE (1999) a diverses implications significatives, elle n'entraîne pas *automatiquement* une intervention gouvernementale, dont l'initiation est à la discrétion du ministre responsable. Ainsi, avant de dessiner les contours de l'action publique, le fait même de prendre action est évalué.

En vertu de la LCPE 1999, trois principales décisions sont légalement disponibles aux ministres responsables à partir du moment où la toxicité d'une substance donnée est établie (art. 64). D'une part, le ministre peut choisir de ne pas adopter de nouvelles mesures de gestion du risque, notamment dans un contexte où d'autres mesures de contrôle jugées satisfaisantes ont déjà été mises en œuvre ou sont en développement. D'autre part, dans le cas où une compréhension plus approfondie des effets et des niveaux d'exposition de la substance apparaît nécessaire avant d'envisager une intervention publique, la substance toxique peut être inscrite à la *Liste des substances d'intérêt prioritaire* pour une évaluation additionnelle subséquente. Finalement, le ministre peut recommander l'inscription de la substance problématique à la *Liste des substances toxiques* (LST) de l'Annexe 1 de la LCPE 1999 (ci-après, Annexe 1). Le choix d'une inscription à l'Annexe 1 relève de l'exercice d'une certaine discrétion ministérielle, mais il mobilise extensivement, en pratique, l'effectif bureaucratique.

Cette dernière option ayant été privilégiée pour les trois substances à l'étude (BPA, BNST, sulfate de diéthyle), il importait d'en examiner le détail et l'arrimage avec un cadre discursif du risque.

Dans le cadre du *Défi*, la fonction principale de l'ajout d'une substance à l'Annexe 1 était d'habiliter Environnement Canada et/ou Santé Canada à élaborer des mesures de contrôle ou de prévention prévues par la LCPE 1999, de nature réglementaire ou non, « pour la gestion des risques que présentent ces substances pour la santé humaine et l'environnement » (Canada, 2009e). L'inscription à l'Annexe 1 n'est toutefois pas nécessaire pour le recours à certains instruments volontaires de la LCPE 1999 (p. ex. déclaration à l'*Inventaire national des rejets de polluants*), de même que pour mobiliser des instruments en vertu d'autres cadres législatifs (p. ex. *Approche relative à une nouvelle activité*). En date du 1^{er} décembre 2014, la liste nominative de l'Annexe 1 de la LCPE 1999 comportait 132 substances, dont certaines sont davantage connues (amiante, mercure, plomb, biphényles chlorés, etc.). La publication finale d'un décret promulguant l'inscription d'une substance à l'Annexe 1 déclenche un échéancier légal ('*CEPA-timeclock*') suivant lequel le ministre est tenu de publier dans la *Gazette du Canada*, dans un délai de 24 mois, « un projet de texte — règlement ou autre — portant sur les mesures de prévention ou contrôle relatives à une substance » (LCPE 1999, art. 91 (1)). La publication de ce projet de texte génère ensuite un autre échéancier, cette fois de dix-huit mois, pour la publication finale des mesures de prévention ou contrôle (ibid.).

La décision de publier un décret d'inscription d'une substance à l'Annexe 1 relève techniquement du gouverneur en conseil, sur recommandation des ministres responsables (LCPE 1999 : art. 90 (1)). Un tel décret implique deux examens par le *Comité spécial du Conseil*, responsable au sein du Cabinet du respect de la politique gouvernementale de réglementation en vigueur ainsi que la production d'une étude d'impact de la réglementation. En vertu de l'alinéa 77 (6) (b) de la LCPE 1999, l'ajout d'une substance à l'Annexe 1 doit ultimement faire l'objet d'une publication, par le ou les ministres responsables, d'un avis dans la *Gazette du Canada*. Cette inscription n'apparaît conséquemment pas comme une mesure uniquement administrative, mais comme constituant, à l'instar de la reconnaissance d'une substance comme étant toxique, un véritable instrument réglementaire à l'orée du processus de gestion des risques :

« adding to the [...] Schedule 1 is the beginning of risk management because it's a regulatory decision, it requires a [Regulatory Impact Analysis Statement], so by definition under parliamentary rules and Treasury Board standards, it's regulation-making » (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/ Environnement Canada).

L'inscription à l'Annexe 1 est une initiative ministérielle obligatoire pour les substances d'origine anthropique qui remplissent l'ensemble des critères énoncés à l'article 64. Elle demeure techniquement facultative, et incidemment discrétionnaire, dans le contexte où toutes ces conditions ne sont pas rencontrées. Dans le cadre du Défi, l'ajout à l'Annexe 1 a toutefois été un passage systématique de la gestion des risques, incluant pour les substances de la voie 2, même dans le contexte où aucun outil sous l'égide de la LCPE 1999 n'a subséquemment été mobilisé comme instrument de gestion des risques (James, Cadre/Santé Canada) (p.ex. sulfate de diéthyle). Les trois substances à l'étude (BNST, BPA, sulfate de diéthyle) ont ainsi été inscrites à l'Annexe 1.

Ce recours *systématique* à une disposition autrement facultative, qui implique par ailleurs un travail administratif et législatif significatif (p. ex. examen en comité, publication dans la *Gazette du Canada*), peut détonner dans un contexte de politiques traversé par une préférence marquée pour le recours à des combinaisons d'instruments non réglementaires. L'une des explications au moins partielles de ce constat est l'existence passée d'une politique interne de Santé Canada qui prévoyait l'inscription, à l'Annexe 1, de toute substance ayant des effets cancérogènes à tout niveau d'exposition (p. ex. sulfate de diéthyle):

« for a while Health Canada, they did have a very clear policy on some substances, the non-threshold carcinogens, so a substance that is carcinogenic causes cancer at any level. So they said 'if it's a non-threshold carcinogen, it goes on Schedule 1'. Even if we don't know where it's coming from, and even if we don't know how to manage it, we'll put it on Schedule 1 » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

La principale explication du caractère systématique des recommandations et des décisions d'ajout à l'Annexe 1 dans le cadre du *Défi* est toutefois que celle-ci a été considérée, par les gestionnaires de risque, comme un *outil symbolique important de communication des risques* auprès de la population canadienne :

« the first decision is ok, [the Director of Existing Substances Risk Assessment Bureau] told me it could go toxic, my recommendation - the two decisions I'll advise on would be : [...] do we want to reduce exposure and how can we reduce exposure, it's decision one, second decision then

becomes, do I want this to be on Schedule 1 or do we want to say [...] ‘we’re gonna risk manage it under other Acts’ and therefore no action is required under CEPA, right ? Maybe there is an action that’s required under CEPA, or maybe I say we’re not gonna do this under CEPA but I still want it on Schedule 1 because that means something to Canadians » (James, Cadre/Santé Canada).

« if it’s [...] yes, the substance is hazardous, the risk assessment tells us ‘general population hmm really is not exposed to a significant quantity of this substance’, [...] we’ll say, it’s a concern, so we want to add it to Schedule 1 so the people have that [...] ‘yep, this is a problem substance’ » (Jim, Gestionnaire/Santé Canada).

L’inscription à l’Annexe 1 apparaît *effectivement* avoir été perçue par diverses parties prenantes comme un jalon significatif de l’intervention gouvernementale en matière de gestion du risque chimique, bien que cette action n’ait pas nécessairement entraîné de mesures réglementaires de réduction de l’exposition. Une importante organisation non gouvernementale environnementale canadienne accordait ainsi au *Défi* du PGPC une note de A+ en matière de gestion des risques, soulignant notamment que

« chaque substance pour laquelle il a été conclu qu’elle rencontrait l’article 64 (i.e. est considérée ‘toxique’) dans l’évaluation finale a été soit ajoutée ou proposée pour un ajout à la LST »⁸¹ de l’Annexe 1 de la LCPE 1999 (Environmental Defence, 2011 : 4).

Un cadre au sein de Santé Canada remettait pour sa part en question la portée réelle d’une inscription à l’Annexe 1 comme outil effectif de gestion et de communication des risques auprès de la population générale :

« We still think the most important thing is [to] manage the exposure to Canadians, right, so that’s still going forward, but if the substance is in the food or into a beverage, do we need to put it on Schedule 1, is that the right (hesitant) measure? I don’t know, maybe, because that’s a good communication tool to Canadians, but that’s a decision point we have to make, maybe not, maybe the better tool because the stakeholders who consume food don’t look at Schedule 1, they look at the ingredients on the bottle, or whatever » (James, Cadre/Santé Canada).

Ces éléments suggèrent que l’inscription d’une substance à l’Annexe 1 de la LCPE 1999 a constitué, à certains égards, un véritable instrument de gestion des risques, et avec diverses implications.

⁸¹ Traduction libre. L’original se lit comme suit : « Every substance that has been concluded to meet Section 64 (i.e., is considered “toxic”) in the final assessment has been either added to or proposed for TSL addition » (Environmental Defence, 2011 : 4).

L'inscription à l'Annexe 1, instrument majeur mais implicite de gestion des risques?

L'ajout d'une substance toxique à l'Annexe 1 permet formellement d'habiliter l'adoption d'un instrument sous l'égide de la LCPE 1999. Cette discrète mesure réglementaire a toutefois eu diverses autres implications directes et indirectes qui en font, à l'instar de la reconnaissance d'une substance comme étant toxique (cf. section 6.2.2.), un instrument significatif de gestion des risques. Trois principales implications peuvent être identifiées, suivies de trois défis potentiels.

Premièrement, et tel qu'évoqué précédemment, la *Liste des substances toxiques* (LST) de l'Annexe 1 de la LCPE 1999 a joué un rôle symbolique de communication des risques. Le qualificatif « toxique » est généralement connoté normativement au sein de la population générale, c'est-à-dire que la catégorisation d'une substance comme toxique y est souvent implicitement associée à la désirabilité de son élimination ou, à tout le moins, de la minimisation absolue de l'exposition à celle-ci. L'inscription à l'Annexe 1 communique qu'une action est prise relative au risque toxique, bien que cet ajout ne se traduise pas nécessairement par une mesure visant une réduction effective de l'exposition à cette substance.

Deuxièmement, à l'instar de la catégorisation comme toxique à l'issue du processus d'évaluation préalable, cette *portée symbolique forte* a généré une certaine *incertitude de marché* pour les producteurs et les utilisateurs industriels d'une substance visée par une inscription à l'Annexe 1. Ces derniers évoquaient la « tyrannie de la liste » (*'tyranny of the list'*) (Robert, Gestionnaire/Santé Canada) pour désigner la potentielle stigmatisation économique associée au fait d'utiliser une substance de l'Annexe 1 (« *there's stigma associated with being on Schedule 1, right ?* ») (Jim, Gestionnaire/Santé Canada). La volonté de minimiser les conséquences potentielles du signal envoyé par l'inscription à l'Annexe 1 pourrait expliquer, dans certains cas, la prise de mesures volontaires (p. ex. retrait, substitution) par les industries concernées (cf. section 6.2.2.), suite à la catégorisation comme toxique, mais *en amont* d'une inscription à l'Annexe 1 (Robert, Gestionnaire/Santé Canada ; Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada). Au vu de cette dimension symbolique, l'inscription à l'Annexe 1 de la LCPE 1999 a parfois catalysé une politisation du processus décisionnel,

notamment par des activités accrues de représentation des lobbies auprès des instances gouvernementales (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada).

Troisièmement, et en lien avec cette politisation accrue, l'inscription à l'Annexe 1 a constitué le *moment-clé de contestation*, par des dispositifs administratifs prévus à cet effet en vertu de la LCPE 1999, de la reconnaissance d'une substance comme toxique. En juillet 2009, la division des plastiques de l'*American Chemistry Council*, par le biais de son *Polycarbonate/BPA Global Group*, soumettait à Environnement Canada et à Santé Canada, un *Avis d'opposition (art. 332 (2)) à l'inscription du BPA à l'Annexe 1* et une requête pour la mise en place d'une Commission de révision (art. 333) relativement à cette décision. Les trois principaux arguments mis de l'avant étaient 1) que le décret proposé prévoyant l'ajout de la substance à l'Annexe 1 de la LCPE 1999 contrevenait aux cadres décisionnels gouvernementaux, notamment en lien avec la prise de décision basée sur la science, 2) que les prémisses scientifiques de la décision n'étaient pas adéquatement appuyées sur la méthode du poids de la preuve (cf. section 6.2.1.), et 3) que de nouvelles données scientifiques significatives n'avaient pas été considérées dans la décision (*American Chemistry Council*, 2009). Un an plus tard, en juillet 2010, le ministre de l'Environnement rejetait ces requêtes (Prentice, 2010).

Au moins trois dimensions problématiques associées à l'inscription *systématique* des substances toxiques à l'Annexe 1 peuvent également être recensées.

D'une part, elle *complexifie la communication des risques en alimentant une ambiguïté*, auprès des parties prenantes et de la population générale, entre la toxicité intrinsèque d'une substance, la reconnaissance d'une substance comme toxique au sens spécifique prévu par les critères de la LCPE (art. 64), l'inscription à l'artefact qu'est l'Annexe 1 et, finalement, la mise en œuvre effective de mesures réglementaires ciblées de contrôle et de prévention.

D'autre part, l'inscription d'une substance à l'Annexe 1 peut obliger la prise de nouvelles mesures en vertu de la LCPE 1999, alors même que des mesures existantes de contrôle ou de prévention étaient déjà en place et/ou que de futures mesures pertinentes étaient plutôt envisagées en vertu d'autres cadres législatifs :

« Some of them, hmm, are (silence) toxic in the sense that they have – they could pose a risk if there was an exposure, but they're pretty well-managed now, so that creates a dilemma : do we

(silence) do we call them toxic and put them on Schedule 1, (silence) the argument for that is that it tells the world that they're bad. The downside of that is we have to manage them and maybe we're already managing them so what else are we gonna do, what new thing are we going to do ? » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Dans le même esprit, l'inscription systématique à l'Annexe 1 peut forcer, de façon quasi kafkaïenne, la prise de mesures gouvernementales envers des substances pourtant *conçues* pour être toxiques dans un contexte donné (p. ex. traitement médicamenteux contre le cancer) (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada).

Finalement, l'obligation d'adopter un instrument prévu par la LCPE 1999 pour gérer une substance ajoutée à l'Annexe 1 pose problème dans le cas où les sources et les voies d'exposition demeurent incertaines. Cette situation a incidemment généré une tension entre la fonction de communication des risques de l'Annexe 1 et la gestion de la réputation de l'organisation gouvernementale en matière de régulation:

« I understand these substances are bad, hmm and we should tell the world they're bad, but if we can't do anything about the substance because we don't know where it's coming from, are we – is it good to put it on the list ? You might say 'yes', but you might say 'no', because maybe we're creating expectations that we can't meet. So we revisited the rule, and I think you have to be able to do that » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Santé Canada aurait ainsi conséquemment revu sa politique antérieure d'ajout automatique des substances s'avérant cancérogènes à tout niveau d'exposition (*'non-threshold carcinogens'*) à l'Annexe 1, qui créait l'obligation d'adopter un instrument de politique dans un contexte où les sources d'exposition ou les stratégies potentielles de gestion demeuraient inconnues ou incertaines (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Un élément d'intérêt est que l'inscription systématique des substances du *Défi* à l'Annexe 1, qui se dessine rétrospectivement comme l'un des jalons forts du processus de gestion des risques, a moins été le produit d'une démarche formelle concertée que d'une approche implicite et ambivalente envers son utilisation:

« We have to – and we've been working on this for years (smiling) and [EC's ADM at the time] was working on this, we still don't – it's still not superclear what the role of Schedule 1 is, and (silence) for a long time I think it was 'if it's toxic, it's on Schedule 1'. [...] that's a little bit why you have this blackbox, at the connection between risk assessment and risk management, it's

not exactly clear— there's a difference between [CEPA]-toxic and Schedule 1 and it's not clear what goes into that decision and I think we're (silence) we had a position for a long time and then now we're starting to rethink it » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Deux éléments de contexte permettent de mettre en lumière, au moins partiellement, cette ambivalence soutenue.

D'une part, elle aurait été alimentée par une *tension entre la culture professionnelle des évaluateurs de risque*, pour lesquels les substances remplissant certains critères scientifiques devaient automatiquement être inscrites à l'Annexe 1, *et des gestionnaires et hauts fonctionnaires*, dont la maîtrise des processus amenait à remettre en question ces règles implicites sur la base notamment de l'efficacité (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada ; Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada).

D'autre part, le surprenant automatisme de l'Annexe 1 puiserait sa source dans un *décalage entre les résultats attendus et les résultats avérés du Défi*. Au moment de la planification de cette initiative, les autorités gouvernementales anticipaient qu'une partie plus importante (50-70 %) des substances évaluées s'avéreraient toxiques en vertu de la LCPE 1999. Les régulateurs s'attendaient également à ce que les sources problématiques d'exposition soient principalement des émissions dans l'air ou dans l'eau, et soient incidemment gérées par le biais d'instruments prescrits par la LCPE 1999. Or, environ le tiers des substances seulement se sont avérées toxiques à l'issue de l'évaluation préalable et les sources problématiques d'exposition auraient principalement été des processus industriels et des produits de consommation. Les stratégies de gestion n'ont toutefois pas nécessairement été adaptées en conséquence de cette nouvelle donne:

« it turned out that some of those [substances] were risk managed because of the smokestack through the pipelines but some were cosmetics, who took other tools, and the decision at the time was just to put them on the Schedule 1, and we'll still use other Acts, but maybe these Acts count as CEPA tools or not, more importantly is let's reduce the exposure to Canadians » (James, Cadre/Santé Canada).

Le caractère systématique de l'inscription à l'Annexe 1 a néanmoins été, et demeure, l'objet d'une *délibération réflexive* au sein des organismes de régulation, notamment propulsée par

certain experts en politiques ayant la légitimité pour questionner, à l'interne, la pertinence de ces pratiques :

« My job allows me to say 'is that right ? Should we rethink that, and if we rethink it, we would have to go to the Ministers and get their agreement but that's the kind of thing I can ask questions about » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

À la lumière de ces éléments, bien que cette mesure ne s'inscrive pas dans un discours de gestion des risques, l'ajout d'une substance à l'Annexe 1 a constitué un instrument de gestion des risques au moins partiellement discrétionnaire, au sens où cela constitue un moyen facultatif de permettre l'adoption de certaines mesures de contrôle et de prévention de l'exposition humaine et environnementale à une substance problématique. *L'ambiguïté* relative aux conditions d'inscription des substances du Défi à l'Annexe 1 de la LCPE 1999 met notamment en relief des dimensions-clés de réflexivité interne, de plasticité d'un dispositif a priori formellement circonscrit et du rôle potentiel de cet artefact comme outil de gestion des risques.

Présélection d'instruments de gestion des risques, de la délibération à la diffusion

Au sein d'Environnement Canada, un exercice délibératif de présélection (*'pre-screening instrument choice meeting'*) d'un ou des instruments de gestion des risques a été entrepris pour chacune des substances désignées comme toxiques. Cette étape réunissait un collectif d'agents impliqués dans le processus (p. ex. évaluateurs du risque, gestionnaires du risque, experts sectoriels, économistes, etc.) dans l'objectif d'établir la portée et les principales composantes de la stratégie d'action publique envisagée. Un tri préliminaire était effectué à partir d'une liste d'instruments disponibles, afin d'éliminer d'emblée les options jugées inapplicables en regard du profil de risque de la substance (p.ex. taxes, codes de pratique, ententes administratives, étiquetage, etc.)(Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada). Les instruments disponibles (cf. tableau 2) ne satisfaisaient par ailleurs pas tous aux exigences de la LCPE 1999 (art. 91 et 92) en matière d'instruments de prévention et de contrôle d'une substance inscrite à l'Annexe 1. Seules les mesures réglementaires et certaines approches volontaires (p. ex. codes de pratique, ententes administratives, objectifs, recommandations et limites en matière de qualité de l'environnement ou de rejets dans l'environnement) satisfont ces critères (Canada, 2013f).

Cette *pratique délibérative de la présélection* a été *itérativement adaptée* au contexte du *Défi* par les intervenants d'Environnement Canada, le sous-groupe d'instruments retenus pour une analyse administrative approfondie étant apparu sensiblement le même d'une substance à l'autre après quelques-uns de ces exercices. À des fins d'efficience, une liste courte des options systématiquement considérées lors de l'exercice de présélection administrative a été informellement élaborée :

« we did those – a few of those and we quickly realized we were – there was a very short list of actual things that we would do for the types of substances under CEPA, you know, regulation, [Pollution Prevention] plans, (laugh) I think performance agreements might have been in there as a complementary instrument, but that tends to be the short list of what we were really evaluating when it came time to do the instrument choice » (Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Au sein de Santé Canada, le processus de *présélection* d'instruments a également pris la forme d'un exercice de *coconstruction interne des options de politiques*, toutefois moins formalisé que celui de son homologue. Après que les directeurs des différents programmes aient identifié, avec leur personnel, les options potentielles relatives à leur champ de compétence, la délibération était amenée à un niveau supérieur de gestion :

« it's formalized in that '[the Director of Existing Substances Risk Assessment Bureau] will identify a problem, then we will convene '[what] we call director pre-release meeting (DPRM), and at that meeting all the programs will show up, we'll identify these problems, we'll propose a risk management response, and the programs will weigh in and talk about it » (James, Cadre/Santé Canada).

Cette discussion s'est notamment effectuée à partir des priorités respectives des différentes entités représentées par les acteurs présents à la rencontre des directeurs :

« in convening that meeting I will develop a table of options, that we could look at, and they'll all react to it, hmm and they'll either say 'yeah that looks more or less the right ballpark' or they'll say 'I've got other ideas' [...] or they'll say 'you know what, you may think it's a problem but it's not for us, (smiling) it's low on our priority list' » (James, Cadre/Santé Canada).

L'exercice de présélection au sein des deux organisations a ultimement alimenté la préparation conjointe d'un document synthèse introduisant les pistes préliminaires identifiées pour le choix de mesures de prévention et de contrôle. Ce document-clé sur la portée proposée de la gestion des risques (*'scope document'*), qui identifiait notamment les objectifs en matière de santé et

d'environnement, les objectifs de gestion du risque, les secteurs ciblés et le type d'approche pressentie dans le cas où la conclusion de toxicité pour une substance donnée serait maintenue, était publié simultanément à l'évaluation préalable *provisoire* (cf. figure 3)⁸². La nature et le contenu des documents sur le cadre de la gestion des risques ont été ajustés au cours du *Défi* pour intégrer plus clairement les zones d'incertitudes et les informations manquantes (Ellen, Cadre/Environnement Canada). La publication de ces documents a été systématiquement suivie d'une période de commentaires de soixante jours, suite à laquelle le ou les ministères responsables ont fourni des réponses aux principaux types de commentaires formulés. Ni la publication du document sur la portée proposée de la gestion des risques, ni la période de consultation et de réponses qui y ont été rattachées n'étaient prescrites par la LCPE 1999. Elles ont constitué des initiatives internes spécifiques au *Défi*.

Analyse et choix des instruments présélectionnés : Facteurs, critères et dynamiques

L'étape de présélection a été suivie d'une analyse plus exhaustive des principales options envisagées en vue de leur sélection, ultimement sanctionnée par le ou les ministres responsables. Ce processus d'analyse était hautement itératif, rendant difficile une analyse purement séquentielle. Un examen distinct des principales balises et pratiques d'analyse permet de plonger au cœur des dynamiques de délégation politico-administrative dans le choix d'instruments d'action publique, et d'explorer leur arrimage avec le cadre discursif du risque. Quatre niveaux ont été identifiés et seront discutés dans la présente sous-section, à savoir les balises légales, les cadres administratifs, les pratiques horizontales entre les principaux organismes règlementaires et les pratiques internes aux organisations étudiées.

Balises légales

Nous avons montré, en début de chapitre (cf. section 6.1.), que le cadre législatif n'avait pas fourni de balises structurantes ancrées dans le concept de risque ou dans une approche de gestion

⁸² Ces documents ne sont plus accessibles en ligne et n'ont pu être analysés pour les trois substances à l'étude.

des risques. D'autres jalons législatifs ont néanmoins explicité des facteurs à prendre en compte dans le choix d'instruments de politiques.

Premièrement, les ministres de la Santé et de l'Environnement sont *légalement habilités* à choisir un ou des instruments d'action publique, situés sur un large *continuum de coercition*, parmi l'ensemble des lois et règlements sous leur égide. En vertu du principe de l'utilisation de la loi la mieux indiquée ('*best-placed act*'), le choix des cadres législatifs saisis repose principalement sur la *nature des critères* suivant lesquels une substance donnée a été catégorisée comme *toxique* en vertu de la LCPE (1999).

1) Une substance catégorisée en fonction de *critères écologiques* engage la responsabilité du ministre d'Environnement Canada et place automatiquement la mise en œuvre de mesures de prévention et de contrôle sous l'égide de la LCPE 1999. Cette dernière prévoit un ensemble d'instruments qualitatifs et quantitatifs de gestion de ces substances, situés sur un large continuum de coercition. La LCPE 1999 n'est toutefois *pas* le cadre législatif utilisé par défaut pour l'atteinte d'objectifs législatifs en matière de santé humaine (James, Cadre/Santé Canada).

2) Une substance catégorisée en fonction de *critères sanitaires* engage plutôt la responsabilité du ministre de Santé Canada et la mise en œuvre d'une ou des mesures en vertu des divers cadres législatifs sous son autorité (cf. tableau 3). La sélection des cadres législatifs appropriés s'effectue sur un mode inductif, à partir notamment des voies d'exposition à la substance toxique problématique (James, Cadre/Santé Canada). Ces dernières déterminent également quelles sont les unités intraministérielles ('*directorates*') dont l'expertise sera mobilisée dans le processus. L'implication des acteurs et programmes pertinents s'effectue sur une base *ad hoc*. D'autres facteurs guidant l'identification du cadre législatif le plus approprié sont la qualité de la relation en place avec les parties prenantes potentiellement régulées (p. ex. historique de conformité) et la capacité ministérielle d'application de la loi. *La régulation du risque sanitaire exige ainsi une gestion particulière de la cohérence législative*, notamment dans les cas où une substance est régulée sous divers programmes. Le *Bureau de gestion du risque* ('*Risk Management Bureau*')⁸³ de Santé Canada (cf. section 9.1.2.) assure partiellement ce rôle

⁸³ Cette unité fait partie de la *Direction de la sécurité des milieux*, qui s'inscrit au sein de la *Direction générale, santé environnementale et sécurité des consommateurs* de Santé Canada.

de courtage entre les différents programmes du ministère (James, Cadre/Santé Canada). Ce faisant, le processus de gestion des risques sanitaires est plus complexe que son équivalent environnemental.

Dans les cas où une substance est désignée comme toxique au vu de critères environnementaux *et* sanitaires, la responsabilité des deux ministres, et incidemment des deux ministères sous leur gouverne, est engagée.

Deuxièmement, la principale assise législative en matière de gestion des substances toxiques, la LCPE 1999, repose sur un *principe de prévention de la pollution*. Celle-ci prévoit que le gouvernement doit, dans son instrumentation de l'action publique, « prendre des mesures préventives et correctives pour protéger, valoriser et rétablir l'environnement » (LCPE 1999 : art. 2 ((1).a.1)).

En divers endroits, le même texte législatif prescrit toutefois également la *prise en compte de facteurs de tierce nature*. Sous le libellé « facteurs » dans la partie sur l'application administrative de la loi, la LCPE 1999 suggère notamment que divers types d'avantages doivent globalement être pris en compte dans la décision publique, incluant

« les avantages *humains et écologiques* découlant, à court et à long terme, de la mesure de protection de l'environnement [et] les conséquences *économiques* positives découlant de la mesure, notamment les économies découlant des progrès et innovations en matière de technologie, de santé et d'environnement » (art. 2.1.1.).

Dans la partie spécifique à la réglementation des substances toxiques (partie 5), sous le libellé « facteurs à prendre en considération », la LCPE 1999 habilite par ailleurs les ministres à considérer « tout facteur ou renseignement qu'ils jugent pertinent » (art. 91(5) qu'il s'agisse des risques environnementaux et sanitaires mentionnés dans le « résumé de l'évaluation préalable, de l'examen de la décision prise par l'instance ou du rapport d'évaluation de la substance inscrite sur la liste prioritaire » (art. 77 (6)), des informations comprises dans les plans relatifs à la quasi-élimination lorsqu'applicable ou, plus largement, de « toute autre question d'ordre social, économique ou technique » (art. 91(5) (b)).

Ces facteurs sociaux, économiques ou techniques ne sont toutefois pas détaillés spécifiquement. Les autorités gouvernementales étaient incidemment responsables de déterminer les compromis

acceptables, en matière de politiques, entre les prescriptions de prévention de la pollution et de protection de l'environnement et ces facteurs d'autres natures.

Les modalités de prise en compte des divers facteurs dans l'analyse et la sélection de mesures de prévention ou de contrôle sont demeurées *essentiellement discrétionnaires* dans le cadre du *Défi*, ce qui s'est traduit par des arbitrages reposant essentiellement sur l'exercice d'un jugement bureaucratique. Diverses balises administratives encadrent ce travail interprétatif.

Balises administratives

Nous avons par ailleurs mis en relief, précédemment (cf. section 6.1.), que le cadre *administratif* n'avait pas non plus proposé de balises structurantes ancrées dans le concept de risque ou dans une approche de gestion des risques. Certains jalons gouvernementaux ont néanmoins particulièrement favorisé le recours à des *combinaisons* d'instruments de politiques de nature réglementaire et non-réglementaire et a contribué à identifier les facteurs à prendre en compte dans la sélection de ces instruments.

L'un des jalons les plus importants est le cadre décisionnel *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale* (Canada, 2007a), produit par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), regroupe l'ensemble des directives et des lignes directrices relatives au choix d'action gouvernementale, incluant la *Directive sur la rationalisation de la réglementation* (Canada, 2007b)⁸⁴. Ce cadre décisionnel esquisse les aspects à prendre en compte au moment d'établir les facteurs d'évaluation des instruments envisagés pour l'action publique (p. ex. recension des facteurs applicables, coordination intra et interorganisationnelle, respect de valeurs-clés). Les valeurs identifiées y sont l'efficacité économique, la légalité et la liberté individuelle, les conséquences économiques, l'équité, les enjeux de responsabilité, de légitimité politique et de transparence et, finalement, la conformité et le respect.

⁸⁴ Ce document a notamment été préparé sous l'impulsion des recommandations du *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (2004) sur la *nécessité d'un cadre décisionnel formalisé* en matière de choix d'instruments d'action publique. Nous y reviendrons ultérieurement (cf. section 8.3., notamment).

Ce cadre suggère que le recours à des instruments réglementaires « ne doit être arrêté qu’après avoir évalué la gamme complète des instruments possibles» (ibid.: 2). Le choix de combinaisons d’instruments moins contraignants est présenté comme étant préférable pour modifier les comportements d’individus ou d’organisations dans les cas « où les risques sont faibles, ou lorsque les risques de dommages irréversibles ou graves pour les Canadiens ou l’environnement ne sont pas pertinents» (ibid.: 20). Les dimensions de « cohérence et de coordination des interventions stratégiques» sont également mises de l’avant (ibid.: 20). Le cadre sur le choix des instruments d’action publique propose par ailleurs une matrice-modèle d’évaluation des divers types d’instruments envisageables (réglementaires, économiques, volontaires, d’information).

La prise en compte d’un ensemble élargi d’options de politiques fait par ailleurs également partie de l’approche fédérale de gestion des substances chimiques. L’un des principes généraux de la *Politique de gestion des substances toxiques* (Canada, 1995), en vigueur depuis deux décennies, est la « prise en compte de tous les instruments disponibles dans l’élaboration des stratégies de gestion, incluant les approches réglementaires et non réglementaires» (p. 11).

Soulignons finalement que dans les cas où la mesure de gestion des risques privilégiée pour une substance donnée était de nature réglementaire, le principal travail de justification de l’instrument choisi était effectué au sein d’un *Résumé d’étude d’impact de la réglementation* (REIR), c’est-à-dire d’une analyse coûts-bénéfices, dont la production et la publication sont exigées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le REIR joint au *Décret modifiant l’annexe I de la Loi sur les produits dangereux (bisphénol A)*⁸⁵ (Canada, 2010b) mentionnait par exemple diverses options considérées (*statu quo*, étiquetage obligatoire, limite réglementaire) et esquissait les motifs de leur rejet au profit d’une interdiction des biberons de polycarbonate contenant du BPA. *L’interdiction des biberons de polycarbonate y était clairement dépeinte comme ayant une incidence négligeable, sinon nulle, sur l’industrie canadienne*⁸⁶. Le REIR

⁸⁵ Conformément aux politiques du Conseil du Trésor et sur la base de rapports techniques produits par des consultants externes (p.ex. Cheminfo Services Inc., 2009; 2010).

⁸⁶ Rappelant que la vente de biberons en polycarbonate avait déjà été volontairement interrompue par les principaux détaillants canadiens en 2008, dans la foulée notamment de l’annonce du gouvernement de légiférer sur ces produits, le REIR estimait que ces produits représentaient désormais « essentiellement 0 % du marché canadien des biberons ».

prévoyait par ailleurs que le remplacement, par certains ménages, des biberons existants par des produits exempts de polycarbonate serait susceptible de générer une légère activité économique supplémentaire dans ce secteur⁸⁷.

Cadres et pratiques interministériels

Le *Défi à l'Industrie*, à l'instar du PGPC au sein duquel il s'inscrivait, constituait une initiative horizontale, tant sur le plan de la gouvernance que des principes sur lesquels il s'appuyait. Un document-cadre interministériel orientant pour la décision a été recensé, de même qu'une démarche commune de communication du processus.

Premièrement, Environnement Canada et Santé Canada auraient tous deux contribué à la préparation d'un document interne⁸⁸ d'orientation intitulé *Cadre pour le choix d'instruments aux fins de la gestion des risques en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (CCI-LCPE) (Canada, 2009f) (Robert, Gestionnaire/Santé Canada). Publié à l'interne sous l'en-tête d'Environnement Canada seulement (*Division de l'Analyse réglementaire et du choix d'instruments*) en date de mars 2009, ce bref document identifie les diverses étapes du processus de mise en œuvre d'instruments d'action publique et rappelle les cinq critères et facteurs, introduits précédemment, à considérer dans la décision. Des annexes présentent une description des outils et des instruments de gestion des risques, un canevas de grille d'analyse pour la présélection, un canevas d'évaluation des instruments au vu des diverses étapes du cycle de vie des substances toxiques et, finalement, la matrice d'évaluation des critères du VQOPG. Le CCI-LCPE présente divers avantages d'un processus systématisé de choix d'instruments, tels que la capacité à intégrer des enjeux autrement évacués de l'analyse (p. ex. dimensions économiques, incertitudes), une coordination intraorganisationnelle accrue en vue d'un

⁸⁷ L'augmentation anticipée des ventes de biberons au Canada suite à l'interdiction était de 4,6 % pour la première année (2009) et de 1,3 % pour la seconde année (2010) (Canada, 2010b).

⁸⁸ Si la mise en œuvre du CCI-LCPE est promue comme un vecteur de responsabilisation et de transparence dans la décision relative au choix d'instruments, ce document n'est pas disponible en ligne, et a été obtenu par le biais d'une demande d'accès à l'information. Un répondant nous en a subséquemment fourni une version en français suite à un entretien de recherche.

consensus intégré, une meilleure capacité de priorisation des ressources institutionnelles et d'anticipation des résultats, et une plus grande « imputabilité grâce à la documentation » (p. 4), par le biais d'une justification accrue de l'analyse. L'application du CCI-LCPE est recommandée, mais non obligatoire. La décision de ne *pas* le mettre en œuvre n'est toutefois pas entièrement discrétionnaire, au sens où elle doit faire l'objet d'une justification écrite à un ensemble d'acteurs de l'organisation.

L'objectif du CCI-LCPE est d'outiller les gestionnaires à optimiser l'expertise mobilisée dans la détermination des instruments de politiques, en vue d'atteindre les objectifs en matière de gestion des risques et en conformité notamment avec les exigences de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (cf. section 8.3.) (Canada, 2007b). L'une des caractéristiques-clés du CCI-LCPE est ainsi la reconnaissance des ambiguïtés relatives à tout compromis de politiques ainsi que du nécessaire travail interprétatif d'analyse qualitative inhérent au choix de politiques :

« Même s'il peut sembler ambigu, un tel résultat [montrant un compromis] constitue un aspect positif du cadre. Le cadre proprement dit ne permet pas de sélectionner un instrument par le truchement d'un mécanisme de classement définitif. Il amène plutôt l'équipe ou l'analyste à analyser les résultats et les compromis relatifs aux instruments envisagés, aux instruments similaires appliqués à différentes étapes du cycle de vie et aux combinaisons d'instruments [...] le classement du CCI-LCPE ne permet pas de choisir (de façon mécanique ou numérique) un instrument plutôt qu'un autre. Le CCI-LCPE n'est qu'une façon d'améliorer la compréhension en vue du choix d'instruments » (Canada, 2009f : 11).

Soulignons que bien que le titre du document réfère au choix d'instruments « aux fins de la gestion des risques », *la gestion des risques n'y est évoquée que de façon générique et relativement indistincte par rapport aux dimensions conventionnelles de tout processus de choix d'instruments de politiques* :

[Le processus de gestion des risques] comporte la définition et la compréhension de l'[objectif de gestion des risques], la conception d'instruments et l'examen des résultats, ainsi que le choix des instruments individuels ou collectifs les plus prometteurs » (Canada, 2009f : 4).

« La documentation et la transparence sont des aspects importants de la gestion des risques » (ibid. : 7).

Deuxièmement, le processus de sélection d'instruments d'action publique a donné lieu à une *production conjointe et horizontale* de documents techniques de gestion des risques. Un premier document, introduit précédemment (cf. section 6.2.4.) et présentant la *portée proposée pour la gestion des risques* (ci-après, *Portée*) d'une substance donnée était publié à l'issue de l'évaluation préalable *provisoire* d'une substance. Dans un deuxième temps, un document phare présentant l'*Approche proposée de la gestion des risques* (ci-après, *Approche*) était préparé qui intégrait également les nouvelles données fournies par les acteurs industriels visés ainsi que les commentaires des parties intéressées et du public. Publiée simultanément à l'évaluation préalable *finale*, cette *Approche* communiquait, au meilleur des données que les instances réglementaires avaient à leur disposition, les utilisations de la substance jugées problématiques, les secteurs visés par l'action publique et les cadres législatifs potentiellement mobilisés dans le choix de mesures de contrôle et de prévention. L'*Approche* devait être approuvée aux divers échelons de la ligne d'autorité, des directeurs aux sous-ministres adjoints (SMA), avant sa publication (cf. figure 5)⁸⁹.

Ces publications ont joué au moins trois rôles-clés intéressants pour la compréhension de la nature de la gestion des risques dans le cadre du *Défi*.

D'une part, si cet effort a été orchestré par le coordonnateur de substance au sein du ou des ministères concernés, selon les critères de catégorisation en vertu desquels la substance est reconnue comme toxique, la préparation de ces documents a mobilisé un travail transversal de liaison et de synthèse de l'information entre les divisions et les gestionnaires des deux ministères responsables:

« *well physically we'd write the risk management Scope and the risk management Approach documents, but the bigger, - the harder part was the concept behind those, [...] there is a lot of thinking, and liaising with different groups that goes on behind that document and then when you get to the end of that, you can write it up in a nice, neat, little paragraph, this is what we're gonna do, this is how we're gonna risk manage the risk* » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

⁸⁹ Le mécanisme d'approbation interne de l'*Approche* a évolué au sein d'Environnement Canada durant la période du *Défi*. Des présentations devant un comité de SMA ont notamment été remplacées par une présentation de l'*Approche proposée* au niveau des directeurs généraux, dont la synthèse dans l'*Approche* était approuvée par les SMA (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

Ainsi, Santé Canada n'utilisant pas de dispositif formel de présélection et de sélection des instruments dans le cadre du *Défi*, ces documents ont constitué une *opportunité de construction collective de la stratégie de gestion des risques*. Ils ont également été l'objet de *négociations et de délibérations interministérielles* pour la mise à l'agenda des préoccupations des divers secteurs et programmes concernés, comme en témoigne l'extrait suivant d'une correspondance électronique entre des fonctionnaires d'Environnement Canada et de Santé Canada au sujet du sulfate de diéthyle :

« Our group hopes that the scopes/approaches could reflect better our internal assessment and proposed management conclusions *and we feel that 1 sentence or 2 are not really enough*. [A colleague] suggested adding to section 9 a subsection specific to our program as the SAR doesn't cover the potential risk from environmental emergencies resulted from accidents involving the substance » (Échange courriel, obtenu par le dispositif d'accès à l'information).

Cette *mise sur agenda interne* constituait l'une des dimensions faisant de l'*Approche* un moment-clé amorçant le processus de gestion des risques :

« So [the risk management process] doesn't stop with the Approach, it starts with the Approach, to say 'now, here's the formal action'. Similarly you will see in the Approach document, we sometimes say 'and we are considering adding this to our monitoring and surveillance plan' for example. Good, but to send it to the group that looks after monitoring and surveillance, they then look at it and say 'when can that be done, to what it can be added, when will you first get whatever result out of it, so I think of it more as the start then I do as the end product, right ? » (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

D'autre part, dans un contexte marqué par le besoin de stratégies efficaces pour respecter les échéanciers prescrits par la LCPE 1999, l'*Approche* a constitué un véritable *instrument de communication des risques*, en faisant notamment écho à certaines incertitudes *scientifiques* identifiées dans l'évaluation préalable (cf. tableau 14) et en explicitant des besoins en matière d'information :

« What we had indicated in an Approach document can change. And it changes not on a whim, it changes because we have additional information that indicates 'stronger action required' or 'different action required', or 'same action by a different organization is required', and those refinements of what we know and how we deal with it happen post-the Approach. So it (silence) it

fills a need at that time to again communicate to the best of our knowledge at that time what we expect to do » (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

L'*Approche* proposée pour le *BNST* (Canada, 2009a)⁹⁰ ne contenait pas d'allusion directe aux incertitudes techniques et scientifiques antérieurement ciblées dans l'évaluation préalable et, incidemment, n'explicitait pas comment celles-ci avaient été prises en compte ou non dans le processus décisionnel. L'*Approche* pour le *sulfate de diéthyle* mentionnait les limites des études individuelles sur la substance (p.ex. effets non cancérigènes), soulignant toutefois que le poids de la preuve apparaissait suffisant pour en caractériser le risque pour la santé humaine, lorsque que ces études étaient considérées globalement (Canada, 2009b). Dans le cas du *BPA*, dont la gestion est précisément devenue emblématique de la mise en œuvre du principe de précaution en contexte d'incertitudes scientifiques (cf. section 4.1.3.), l'*Approche* n'en a que marginalement discuté les contours, en proportion de la place initialement réservée à ces questions dans l'évaluation préalable du risque (p. ex. développement neurologique et comportemental des rongeurs, sensibilité particulière des femmes enceintes, fœtus et nourrissons) (Canada, 2008b).

Finalement, et dans le même esprit, ces documents ont constitué des *vecteurs de prévisibilité et de transparence*, deux principes au cœur de l'approche du PGPC et de la gestion des risques. À l'instar des objectifs en matière de santé et d'environnement et des objectifs de gestion du risque (cf. section 6.2.3.), les deux documents phares (*Portée, Approche*) produits dans le cadre du processus de choix d'un instrument n'engageaient pas la responsabilité des autorités gouvernementale quant à une stratégie finale de gestion. Le choix final d'instruments demeurerait sujet à modification, suivant notamment les informations techniques et scientifiques complémentaires recueillies ainsi que la rétroaction des parties prenantes durant les périodes de commentaires des parties prenantes et du public. Ces artefacts ont néanmoins permis aux parties prenantes d'anticiper les mesures d'action publique et d'y réagir formellement ou informellement auprès des autorités gouvernementales, le cas échéant (Paul, Gestionnaire du risque/Environnement Canada) (cf. section 6.2.4.).

⁹⁰ À l'exception de la mention d'une incertitude relative à la toxicité de trois substances de remplacement potentielles du *BNST* (Canada, 2009a).

Soulignons que si la *Portée* et l'*Approche* étaient le produit conjoint d'un dispositif de collaboration interministérielle, certaines particularités organisationnelles y ont été relevées sur le plan du contenu. Dans le cas des substances catégorisées comme toxiques en vertu de critères écologiques, et si le processus décisionnel était jugé assez avancé au vu de l'information disponible, Environnement Canada y explicitait ses intentions en matière de mesures de gestion des risques, avec un niveau variable de détail selon les substances. Cette divulgation tôt dans le processus n'était pas privilégiée par Santé Canada dans le cas des substances désignées comme toxiques en vertu de critères sanitaires (Robert, Gestionnaire/Santé Canada).

Une présentation de l'approche du PGPC en matière de gestion des risques (Canada, 2013) identifiait par ailleurs informellement un ensemble de facteurs considérés dans la sélection et l'ébauche d'instruments de gestion, incluant :

- La nature et la portée du risque environnemental ou sanitaire;
- Le spectre d'instruments disponibles;
- Les caractéristiques des secteurs potentiellement touchés (p. ex. nombre d'installations, capacité de l'industrie à se conformer, etc.);
- La disponibilité et l'accessibilité de substances ou de produits alternatifs, et de technologies de contrôle;
- Les dynamiques des marchés potentiellement affectés, incluant l'impact potentiel sur la chaîne d'approvisionnement; et
- La répartition des responsabilités dans le suivi de la conformité et de la performance.

Mentionnons par ailleurs le processus de production, amorcé en 2011 et non complété en date d'avril 2015, d'un document interne d'orientation à l'intention des gestionnaires de risque, par le secteur des Affaires législatives et réglementaires d'Environnement Canada. Ce document, intitulé *Guidance Manual for Risk Managers for Managing CEPA Toxic Substances*, aurait pour objectif de formaliser le rôle de gestionnaire des risques dans le contexte spécifique de la régulation des substances toxiques. *Durant la période du Défi, néanmoins, aucun document de ce type ne formalisait ce rôle* (David, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Pratiques intraministérielles

En dépit d'une approche commune basée sur un discours similaire de gestion des risques, dans le cadre d'une initiative dont la gestion se voulait par ailleurs exceptionnellement horizontale, *des différences marquées entre les deux organismes règlementaires ont caractérisé la délégation politico-administrative de pouvoirs interprétatifs et décisionnels dans la sélection d'instruments de politiques*, notamment par le biais d'un *rapport distinct à la documentation et à la justification des décisions*.

Environnement Canada

Deux des substances à l'étude (BNST, BPA) avaient été catégorisées comme toxiques en vertu de critères environnementaux et ont donc, incidemment, été gérées entièrement (BNST) ou partiellement (BPA) sous l'égide d'Environnement Canada. Le choix d'instruments de gestion des risques s'y est appuyé sur une approche déductive, s'inscrivant au sein d'un processus dont les critères et les jalons procéduraux faisaient l'objet d'une certaine systématisation. Ce *travail réflexif* a généralement été effectué par le même groupe d'acteurs que celui ayant assuré la présélection d'instruments d'action publique (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

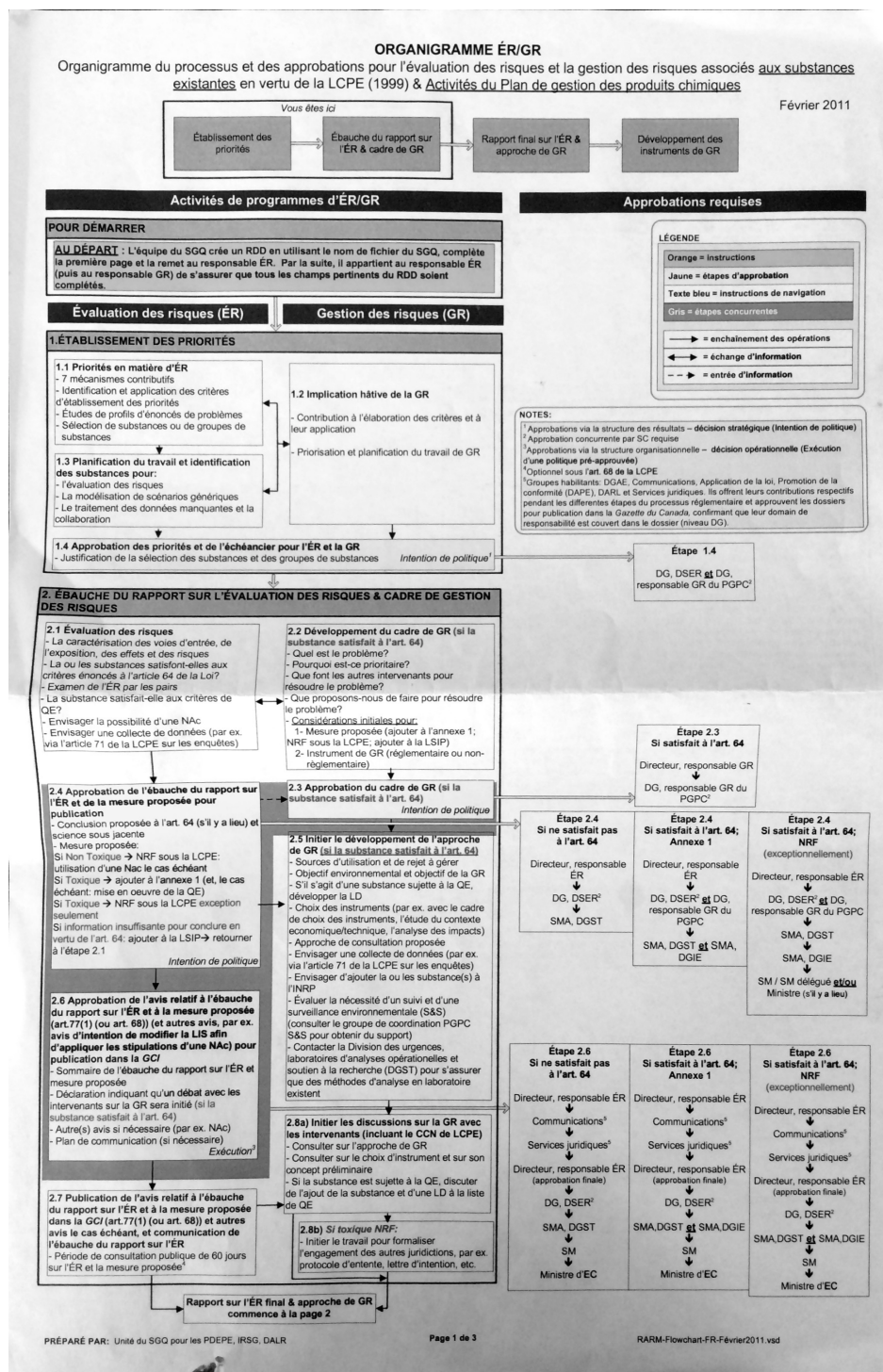
Deux outils-clés du processus de gestion des risques ont été identifiés en lien avec le travail de sélection des instruments, et incidemment d'*explicitation des compromis* qui y étaient associés, au sein d'Environnement Canada dans le cadre du *Défi*. Ces outils sont 1) le *Cadre de vérification qualitative des outils potentiels de gestion*, et 2) le *Système de Gestion de la Qualité* (SGQ) ('*Quality Management System*').

Premièrement, au sein d'Environnement Canada, les critères d'instrumentation de l'action publique sont clairement identifiés à l'interne, et les étapes de sélection de ces instruments s'articulent autour d'une grille prédéfinie et standardisée. Environnement Canada a adopté un *Cadre de vérification qualitative des outils potentiels de gestion* (VQOPG) ('*qualitative screening of management tools framework*') comme cadre de choix d'instruments (Canada, 2007a : Annexe B). Cinq grands critères sont inscrits dans cet outil, soit l'« efficacité environnementale », l'« efficacité économique », l'« incidence distributive », « l'acceptabilité

publique et politique et [la] compatibilité entre juridictions », ainsi que les « obligations en matière de commerce et d'investissements » (ibid.). Pour chaque critère, une métaquestion fondamentale est ciblée, de deux à quatre sous-critères sont identifiés et traduits sous forme d'interrogations, et des facteurs à considérer sont listés. Une interprétation de ce que constitue une évaluation qualitative faible ou élevée est finalement suggérée pour chaque sous-critère (ibid.). Le profil du ou des secteurs impliqués et la flexibilité de l'outil dans l'atteinte de l'objectif font partie des considérations prises en compte (ibid.). Le *Cadre* constituant un outil décisionnel d'ordre administratif, les grilles remplies dans le cadre du processus décisionnel du *Défi* étaient des documents internes, techniquement inaccessibles aux acteurs externes à l'appareil gouvernemental autrement que par une requête formelle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (Canada, 1985b). La VQOPQ est un outil d'analyse des risques, non-exhaustif mais déterminant, en soutien à la décision en matière des politiques publiques (Canada, 2007a). *La gestion des risques n'est toutefois pas spécifiquement détaillée dans le Cadre.*

Deuxièmement, un *Système de Gestion de la Qualité (SGQ)* a significativement formalisé le *processus* d'évaluation et de gestion des risques au sein d'Environnement Canada, incluant les diverses étapes d'approbation ministérielle. Une version condensée du schéma conceptuel du SGQ, dont la version exhaustive se déploie sur trois feuillets 8 ½ x 14 cm (Canada, 2011b), est présentée à la page suivante.

Figure 4. Système de gestion de la qualité - Processus de gestion des risques d'Environnement Canada



Référence : Environnement Canada, 2011b : 6.

Le degré de formalisation de la décision au sein d'Environnement Canada s'inscrit dans le cadre de *pratiques organisationnelles, historiquement ancrées et politiquement situées, de documentation et de systématisation des processus décisionnels au sein de cet organisme* (p. ex. logigrammes, documents d'orientation, principes d'interprétation internes, etc.). L'un des facteurs explicatifs est qu'Environnement Canada, de par la nature de son mandat lié notamment à la prévention et au contrôle des externalités des activités économiques des entreprises canadiennes, a historiquement porté un poids de la preuve plus significatif que les autres organismes règlementaires dans la justification des recommandations et décisions de politiques (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada)⁹¹. La production systématique d'études d'impact de la réglementation (ÉIR) pour toute proposition réglementaire était notamment intégrée aux pratiques de l'organisation plusieurs années avant que cela ne soit exigé à l'échelle pangouvernementale par le Conseil du Trésor (ibid.).

Le choix d'instruments de politiques s'est inscrit, au sein d'Environnement Canada, au sein d'un *processus déductif, fortement systématisé et traversé par la production de traces justificatives qui limitait l'exercice d'une discrétion administrative, tant sur le plan du déroulement que du contenu de la prise de décision, tout en reconnaissant l'importance de certaines zones d'interprétation*. Le rapport à la délégation politico-administrative était distinct au sein de Santé Canada.

Santé Canada

La sélection d'instruments de gestion des risques au sein de Santé Canada s'est appuyée sur un ensemble de cadres règlementaires et d'unités spécialisées, appelant particulièrement un effort de coordination. La nature des documents de Santé Canada obtenus en vertu de la *Loi d'accès à l'information* (Canada, 1985b) suggère que la sélection d'instruments de gestion des risques a été effectuée de façon plutôt *ad hoc*, principalement sur la base d'une *sollicitation ponctuelle de l'expertise substantive des intervenants de diverses unités spécialisées* (p. ex. programmes, directions, etc.), selon les sources d'exposition problématiques identifiées. Des grilles d'analyses

⁹¹ Un exemple contemporain de ce fardeau justificatif est l'initiative récente de mise en vitrine d'Environnement Canada en tant qu'« organisme de réglementation de calibre mondial » (*'world class regulator'*) (Canada, 2012c) (cf. section 7.1.2.).

ont été utilisées pour certaines substances, au besoin (Robert, Gestionnaire/Santé Canada). Dans le cadre du *Défi*, le processus de sélection d'instruments d'action publique au sein de Santé Canada a mobilisé une constellation importante d'employés. Entre huit et dix cadres supérieurs, et jusqu'à soixante-dix employés (James, Cadre/Santé Canada), ont été impliqués dans la construction de toute décision ultimement recommandée au ministre.

Impliquées dès l'évaluation, les diverses *Directions* de Santé Canada ont joué un rôle pivot dans l'analyse des options d'instruments de politiques et la recommandation finale de l'option jugée la plus raisonnable. Cette *délégation de responsabilité sur la base de l'expertise était toutefois doublée d'une certaine marge de manœuvre discrétionnaire au sein des Directions*, qui a soulevé des *défis en matière de coordination dans la mise à l'agenda interne*:

« *What happens is I would have to go to [the director of the Consumer Products directorate], and I'll say 'the Director of Existing Substances Risk Assessment Bureau] is identifying cosmetics as the area of exposures of concern, what do you guys think about it?', and he would start looking at the cosmetics, and he would say 'well I manage cosmetics, [I'm gonna] go look and see how this ranks according to [my] priorities, other substances that may be similar, the proportion - you know, how big is the problem', you know is it one or two products, is it all over the marketplace, you know, and he gets then the lion's share of the decision-making around what may or may not be done* »⁹² (James, Cadre/Santé Canada).

En développant un *narratif intégré* des éléments de la stratégie de gestion des risques, le gestionnaire du risque chargé de coordonner l'action relative à une substance contribue à *négoier cette mise à l'agenda interne* afin de respecter les échéanciers légalement prescrits de publication et de développement d'un instrument. Dans le cas du BPA, par exemple, les décisions de gestion des risques relatives aux emballages de préparations pour nourrissons et à des actions spécifiques aux biberons de polycarbonate ont respectivement été déléguées à la *Direction des aliments* et à la *Direction de la Sécurité des produits de consommation* (Sarah, Employée/Ministère fédéral). Leurs décisions ont ensuite été communiquées au coordonnateur de substance. Selon les informations disponibles, *ces décisions n'étaient pas systématiquement*

⁹² Cet exemple a été énoncé par rapport à une substance qui ne serait *pas* toxique en vertu de la LCPE 1999, et donc pour laquelle le choix d'une mesure de gestion des risques ne serait pas légalement prescrit, mais apparaîtrait nécessaire. Les résultats de la recherche suggèrent toutefois que cette dynamique fait écho aux modalités décisionnelles génériques relatives aux substances toxiques dans le cadre du *Défi*.

accompagnées d'une justification des raisons ('rationale') de la priorisation effectuée entre les options initiales:

« for the baby bottles [ban], that choice happened in Product Safety [Directorate]. And I wasn't really privy to these conversations [...] I do remember the baby bottle ban was hmm, (silence) it was (silence) a very quick decision (hesitating), [...] how they got from, you know, the three options to the one option that they chose, I don't know, I just get the result, hey [...] I actually myself wasn't doing that much of the heavy lifting, I was just (laugh) putting the story together » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Le processus décisionnel a été *documenté* sur une base ponctuelle, plutôt que systématique, au sein de Santé Canada. Un outil tel que le *Cadre de vérification qualitative des outils potentiels de gestion* (Canada, 2007b : Annexe B), construit de façon à faciliter une sélection relativement linéaire parmi les instruments prévus par la LCPE 1999, n'était pas habilité à faire écho au spectre de possibilités en matière d'instruments d'action publique. L'utilisation ad hoc du *Cadre* y a donc principalement visé à *valider une décision inductive* qu'à plutôt qu'à outiller l'ensemble d'un processus déductif, comme c'était le cas à Environnement Canada :

« going through that framework, it's not meant to be (silence) the answer comes at the end, it's meant to force people to make sure they're thinking about all the factors they should be thinking about, and hmm to document and hmm just to go through the process to make sure no one's sort of cutting corners and not thinking about like the things they should have thought about » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Dans le contexte de processus décisionnels *relativement consensuels*, peu de traces écrites ont été produites, notamment dans la perspective d'assurer l'efficacité du processus :

« part of the reason behind [the Instrument Choice] framework, it's to document our decisions, which I think is a good idea myself, but sometimes hmm (silence) there's no time, or often there's no need, like a lot of the times, and it's surprising how often that's happened, what needs to be done is just like everyone agrees, you know, 'this is what we need to do, and everyone is in agreement so (silence) you know, do you need to fill out a giant table about why is this the best thing ? (laugh) » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Les documents internes obtenus en lien avec la justification de décisions étaient de nature peu technique et essentiellement informelle (p. ex. « pourquoi est-ce une mesure appropriée pour cette substance? »). Dans un document interne de finalisation des stratégies de gestion des risques pour les substances des lots 4 et 5 du *Défi*, qui incluait le sulfate de diéthyle, Santé

Canada (s.d.) soulignait, sous l'intitulé « réaction anticipée des parties prenantes » (*'anticipated stakeholder reaction'*), qu'

« It is expected that industry will be content with the proposal of [Significant New Activity] provisions for diethyl sulfate and dimethyl sulfate. It is also expected that industry will not oppose the addition of BNST to the Prohibition Regulations » (p. 6).

Soulignons finalement que si le processus de gestion des risques n'était pas formellement documenté à l'instar du *Système de gestion de la qualité* d'Environnement Canada, les étapes étaient essentiellement les mêmes (Robert, Gestionnaire/Santé Canada).

Ces dynamiques discrétionnaires ont, dans l'ensemble, complexifié l'accès aux intentions et aux compromis sous-tendus par le choix d'un instrument donné au sein de Santé Canada, notamment en lien avec ses assises scientifiques, économiques et politiques.

6.2.5. Du choix de l'instrument à son développement administratif

À l'instar des étapes précédentes du processus, le développement de l'instrument de gestion des risques fait l'objet d'une codification ancrée davantage dans un cadre législatif que dans un cadre discursif de gestion des risques.

La LCPE 1999 prévoit que le ministre responsable publie dans la *Gazette du Canada*, à l'intérieur d'un délai de deux ans après avoir recommandé l'inscription d'une substance à l'Annexe 1, « un *projet de texte* - règlement ou autre - portant sur les mesures de prévention ou contrôle relatives à une substance » (art. 91(1)). Cette publication doit être suivie, dans les dix-huit mois subséquents, d'un *texte* final « portant sur les mesures de prévention ou contrôle relatives à une substance » (art. 92 (1)).

Les ministres étant légalement responsables, en vertu de la LCPE 1999, des décisions réglementaires effectuées, les recommandations relatives au choix d'instruments doivent leur être acheminées. Selon la nature de l'outil choisi, les notes de service ont pour objet l'information ou l'approbation du ministre ou, dans certains cas, du sous-ministre responsable. Ces recommandations contiennent un ensemble d'éléments de contexte. À titre d'exemple, l'*Avis d'intention* (*'notice of intent'*) au sous-ministre de la Santé concernant la publication

projetée d'un *Avis de nouvelle activité* pour le sulfate de diéthyle contenait des informations relatives à l'approche privilégiée (*'rationale'*), aux réactions et commentaires attendus de la part de l'industrie et des organisations non gouvernementales, au portfolio ministériel, aux enjeux de communications et aux prochaines étapes envisagées. Le mémo était accompagné d'un ensemble de documentation (*'package'*) aux fins d'information.

À l'instar du choix de mesures de gestion des risques, le développement d'instruments a mobilisé une expertise administrative tant substantive que procédurale (cf. section 9.1.1.). Le développement d'outils au sein d'Environnement Canada s'est effectué au sein des secteurs associés aux sources problématiques d'exposition identifiées pour les différentes substances à gérer. Un *transfert de l'expertise* sur la substance et ses enjeux était ainsi effectué entre le coordonnateur de la substance, en charge depuis la collecte initiale d'informations, et l'expert sectoriel, désormais responsable du développement du contenu de l'instrument de gestion des risques :

« as a substance coordinator I followed that just to make sure that information was consistent and there were, you know, at that point you're kind of the 'expert' in the substance so you certainly follow a little on until the 'expertise' is passed on (laugh) » (Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Cette passation de l'expertise s'est effectuée de façon variable selon le profil de la substance, notamment si la nature des expositions appelait une gestion intersectorielle et, incidemment, une coordination plus importante :

« at that point, like with BNST, I was very little involved after the [Risk Management] Approach (document), a substance like BPA it's a bit different because there are many sectors involved, so you still need a focal point to keep an eye on all the different pieces and how they are progressing towards your overall risk management, so, every substance is a little bit different, but the really complicated ones demand coordination and action. So that's pretty much the substance coordinator role » (Emily, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

À ce point du processus, l'implication des parties prenantes a globalement été restreinte à celle de l'industrie en vue de finaliser le détail technique et légal de l'instrument. Cette exclusivité de l'accès aux arènes décisionnelles a traduit une conception relativement binaire de la contribution potentielle de certains acteurs non gouvernementaux à la conversation de régulation :

« usually in the later stages it tends to be more industry-focused because industry is the one that has the details we need to know, hmm, although [Environmental Non-Governmental Organizations] can provide a nice balance when you get into the (laugh) ‘should we’ or ‘shouldn’t we’, although usually by that stage you’re sort of passed all that, industry has accepted that something is gonna happen and they’re just working out the details » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Dans les cas où l’instrument était de nature réglementaire, comme dans les cas de l’interdiction de biberons de polycarbonate contenant du bisphénol A et de l’interdiction générale du BNST au Canada, le résumé d’une étude d’impact de la réglementation (REIR) devait accompagner l’*Avis d’intention* publié dans la *Gazette du Canada*. L’expertise d’économistes au sein d’Environnement Canada et de Santé Canada a été mobilisée à divers stades du processus décisionnel. Certaines collectes d’informations en vue de la préparation et la publication de l’EIR ont également été sous-traitées à des acteurs externes à l’appareil gouvernemental sur une base contractuelle, notamment pour l’analyse coûts-bénéfices des options de gestion envisagées pour le BNST (p.ex. MTN Consulting Services, 2009) et le BPA (Cheminfo Services, 2009; 2010). Dans le cas du sulfate de diéthyle, une brève EIR a été jointe au mémo acheminé au ministre de la Santé pour l’ordre d’appliquer un *Avis de nouvelle activité* relatif à cette substance ainsi qu’à deux autres substances des lots 4 et 5. Cet arbitrage entre coûts et bénéfices de l’action publique était compatible avec une approche basée sur le risque (Hutter, 2005).

Nous avons souligné précédemment (cf. section 6.2.3.) que les objectifs en matière d’environnement et de santé ainsi que les objectifs de gestion des risques élaborés pour chaque substance du *Défi* n’avaient pas été substantiels. Les *objectifs de certains instruments sélectionnés*, lorsqu’explicités, n’ont pas nécessairement été davantage orientants, et ont été sujets à une négociation et à une coconstruction au moment du développement technique de l’instrument, notamment sur la base des balises législatives encadrant l’instrument et des contributions de l’industrie. Dans le cas du BPA, l’objectif de gestion des risques initialement identifié dans la « proposition d’avis nécessitant l’élaboration et la mise en œuvre de plans de prévention de la pollution à l’égard du bisphénol A (BPA) contenu dans les effluents industriels » (Canada, s.d.) était double, c’est-à-dire d’atteindre à la fois une concentration d’effluents inférieure à 1,75 µg/L et de maintenir les niveaux de rejets les plus faibles techniquement et économiquement possibles (ibid.). Dans un commentaire soumis durant la

période formelle de commentaires publics suivant la publication de l'*Approche*, un acteur de l'industrie suggérait une contradiction entre ces objectifs dans les contextes où « les niveaux de rejet les plus faibles techniquement et économiquement atteignables, sont supérieurs à 1,75 µg/L », suggérant que « dans cette éventualité, les considérations techniques et économiques doivent avoir préséance » (Canada, s.d.). Sur la base notamment de ce commentaire, l'objectif de gestion du risque environnemental pour le BPA a été révisé et consolidé par Environnement Canada (ibid.). L'*Avis obligeant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard du Bisphénol A dans les effluents industriels* (Gazette du Canada, 2012) identifiait ainsi que

« L'objectif de gestion du risque du présent avis est l'*amélioration continue dans le but d'arriver au niveau minimal de bisphénol A dans l'environnement*. Cela doit être accompli en atteignant et en maintenant la *concentration totale* de bisphénol A la plus faible qui est techniquement et économiquement possible *et* qui est inférieure à 1,75 µg/L dans les effluents au point de rejet final de l'installation en utilisant des méthodes autres que la dilution » (Canada, 2012d : 5).

Nous avons mentionné précédemment que la mise à l'agenda interne était un enjeu, au sein de Santé Canada, au moment de la présélection et de la sélection d'instruments de politiques. Ce type de transversalité dans le développement des instruments de gestion des risques a également soulevé des enjeux de coordination des agendas de politiques dans les cas où, de par la nature de l'instrument (p.ex. réglementation), les deux ministres responsables de la LCPE 1999 devaient cosigner la documentation acheminée au Conseil du Trésor en vue de leur publication dans la *Gazette du Canada*. À titre d'exemple, un mémo au ministre d'Environnement Canada spécifiait que le traitement de la documentation ('*regulatory package*') relative au BNST, substance toxique en vertu de critères strictement écologiques, avait été classé non-prioritaire par son homologue de Santé Canada, retardant ainsi potentiellement l'entrée en vigueur de l'instrument projeté pour cette substance, c'est-à-dire la publication du projet de *Règlement sur certaines substances toxiques interdites* (2012b):

« HC indicated that EC MINO will need to contact HC MIBO in order to make this regulatory package a priority for signature⁹³. A letter of urgent consideration was submitted with the regulatory package for Minister's approval. It is now flagged as delayed so there is no certainty that it will be published in time for the 2yr time clock for BNST – July 30th ».

⁹³ Cette phrase est soulignée et écrite en caractère gras dans le texte original.

Le projet de règlement a finalement été publié dans la *Gazette du Canada* le 23 juillet 2011, respectant l'échéancier prévu par la LCPE 1999.

6.3. La gestion des risques, narratif ambigu et performatif de l'instrumentation environnementale et sanitaire

L'examen séquentiel du processus de choix d'instruments d'action publique dans le cadre du Défi a mis en relief la centralité de la dimension discursive de la gestion des risques, en tant que narratif intégré de la décision publique.

6.3.1. La gestion des risques, un cadre secondaire?

La gestion des risques n'apparaît pas avoir constitué un cadre significativement orientant sur le plan du processus ou du contenu de la décision. Là où le discours de gestion des risques a fait l'économie d'une véritable définition substantive (cf. section 1.2.1.), il a donc établi *sa propre autorité en tant que modèle idéal de l'agir organisationnel* (Power, 2007). Cet état de fait le déroberait à l'effort de la description (ibid.), si bien qu'il demeure difficile d'en définir les contours par l'affirmative (« *it's very hard to describe what good risk management looks like ; we all know what bad risk management looks like* ») (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

Chaque étape principale du processus de choix d'instruments de gestion des risques dans le cadre du Défi a avant tout été associée à un échéancier préexistant de publication dans la *Gazette du Canada* prescrit par la LCPE 1999, *en amont* de la mise en place du Défi⁹⁴. Les détails de ces cadres législatifs et administratifs ont constitué les principaux facteurs de structuration des processus de choix d'instruments d'action publique. Le cadre de la gestion des risques apparaît avoir été peu opératoire à cet égard.

Sur le plan de la substance de la décision, les recommandations et décisions de choix d'instruments se sont inscrites au sein d'arbitrages entre divers principes et critères

⁹⁴ La production et la publication de documents présentant la *Portée* et l'*Approche* proposées en matière de gestion des risques constituent une exception.

principalement, et fortement, balisés par la législation quasi judiciaire (p.ex. directive, politiques, cadre d'orientation, etc.) produite par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (p.ex. Canada, 2007a ; 2007b) et par les organismes régulateurs (p.ex. Canada, 1995 ; 2009f).

Si ces cadres législatifs et administratifs ont effectivement insufflé une certaine *linéarité* et une certaine *formalisation* au processus de choix d'instruments de politiques (cf. figure 3), le processus de choix d'instruments a comporté, dans la mise en œuvre du *Défi*, de nombreux *micro-espaces d'ambiguïté* plus informels, à géométrie variable selon notamment la culture organisationnelle du ministère ainsi que le degré d'incertitude et, incidemment, de politisation de l'intervention publique relative à cette substance.

Par ailleurs, l'analyse descriptive a montré que si les instruments sélectionnés et mis en œuvre à l'issue du processus décisionnel n'ont pas nécessairement été immédiatement significatifs sur le plan de la réduction de l'exposition des populations et des environnements aux substances visées, certains jalons du processus (p.ex. catégorisation, Annexe 1, etc.) ont constitué, en quelque sorte, les véritables instruments de gestion des risques. Ces jalons ont été caractérisés par leurs ambiguïtés et par un degré distinctif d'interprétation.

L'examen qui précède a montré que dans la pratique, le processus de sélection d'instruments dans un cadre discursif du risque s'est déployé de façon dynamique, itérative et « à tâtons » (*'muddling through'*) (Lindblom, 1959). Les chevauchements entre l'évaluation préalable et la présélection des instruments de gestion des risques et les modifications itératives d'objectifs de gestion des risques durant le processus en sont deux exemples.

Dans le contexte du *Défi* du PGPC, le discours de gestion des risques, en tant qu'approche décisionnelle englobant l'évaluation préalable du risque, a ainsi constitué une logique de courtage entre diverses possibilités de régulation, à travers une systématisation du rapport organisationnel et politique à divers types d'incertitudes associées à la catégorisation légale d'une substance comme toxique en vertu de la LCPE 1999 (art. 64). Cette logique s'est cristallisée de façon distincte au sein des deux principaux organismes règlementaires impliqués.

Cette observation appelle notamment une reconsidération de la façon dont l'on pense la discrétion dans le choix d'instruments. L'un des résultats significatifs de cette exploration, dans

la mesure de l'information disponible et accessible, est finalement que, contrairement à l'intuition de départ, les enjeux de discrétion associés au cadre de gestion des risques n'apparaissent pas tant être de nature individuelle que se poser à une échelle méso organisationnelle.

Ces éléments remettent en question la dimension immédiatement orientante du cadre de la gestion des risques, et nous amènent à caractériser celui-ci principalement comme un cadre opératoire sur le plan du *discours*. Cette dimension doit être explorée afin de mieux en comprendre la prégnance réelle dans le discours politico-administratif et, plus largement, dans l'arène publique.

6.3.2. La gestion des risques, narratif intégrateur de l'instrumentation des risques sociétaux

Trois principales caractéristiques de la gestion des risques en lien avec le discours peuvent être identifiées à l'issue de l'examen descriptif du *Défi*.

Premièrement, l'une des principales dimensions opératoires d'un discours de gestion des risques est de fournir un *narratif intégré* de l'action publique dans un contexte de complexité. Au-delà de la classique distinction entre évaluation et gestion propre à l'analyse du risque (figure 1), le cadre discursif de la gestion des risques tel qu'il s'est cristallisé dans le cadre du *Défi* (figure 3) a permis de mettre en cohérence l'ensemble des exigences législatives et administratives et des particularités du *Défi* qui, malgré le caractère finalement plutôt itératif de la mise en œuvre de cette initiative, n'est pas sans rappeler la conception *linéaire de l'action publique* sous-tendant les premières modélisations séquentielles du processus de politiques publiques (p.ex. Lasswell, 1956; Jones, 1970). Le cadre discursif de la gestion des risques s'inscrit par ailleurs en continuité avec l'approche rationnelle bureaucratique de résolution des problèmes sociaux, structurée autour d'une séquence logique et générique d'étapes, de l'identification du problème au choix de la meilleure option, en passant par une délibération rationnelle autour des objectifs et des alternatives (Kane et Patapan, 2006).

Deuxièmement, le discours de gestion des risques a implicitement reposé sur la recherche d'un arrimage acceptable entre la prérogative gouvernementale en matière de décision de politiques et

le respect de la méthode du poids de la preuve scientifique, à partir notamment d'une délibération interne et externe basée sur les connaissances techniques existantes. Plus particulièrement, le *Défi* a été traversé par la recherche et la justification d'*arbitrages socialement et politiquement acceptables* entre, d'une part, la mise en œuvre (*'delivering'*) d'un programme en respectant la cadence des échéanciers légalement prescrits (*'CEPA-timeclock'*), la sélection d'instruments de politiques répondant adéquatement aux risques identifiés, et la reconnaissance du caractère limité des ressources disponibles dans un contexte de contrainte fiscale. Ce rapport au temps et au cadre législatif, qui est apparu central au discours des acteurs administratifs, appelle intrinsèquement la notion de *jugement* et d'*interprétation*, notamment par rapport à l'information scientifique et technique disponible. Cet arbitrage est au cœur de l'*esprit de la gestion des risques*, sans toutefois être formalisé au sein d'artefacts administratifs. Le cadre discursif du risque a ainsi rempli une fonction communicationnelle significative sur le plan de la *légitimation de la priorisation de l'action publique*, en sous-tendant la nécessité d'un arbitrage public entre des ressources intrinsèquement limitées, dans un contexte organisationnel et politique de contraintes fiscales. Ce constat s'inscrit notamment dans le prolongement d'une analyse critique de la dimension intrinsèquement communicationnelle de la gestion des risques en tant que construit institutionnel :

« Cette compréhension du risque comme objet 'conceptuel' au sein d'un espace institutionnel suggère que la gestion du risque est, de façon importante, une *pratique de description et de communication du risque* (Power 2004 ; 2007) qui peut avoir des conséquences substantielles »⁹⁵ (Power et al., 2009 : 304).

Troisièmement, et finalement, au-delà de sa dimension communicationnelle, le discours de gestion des risques apparaît comme un cadre immédiatement *opératoire*, ayant des dimensions *productives* et, plus encore, *performatives*⁹⁶ dans le contexte règlementaire. La gestion des risques constituerait ainsi au moins partiellement un *acte performatif de discours*⁹⁷ d'action

⁹⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *This understanding of risk as a conceptual 'object' within institutional space suggests that risk management is in an important sense a practice of risk description and communication (Power 2004; 2007) which may have substantive consequences* » (Power et al., 2009 : 304).

⁹⁶ Introduit par Austin (1970), le concept de performativité caractérise les énoncés discursifs qui constituent une action intégrale, où « dire c'est faire » (Denis, 2006). Cette notion transdisciplinaire a particulièrement été popularisée par Judith Butler dans le champ des études du genre (*'gender studies'*).

⁹⁷ Les « actes performatifs de discours » (*'performative speech acts'*) (Butler, 1997) sont les moments où les discours, à force de répétition et de récitation, produisent ce qu'ils nomment. Les interlocutions « Je vous déclare

publique, où finalement *le discours sur la pratique est fortement constitutif de la pratique elle-même*. Ce constat fait écho à une discussion encore émergente sur la performativité dans l'étude des organisations (Huault et al., 2014), et devrait être approfondi au sein de travaux ultérieurs.

Soulignons que le cadre discursif du risque n'est *pas* apparu opératoire à d'autres niveaux où l'on aurait pu s'y attendre. L'une des contributions potentielles d'un cadre discursif de gestion des risques aurait pu être d'introduire, ou de réintroduire le concept de *vulnérabilité* dans la discussion relative au choix d'instruments d'action publique. Si le risque est conventionnellement défini comme le produit d'un aléa et d'une vulnérabilité, la mise en pensée des processus décisionnels inscrits dans un cadre discursif du risque a jusqu'ici été largement déconnectée de cette dimension dans la régulation. Ni le *Défi* et le PGPC, ni les outils et les cadres décisionnels déjà en place n'ont prévu une prise en compte systématique des implications potentielles de l'exposition de certains environnements ou sous-populations potentiellement plus *vulnérables* aux substances étudiées. Le critère relatif à l'« incidence distributive » dans le *Cadre de vérification qualitative des outils potentiels de gestion* (VQOPG) d'Environnement Canada (Canada, 2007a : Annexe B ; Canada, 2009f) relatif au choix d'instruments ne réfère d'ailleurs pas tant à ces éléments de vulnérabilité qu'à une potentielle « répartition inéquitable des coûts et des avantages entre les différents secteurs et régions » (Canada, 2007a : 30)⁹⁸. Un autre exemple de ce silence est l'absence d'*intégration du sexe et du genre dans le processus de décision d'action publique* relatif aux substances toxiques. Une littérature importante, bien qu'encore relativement émergente, démontre clairement que les expositions environnementales aux substances chimiques affectent différemment les hommes et les femmes en raison de facteurs tant biologiques que sociaux (p.ex. Abdelouahab et al., 2008; Arbuckle, 2006; Mergler, 2012; Scott et Lewis, 2015). Or, selon l'information disponible et accessible, ni l'évaluation des risques, ni la gestion des risques dans le cadre du PGPC et du *Défi* n'ont clairement intégré une approche différenciée selon le sexe et le genre dans la mitigation des expositions et des effets des substances toxiques (p. ex. Lewis, 2011; Scott et Lewis, 2015).

maintenant mari et femme » et « la séance est levée » sont des exemples classiques de ces *énoncés productifs*. Les champs de l'administration publique et des théories de l'organisation se sont jusqu'ici relativement peu saisis de ces moments où *le discours sur la pratique constitue la pratique même* (Huault et al., 2014)

⁹⁸ L'un des sous-critères est toutefois lié à l'examen des impacts potentiellement désavantageux pour des groupes sociaux déjà désavantagés, notamment sur le plan de l'emploi (Canada, 2007a : Annexe B ; Canada, 2009f).

6.4. Synthèse et conclusion

Devant le constat du caractère à la fois structurant et quasi réifié du discours du risque dans les conversations sociales relatives à la régulation environnementale et sanitaire, l'un des objectifs de cette recherche était de caractériser, sur une base empirique, la spécificité de la gestion des risques comme cadre de discours et de pratiques dans le contexte fédéral canadien de régulation des substances toxiques pour la santé et/ou pour l'environnement. Pour ce faire, le processus du choix d'instruments de prévention ou de contrôle relatifs à trois substances catégorisées comme toxiques et prioritaires pour l'action dans le *Défi* du PGPC a été séquentiellement documenté, de la catégorisation d'une substance comme toxique à la mise en œuvre des instruments choisis, afin d'identifier à quels égards le cadre discursif de gestion des risques y avait constitué un facteur structurant des modalités de sélection des instruments d'action publique, tant sur le plan du processus que des critères de la décision.

L'une des principales contributions de ce chapitre est donc précisément d'avoir documenté le détail des processus décisionnels relatifs à l'instrumentation publique et, ce faisant, d'avoir réintégré les cadres législatifs et administratifs dans l'analyse de la régulation environnementale et sanitaire fédérale d'où ils avaient jusqu'ici été largement évacués. Ce chapitre a également permis d'en examiner systématiquement l'arrimage potentiel à l'approche revendiquée de gestion des risques.

En dépit de leur prégnance discursive, le risque et la gestion des risques n'étaient pas explicitement inscrits, et encore moins conceptualisés, dans les principaux cadres législatifs et administratifs relatifs à la gestion des substances toxiques. Ce flou terminologique s'est reflété au sein du *Défi*, où une approche décisionnelle basée sur le risque n'a été que tardivement, génériquement et asymétriquement définie, notamment entre les deux ministères responsables et leurs propres unités spécialisées, et se cristallise conséquemment avant tout par le biais de pratiques et de balises internes plus ou moins implicites. À la lumière de ces éléments, la gestion des risques constitue une approche informelle de politiques mettant en relief la nécessaire priorisation de l'action publique dans un contexte de ressources gouvernementales limitées, dont les dimensions opératoires au moment du choix de politiques ne sont toutefois pas explicitées. Une définition spécifique au contexte du *Défi* a été proposée à partir des fragments recensés.

En tant que partie intégrante du processus de gestion des risques, l'évaluation scientifique du risque joue un rôle-clé de *production de l'objectivité* en stabilisant, voire en invisibilisant certaines zones d'incertitudes et de microdécisions. La catégorisation, en conclusion de l'évaluation préalable, d'une substance comme étant toxique (ou pas) en vertu de l'article 64 de la LCPE 1999 a plus particulièrement constitué un *moment-clé* du processus de gestion des risques du *Défi* de par ses implications tant légales que symboliques, socio-politiques et économiques, génératrices de formes d'incertitudes spécifiques. Certaines des réponses apportées à ces incertitudes (p.ex. retraits volontaires) ont discrètement constitué, dans les faits, des actions plus significatives, sur le plan de la réduction de l'exposition des populations et des environnements aux substances toxiques, que les instruments formels de gestion des risques ultérieurement mis en place à l'issue du processus.

Alors que l'identification d'un objectif environnemental et/ou sanitaire et le choix d'un objectif de gestion du risque étaient des composantes significatives du processus de gestion des risques, l'analyse a mis en relief la relative absence, au sein des principaux cadres législatifs et de politiques, de balises substantives ou procédurales claires pour définir et encadrer l'établissement des objectifs. À titre d'exemple, en reposant largement, et génériquement, sur une approche visant à « gérer dans les limites du possible » (*'manage to the extent practical'*), les objectifs de gestion du risque établis ont discrètement subordonné les aspects scientifiques du processus aux dimensions *techniques et politiques* de leur gestion (p. ex. alternatives disponibles, impacts distributifs potentiels, etc.). La spécificité de l'exercice d'identification d'objectifs de gestion des risques, et plus encore l'arrimage de ceux-ci avec un cadre opératoire de gestion des risques, sont indistincts.

La présélection d'instruments est apparue comme une pratique délibérative et itérative, différemment organisée et inégalement formalisée selon les instances de régulation. La *sélection* d'instruments de gestion des risques s'est principalement effectuée en fonction de la nature des critères en vertu desquels la substance était reconnue comme toxique et de la nature des expositions. Ce travail a mobilisé un travail transversal de liaison et de synthèse de l'information entre les divisions et les gestionnaires des deux ministères responsables, qui s'est notamment traduit par la production et la publication d'artefacts décrits comme autant de gages de prévisibilité et de transparence du processus et des choix.

Le travail de sélection d'instruments d'action publique s'est toutefois également positionné dans un rapport distinct à la documentation et à la justification des décisions, selon l'organisme réglementaire impliqué. Au sein d'Environnement Canada, ce processus s'est inscrit au sein d'un dispositif déductif, fortement systématisé et traversé par la production de traces justificatives limitant l'exercice d'une discrétion administrative, tout en reconnaissant l'importance de certaines zones d'interprétation. Trois principaux outils d'aide à la décision ont été identifiés, qui n'offraient toutefois pas un arrimage clair au cadre discursif de la gestion des risques. Au sein de Santé Canada, le choix d'instruments d'action publique s'est principalement effectué sur une base inductive, à partir de la mobilisation discrétionnaire de l'expertise substantive des intervenants de diverses unités spécialisées. Peu de balises administratives y ont encadré ce travail interprétatif. Le contraste entre les degrés variables de formalisation des processus et des facteurs décisionnels au sein des deux organismes réglementaires reflète au moins partiellement l'historique et la culture de ces organisations. Cette importante variabilité interorganisationnelle remet notamment en question la portée heuristique des travaux proposant une analyse *globale* de l'approche fédérale canadienne en matière de gestion des risques (p. ex. Montpetit, 2003).

L'un des éléments-clés se dégageant du présent chapitre est qu'au vu de la nature principalement non réglementaire des instruments formels de gestion des risques mis en œuvre à l'issue du *Défi*, ce sont des jalons principalement administratifs et légaux, relativement discrétionnaires et détachés du cadre discursif de la gestion des risques (p. ex. catégorisation comme toxique), qui sont apparus comme certains des instruments d'action publique les plus significatifs, bien que largement impensés comme tels, dans le cadre du *Défi* sur le plan de la réduction de l'exposition des populations et des environnements. À titre d'exemple, l'inscription des substances toxiques du *Défi* à l'Annexe 1 de la LCPE 1999 a mis en relief la *réflexivité des acteurs internes* et la *plasticité d'un dispositif a priori facultatif*. Si l'utilisation à la fois implicite, ambivalente et systématique de ce dispositif qui appelle un travail administratif et législatif significatif contrastait avec l'agenda non réglementaire des pouvoirs exécutifs en place, elle a également, voire surtout, joué des fonctions clés de gestion des risques auprès des acteurs régulés et de la population canadienne.

À la lumière de l'examen descriptif du Défi, la gestion des risques n'a pas offert un cadre substantivement ou procéduralement orientant dans le processus de sélection de mesures gouvernementales visant à mitiger les *risques sociétaux* associés à l'exposition des personnes et des environnements à certaines substances toxiques. La gestion des risques apparaît plutôt avoir constitué un *narratif* intégrateur de la complexité, relayant la discrète recherche d'arbitrages socialement et politiquement acceptables dans le choix d'instruments d'action publique, à partir notamment d'une délibération interne et externe s'appuyant sur les connaissances techniques existantes. Pris séparément, ce narratif de mise en cohérence renseigne toutefois finalement peu l'analyste sur les facteurs et dynamiques guidant les interventions publiques de mitigation des externalités environnementales et sanitaires de l'activité industrielle.

Plus particulièrement, la gestion des risques a constitué un acte performatif de discours, au sens où le discours sur la pratique a finalement été constitutif de la pratique elle-même dans les conversations de régulation. Nous le verrons ultérieurement, cette dimension discursive n'en a pas moins été opératoire à divers niveaux pour l'action publique, différents des registres conventionnels. À titre d'exemple, si la gestion des risques n'a pas non plus explicitement structuré la délégation du pouvoir politico-administratif, ce cadre discursif a néanmoins modulé de singuliers espaces discrétionnaires, qui seront examinés ultérieurement (cf. chapitre 9.).

L'un des éléments intrigants identifiés au sein des données générées dans le cadre de la recherche, et jusqu'ici passé sous silence, était une relative confusion terminologique, voire épistémologique, relativement aux types de risques auxquels fait variablement référence le concept-parapluie de la gestion des risques. L'une des dimensions ayant émergé en filigrane est la *gestion active*, par l'organisation publique, des *risques institutionnels* associés à la *gestion de risques sociétaux*. Cet aspect sera au cœur du chapitre suivant.

Chapitre 7. La gestion des risques, discret outil managérial de contrôle des risques institutionnels

De l'extérieur, les processus règlementaires associés à la santé, la sécurité et l'environnement peuvent apparaître comme s'inscrivant dans une perspective absolue, où la réponse en matière d'action publique reposerait principalement, sinon complètement, sur la nature des risques en jeu, ainsi que sur certains autres facteurs de politiques. Une dimension ayant toutefois inductivement émergé des entretiens de recherche est la nature des arbitrages pratiques relatifs à la capacité de l'organisation à mettre en oeuvre (*'deliver'*) une initiative comme le *Défi* du PGPC, tout en respectant ses objectifs et ses échéanciers dans un contexte de ressources publiques limitées. Cette dimension a également été arrimée à un discours de gestion du risque, parfois entremêlé avec le discours de gestion des risques chimiques, à l'avant-plan du *Défi*. La nature même de nos objectifs de recherche commandait d'examiner ces dimensions inattendues pour l'analyse.

S'intéresser aux dynamiques du risque en contexte organisationnel appelait à porter une attention particulière aux détails de la façon dont la gestion du risque aurait établi, au sein des systèmes de gestion ordinaire, sa propre autorité discursive en tant que modèle idéal de l'agir organisationnel (Power, 2007). Le développement d'une telle sensibilité était d'autant plus important que les distinctions entre les types et les niveaux de gestion du risque⁹⁹, de même que les processus spécifiques au sein desquels ils s'incarnent, demeurent encore très peu explicités au sein des travaux-clés des lectures institutionnalistes critiques du risque et de la régulation (p.ex. Power et al., 2009).

Ce chapitre a donc pour objectif d'explorer comment le cadre discursif de gestion du risque s'est cristallisé au sein de dimensions managériales de l'administration publique fédérale, et d'en examiner avec quelles implications potentielles pour la mise en pensée de la prise en charge des

⁹⁹ Par souci de clarté, et afin de respecter l'usage général, nous utiliserons la locution « gestion *du* risque » pour désigner cette activité organisationnelle et la distinguer d'avec la « gestion *des* risques », plus spécifique au processus de décision en matière de politiques.

substances prioritaires au vu de leur toxicité pour la santé et pour l'environnement dans l'initiative du *Défi*.

Après avoir introduit la gestion du risque comme composante-clé de la régulation interne de l'organisation publique contemporaine, à partir notamment des questions de légitimité et de réputation organisationnelle, nous examinerons la relation multiforme entre les risques sociétaux et ces risques institutionnels. Ce survol sera suivi d'une mise en contexte originale de la gestion du risque institutionnel dans le contexte fédéral canadien, plus particulièrement à partir d'une synthèse critique de la gestion intégrée du risque (GIR). Un tel exercice n'a pas été recensé dans la littérature existante, et apparaissait nécessaire afin de camper, dans la section suivante, les contours de la gestion du risque institutionnel dans le contexte spécifique du *Défi*. Une attention particulière sera portée aux façons dont le *Défi* aurait contribué à mitiger certains risques réputationnels dans le contexte politico-administratif de la gestion de substances jugées prioritaires pour la santé et pour l'environnement. La dernière section de ce chapitre examinera les points de convergence et de divergence entre risques sociétaux et risques institutionnels, particulièrement dans le cadre du *Défi*.

7.1. Risques institutionnels, régulation interne et réputation : Esquisse d'une managérialisation du risque

La construction sociale et organisationnelle d'un risque implique l'attribution au moins implicite de la responsabilité de sa gestion (Hilgartner, 1992; Luhmann, 1993; Power et al., 2009) et, incidemment, du blâme qui pourrait y être associé (p.ex. Douglas, 1992 ; Hood, 2013). Le cadre opératoire de la gestion du risque sous-tend donc une conception normative spécifique de la responsabilité organisationnelle (Power et al, 2009), qui s'inscrit dans un effort de légitimation. Cette section a pour objectif d'introduire les contours du discours relatif à la gestion du risque organisationnel, d'en examiner les principaux artefacts dans le contexte administratif canadien, et d'examiner comment ce discours s'est cristallisé dans le cadre du *Défi* à l'*Industrie* du PGPC.

7.1.1. Gestion du risque organisationnel et légitimité dans l'administration publique

Depuis le milieu des années 90, le discours relatif au risque a traversé les frontières de ses champs d'origine (p. ex. assurance, ingénierie, décision appuyée sur la science), où l'analyse du risque avait un caractère essentiellement technique, pour devenir un concept-clé du management au sein des organisations corporatives. Ce couplage risque-organisation n'était pas nouveau, Knight ayant notamment énoncé dès 1921 que la gestion du risque et de l'incertitude constituait l'essence de la vie organisationnelle. D'autres travaux ont montré que toute organisation gère implicitement un risque d'échec institutionnel parallèlement au risque d'insuccès dans l'atteinte de ses objectifs formels (Gallagher, 1956 ; Power et al., 2009). De par leur nature, les entreprises privées utilisent d'ailleurs le concept de risque à la fois pour cibler les menaces à leur viabilité *et* pour évaluer les opportunités d'affaires.

Cette mouvance vers l'institutionnalisation et la normalisation d'une approche organisationnelle basée sur le risque continue de se déployer à l'échelle internationale. L'Organisation internationale de normalisation (OIN) mettait notamment en place, en 2009, un ensemble de normes stratégiques et opérationnelles (ISO 31000) relatives à la gestion des risques au sein des organisations tant publiques que privées. Le risque y est défini comme « l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs » (OIN, 2009), neutralisant ainsi toute connotation de valeur positive ou négative et introduisant une dimension en lien avec les *finalités* de l'organisation. Certaines voix se sont élevées (p.ex. Arrow, 1974) pour suggérer que l'approche de gestion des risques n'a pas tant été instituée sur une *base scientifique*, pour baliser les conclusions des décideurs afin qu'il y ait *moins* de prise de risque induite, que sur une *base économique* visant à *catalyser* la prise de risque rationnelle comme une bonne pratique de gestion publique et privée :

« L'impulsion derrière la gestion du risque était la perception largement partagée que les firmes et la bureaucratie étaient caractérisées par un comportement inefficace et réticent au risque qui brimait l'innovation et l'efficacité. [...] Sur le plan économique, le risque est un phénomène décisionnel par rapport auquel les humains ne sont pas particulièrement rationnels »¹⁰⁰ (Althaus, 2005 : 573).

¹⁰⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The impetus behind risk management was the widely held view that firms and bureaucracy were characterized by inefficient risk-averse behavior that stifled innovation and effectiveness. [...] For economics, risk is a decisional phenomenon, one that we humans are not particularly rational about* » (Althaus, 2005 : 573).

La particularité de l'institutionnalisation de pratiques de gestion axées sur le risque, est qu'elle s'inscrit dans une rationalité principalement légaliste, c'est-à-dire articulée autour de l'encadrement, par des règles et des directives quasi judiciaires, des processus de décision et de contrôle. La gestion des risques d'entreprise (GRE) (*'Enterprise Risk Management'*) a effectivement été développée notamment dans l'esprit de mitiger les erreurs organisationnelles passées attribuables à une vision en silo ou à un manque de perspective holistique. S'inscrivant dans le déploiement institutionnel d'une logique de surveillance et de contrôle (*'audit'*), la GRE est teintée par la rationalité de la comptabilité (Power, 2009) tout en étant partie intégrante du cadre normatif élargi de la bonne gouvernance (ibid.).

Les organisations publiques occidentales ont été marquées, au cours des dernières décennies, par l'intensification d'une *autorégulation interne*, notamment par le biais de la réglementation quasi judiciaire (cf. section 5.2.2.). Divers dispositifs de régulation internes aux organisations publiques ont été mis en œuvre et étudiés depuis les années 70, dont les mécanismes de vérification et de contrôle et les processus centralisés de gestion des finances publiques. Ces mouvances régulatrices se sont parallèlement traduites par une régulation interne de plus en plus *complexe, spécialisée et formalisée* à l'intérieur même des bureaucraties contemporaines. Hood et al. (1999) ont notamment proposé une perspective générique et englobante de l'ensemble des dispositifs de « régulation à l'intérieur du gouvernement » (*'regulation inside government'*).

L'État contemporain devient ainsi non seulement le promoteur, mais également le *sujet, d'une régulation du risque par le truchement de nouveaux dispositifs managériaux et de nouvelles normativités* (Braithwaite, 1999; Power, 2007):

« Cette réorganisation et reconceptualisation de l'activité de gestion au nom du risque marque une forme distinctive d'innovation administrative, impliquant la diffusion de nouveaux cadres de processus, l'organisation de nouveaux concepts du risque et de sa gestion; et la création de nouvelles classes d'acteurs organisationnels comme représentants autorisés des meilleures pratiques du risque. L'aura de scientificité de l'analyse du risque est placée dans un cadre élargi, rationalisé et managériel de gouvernance et de régulation »¹⁰¹ (Power, 2007 : 28-29).

¹⁰¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *This re-organization and reconceptualization of management activity in the name of risk marks a distinctive form of administrative innovation, involving the diffusion of new process frameworks, the organization of new concepts of risk and its management; and the creation of new classes of*

Ces dimensions institutionnelles du cadre de gestion du risque dans un contexte de régulation ont fait l'objet de travaux antérieurs. Power (2007) a notamment contribué à analyser les dynamiques suivant lesquelles le discours de la gestion des risques a transcendé les frontières de sa conceptualisation originale pour imprégner les conceptions de la gouvernance et de l'imputabilité au sein des organisations privées et, dans la foulée, des organisations publiques. Des analyses critiques, ancrées entre autres dans les théories de la régulation et les études sociolégales, ont parallèlement documenté la puissance cognitive d'un tel cadre du risque (*'risk frame'*) dans l'attribution de la responsabilité, du blâme et de l'imputabilité dans l'action gouvernementale (p.ex. Rose, 1998).

Dans le contexte de l'administration publique, la *gestion du risque organisationnel* constitue donc un levier opératoire par lequel les institutions assurent l'*identification et la mitigation des risques légaux, organisationnels et sociopolitiques susceptibles de limiter leur capacité à atteindre leurs objectifs*, notamment en termes de régulation, tout en prévenant des assauts potentiels sur leur propre légitimité (Hutter, 2005).

Paradoxalement, toutefois, la compréhension des dynamiques concrètes suivant lesquelles la gestion des risques s'incarne sur le plan des comportements et des cadres organisationnels et, surtout, s'arrime aux processus règlementaires basés sur la gestion des risques sociétaux est demeurée relativement limitée. Deux facteurs peuvent être avancés pour expliquer ce caractère parcellaire. D'une part, la gestion des risques *sociétaux* et la gestion des risques *institutionnels* relèvent respectivement plutôt des sphères de la politique publique et de la gestion publique, deux composantes de l'administration publique qui, sans être hermétiques, sont peu mis explicitement en relation dans l'analyse des processus décisionnels. À titre d'exemple, l'importante majorité des publications gouvernementales produites dans le cadre du *Défi* et du PGP, à l'exception du rapport d'audit du PGP (Canada, 2013h), ne contenaient *aucune référence explicite aux cadres de gestion intégrée du risque (GIR)*. Ces cadres n'ont pas non plus été abordés spontanément par les acteurs-clés en entretien. D'autre part, et conséquemment

organizational actors as authorized representatives of best risk practice. The aura of scientificity of risk analysis is being placed in a larger, rationalized, managerial, governance, and regulatory frame of meaning » (Power, 2007 : 28-29).

peut-être, cette séparation se retrouve également au sein de la littérature existante, où les travaux empiriques relatifs à ces deux dimensions se sont finalement assez peu rencontrés jusqu'ici.

7.1.2. Gestion du risque institutionnel et centralité de la dimension réputationnelle

L'une des dimensions-clés de la gestion du risque organisationnel est liée à une gestion de la réputation organisationnelle des principaux acteurs impliqués dans le processus réglementaire, à savoir les entreprises potentiellement régulées, l'administration publique fédérale et le gouvernement en place. Caractériser le discours de régulation du risque, pour ultimement mieux en appréhender les dynamiques de délégation dans le processus de choix d'instruments de politiques, implique ainsi d'abord d'en isoler la dimension réputationnelle.

La réputation organisationnelle, risque central à l'administration contemporaine

La réputation organisationnelle peut être abordée comme un « concept composite » (*'composite concept'*) (Scott et Walshman, 2005 : 311) regroupant notamment l'identité organisationnelle et l'image corporative (ibid.). Quatre principales caractéristiques permettent d'en éclairer l'analyse. Premièrement, l'ancrage du concept de réputation à la croisée de la perception sociale, de l'échange d'information et de la confiance en fait un *objet intrinsèquement communicationnel*. Deuxièmement, si les composantes réputationnelles étaient autrefois de nature principalement financière (p. ex. non-respect d'obligations contractuelles, lacunes en matière de performance, etc.), elles s'articulent désormais également autour d'*enjeux élargis* associés à l'intégrité morale, à la protection de la santé et de la sécurité des populations et au respect de l'environnement¹⁰². Troisièmement, la réputation s'inscrit *à la fois dans l'action passée*, étant le produit cumulatif de l'historique des comportements et des perceptions de l'organisation, *et dans l'action future*, la réputation d'une organisation étant déterminante pour ses activités à venir (Scott et Walshman, 2005). À cet égard, une saine réputation constitue une ressource stratégique pour toute organisation ainsi que, de plus en plus, un ajout à sa valeur corporative immatérielle (Power et

¹⁰² Ces enjeux élargis ne demeurent que partiellement théorisés en lien avec le risque réputationnel, mais sont de plus en plus articulés, dans la pratique, autour des questions associées à la responsabilité sociale des entreprises (p.ex. Bebbington et al., 2008).

al., 2009). Quatrièmement, et finalement, cet ancrage temporel et stratégique, doublé notamment d'une dimension intrinsèquement communicationnelle, place au moins partiellement la réputation d'une organisation *hors de son contrôle direct*, introduisant ainsi inévitablement une part d'*incertitude* à gérer.

Dans ce contexte, la gestion de la réputation institutionnelle ou corporative ('*corporate reputation*') est une dimension-clé de la vie organisationnelle contemporaine (Power et al., 2009). Le croisement de ces dimensions a impulsé la genèse du concept de *risque réputationnel*, mobilisé pour « décrire les menaces potentielles ou les dommages avérés à la réputation d'une organisation » (Scott et Walshman, 2005 : 309)¹⁰³. Dans le secteur des services financiers, par exemple, le risque réputationnel est perçu comme une catégorie centrale du risque pour la valeur de l'entreprise, notamment en regard de la confiance des actionnaires et des partenaires d'affaires (Forstmoser et Herger, 2006).

À l'instar d'autres types de risques, la diffusion de la notion de risque réputationnel a été doublée du déploiement, notamment par des acteurs privés (p.ex. consultants), d'approches managériales de gestion du risque réputationnel calquées sur les méthodes d'objectivation et de gestion (évaluation, mesure, comparaison, etc.) d'autres types de risques (Kartalia, 2000)¹⁰⁴. L'une des principales caractéristiques de cette gestion du risque réputationnel est qu'elle prend également, ou surtout (Power et al., 2009), la forme d'un *cadre cognitif* élargi qui introduit des *conceptions relativement défensives et legalistes de la décision, de l'imputabilité et de la responsabilité*. Celles-ci sont déterminantes dans la planification et la mise en œuvre des processus décisionnels (ibid.). Par ailleurs, l'anticipation continuelle, par les acteurs, des façons dont l'activité de leur organisation sera perçue a notamment pour effet potentiel d'accentuer le poids relatif des divers processus de vérification et de contrôle dans le fonctionnement normal de l'organisation (ibid.), limitant ainsi le potentiel d'innovation procédurale et substantive. La mise en place croissante de dispositifs internes de divulgation d'actes répréhensibles ('*whistleblowing*') et de politiques de responsabilité sociale au sein

¹⁰³ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *reputation risk is generally used to describe potential threats or actual damage to the standing of an organization* » (Scott et Walshman, 2005 : 309).

¹⁰⁴ Voir notamment Power et al. (2009) et Lange et al. (2011) pour un survol historique du développement de la gestion du risque réputationnel dans les contextes organisationnels.

d'organisations privées est également un exemple actuel de ces conceptions et de leur impact sur les cadres organisationnels.

Si divers travaux ont étudié la gouvernance au prisme de la question réputationnelle, notamment à partir d'une perspective éthique (p.ex. Mitnick et Mahon, 2006), la conversation sur la gestion du risque réputationnel au sein des *organisations publiques* est encore relativement émergente dans la littérature (Gephart et al., 2009; Power et al., 2009). Pourtant, certains travaux-clés ont souligné que les dynamiques réputationnelles en lien avec la minimisation du blâme et la maximisation de la légitimité sont particulièrement prégnantes par rapport aux processus et à la substance des décisions règlementaires:

« L'émergence d'approches de la régulation basées sur le risque pourrait avoir moins à voir avec la substance des techniques d'évaluation qu'avec la gestion de la légitimité et de la réputation politique »¹⁰⁵ (Power et al., 2009 : 310).

« La plupart de l'architecture administrative et des dynamiques des régimes de régulation du risque que nous avons observés ont semblé dériver d'impératifs institutionnels – tant de la part des régulateurs que des régulés - pour éviter le blâme et la responsabilité »¹⁰⁶ (Hood et al., 2001 : 166).

Soulignons toutefois que la dimension réputationnelle du cadre opératoire de gestion des risques apparaît transversale à une récente initiative fédérale, par ailleurs indépendante du *Défi* et du PGPC mais présentant un intérêt véritable pour mieux comprendre certaines caractéristiques du processus décisionnel d'Environnement Canada. En 2010, un sous-ministre mettait Environnement Canada « au défi d'améliorer encore plus son excellent rendement en matière de réglementation et de devenir un organisme de réglementation de calibre mondial » (Canada, 2012e). Cette mise au défi prenait la forme du concept d'*organisme de réglementation de calibre mondial* (ORCM), qui s'articulait autour de cinq principes, soit la prise de décision fondée sur des preuves (*'evidence-based decision-making'*), l'efficacité, l'efficience, l'adaptabilité et la transparence. Selon le portail web de la *Commission fédérale sur la réduction*

¹⁰⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the emergence of risk-based approaches to regulation may have less to do with the substance of assessment techniques and is more part of the management of legitimacy and political reputation* » (Power et al., 2009 : 310).

¹⁰⁶ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Much of the administrative architecture and dynamics of the risk regulation regimes we observed seemed to stem from institutional imperatives—on the part of regulators and regulatees alike—to avoid blame and liability* » (Hood et al., 2001 : 166).

de la paperasse, cette initiative s'inscrivait en droite ligne avec un contexte élargi d'efforts gouvernementaux de rationalisation de l'action publique:

« L'objectif de l'initiative de l'Organisme de réglementation de calibre mondial (ORCM) vise à consolider la façon dont Environnement Canada (EC) élabore et met en application des instruments réglementaires de façon à procurer avec efficacité les avantages souhaités aux Canadiens, tout en s'assurant de réduire le fardeau, ainsi que les coûts administratifs pour l'industrie et les petites entreprises au Canada» (Canada, 2012f).

Les termes associés au risque et à la gestion du risque occupaient également une place transversale dans le *Rapport final du groupe de travail sur le projet d'organisme de réglementation de calibre mondial* (2012c). L'une des catégories d'activités réglementaires examinées dans le rapport était d'ailleurs relative aux « mesures de gestion des risques dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques» (ibid. : section 3). Ni ces mesures, ni les concepts liés au risque qu'elles sous-tendaient n'étaient toutefois clairement définis. En cela, cette initiative s'est inscrite dans la continuité du flou mis en lumière jusqu'ici en matière de substantialisation d'une approche basée sur le risque. Une particularité de l'initiative d'ORCM, en tant que *dispositif relativement explicite de gestion du risque réputationnel*, est que *cette gestion de la réputation s'est effectuée non seulement par rapport à la perception potentielle, par les acteurs intéressés, des décisions réglementaires effectuées, mais également par rapport à la perception que pourraient avoir d'autres organismes du gouvernement ainsi que des élus politiques :*

« that is (hesitation) a project that the previous Deputy Minister started, and hmm, it has a few goals, I mean one is reputational, right ? Hmm, and it's important for Environment Canada to have a strong reputation, hmm, because hmm (silence) a lot of business and some politicians perceive Environment Canada as imposing costs, so and of course in some cases we do impose costs. So we need to be seen when we come to the table, whether it's political table, at Cabinet, or whether it's sitting down with the chemical sector, the gas sector, saying 'we're gonna regulate', we need to be seen as very professional and very efficient, right ? So yes, we're going to regulate but we're going to do in the least cost way possible to achieve the result. We need that reputation (silence) » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Plusieurs similarités entre la gestion des risques comme approche de décision de régulation et comme approche managériale peuvent par ailleurs être identifiées, tant sur le plan de la rationalité ('rationale') que de la terminologie employée.

7.1.3. Quand gérer un risque sociétal génère un risque institutionnel : Aperçu des velléités colonisatrices du risque dans la régulation

L'une des contributions majeures des approches institutionnalistes critiques de la régulation à l'intersection du risque est de permettre une distinction entre risques sociétaux et risques institutionnels, et ultimement une *lecture critique articulant ces deux types de risques*. Les *risques sociétaux* réfèrent aux risques tels qu'ils sont conventionnellement définis, c'est-à-dire comme des dangers potentiels pour des populations ou des environnements. Les *risques institutionnels*, pour leur part, réfèrent à des « risques pour des organisations (étatiques ou non étatiques) régulant et gérant des risques sociétaux, et/ou à des risques à la légitimité des règles et des méthodes qui y sont associés »¹⁰⁷ (Rothstein et al., 2006 : 92). À titre d'exemple, les atteintes à la réputation (*'reputational loss'*) font partie des risques institutionnels identifiés, bien que sommairement, par Rothstein et al. (2006 : 92) dans leur conceptualisation des « risques de la gestion des risques » sociétaux (*'risks of risk management'*).

Dans ce contexte, le concept de risque sous-tend également une certaine *réflexivité organisationnelle* en lien avec la gestion de potentielles externalités négatives associées aux contours de l'action réglementaire (ibid.). Dans le cadre du *Défi*, les risques institutionnels étaient de nature diverse (p. ex. pressions de l'industrie, capacité organisationnelle, etc.), et en mutation constante :

« risks can change over time, it can be that you had a capacity gap in a certain area and you feel that it's not an issue anymore. It could be that hmmm the stakeholders want more of this or the other thing, and you want to address that. So it's just, it's kind of a trigger and a tool to ask yourself those questions of 'what are our risks to our ability to deliver our program', and are we well set up to address those risks, and if not, at least we're cognizant of what the residual risk might be, how do we reflect that, or what do we do about that » (Nicole, Cadre/Santé Canada).

Les risques sociétaux et les risques institutionnels sont donc intrinsèquement liés. *La régulation des risques sociétaux génère des risques institutionnels pour les organisations régulatrices, sujettes à des formes variables de régulation organisationnelle, politique et sociale* (Rothstein et

¹⁰⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *risks to organizations (state or non-state) regulating and managing societal risks, and/or risks to the legitimacy of their associated rules and methods* » (Rothstein et al., 2006 : 92).

al., 2006). À titre d'exemple, la mise en œuvre d'une initiative de politiques telle que le PGPC, dont le processus était formellement prévisible, visait entre autres à gérer les risques, pour l'atteinte des objectifs de l'organisation, associés à une potentielle interférence continue des diverses parties prenantes dans le processus décisionnel:

« one [important dimension of the CMP] is predictable timelines that let us do our work, so - and we can say we have to meet the timeline, we just keep going, and that's good for us, that's good for industry, that's good for everybody. Because otherwise you have four hundred substances and who knows what – and then you get lobbied to do this first, or that first, or this last, and nobody wins » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

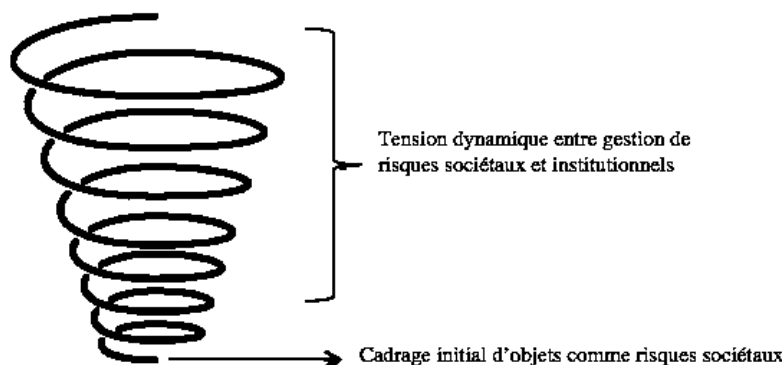
Dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième phase du PGPC (2011-2016), l'arbitrage entre exigences législatives et priorités gouvernementales s'est traduit par un calcul informel des *risques institutionnels* associés au choix potentiel d'une avenue règlementaire pour la gestion du *risque sociétal* associé à une substance donnée. L'échelon de la direction a particulièrement assuré cette *gestion des risques endogènes de nature administrative et politique, relatifs au déploiement des processus même de gestion des risques sanitaires et environnementaux* :

« My job at risk management is to say '[colleague], here's what the threats and opportunities are for me, hmm and doing so I survey a broad spectrum of things, so right now what I'm really wrestling with in a regulatory function is, the Government is transforming the way it wants to regulate, right ? There's a massive agenda the Government is implementing on the delivery of a regulatory program through its interpretation policy, through its transparency policy, through the One-for-One [regulation], and so all of the sudden my opportunity, my threat is : I've got a problem that's a threat to human health, my tool may have been 'I'm gonna put a regulation under CEPA (...) and now I'm thinking now, do I do a regulation ? Is this risk (silence) worth, needing the investment of resources ? If so, what's my chance of getting it through Treasury Board ? Do I have an alternative tool ? Hmm and can I get industry to be supportive of my initiative ? So that's how I go from [my colleague] to me is ok, that's the world I live in and how do I operate. But that's today : It wasn't 2 or 3 years ago necessarily » (James, Cadre/Santé Canada).

Cet arrimage entre les risques sociétaux et les risques institutionnels est à l'origine d'une véritable spirale réflexive (Rothstein et al., 2006), où un processus initial de régulation des risques sociétaux catalyse un ensemble de risques institutionnels, eux-mêmes susceptibles de

modifier la façon dont les risques sociétaux sont conceptualisés ou gérés¹⁰⁸. Cette dynamique mène, selon Rothstein et al. (2006 : 93), à « un phénomène de ‘colonisation du risque’, où *le risque en arrive à définir à la fois l’objet, les méthodes et l’esprit de la régulation* »¹⁰⁹. Les auteurs désignent cette dynamique comme autant de « logiques de régulation en spirale » (*‘spiralling regulatory logics’*) (ibid.).

Figure 5. Logique de régulation en spirale dans la colonisation du risque sociétal et institutionnel



D'après Rothstein et al. (2006).

L'oscillation entre risques sociétaux et risques institutionnels apparaît d'autant plus intéressante à comprendre qu'elle *n'est pas, ou pas seulement, l'extension de la gestion des risques telle qu'elle s'est développée dans les contextes réglementaires, mais infuse une logique singulière à l'action publique*, et aux processus administratifs qui les sous-tendent:

« Ce nouveau mode de gestion du risque n'est pas simplement l'expansion d'une pratique bien définie avec une base technique consensuelle. Plutôt, c'est le résultat de forces inégales et souvent très différentes donnant naissance à un phénomène commun, c'est-à-dire l'extension

¹⁰⁸ À titre d'exemple, un cadre de Santé Canada se demandait réflexivement, dans le cadre d'un entretien de recherche, s'il serait souhaitable d'inciter *informellement* l'industrie responsable des principales sources d'exposition d'une substance toxique à diminuer volontairement ses rejets, en amont des processus prévus par la LCPE 1999 (p. ex. étapes, échéanciers, etc.). Cette possibilité permettrait, théoriquement du moins, d'atteindre des objectifs de diminution réelle des expositions problématiques (atténuation des risques sociétaux) tout en minimisant la pression réglementaire sur l'appareil gouvernemental et sur l'industrie concernée (atténuation des risques institutionnels). Ce type de contournement soulève néanmoins certains enjeux démocratiques en soustrayant le processus décisionnel de la sphère publique.

¹⁰⁹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *a phenomenon of 'risk colonization', whereby risk increasingly comes to define the object, methods, and rationale of regulation* » (Rothstein et al., 2006 : 93).

d'idées du risque et de descriptions basées sur le risque à de plus en plus de domaines d'activité administrative et managériale, sans compter à la vie sociale en général »¹¹⁰ (Power, 2007 : 156).

Ces travaux suggèrent que le cadre discursif de la gestion du risque constitue une opportunité, pour les organisations publiques, de gérer implicitement leurs propres risques institutionnels, dans une perspective peut-être au moins aussi importante que les risques sociétaux au cœur de leur mandat règlementaire (p. ex. santé, environnement, sécurité, etc.). Ce contexte soulève des perspectives sinon nouvelles, à tout le moins originales, sur l'ensemble des dimensions, implicites et explicites, du cadre discursif de la gestion des risques :

« Le risque n'est désormais plus seulement un sujet pour des technocrates gérant des menaces sanitaires, sécuritaires et environnementales conventionnelles pour la société, mais est devenu un *principe organisant central* de la politique publique et de la gouvernance corporative. Il semble que l'on ne soit désormais plus simplement concernés par la gouvernance du risque, mais que nous soyons dans une ère de *gouvernance par le risque* »¹¹¹ (Rothstein, 2006 : 216).

L'une des particularités de cette logique en spirale est que l'existence de certains décalages entre les enjeux et les stratégies respectives de gestion des risques sociétaux et des risques institutionnels aurait non pas pour effet d'inhiber l'action publique, mais bien de l'intensifier (Rothstein et al., 2006). L'effet de cette *colonisation du risque* sur le déploiement de l'action administrative et politique demeure toutefois mal compris (ibid.), notamment en lien avec les *modalités de délégation* des pouvoirs administratifs, ce qui en appelle un examen intégré.

Soulignons que divers travaux avaient déjà formulé, au cours des dernières décennies, des propositions pour penser la gestion du risque au sein d'un cadre élargi. Du nombre, mentionnons les discussions autour de la *gouvernance* du risque ('*risk governance*') (Brown et Osborne, 2013 ; Klinke et Renn, 2010), encore relativement peu substantialisées à ce jour, et de la gestion

¹¹⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *This new mode of risk management is not simply an expansion of a well-defined practice with an agreed technical basis. Rather, it is the result of uneven and often very different forces giving rise to a common phenomenon, namely the extension of ideas of risk and risk-based descriptions to more and more areas of managerial and administrative activity, not to mention social life in general* » (Power, 2007 : 156).

¹¹¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Risk is no longer just a matter for technocrats managing conventional health, safety and environmental threats to society, but has become a central organizing principle of public policy and corporate governance. It seems that we are no longer simply concerned with the governance of risk, but we are now in an era of governance by risk* » (Rothstein, 2006 : 216).

du risque pensée comme *technique* productive de gouvernance à partir d'une perspective foucauldienne sur la gouvernementalité (p.ex. Dean, 1999; O'Malley, 1999; Scott, 2007).

La principale contribution d'une lecture théorique à part du concept de colonisation du risque est d'avoir mis en lumière que le discours du risque puise sa source tant sur le plan des enjeux sociétaux que de la *protection de la légitimité organisationnelle*, et que l'une alimente l'autre. Une telle dialectique est rarement discutée à la fois conjointement *et* en prenant le soin de distinguer, dans l'analyse, la *nature* exacte des risques en jeu. Cette lacune pourrait jusqu'ici avoir considérablement limité, dans le champ de l'administration publique, la portée de la compréhension des processus règlementaires placés sous l'égide d'un cadre de gestion du risque.

Cette gestion s'incarne notamment par le biais de dispositifs formels, imbriqués dans une mouvance de régulation interne. Au Canada, cette approche organisationnelle s'est principalement cristallisée par l'approche institutionnalisée de « gestion intégrée du risque » (GIR).

7.2. De la constitution d'un champ de pratiques et de discours du risque institutionnel dans l'administration fédérale canadienne

Si les concepts relatifs au risque organisationnel sont relativement récents à l'échelle de l'histoire des administrations publiques contemporaines, leur institutionnalisation et leur diffusion se sont effectuées à un rythme accéléré au cours des deux dernières décennies (Fisher, 2010). Avec la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Australie, le Canada est à la fois l'un des premiers pays à avoir adopté une approche formelle fondée sur le risque (*'risk-based approach'*) dans la gestion publique, et l'un de ceux à l'avoir fait le plus intensivement (Fisher, 2010a ; Hutter, 2005).

La gestion des risques sociétaux et la gestion des risques institutionnels s'effectuent théoriquement à deux niveaux distincts d'action publique. Dans le contexte fédéral canadien, cette régulation interne est principalement assurée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, une entité du gouvernement central ayant le mandat d'orienter, de surveiller et de contrôler l'activité administrative. L'examen des cadres produits par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) suggère ainsi que la gestion intégrée du risque (GIR) s'y est distinguée théoriquement, de par

son caractère *stratégique* en lien avec les *objectifs* de l'organisation publique, de la gestion des risques sociétaux dans le choix d'instruments de politiques.

Les cadres formels et les dynamiques relatifs à la gestion organisationnelle des risques n'ont pas été documentés jusqu'ici dans la littérature canadienne du champ de l'administration publique, bien que ceux-ci sont déployés depuis plus de quinze ans. Afin de bien camper l'analyse de la gestion des risques institutionnels dans le cadre du *Défi*, dans la section suivante, il importait ainsi d'effectuer un *travail inédit de synthèse* des principales dynamiques de GRE dans le contexte managérial fédéral canadien. Après une brève mise en contexte, les deux principaux cadres managériaux en vigueur au moment du *Défi* seront introduits.

7.2.1. La gestion publique du risque au Canada : Une mise en contexte

À la fin des années 90, sous l'impulsion notamment de discussions récurrentes au sein de la haute fonction publique relativement à la gestion du risque, le Bureau du Conseil privé du Canada mandatait un *Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque* (GTSMARGR) pour « examiner des questions d'ordre général associées à la gestion du risque dans le processus des politiques publiques » (GTSMAGR, 2000 : 2). L'un de ses principaux mandats était d'étudier « les éléments de risque et les méthodes utilisées pour éliminer les risques communs à diverses responsabilités en matière de politique gouvernementale » (ibid.).

Cet effort s'inscrivait dans une double mouvance managériale.

D'une part, la mise en place de la GRE au Canada s'inscrivait dans un contexte marqué par un effet de mode autour du langage du risque importé de la sphère privée (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale). Cet engouement particulier pour la gestion horizontale du risque organisationnel s'inscrivait dans la foulée d'événements ayant mis de l'avant la nécessité d'une prise en compte plus intégrée des risques dans la décision de politiques publiques (p. ex. préparation au bogue de l'an 2000, gestion de la crise du sang contaminé, etc.) (GTSMAGR, 2000). Il faisait également écho à un certain engouement international autour de la GRE :

« la gestion du risque au gouvernement fédéral est dans le droit fil de l'expérience des secteurs

public et privé et des pratiques mondiales (regroupements d'excellence, débuts de la pleine intégration en planification d'entreprise)» (GTSMAGR, 2000 : Annexe C).

L'attention fédérale à la gestion du risque s'inscrivait ainsi dans un effort organisationnel visant à développer une meilleure cohérence et une réflexivité plus systématique par rapport aux risques caractérisant l'optimisation des ressources et la prise de décision au sein de l'appareil gouvernemental. À l'issue de son mandat (1998-2000), le GTSMAGR avait d'ailleurs proposé un *cadre transversal de gestion publique du risque* ancré dans une « analyse horizontale du contexte de politique gouvernementale » (2000 : 5). Cette horizontalité prenait appui sur la prémisse d'une relative homogénéité, dans la fonction publique, des processus décisionnels internes associés aux risques, tant dans les secteurs opérationnels que dans les domaines scientifiques et de politiques publiques¹¹². En définissant la gestion du risque comme « l'attitude adoptée en cas d'incertitude dans le cadre de la politique gouvernementale » (p. 2), cette proposition reconnaissait notamment de façon explicite le poids de l'incertitude dans la décision publique :

« La gestion de l'incertitude intervient dans le processus décisionnel. Le déroulement de ce processus et les considérations qui l'alimentent jouent un rôle essentiel dans la capacité de bien gérer l'incertitude » (GTSMAGR, 2000 : 5).

D'autre part, l'amorce d'un discours de gestion intégrée du risque s'inscrivait en droite ligne avec le courant du Nouveau Management Public (NMP) et était notamment transversale au rapport du *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada (1997)*, un rapport phare de la mise en œuvre du NMP au Canada. Normalisé et popularisé notamment par Osborne et Gaebler (1992), le NMP constitue un cadre normatif de gestion reposant sur l'importation de valeurs (p.ex. orientation sur les résultats, flexibilité, prise de risques), de discours (p.ex. réingénierie, entrepreneuriat) et de pratiques (p.ex. rationalisation, mesure de la performance) des grandes organisations privées en vue de réformer le fonctionnement interne de l'administration publique (Hood et Peters, 2004; Rouillard et Giroux, 2005; Ventriss, 2002). Traversé par la question de la délégation politico-administrative, et plus spécifiquement par une tension récurrente entre le

¹¹² On l'a vu au chapitre précédent, ce n'est pas nécessairement le cas, même au sein des deux principaux organismes fédéraux de régulation des risques environnementaux et sanitaires. Nous y reviendrons ultérieurement.

respect des processus démocratiques au cœur de l'évolution des lois administratives et l'optimisation de l'efficacité (Felts et Jos, 2000), le NMP a été une mouvance déterminante pour la gestion publique au sein des bureaucraties occidentales contemporaines, et particulièrement au Canada.

Divers acteurs-clés de la sphère corporative ont porté le discours de la GRE au Canada, dont le *Conference Board du Canada*, par le biais notamment des activités de son *Strategic Risk Council*, ainsi que de publications et de conférences annuelles autour de cette question. Dès 1997, par exemple, le *Conference Board* amorçait la publication d'une série de rapports sur la mise en œuvre de la gestion du risque, dont un extrait fut ultérieurement cité dans le guide gouvernemental de mise en œuvre du *Cadre de gestion intégrée du risque* (Canada, 2004a : 13). Le virage managérial ('*managerial turn*') (Power, 2007 : 190) en matière de gestion du risque a par ailleurs conduit à l'apparition de nouveaux types d'acteurs (p.ex. consultants, associations professionnelles, métaorganisations, experts académiques), externes à l'administration publique et reconnus comme dépositaires autorisés des idées et pratiques exemplaires en matière de gouvernance du risque (Power, 2007).

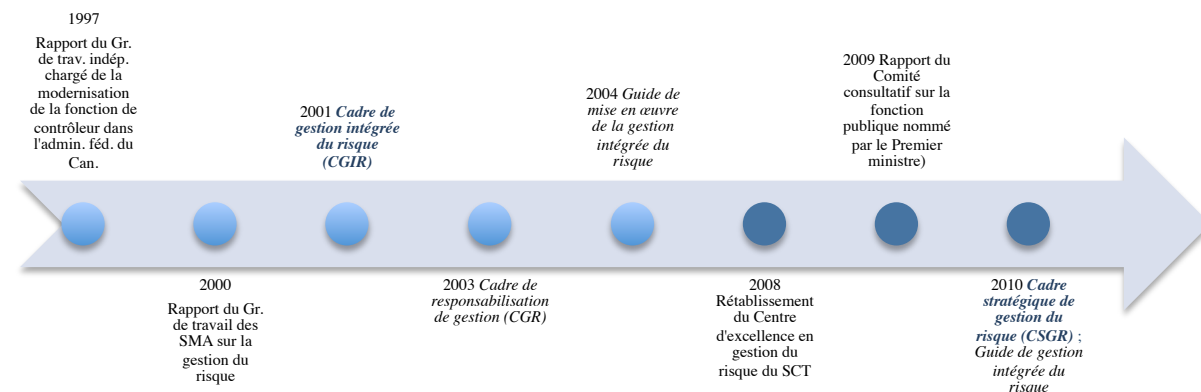
Comprendre comment l'intérêt politique et administratif pour la GRE s'est traduit sur le plan de la régulation des risques sociétaux impose d'abord une attention fine au détail des cadres managériaux dans lesquels elle a été institutionnalisée dans l'administration fédérale canadienne.

7.2.2. Principes et artefacts de « gestion intégrée du risque » au Canada : Un survol descriptif

Au sein de l'administration publique fédérale canadienne, la gestion des risques d'entreprise (GRE) s'est inscrite au sein d'un discours de « gestion intégrée du risque ». Celui-ci s'est particulièrement cristallisé sous forme d'instruments de *législation quasi judiciaire* produits par le Secrétariat du Conseil du Trésor, c'est-à-dire de règles internes non contraignantes visant la cohérence des processus administratifs et le respect des orientations gouvernementales.

La figure suivante présente les principaux jalons chronologiques du déploiement d'un discours managérial de *gestion intégrée du risque* (GIR) au sein de l'administration fédérale canadienne. Les pastilles les plus foncées correspondent à la période de mise en œuvre du *Défi* du PGPC.

Figure 6. Chronologie sélective du déploiement de la gestion intégrée du risque au sein de l'administration fédérale canadienne (1997-2010)



Cette mise en œuvre s'est plus particulièrement effectuée en deux temps au cours de la période couverte par le *Défi* du PGPC (2006-2011), par la publication de cadres-clés qu'il importe d'introduire.

Cadre de gestion intégrée du risque (CGIR)(2001-2010)

En 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) publiait le *Cadre de gestion intégrée du risque* (CGIR). Résolument ancré dans le discours de modernisation de la gestion publique propre au NMP, le CGIR s'inscrivait dans un contexte marqué par la mise en place d'un cadre de gestion gouvernementale axé sur les résultats et par la publication de rapports-clés relatifs à la gestion du risque (GTSMAGR, 2000; *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*, 1997).

Le CGIR fut en vigueur de 2001 à 2010, soit durant la quasi-totalité de la durée du *Défi* (2006-2011). Il visait notamment à optimiser la priorisation de l'action publique et le caractère stratégique des décisions effectuées, notamment en balisant la discrétion administrative des gestionnaires dans l'atteinte des résultats escomptés (innovation, prise de risques responsable, apprentissage par l'expérience, etc.) (Canada, 2001a). La gestion intégrée du risque (GIR) y était principalement définie dans une perspective d'horizontalité, comme

« un processus systématique, proactif et continu pour comprendre, gérer et communiquer le risque du point de vue de l'ensemble de l'organisation[, permettant] de prendre des décisions

stratégiques qui contribuent à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation» (Canada, 2001a).

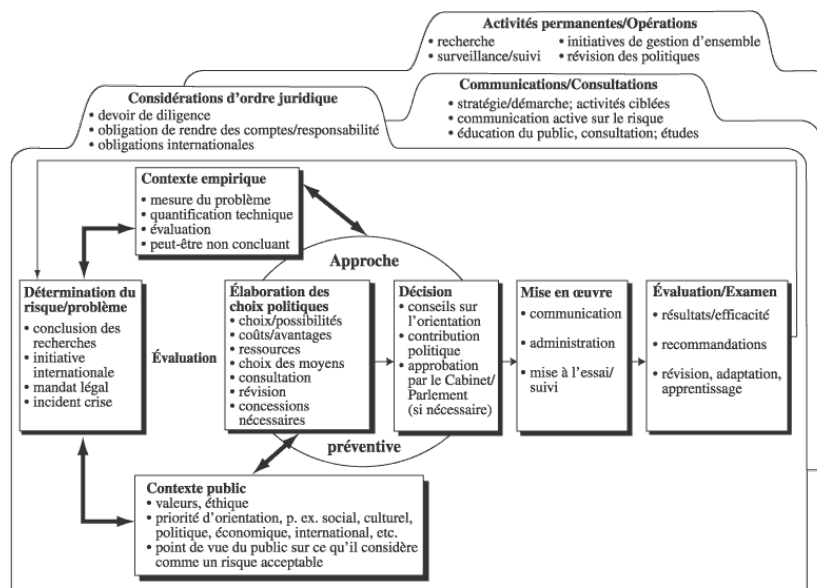
Au sein de l'administration publique fédérale, la gestion du risque a catalysé le recours à des instruments principalement managériaux de contrôle organisationnel (Power, 2007), qui ne sont pas sans faire écho aux idéaux-types de la bonne gouvernance. Le CGIR identifiait ainsi quatre composantes de la GIR. La première, particulièrement ancrée dans un discours relatif aux bonnes pratiques de gestion, était la *construction de profils de risque organisationnel* ('*Corporate Risk Profiles*') à l'échelle des divers organismes et ministères fédéraux. Ces artefacts d'analyse du contexte organisationnel identifiaient notamment des facteurs de risque tant internes (p. ex. éthique, tolérance au risque, ressources humaines, etc.) qu'externes (p. ex. économiques, politiques, sociaux, etc.) à l'environnement opérationnel. Les autres composantes, moins pertinentes par rapport à notre étude de cas, étaient respectivement la consolidation des capacités en matière de GIR par la création de fonctions spécifiques au sein des processus décisionnels existants¹¹³, la mise en œuvre de ces principes à tous les échelons et la consolidation continue des apprentissages (Canada, 2001a).

L'approche du CGIR était présentée comme contribuant à « traduire ce qui peut paraître évident sous l'angle de l'exécution des programmes dans un langage et une philosophie de gestion organisationnelle » (Canada, 2004a). Les jalons du processus de GIR y faisaient écho aux étapes conventionnelles de la gestion du risque comme approche décisionnelle dans le contexte de régulation du risque sociétal, c'est-à-dire « identifier le risque, l'analyser ou l'évaluer, définir les options, décider, mettre en œuvre la décision, et évaluer et réexaminer la décision » (Canada, 2001a).

La figure suivante présente deux exemples de cet exercice de formalisation.

¹¹³ Certains ministères et agences auraient notamment importé du domaine corporatif le rôle de « chef de la gestion des risques » ('*chief risk officer*'). Cette tendance se serait toutefois estompée depuis lors (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

Figure 7. Modélisations existantes du processus décisionnel dans la gestion publique du risque



Source : *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens. Rapport du Groupe de travail des SMS sur la gestion du risque (BCP), Annexe A.*

Source : Cadre de gestion intégrée du risque (Canada, 2001a)

Un *Guide de mise en œuvre de la gestion intégrée du risque* (2004) accompagnait la publication du CGIR. Un *Conseil de mise en œuvre du Cadre* avait également été mis en place.

Cadre stratégique de gestion du risque (CSGR))(2010-....)

En 2010, le CGIR était remplacé par le *Cadre stratégique de gestion du risque* (CSGR). La justification présentée pour l'annulation du CGIR et l'entrée en vigueur du CSGR (Canada, 2010d) était l'actualisation du cadre de gestion sur la base des progrès réalisés au sein de la fonction publique fédérale et le développement de nouvelles connaissances sur les meilleures pratiques en matière de gestion du risque, incluant le développement de normes nationales et internationales en la matière (Canada, 2010e). Cette actualisation faisait également écho à au moins un rapport (*Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre*, 2009) ayant recommandé le renouvellement et la consolidation d'une approche pangouvernementale en matière de gestion du risque qui soit plutôt basée sur des *principes* (Canada, 2010e). Le CSGR identifie ainsi neuf principes de gestion du risque, liés notamment à

l'amélioration continue, à l'adaptabilité, à la proportionnalité de l'action et à l'identification prospective des risques menaçant la réalisation des objectifs gouvernementaux (ibid. : 2.3).

Le CSGR fournit une orientation pour élaborer à la fois 1) une *approche* de gestion du risque, définie comme un cadre global esquissant le contexte organisationnel de la gestion du risque et 2) un *processus* de gestion du risque, englobant une structure et des étapes définies et évaluables de gestion du risque. Le processus de préparation de profils de risque organisationnel demeure au cœur de cette démarche, bien qu'il ne reflète pas directement les catégories classiques de l'analyse de risque (p. ex. identification du risque, évaluation des risques, etc.).

La première partie de la définition de la GIR dans le CSGR est demeurée quasi identique à celle du CGIR de 2001. La version la plus récente définit toutefois également la GIR en lien avec une évaluation continue des risques ainsi qu'une organisation et une communication adéquates des résultats de l'organisation (Canada, 2010e). La nature et la portée du CSGR ont toutefois été plus importantes, celui-ci ayant été institutionnalisé comme l'un des trois cadres de base fondamentaux du Conseil du Trésor, en interrelation avec le *Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor* (Canada, 2008c), axé sur les principes de responsabilisation dans le renouvellement des politiques, et le *Cadre stratégique sur la gestion de la conformité* (Canada, 2009g).

La construction d'un discours organisationnel de gestion du risque a été institutionnalisée par la mise en place de balises de *transmission* et de *normalisation*. La mise en œuvre du CSGR comme *vecteur de régulation interne* a ainsi été doublée d'efforts de formation, notamment par le biais d'une importante offre de cours spécialisés au sein de l'École de la fonction publique du Canada. Une constellation de documents destinés à *orienter et à codifier la pratique* de gestion du risque ont également été publiés¹¹⁴ :

- *Guide de gestion intégrée du risque - Approche recommandée pour la préparation d'un profil de risque organisationnel* (Canada, 2010b) ;
- *Guide d'élaboration d'un profil de risque organisationnel* (Canada, s.d.);

¹¹⁴ Les politiques et directives en vigueur, telles qu'affichées en ligne sur le site web du SCT, ne présentent souvent pas de date d'entrée en vigueur, reflétant hypothétiquement un effort de naturalisation de ces cadres comme étant ahistoriques, voire acontextuels. Certaines dates ont toutefois pu être retracées à l'aide de tierces sources.

- *Guide sur les énoncés de risque* (Canada, s.d.) ;
- *Guide sur les taxonomies des risques* (Canada, s.d.);
- *Modèle de la capacité en matière de gestion des risques* (Canada, s.d.).

Ces documents ont été produits sous l'égide du *Centre d'excellence en gestion du risque* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), décrit comme l'« organisme de coordination central pour les activités de gestion du risque menées au sein de l'administration fédérale » (Canada, 2013i).

La GIR est arrimée aux *structures organisationnelles existantes* à divers niveaux. Dans la haute fonction publique, l'un des mandats principaux des administrateurs généraux (p. ex. sous-ministres) est « de s'assurer que les principes et les pratiques de gestion du risque sont compris et intégrés aux diverses activités de leur organisation » (Canada, 2010d : section 6). L'identification des risques dans le contexte de production d'un *Profil de risque organisationnel* relève notamment de la haute direction (*'senior management'*). Par ailleurs, des mécanismes de communication relatifs au risque assurent le relais des informations nécessaires aux fonctionnaires des échelons inférieurs (*'working-level'*). La GIR cristallise ainsi un « lien d'imputabilité en action » (*'link of accountability in action'*) (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale). Des responsabilités relatives à la gestion du risque sont également explicitement intégrées au sein de diverses structures horizontales de gouvernance à l'échelon des cadres supérieurs.

L'objectif de cette section descriptive était moins de formuler une analyse exhaustive de l'opérationnalisation de la GIR que d'en proposer un survol substantiel, jusqu'ici largement évacué de la conversation académique relative à la gestion des risques dans le contexte canadien. Ce survol préliminaire suggère que, sur le plan de la pratique, l'importante codification formelle et la terminologie commune relative à la gestion intégrée du risque n'ont jusqu'ici pas été garantes d'une systématisation, ni d'une homogénéité, dans l'opérationnalisation de cette approche au sein des divers ministères et organismes fédéraux (« *it's a word that sometimes brings clarity, and sometimes does not* ») (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale). Ce décalage peut s'expliquer au moins partiellement par le caractère fortement incrémental du développement de ces concepts. En effet, les discours et pratiques relatifs à la gestion du risque institutionnel se sont déployés, au cours des dernières décennies, sous différents gouvernements

et administrateurs, et au sein de contextes dynamiques, c'est-à-dire en continuel changement (ibid.).

Quinze ans après les travaux du *Groupe de travail des SMA* (2000), l'approche de gestion intégrée du risque aurait atteint un certain niveau d'institutionnalisation, voire de saturation dans l'administration fédérale canadienne (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale). Tout en demeurant d'actualité, la centralité de la GRE comme pratique organisationnelle serait actuellement remplacée par d'autres mouvances managérielles plus en vogue :

« *you get fashions in management so you know, - so risk management was huge, and it's not that it has become less important, it's just more familiar, and therefore probably a little less interesting than the next bright shiny object, right? [...] And they're all valuable, right; looking at this is process reengineering, it is a very valuable thing to do, it's a big focus right now - everyone is trying to process map everything, right? Fine! Now, at some point, we'll overshoot, and swing back a bit (smiling)* » (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

En tant que dispositif de contrôle interne s'étant déployé graduellement mais continuellement depuis le tournant des années 2000 (cf. figure 8), la gestion du risque organisationnel a participé à (re)définir un style organisationnel de reddition de comptes, en incarnant une « autorité politique managérialisée » (*'managerialized political authority'*) (Power, 2007 : 194).

7.2.3. La gestion du risque organisationnel, dispositif managérial de prudence, de surveillance et de contrôle

Depuis au moins 2003, l'approche fédérale de GIR s'inscrit dans un contexte élargi de contrôle et de surveillance (*'auditability'*) où les organisations développent des stratégies de rationalisation et de justification dans l'anticipation de potentiels contrôles et sanctions institutionnelles (Power, 2007 ; 2011).

La gestion intégrée du risque, telle que définie dans le CGIR, a effectivement été enchâssée dans le *Cadre de responsabilisation de gestion* (CRG) (*'Management Accountability Framework'*) publié en 2003 par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Celui-ci systématise les activités de vérification interne et de surveillance du SCT relativement aux pratiques de gestion et au rendement organisationnel, notamment par la consolidation de l'imputabilité des administrateurs généraux du secteur public (p. ex. sous-ministres) (Canada, 2003a).

Le CRG s’articule en effet autour de quatre volets en vertu desquels sont évalués annuellement les pratiques de gestion et le rendement de la majorité des organismes et ministères fédéraux, soit la gestion financière et la gestion des biens, la gestion de l’information, incluant les technologies de l’information, la gestion des personnes et la « *gestion intégrée des risques*, de la planification et du rendement » (ibid.), aussi désignée comme la « gouvernance et [la] gestion stratégique ». Cette dernière est définie dans le CRG comme le maintien d’

« un régime de gouvernance efficace qui intègre et harmonise les priorités, les plans, les obligations redditionnelles et la gestion du risque pour assurer des fonctions de gestion interne qui appuient et favorisent des politiques, des programmes et des services hautement performants » (2014c).

Ce discours s’est également traduit dans les pratiques de surveillance de l’activité administrative. Le CRG prévoit par exemple l’évaluation ponctuelle du rendement des ministères et des organismes fédéraux en matière de gestion intégrée du risque opérationnel et stratégique. La préparation continue aux différentes sortes d’audit et de contrôle par la production intensive de traces procédurales défendables (*‘creating defendable trails of process’*) (Power, 2007 : 190) crée une forme de régulation intragouvernementale (*‘regulation inside government’*) (Taggart, 2005 : x) s’appuyant un nouveau « langage de justification organisationnelle » (*‘language of organizational justification’*) (Power, 2007 : 185), qui appelle à

« démontrer une conformité aux éléments standardisés d’un système de gestion des risques, tels que l’établissement d’objectifs, l’identification du risque, le design de contrôles et l’appétit du risque »¹¹⁵ (ibid.).

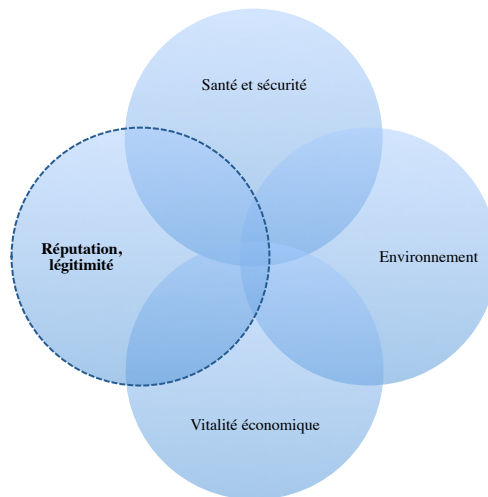
La production continue d’ « infrastructures de référentialité » (*‘infrastructures of referentiality’*) (Lezaun, 2006), c’est-à-dire de micro-inscriptions liées à la performance (Power, 2011), reflète cette défensivité organisationnelle. Ces dimensions sont indissociables d’une gestion du risque réputationnel de l’organisation publique, tel qu’évoqué en début de chapitre.

¹¹⁵ Traduction libre. L’original se lit comme suit : « *to demonstrate conformity to standardized elements of a risk management system, such as objectives setting, risk identification, controls design, and risk appetite* » (Power, 2007 : 185).

Réputation et légitimité : D'une réintégration dans l'analyse

Le *Groupe de travail des sous-ministres adjoints (1998-2000) sur la gestion du risque* avait notamment explicitement identifié, dans son rapport final (GTSMAGR, 2000), trois principaux types de risques (santé et sécurité, environnement, vitalité économique). Or, les éléments qui précèdent suggèrent que les risques organisationnels et réputationnels constituent également un *risque prégnant et géré activement, bien que discrètement*, au sein de l'administration fédérale. Une véritable mise en pensée et en débat des dynamiques de la *gestion publique du risque* nécessite ainsi l'intégration explicite de ces dimensions dans l'analyse des dynamiques politico-administratives.

Figure 8. Réintégration proposée de la dimension institutionnelle dans la gestion publique du risque



Ce type de constat met en relief la nécessité d'une meilleure intégration des composantes historiques et institutionnelles des différentes entités organisationnelles impliquées dans la gestion des risques.

La prochaine section se prête à cet exercice à partir de l'analyse de l'initiative du *Défi*.

7.3. Contours et implications de la gestion des risques institutionnels inhérents à la gestion du risque chimique dans le *Défi à l'Industrie*

Cette section vise à examiner l'arrimage du *Défi* ou, lorsqu'applicable, du *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC) au sein duquel il s'inscrit, avec le cadre fédéral de gestion organisationnelle du risque et d'en survoler les implications sur le plan spécifique de la gestion du risque réputationnel de l'administration publique canadienne. Cette section propose également une mise en relief des convergences, ambivalences et spécificités de la gestion des risques sociétaux *et* de la gestion des risques institutionnels dans le cadre du *Défi*.

7.3.1. Enchâssement de la gestion intégrée du risque dans les processus et structures du *Défi*

À la lumière de l'examen du *Défi*, la gestion intégrée du risque (GIR) a constitué, au moment de sa préparation et de sa mise en œuvre, un cadre opératoire à tous les niveaux de l'organisation fédérale, autour duquel s'articulent notamment des fonctions de surveillance interne de ces processus. L'attention à la gestion managériale du risque s'est notamment traduite au sein de l'évaluation des programmes fédéraux. Un critère de l'audit final de la mise en œuvre du PGPC, préparé par le Bureau de la vérification et de la responsabilisation du portefeuille de Santé Canada (Canada, 2013h), était l'évaluation et le profilage des risques généraux du programme ainsi que leur communication, par la direction, à la haute administration.

La GIR fait par ailleurs partie intégrante des *dispositifs* existants de planification et de priorisation organisationnelle. La présente recherche suggère que la GIR s'est inscrite dans les dispositifs internes existants à au moins quatre principaux niveaux fonctionnels au sein de Santé Canada en lien avec le PGPC, présentés ici en ordre croissant selon la fréquence d'occurrence.

Le premier niveau est la *reddition de comptes biannuelle* aux sous-ministres adjoints par les responsables de la mise en œuvre du PGPC :

« we have a reporting mechanism, we have this elaborate governance structure because of the different parts of the government involved, hmm where every six months we do a report to the ADMs on where we're at in delivering the program. We also do a check-in against the risks :

Have the risks changed ? Are there new risks that sort of emerged ? *Is there an issue here ?*» (Nicole, Cadre/Santé Canada).

Les risques institutionnels potentiels à l'atteinte des objectifs de gestion du risque sociétal posé par les substances toxiques sont ainsi surveillés en continu.

Le second niveau est le *Processus de planification opérationnelle intégrée* des organisations¹¹⁶. Ce processus annuel intègre les risques spécifiques identifiés par la direction d'un programme ou d'une division dans le *Profil de risque organisationnel*. Celui-ci est révisé sur une base annuelle par la haute fonction publique et par des experts internes en audit (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale). La nature du mandat du ministère ou de l'organisme de même que son contexte opérationnel (p. ex. ressources, degré de centralisation, envergure, etc.) influencent le profil de risque de l'organisation (Canada, 2004a). Les plans opérationnels et les résumés ministériels sont regroupés au sein d'un système intégré de planification et de présentation de rapports sur le rendement, qui permet de préparer un profil des risques et d'en communiquer la teneur à la haute direction (Canada, 2013h). Les *Rapports annuels sur les plans et les priorités* sont également arrimés « aux risques élevés du PGPC » (ibid.: 11). Les mécanismes de surveillance, et notamment l'évaluation de la performance ministérielle, s'appuient ainsi notamment sur cette information. Cette identification systématisée des risques est une étape importante, bien qu'elle ne garantisse pas à elle seule la qualité des pratiques :

« now the challenge is - just because we'll have a Corporate Risk Profile and they engage - are they better at managing risks ? Hmm, it's very hard to describe what good risk management looks like, we all know what bad risk management looks like, but we can definitely say that the management practices that are kind of almost necessary to have good risk management are in place. And so there's definitely been a shift since 2001 » (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

Le troisième niveau où la GIR s'est inscrite dans les dispositifs administratifs existants au sein de Santé Canada est le *processus quinquennal de renouvellement des programmes*. À cette occasion, les risques et les opportunités associés au programme, de même que leur probabilité d'occurrence, l'importance de leur incidence potentielle et le centre de responsabilité désigné

¹¹⁶ Celui-ci constitue un dispositif complexe, dont le détail transcende l'objectif de cette recherche. Nous référons notamment les lecteurs aux rapports de vérification du processus de planification opérationnelle intégrée des différents ministères pour en appréhender les particularités (p. ex. Canada, 2012g).

pour chacun de ces risques, sont communiqués au Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé (James, Cadre/Santé Canada). En 2011, au moment de l'élaboration de l'accord de financement pour le second volet du PGPC (2011-2016), Santé Canada identifiait trente risques associés au programme, incluant

« la validité scientifique des renseignements sur le PGPC; le poids accru de l'industrie; l'évaluation des risques; les perceptions des risques par les Canadiens; la communication des résultats du PGPC; et la capacité à traiter les nouveaux enjeux » (Canada, 2013h : 11).

Un exemple plus spécifique de risque identifié par un gestionnaire en lien avec la deuxième phase du PGPC (2011-2016) était la difficulté de mobiliser et de coordonner les ressources humaines nécessaires au respect des échéanciers prescrits par la LCPE 1999, notamment dans le cas de substances particulièrement complexes (James, Cadre/Santé Canada). Parmi les *stratégies* mises en place à l'échelle de la direction pour *mitiger* ces risques organisationnels, on retrouve un renforcement accru des compétences du personnel en matière de gestion de projet et la production interne d'un schéma d'opérations (*'business process mapping'*). La préparation et la publication de documents corporatifs tels que ceux relatifs à la portée (*'scope document'*) et à l'approche (*'approach document'*) proposées de gestion des risques ont également participé à l'effort de mitigation de ces risques organisationnels en offrant notamment une plus grande prévisibilité et une meilleure communication des risques.

Le quatrième et dernier niveau au sein duquel s'est inscrit la gestion intégrée du risque dans le cadre du *Défi* est *individuel*, notamment en lien avec les plans de travail des fonctionnaires et les ententes de responsabilité des hauts dirigeants (Canada, 2010e). Dans la pratique, la gestion des risques institutionnels s'est traduite différemment pour des membres de la direction que pour des employés d'un programme (*'working-level'*) comme le PGPC. Ces derniers ont été amenés à développer une approche réflexive par rapport aux risques pour l'atteinte des objectifs du programme associés à leurs activités, sans toutefois nécessairement être en contact étroit avec le détail des dimensions organisationnelles de la gestion du risque :

« and so in the end of the day, I don't have a Corporate Risk Profile that becomes Maslow Red Book, you know, my staff [...] I don't think it's the appropriate approach. What I rather have, and I think my Deputy [Minister] needs to know, is what are the big level things he needs to keep his eye on. I'm not keeping an eye on those all the time, I'm probably contributing to them and I'm probably doing my piece to mitigate some of them. What I want my staff to be able to do is to

tell me : Am I gonna be able to meet the clock ? What are the stakeholders saying ? Or ‘we're not gonna put a regulation through, I recommend something else because the environment here is not supportive of the recommendation’. *Maybe we're not gonna reduce to zero, maybe we're gonna reduce it by x%, hmm and then* that influences our decision-making around what am I doing about a particular exposure to a chemical for Canadians. *But I would say that it would be inappropriate for my team to use the Corporate Risk Profile or the Integrated Risk Management framework as Maslow Red Book»* (James, Cadre/Santé Canada).

La question des valeurs et de l'éthique administrative fait également partie de la gestion organisationnelle du risque à une échelle individuelle. Dans le cas d'initiatives règlementaires comme le PGPC, les gestionnaires doivent notamment canaliser les inconforts des membres de leur équipe par rapport à leurs propres valeurs et préférences en matière de politiques, en décalage potentiel avec la nature intrinsèquement neutre et impartiale du travail bureaucratique. Cette mitigation à l'échelle individuelle s'effectue principalement sur une base informelle :

«There are other risks too and I think the other that the government has identified and something that I know I wrestle with day-to-day, on an individual level and on a program level [...] is values and ethics [...] : Can the government depend upon public servants to provide the best advice, be non-partisan and hmm loyal in implementation of lawful of government direction ? And anybody who works in our program where the people are dedicated to the work they're doing, like the environment, like health, you're gonna always get people who wrestle with that. So that's an other way it plays out, right? So we got a new code of ethics in the public service, we're now training our staff on it, we're having conversations about it, the staff may say 'I don't like what we're doing for risk management now, I'm feeling like I'm not doing enough', so we get to talk to them about it. And so it happens almost through every daily conversations and matters that we do» (James, Cadre/Santé Canada).

Soulignons finalement, et plus largement, que le développement d'une *culture organisationnelle du risque* ('*risk culture*') aux divers paliers de l'organisation est central au discours administratif fédéral de gestion intégrée du risque, particulièrement dans le cadre de gestion initial mis en place (Canada, 2001a), pour assurer des réponses publiques proportionnelles aux risques et adéquates en regard des résultats stratégiques attendus¹¹⁷. Le champ lexical du concept de culture du risque (p. ex. compétences, valeurs, environnement de travail propice, etc.) sous-tend notamment l'idée que la prudence et la réflexivité ne peuvent pas

¹¹⁷ Bien que les travaux académiques autour du concept de culture organisationnelle du risque ('*risk culture*') aient connu une progression constante depuis le milieu des années 90, ce champ demeure largement en développement en regard de sa portée potentielle pour l'analyse de la gouvernance contemporaine.

s'incarner *que* par le biais d'un cadre formel (Power, 2007), mais doivent également faire l'objet d'une appropriation par les agents bureaucratiques :

« it's a discipline of thought and it's hard to force in the system. Sometimes you can make people do it, but ultimately, if you just make people do it, they view it as a useless exercise, then it's a useless exercise » (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

« Because it is slow thinking, you need to push people out of their track » (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

Si des changements de culture organisationnelle ont effectivement pris forme au sein de l'administration fédérale depuis la mise en place des premières initiatives de GIR (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale), un décalage persiste entre, d'une part, un discours associé au développement d'une culture organisationnelle axée sur l'exercice d'un jugement prospectif relevant principalement du savoir-faire bureaucratique et, d'autre part, un degré encore élevé de formalisation des processus de reddition de comptes en matière de GIR.

À la lumière de ce qui précède, *la régulation des risques institutionnels s'inscrit fortement dans une mouvance de régulation interne* des organisations publiques contemporaines (Hood et al., 1999), et s'insère également, et de façon multiple, dans l'architecture complexe de la gestion de programmes associés notamment à la gestion de risques sociétaux, tels que le PGPC.

Ces éléments mettent en lumière l'importance de prendre en compte la gestion intégrée du risque pour appréhender pleinement l'opérationnalisation du cadre discursif du risque dans le contexte administratif fédéral canadien.

7.3.2. Le *Défi* comme discret instrument de gestion du risque réputationnel de l'administration publique : Procéduralité, efficience et faillibilité

Dans le contexte du *Défi*, la gestion de la légitimité en lien avec la question réputationnelle s'est principalement articulée autour de trois principales dimensions à la *frontière* du processus de politiques publiques et des dispositifs de gestion publique. Il s'agit de la procéduralité, de l'efficience et de la faillibilité.

Procéduralité, délégation et rationalisation bureaucratique

Le modèle de la décision publique, tel qu'il a historiquement été légitimé dans le contexte règlementaire fédéral canadien à l'interface entre science et politiques publiques, s'inscrit dans une configuration rationnelle-légale de l'action publique (Weber, 1921)¹¹⁸.

Nous avons souligné précédemment (cf. section 5.1.2) qu'un *paradoxe de la spécialisation* traverse la mise en œuvre de ce modèle décisionnel dans l'administration publique contemporaine : L'ampleur et la nature des enjeux appellent une délégation significative de pouvoirs décisionnels à des acteurs bureaucratiques spécialisés, mais non élus, qui demeurent néanmoins imputables au gouvernement en place. L'une des conséquences de cette délégation accrue est que la réputation de l'organisation bureaucratique repose de façon importante sur le respect de processus établis (*'due processes'*) et sur sa capacité à justifier les décisions proposées dans un cadre de « rationalisation bureaucratique » (*'bureaucratic rationalization'*) (Rothstein et al., 2006 : 100). Le discours de gestion du risque sociétal (p. ex. environnemental, sanitaire), en créant un narratif intégré des pratiques décisionnelles, contribue à ce *travail continu de production de l'apparence de processus* (*'appearances of process'*) (Power, 2007), qui s'effectue notamment par le recours à des techniques et à des outils variés (p. ex. cartographie du risque). Cet effort de rationalisation, qui vise à assurer la légitimité des organisations régulatrices en faisant la démonstration du respect de processus imputables et efficaces, appelle constamment une délicate *articulation entre gestion des risques sociétaux et risques institutionnels* (Rothstein et al., 2006).

Dans le cadre du *Défi*, le *découpage narratif* des processus décisionnels et managériaux de gestion du risque en étapes relativement standardisées, c'est-à-dire l'identification, l'évaluation, la gestion et la communication du risque, a constitué l'une de ces stratégies de rationalisation. Ce découpage demeure partiellement théorique puisque les processus s'inscrivent au sein de logiques principalement itératives et réactives selon notamment la rétroaction des diverses

¹¹⁸ Le rapport historique entre science et décision publique a été substantiellement modifié dans le paysage fédéral canadien entre 2010 et 2015, dans la foulée notamment de l'obtention d'un mandat majoritaire par un gouvernement aux valeurs conservatrices. Cette mutation politique et administrative, qui s'est particulièrement reflétée sur le plan des sciences de l'environnement, n'est toutefois pas abordée par cette recherche, dont l'étude de cas couvre la période 2006-2011.

parties prenantes. Ce narratif linéaire, à caractère fortement technique, a néanmoins été prégnant dans la communication qui en est faite aux parties prenantes et au public.

Systématicité, efficacité et légitimité organisationnelle

Dans le contexte politique et idéologique contemporain, l'efficacité est un vecteur important de légitimité organisationnelle, et les institutions réglementaires sont à l'avant-plan des organisations devant maintenir une certaine réputation en la matière. Dans le cas du *Défi à l'Industrie*, et en continuité avec la discussion précédente sur la rationalité, l'arrimage réputationnel à la question de l'efficacité s'est principalement situé au niveau de la *systématicité des démarches* d'évaluation préalable et de gestion des risques effectuées pour chaque substance catégorisée comme toxique, ainsi que du respect des échéanciers décisionnels. L'une des explications possibles est que le discours du risque pourrait effectivement y avoir été mobilisé pour faire *contrepoids* à une *inefficacité* et à une *aversion au risque* perçues comme étant caractéristiques du secteur public (Rothstein et al., 2006). Le discours de gestion du risque, en sous-tendant des *principes de priorisation et de proportionnalité* ('*right-sized risk management*') (Jim, Gestionnaire/Santé Canada) de l'action publique, a notamment contribué à véhiculer un message organisationnel d'efficacité, qui s'adressait non seulement aux acteurs industriels potentiellement régulés, mais également à d'autres entités politiques et administratives dont les organismes centraux du gouvernement (p. ex. Secrétariat du Conseil du Trésor).

Le caractère parcellaire des connaissances *récentes* sur les dynamiques des politiques réglementaires sanitaires et environnementales rend difficile, dans le contexte fédéral canadien, l'établissement de liens de causalité ou de corrélation entre une approche de gestion intégrée du risque et les questions de réputation organisationnelle et de légitimité¹¹⁹. Une meilleure compréhension de la culture et de l'historique organisationnels de Santé Canada et d'Environnement Canada (p. ex. organisme de réglementation de calibre mondial) serait notamment nécessaire pour affiner l'exploration de la dimension réputationnelle interne et

¹¹⁹ La littérature la plus empiriquement détaillée relativement à ces questions date d'au moins une quinzaine d'années (p. ex. Doern et Reed, 2000 ; Harrison et Hoberg, 1994).

externe de ces organismes règlementaires, au vu des différences significatives qui les traversent (cf. section 1.4.2.).

Le cadre discursif de gestion du risque contribuerait donc au moins partiellement à *mitiger le risque d'une mise en cause politique, économique ou sociale de l'organisation* dans un contexte politique où certaines instances administratives portent un fardeau singulier en lien avec la démonstration de leur efficience et la préservation de leur légitimité.

Le discours du risque comme prudente autorisation de faillibilité

La troisième et dernière dimension identifiée par rapport à la gestion du risque réputationnel dans le cadre du *Défi* apparaît, à première vue, contre-intuitive. Le concept de risque réputationnel pourrait en effet spontanément être associé à la minimisation de toute perspective de faillibilité dans l'atteinte des objectifs organisationnels. Or, au contraire, le discours du risque a été associé, *au sein même* de Santé Canada et d'Environnement Canada, à une *reconnaissance implicite des limites du processus d'instrumentation de l'action publique*, notamment au vu des ressources organisationnelles disponibles :

« *That was recognized early on [in the Challenge] that given the length of time that we had to gather the information and process the information, we would have the best components of a strategy on the basis of the information that we have*» (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

« *one of the phrases that you'll hear here occasionally is that, you know, 'we're not gonna spend a million dollars to chase the last molecule', hmm, if you look at the number of substances in the Challenge, and look at the number of substances in the CMP, we can't try to do a 150% perfect job on every single one, because we'll get five substances done. So it's not only risk management of individual substances, but also risk management [in terms of] our resources across the breadth of substances, to make sure that we can manage the appropriate number of substances in the appropriate amount of time*» (David, Gestionnaire du risque, Environnement Canada).

L'une des singularités du discours de gestion du risque comme cadre d'action publique serait ainsi de *reconnaître implicitement – voire de légitimer – la faillibilité du processus règlementaire* (Luhmann, 1993; Rothstein et al., 2006):

« Le dilemme de la prise de décision imparfaite est, ainsi, résolu, puisque de potentiels échecs sont absorbés par l'anticipation explicite d'échec, qui est inhérente à l'utilisation du concept de risque »¹²⁰ (Rothstein et al., 2006 : 99).

C'est dans cet esprit qu'O'Malley (1999 : 143) parle de la gestion des risques comme d'une « gouvernance négative cherchant [...] à éviter de nuire plutôt qu'à établir un bon ordre »¹²¹. Cette sanction implicite des limites de la portée de l'action publique fait également écho aux propos d'Ulrich Beck qui, dans sa *Société du risque* (cf. section 3.1.1.), mettait notamment en relief le rôle de « désintoxication symbolique » (1986: 125) joué par les normes et les taux limites d'émissions et de rejets, qui « admet[tent] la réalité de la menace tout en la légitimant» (ibid. : 62) :

« Les taux limites de présence 'acceptable' de substances polluantes et toxiques dans l'air, l'eau et l'alimentation [...] réussissent le tour de force d'autoriser les émissions polluantes tout en légitimant leur existence, tant qu'elles se cantonnent en-deçà des valeurs établies. [...] En vertu de cette définition sociale, ce qui reste possible cesse d'être 'nuisible' – indépendamment de sa nocivité réelle» (Beck, 1986 : 116).

La *rationalisation de la faillibilité de la décision* se cristallise notamment par la reconnaissance du fait qu'il y aura toujours des limites aux connaissances et aux capacités d'anticipation des événements et des enjeux futurs, un argument rappelant le concept, désormais classique dans le champ de l'administration publique, de « rationalité limitée» ('*bounded rationality*') d'Herbert Simon (1947). Dans ce contexte, la modélisation de situations décisionnelles, dans ce cas-ci sous la forme de la gestion des risques, crée une certaine apparence de rationalité tout en reconnaissant qu'elle ne sera jamais optimale.

Cette section a permis d'identifier trois principales dimensions par le biais desquelles l'initiative de gestion du risque chimique du *Défi* a permis de mitiger certains risques réputationnels à l'intérieur même de l'administration fédérale canadienne. Le concept de risque réputationnel a notamment permis de dépasser la seule discussion conventionnelle sur l'importance de la fonction de communication organisée de la gestion des risques (cf. section 8.2.), à l'effet que

¹²⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The dilemma of imperfect decision-making is, therefore, resolved, because potential failures are absorbed by the explicit anticipation of failure inherent in the use of the risk concept* » (Rothstein et al., 2006 : 99).

¹²¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *negative governance that increasingly seeks to avoid harm rather than establish good order* » (O'Malley, 1999: 143).

« l'élément du risque dans tous les systèmes sociétaux est exclusivement intéressé à la communication »¹²² (Luhmann, 1993 : 23)¹²³. Là où le cadre de gestion du risque apparaît a priori homogène, les dimensions de procéduralité, d'efficience et de faillibilité ont mis en relief la *géométrie variable* des dynamiques de risque réputationnel, dont la gestion s'effectue différemment aux divers moments du processus de choix d'instruments d'action publique. *Le discours de gestion des risques peut parallèlement masquer la configuration variable* de ces dimensions, notamment entre deux organisations *a priori* apparentées telles qu'Environnement Canada et Santé Canada.

De tels éléments mettent par ailleurs en relief des chevauchements importants entre risques sociétaux et risques institutionnels, qu'il importe d'examiner dans le contexte spécifique du *Défi*.

7.3.3. Quand risques sociétaux et institutionnels se rejoignent : Portée et ambiguïtés d'une terminologie partagée

Les sections précédentes ont permis d'entrapercevoir des filiations et des décalages spécifiques entre les discours de gestion des risques sanitaires et environnementaux (risques sociétaux), à l'avant-plan de l'initiative du *Défi*, et de gestion des risques organisationnels et politiques (risques institutionnels) en filigrane. La présente sous-section se propose d'en topographier les principaux points de convergence et de chevauchement, et d'en discuter les implications potentielles pour la sélection d'instruments d'action publique.

Convergences terminologiques et essais de définition commune

Dans ce qui apparaît comme l'une des premières occurrences explicites d'un discours administratif sur la gestion du risque institutionnel au sein de l'administration fédérale, le

¹²² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the risk element in all societal systems is exclusively concerned with communications* » (Luhmann, 1993 : 23).

¹²³ Cette piste d'analyse devrait être affinée par un examen approfondi des distinctions entre la gestion du risque organisationnel et la gestion du risque politique, notamment dans un contexte d'important contrôle politique de l'appareil bureaucratique, comme celui ayant caractérisé la période du déploiement du *Défi à l'Industrie* (2006-2011) (Martin, 2010; Wells, 2014).

Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque (2000) reconnaissait la diversité des contextes d'utilisation de la nomenclature de la gestion du risque, stipulant néanmoins qu'« une *définition commune des principaux termes* était nécessaire pour poursuivre une perspective horizontale » (GTSMAGR, 2000 : 2).

La volonté de générer un discours englobant les divers niveaux de risques à partir d'une terminologie homogène s'est notamment cristallisée dans les tout premiers artefacts gouvernementaux publiés directement en lien avec la GIR, soit le *Cadre de gestion intégrée du risque* (2001) et son *Guide de mise en œuvre* (2004) :

« Le Cadre fournit aux organisations un mécanisme pour élaborer une approche générale de gestion des risques stratégiques leur permettant de *discuter de risques très différents, ainsi que de les comparer et de les évaluer sur une même page*. Il s'applique à toute l'organisation et *traite tous les genres de risques* auxquels cette dernière fait face (*stratégique*, opérationnel, financier, en matière de ressources humaines, ainsi qu'au plan juridique, de la *santé* et de la sécurité, de l'*environnement*, de la réputation) » (Canada, 2001a : 2).

« Le degré d'acceptation des concepts de la gestion intégrée du risque sera fonction de la mesure dans laquelle l'organisation aura réussi à établir une *terminologie commune* à l'égard du risque et à intégrer celle-ci à ses outils et documents » (Canada, 2004a : 33).

Le tableau présenté à la page suivante présente les similarités terminologiques relatives à la gestion du risque dans le contexte administratif, à partir des principaux termes mobilisés dans le cadre du *Défi*. Son objectif est moins d'en proposer une analyse lexicale exhaustive que de mettre en relief les recoupements significatifs dans le discours utilisé.

Tableau 18. Regards croisés sur la terminologie de la gestion des risques institutionnels et sociétaux dans le contexte fédéral canadien

	Gestion des risques institutionnels		Gestion des risques sociétaux
Concepts-clés	<i>Cadre de gestion intégrée du risque (2001)</i>	<i>Cadre stratégique de gestion du risque (2010)</i>	<i>Défi à l'Industrie du PGPC (2006-2011)¹²⁴</i>
Risque	« Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation » (p. 5)	« Le risque désigne l'effet de l'incertitude sur les objectifs. Il exprime la probabilité et les répercussions d'un événement susceptible de nuire à l'atteinte des objectifs de l'organisation » (Annexe A)	Ce terme se retrouve dans les publications du <i>Défi</i> , sans toutefois y être explicitement défini.
Gestion du risque	« Une approche systématique servant à déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard » (p. 6)	« La gestion du risque est une démarche systématique visant à établir la meilleure façon de procéder dans des circonstances incertaines par la détermination, l'évaluation, la compréhension, le règlement et la communication des questions liées aux risques » (Annexe A)	Ce terme se retrouve dans les publications du <i>Défi</i> , sans toutefois y être explicitement défini.
Acceptabilité (Tolérance à l'égard du risque)	« La gestion intégrée du risque ne cherche pas seulement à minimiser ou à atténuer les risques. Elle appuie aussi les activités qui favorisent l'innovation, de sorte que de meilleurs rendements peuvent être obtenus moyennant des résultats, des coûts et des risques <i>acceptables</i> » (p. 7). Le <i>Cadre</i> introduit le concept connexe, mais distinct, de <i>tolérance</i> du public, des individus et de l'organisation à l'égard du risque.	L'acceptabilité n'est ni mentionnée, ni définie. La tolérance organisationnelle à l'égard du risque est toutefois définie comme « la volonté d'une organisation d'accepter ou de rejeter un niveau donné de risque résiduel (exposition) » (Annexe A)	Ce terme se retrouve dans les publications du <i>Défi</i> , sans toutefois y être explicitement défini.
Incertitude	L'incertitude n'est pas définie textuellement, mais est intégrée dans les définitions du risque et de la gestion du risque, et décrite comme une composante-clé de l'activité administrative : « l'adaptation au changement et à l'incertitude, tout en s'efforçant d'être efficace, est un objectif important de la fonction publique » (p. 3).	« L'incertitude désigne l'état, même partiel, du manque d'information liée à la compréhension ou à la connaissance d'un événement, de ses conséquences ou de la probabilité qu'elle se produise » (Annexe A).	Ce terme se retrouve dans les publications du <i>Défi</i> , sans toutefois y être explicitement défini.

¹²⁴ Un glossaire définissant certains des termes identifiés dans le tableau a été publié en 2013 sur la plate-forme en ligne du PGPC (Canada, 2013e). La présente étude de cas étant toutefois circonscrite à la période 2006-2011, ces éléments de définition n'ont pas été intégrés au tableau.

Approche préventive	L'approche préventive n'est pas définie. Un « Cadre sur l'approche préventive/principe de précaution » (p. 18) est identifié comme outil potentiel d'orientation de l'approche préventive en contexte de gestion du risque.	Ce <i>Cadre</i> ne contient aucune occurrence dans le champ lexical de la précaution ou de la prévention.	Ce terme se retrouve dans les publications du <i>Défi</i> , sans toutefois y être explicitement défini.
----------------------------	---	---	---

Plusieurs constats d'importance se dégagent de cette exploration comparative.

D'abord, si les deux cadres successifs de la GIR partagent une définition similaire du risque et de la gestion du risque, ils ont intégré de façon fortement *variable* d'autres concepts connexes tels que l'incertitude, l'acceptabilité sociale, la communication du risque et l'approche préventive. Par ailleurs, les conceptualisations relatives à la GIR sont relativement *génériques* et *accontextuelles*, au sens où elles n'explicitent pas la spécificité du contexte organisationnel.

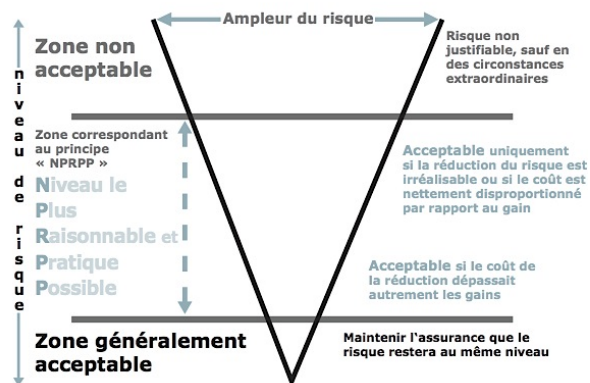
Plus remarquablement, l'effort de définition des principaux concepts-clés de la GIR contraste significativement avec l'absence d'explicitation des concepts-clés ayant traversé l'approche de gestion des risques sociétaux dans le PGPC entre 2006 et 2011. Dans un important ouvrage sur la gestion du risque et de l'incertitude, Power (2007) avait contrasté l'analyse conventionnelle du risque, qui mobilise selon lui un projet sociotechnique aux contours relativement étroits, à la gestion du risque dans un contexte de gouvernance, qu'il associait à une constellation de concepts d'action organisationnelle articulés de façon plus ou moins cohérente. Le tableau qui précède met en relief, inversement, une absence de définition légale ou administrative significative de la gestion du risque sociétal comme approche décisionnelle pour le choix d'instruments d'action publique, avec une importante codification terminologique et procédurale de la gestion intégrée du risque institutionnel.

Le concept d'*acceptabilité du risque*, généralement central aux conversations relatives au risque (SRA, 2003), est un exemple de ce décalage. Ses contours n'ont pas été précisés par rapport à l'approche de gestion des risques privilégiée dans le contexte du *Défi* et ce, bien que le principal outil d'aide à la décision utilisé par Environnement Canada prévoit des critères liés à « l'acceptabilité publique et politique » de l'instrument de politiques envisagé (Canada, 2007a : Annexe B). La seule articulation administrative explicite recensée entre gestion des risques et acceptabilité se retrouve dans le principal cadre gouvernemental relatif au choix

d'instruments. Les buts stratégiques d'une intervention gouvernementale y sont définis comme « les résultats souhaités par une gestion des risques acceptables aux yeux du public » (Canada, 2007a : 14).

Parallèlement à cela, et tel que présenté dans le tableau précédent, le concept d'acceptabilité du risque a été introduit dans le premier cadre de GIR (2001), doublé du concept de *tolérance à l'égard du risque*. Le *Guide de mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque* (2004), en vigueur durant la majeure partie de mise en œuvre du *Défi*, proposait même une conceptualisation schématisée des concepts d'acceptabilité du risque et, plus particulièrement, de tolérance au risque.

Figure 9. Exemple de schématisation de la tolérance au risque dans la gestion intégrée du risque institutionnel



Source : Canada, 2004a : 23.

L'utilisation d'une terminologie commune du risque dans les champs des politiques publiques et de la gestion publique présente un levier intéressant pour la mise en pensée intégrée d'approches horizontales à l'incertitude. Les silences et les ambiguïtés qui y sont inhérents complexifient toutefois le développement d'une compréhension fine des potentielles mutations dans les contours des cadres de gestion publique du risque.

Au-delà de la similitude terminologique, les approches sociétales et institutionnelles du risque se rejoignent sur le plan d'un discours de priorisation de l'action publique, qu'il importe d'examiner.

La gestion des risques, approche plastique de priorisation de l'action sociétale et organisationnelle

À la lumière de l'analyse descriptive du processus d'instrumentation de l'action publique dans le cadre du Défi, la gestion des risques sociétaux était apparue comme un discours de systématisation des arbitrages effectués entre des valeurs et des priorités concurrentes dans un contexte décisionnel dynamique et marqué par diverses contraintes et incertitudes. Ces dimensions de jugement, de compromis et d'adaptabilité ont également pu être au cœur de la GIR, de façon plus ou moins spécifique au contexte organisationnel. Deux principales similitudes peuvent être identifiées.

D'une part, la reconnaissance de l'inévitabilité, dans tout contexte de politiques publiques, de compromis entre des valeurs, objectifs et priorités parfois concurrents est à la fois au cœur de la GIR et de la gestion des risques environnementaux et sanitaires. L'approche organisationnelle de la gestion intégrée du risque sous-tend ainsi une *même prémisses de priorisation* de l'action publique dans un contexte intrinsèquement contraignant :

« the underlying concept is fairly - is similar, [...] being able to develop some kind of hierarchy, of which are the ones you're going to - you know- accept, which are the ones you're going to mitigate, at what point are you... - and using that to kind of help shape your decisions or your priority-setting or where you put your resources » (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

Le rapport du *Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque* (GTSMAGR) (2000) reconnaissait par ailleurs que la mise en œuvre d'une approche préventive ('*precautionary*') dans un « cadre de référence sur la gestion publique du risque » (p. 7) était appelée à reposer sur l'*exercice du jugement sur les arbitrages* à effectuer dans les diverses étapes décisionnelles et, incidemment, à varier de façon significative selon les contextes de politiques :

« L'approche est manifestement liée à l'analyse scientifique [...], mais elle dépend aussi de considérations internationales et, en définitive, de jugements fondés sur des valeurs et des priorités » (GTSMAGR, 2000 : 7).

D'autre part, la GIR partage avec l'approche de gestion des risques sociétaux, telle que mobilisée dans le *Défi*, des similarités dans le type de questions soulevées en vue de l'action publique :

« another similarity I would say that you can think about is just the questions one asks, [...] like the likelihood impact, the - you know- even the approach to assessing risks, it's pretty standard science -well, standard science, kind of approach- that can be applied to an organization, it can be applied to a program, it can be applied to - in this case it's kind of the results of the program - the impact of chemicals on people » (Nicole, Cadre/Santé Canada).

Le cadre discursif de la gestion des risques contient donc certains éléments partagés à la fois par un processus décisionnel basé sur la science (*'science-based decision-making'*) et par un dispositif organisationnel de régulation interne aussi discret que prégnant. Il apparaît ainsi comme un objet-frontière (*'boundary object'*) assez *plastique* pour chevaucher diverses dimensions politico-administratives, mais également assez *robuste* pour avoir une existence propre au sein de chacune d'entre elles (Bowker et Star, 1999).

L'analyse du *Défi* suggère que ce langage à la fois partagé et générique a créé des ambivalences entre les activités administratives de gestion publique et celles d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques.

Ambivalences entre risques sociétaux et risques institutionnels dans le cadre du *Défi*

Malgré une séparation théorique de la gestion des risques sociétaux et des risques institutionnels dans le discours courant, l'utilisation variable et la codification inégale des concepts centraux du cadre discursif du risque apparaît avoir créé des conditions propices à une confusion continuelle entre ce qui relève, en pratique, de l'un ou de l'autre.

Certains entretiens ont permis d'entrevoir une *gestion plus ou moins implicite*, dans la mise en œuvre courante du *Défi* et du PGPC, des *risques organisationnels* directement associés à la gestion des *risques sociétaux* relatifs aux substances chimiques :

« in my case, the delivery of my program is mitigating exposures of Canadians to substances, and I do that through a variety of ways : What's the risks to my ability to do that, right, and what's the likelihood of that hazard in the delivery of my function to the Canadians. So if there's a risk out there, and let's say it's exposure to a carcinogenic substance, what's the risk, the threat to me, and what's the likelihood of that threat to my team, and being able to (hesitation) design some kind of tool or approach or instrument or strategy and implement that strategy for reducing the exposure of the Canadians to that substance » (James, Cadre/Santé Canada).

Certains gestionnaires, plus particulièrement, ont été amenés à effectuer un discret travail de clarification, voire d'arbitrage interne, entre ces deux dimensions dans la mise en œuvre d'une initiative comme le *Défi* du PGPC. *Un même acteur administratif peut ainsi jongler avec plus d'une conception du risque et de la gestion des risques*, face au *double impératif de gérer à la fois des substances et la capacité organisationnelle à atteindre ses objectifs de gestion*.

Un autre exemple de la tension entre un discours de gestion des risques sociétaux et des risques institutionnels dans le cadre du *Défi* a été le moment-clé où il était décidé qu'une quantité et une qualité suffisantes d'informations avaient été collectées et analysées pour cibler un objectif environnemental et/ou sanitaire et, ultimement, un objectif de gestion des risques. Dans ce contexte, le rôle de gestionnaire du risque a notamment été de *gérer les risques institutionnels associés au maintien de relations adéquates de collaboration avec les acteurs de l'industrie*, en introduisant un certain calcul risques-avantages par rapport aux demandes d'information effectuées. Ce rôle était notamment distinct des rationalités d'un autre groupe professionnel dépositaire de sa propre conception d'une approche par le risque, soit les évaluateurs du risque :

« it's important to maintain a challenge function between the risk assessors saying 'we're needing information' and regulator who is designing the instrument, because a risk assessor will say 'I need all the information', right, it's natural for a researcher to say 'I need all of the information', the regulator will say 'well, you know, you ask for all that information and the industry is gonna say 'no' and you're not gonna get any information so let's talk about what you really need, right, and of course industry. [...] their job is to tell us they don't want to - you know, wear too much burden, right? » (James, Cadre/Santé Canada).

Comme le souligne Black (2010a : 2), ce glissement entre les divers types de risques impliqués dans l'action publique est compréhensible, mais l'ambivalence ainsi entretenue est potentiellement problématique :

« dans la foulée d'approches de politiques basées sur le risque, la signification même du 'risque' devient une pente glissante. Les besoins de gestion des risques envers le public peuvent devenir imperceptiblement des besoins de gérer les risques de défaillance organisationnelle [...] Cette dynamique a du sens jusqu'à un certain point : il y a un lien clair entre les deux, au sens où gérer les risques sociétaux requiert du régulateur ou du gouvernement qu'il performe efficacement. Mais il demeure néanmoins une différence suffisante dans le focus entre les deux pour qu'une

telle élation de l'un à l'autre induise en erreur »¹²⁵.

Le potentiel de *confusion discursive* entre gestion des risques sociétaux et institutionnels dans le processus du choix d'instruments apparaît particulièrement aigu dans les contextes réglementaires historiquement teintés par une faible acceptabilité sociale du danger et de l'incertitude (Canada, 2001a), comme c'est le cas pour la gestion des substances toxiques. Certains organismes étaient notamment déjà familiers, au moment de la mise en place de la GIR, avec une approche décisionnelle basée sur l'analyse de risque dans le choix d'instruments de politiques. Santé Canada, avec son mandat de protection de la santé publique basé sur la science, en est un exemple :

« At Health Canada, when they're doing the regulatory, they're gonna always be looking at risk, they have always have, and so, when there was this whole notion of risk management becoming part of a common management tool, it seemed so - I wouldn't say 'new' but you know, conceptually intriguing - and people kind of needed to learn it. If you went to departments that had a strong health and safety mandate or security mandate, they were like 'yeah, this is the way we operate'. So I don't think that has changed very much or will change very much» (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale).

L'un des résultats significatifs de l'examen de la GIR est que *le discours générique du risque dans le cadre d'une initiative comme le Défi à l'Industrie englobe, relativement implicitement, un ensemble de dimensions hétérogènes dont certaines recoupent des aspects du choix d'instruments de politiques* (p. ex. réactions anticipées des parties prenantes, arbitrage entre toxicité et exposition, etc.), *et d'autres englobent des enjeux associés à la gestion du risque institutionnel* (p. ex. priorisation des ressources disponibles, réputation organisationnelle, etc.).

L'importance *relative* de ces considérations peut par ailleurs évoluer dans le temps, de telle sorte qu'il est difficile d'accéder à une compréhension globale et longitudinale des dimensions que ces discours génériques, formels et informels, embrassent. Ce faisant, il demeure problématique d'établir si, et comment, ces conceptions distinctes sont associées à des logiques et à des

¹²⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *in the drive for 'risk-based policy making', the meaning of 'risk' itself becomes slippery. Requirements to manage risks to the public can turn almost without recognition into requirements to manage the risks of organizational failure [...] To a point this move makes sense : there is a clear link between the two, in the sense that managing societal risks requires the regulator or government department to perform effectively. But there is nonetheless sufficient difference in focus between the two that such elision from one to the other can be misleading* » (Black, 2010a : 2).

mécanismes d'imputabilité différents et potentiellement contradictoires. D'autres risques opérationnels, plus génériques aux fonctions gouvernementales (p. ex. gestion de l'information, ressources humaines, etc.), peuvent par ailleurs se coupler à ces variables et influencer les modalités de mise en œuvre d'une initiative ou d'un programme comme le PGPC :

« There could be, though, a specific risk that's much more closely linked to regulatory risk management, and so the example of the ability to sort of reform our regulatory systems to ensure effectiveness and sustainability, which is one of our corporate risks, directly relates to this day-to-day job. So it's an example of a broader corporate risk that impacts our ability to deliver on program-specific risk management. But there could be others that just don't relate at all to this universe » (Nicole, Cadre/Santé Canada).

L'interrelation entre ces dynamiques rappelle la discussion, par Rothstein et al. (2006), d'une colonisation des systèmes règlementaires par le cadre discursif du risque (cf. section 7.1.3.). La nécessité de contrôler les risques institutionnels associés à la régulation des risques sociétaux entraînerait une étonnante spirale où l'action publique pour gérer l'un créerait le besoin d'intervenir pour gérer l'autre (cf. figure 7). De telles ambiguïtés sont susceptibles de masquer, même involontairement, la distribution de l'attention institutionnelle portée inégalement aux divers types de risques :

« dans des contextes où la gestion des risques sociétaux et la gestion des risques institutionnels ne sont pas alignées, il peut y avoir des pressions organisationnelles pour prioriser la gestion des risques institutionnels au détriment des risques sociétaux »¹²⁶ (Rothstein et al., 2006 : 104).

Ces arbitrages à l'interface entre politiques publiques et gestion publique se dessinent comme un jalon majeur de l'administration publique du risque dans le contexte règlementaire contemporain relatif à la santé et à l'environnement au sein de l'administration fédérale canadienne. Nous le verrons ultérieurement, ces conciliations ont entre autres été portées par des gestionnaires amenés à exercer une certaine discrétion interprétative dans un contexte de réforme règlementaire marqué entre autres par l'intensification d'un agenda de dérèglementation.

¹²⁶ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *In contexts where the management of societal and institutional risks are not aligned, there may be organizational pressures to prioritize the management of institutional risks at the expense of societal risks* » (Rothstein et al., 2006 : 104).

D'une nouvelle gestion publique du risque ?

L'examen du rôle du discours de gestion publique du risque organisationnel dans le choix d'instruments d'action publique met en relief à la fois le degré élevé de formalisation du processus de gestion intégrée du risque (définitions, codification, etc.) et l'absence d'interprétation partagée dans son opérationnalisation au sein de l'administration fédérale canadienne. À la lumière notamment de la centralité de la gestion du risque réputationnel, la gestion du risque apparaît à la fois comme une pierre d'assise normative de la bonne gouvernance publique et privée (Power, 2007; Power et al., 2009) et comme l'une des « approximations de prudence » ('approximations of prudence') caractérisant le nouvel ordre managérial¹²⁷ (Kane et Patapan, 2006 : 715). Loin de départir les dispositifs d'analyse du risque sociétal de leur aura de technicité, la codification du discours de la gestion intégrée du risque semble en avoir augmenté la portée. L'institutionnalisation d'un discours de gestion des risques semble ainsi s'être nourrie de ces dimensions organisationnelles et des ambiguïtés qui y étaient inhérentes.

Au vu de sa nature transversale, à cheval entre gestion publique et politiques publiques, le discours de la gestion du risque se dessine comme un véritable cadre de *gouvernance administrative* (Power, 2007), que l'on peut qualifier avec Black (2005: 510) de « nouvelle gestion publique du risque » ('*new public risk management*'), en écho aux approches managériales au sein desquelles il s'inscrit.

7.4. Synthèse et conclusion

La pertinence d'explorer, dans le cadre de cette recherche, la gestion des *risques institutionnels* au sein de l'administration publique fédérale canadienne a pris forme de façon inductive, devant le constat de l'existence d'une forme *parallèle*, à la fois prégnante et relativement discrète, de discours relatif au risque dans la mise en œuvre du *Défi*. Celle-ci a également été également

¹²⁷ De concert notamment avec la gestion et la mesure de la performance ainsi que la valorisation d'approches rationnelles-techniques du processus de politiques publiques (« *technical-rational approaches to policy* ») (Kane et Patapan, 2006).

teintée de prémisses et d'exigences de *gestion interne des risques institutionnels* indissociables de la *gestion des risques sociétaux* associés aux substances reconnues comme toxiques. Ce chapitre avait ainsi pour objectif d'explorer comment le cadre discursif de gestion du risque s'est cristallisé au sein de dimensions managériales de l'administration publique fédérale canadienne, d'en examiner l'arrimage avec le cadre discursif de gestion des risques sociétaux et d'en étudier les implications potentielles pour la mise en pensée de la prise en charge des substances prioritaires.

Vu sa nature inductive, un tel exercice a nécessité, dans un premier temps, de camper l'articulation théorique entre risques institutionnels, régulation interne et réputation organisationnelle, et d'en explorer l'arrimage avec le cadre d'analyse présenté au chapitre 3. La *gestion du risque institutionnel* constitue un levier opératoire par lequel les institutions assurent, plus ou moins formellement, l'*identification et la mitigation des risques légaux, organisationnels et sociopolitiques susceptibles de limiter leur capacité à atteindre leurs objectifs*, notamment en termes de régulation, tout en prévenant des assauts potentiels sur leur propre légitimité. La réputation organisationnelle est, à cet égard, une dimension centrale de cette managérialisation du risque, qui se reflète notamment dans le choix d'avenues réglementaires ou non réglementaires pour gérer le risque sociétal associé à une substance donnée.

Cette mise en contexte nous a permis d'asseoir un travail inédit de synthèse descriptive de la constitution d'un champ de discours et de pratiques relatif à la *gestion intégrée du risque* (GIR) au sein de l'administration fédérale canadienne, à partir notamment d'un examen des principaux cadres administratifs mis en œuvre. Leur arrimage aux structures organisationnelles et aux processus de planification existants et, plus largement, à un contexte élargi de contrôle et de surveillance organisationnelle marqués par le développement de stratégies diversifiées de mitigation du risque institutionnel, a été souligné.

L'analyse du *Défi* à l'aune de la gestion du risque organisationnel suggère que cette initiative de gestion des substances toxiques, ainsi que le discours du risque qui y était transversal, a également constitué un discret instrument de gestion du risque institutionnel pour l'administration publique fédérale, et ce, à divers égards. En fournissant un narratif procédural des pratiques décisionnelles ainsi que certains principes-clés plus ou moins explicites pour

l'action publique (p.ex. priorisation, proportionnalité, etc.), le discours de gestion du risque a contribué à un travail continu de production de l'apparence de processus rationnels, prévisibles et efficaces et, ce faisant, a participé à l'effort de mitigation des risques politiques, économiques ou sociaux relatifs à la légitimité des organisations régulatrices. Par ailleurs, loin de minimiser toute faillibilité dans l'atteinte des objectifs de la politique publique et de l'organisation, le discours de gestion du risque a implicitement reconnu, dans le cadre du *Défi*, les limites intrinsèques de l'action publique relative au contrôle des substances toxiques et aux effets préjudiciables qui y étaient associés.

Si les cadres discursifs de la gestion des risques sociétaux et institutionnels partageaient une terminologie commune, seuls les cadres de GIR ont présenté un effort de définition des principaux concepts, bien que de façon relativement générique et acontextuelle, comme nous l'avons notamment montré à partir de la notion d'acceptabilité du risque. La gestion du risque a ainsi constitué un discours relativement plastique de l'action administrative, au sens où elle a reconnu l'inévitabilité de compromis et d'arbitrages entre des enjeux et priorités concurrents, et présenté des similarités dans le type de questions soulevées.

L'une des principales contributions du présent chapitre est par ailleurs d'avoir mis en relief les chevauchements à géométrie variable entre risques sociétaux et risques institutionnels dans le cadre du *Défi*. L'apport de l'analyse proposée est notamment d'en avoir documenté les contours dans un contexte spécifique de régulation sanitaire et environnementale. Cet ancrage empirique a entre autres permis de montrer comment la gestion des risques endogènes de nature administrative et politique attribuables au déploiement des processus même de gestion des risques sanitaires et environnementaux s'est particulièrement cristallisée à l'échelle de la direction. Nous avons souligné que certains de ces acteurs y jonglent particulièrement avec le double impératif de gérer à la fois les décisions individuelles relatives aux substances et la capacité organisationnelle à atteindre ses propres objectifs. Les implications de cette colonisation du processus de régulation par le cadre discursif du risque ont été discutées, notamment en lien avec la distribution des ressources institutionnelles pour mitiger les divers types de risques perçus. Cette spirale réflexive (Rothstein et al., 2006) entre risques sociétaux et risques institutionnels infuse ainsi une logique singulière à l'action administrative, et se dessine comme un jalon majeur d'une « nouvelle gestion publique du risque » (*'new public risk management'*) »

(Black, 2005 : 510) dans le contexte règlementaire contemporain relatif à la santé et à l'environnement. Le discours de la gestion du risque est ainsi une *interface privilégiée de la pollinisation croisée des langages et des agendas de la gestion publique et de la régulation*, caractéristique du contexte administratif contemporain et traversée par un ensemble d'ambivalences et de paradoxes qui, loin d'en limiter la teneur, semblent en avoir intensifié la portée. Ces éléments permettent d'amener l'analyse au-delà du seul décroisement nécessaire entre risques sociétaux et risques institutionnels (Rothstein, 2006; Rothstein et al., 2006), pour en apporter une lecture plus complexe.

L'articulation théorique originale et empiriquement présentée dans ce chapitre contribue significativement à bonifier la compréhension existante du cadre discursif de la gestion des risques en tant que cadre opératoire relatif à la sélection d'instruments d'action publique, particulièrement dans le contexte fédéral canadien. Plus largement, cet examen a permis de réaffirmer la valeur ajoutée d'un examen empirique *conjoint* de la régulation interne des risques sociétaux *et* institutionnels pour la compréhension des dynamiques suivant lesquelles le cadre de gestion des risques contribue à façonner le choix d'instruments d'action publique. Au tournant des années 2000, divers observateurs avaient questionné dans quelle mesure la déferlante des discours de gestion des risques d'entreprise, en institutionnalisant une nouvelle forme de régulation interne, serait compatible avec l'atteinte des objectifs de régulation sociale des administrations publiques occidentales. Les travaux relatifs à la gestion du risque organisationnel n'avaient toutefois que marginalement relevé jusqu'ici le défi de problématiser, à partir d'une perspective critique, empiriquement ancrée et théoriquement informée, ces zones grises à l'interface du choix d'instruments d'action publique.

À la lumière du présent chapitre, seule une telle sensibilité analytique est susceptible d'éclairer les potentielles synergies et incompatibilités entre les divers registres de la gestion du risque, et notamment de fournir une grille d'analyse appropriée pour identifier les points de correspondance et de décalage entre les risques organisationnels et les risques identifiés dans la sphère scientifique, sociale ou politique. Pour ce faire, il importe de mieux cibler quels rôles a joué, aux divers moments du processus d'instrumentation de l'action publique, le discours de gestion des risques. Cet exercice sera au cœur du prochain chapitre.

Chapitre 8. Principaux rôles du discours du risque dans la stabilisation des incertitudes politico-administratives

Un discours social, politique et/ou organisationnel institutionnalisé dans le temps comme l'est celui de la gestion des risques joue nécessairement un ou des *rôles* significatifs dans la production et la reproduction de la façon dont l'administration publique et ses processus décisionnels sont conceptualisés. Il apparaissait important, à ce point de la recherche, de comprendre ces *rôles* pour prendre la pleine mesure des façons dont le cadre discursif de gestion des risques a façonné le processus de sélection d'instruments d'action publique dans le cadre du *Défi*.

Au cours des dernières décennies, les travaux académiques ont souvent présenté la fonction principale du discours de gestion des risques comme étant de légitimer un projet politique néolibéral caractérisé par un certain retrait de l'État (*'hollowing out of the state'*) dans le contrôle des externalités de l'activité économique (p. ex. Condon, 2004; Scott, 2007). L'analyse descriptive du processus décisionnel du Défi a toutefois suggéré que le discours de gestion des risques s'était également inscrit, mais pas exclusivement, dans le contexte d'un degré élevé d'activité administrative. Ce constat rejoint certains travaux plus marginaux associant le discours du risque à un certain interventionnisme gouvernemental (p. ex. Scott, 2007). Il importe ainsi de porter attention aux *rôles* joués par ce discours et d'en développer une lecture plus nuancée, qui intègre entre autres la dimension institutionnelle mise en relief au chapitre précédent.

Ce chapitre section s'intéresse ainsi particulièrement à la *caractérisation et à l'analyse des rôles joués par la production et de la reproduction d'un discours politico-administratif axé sur la gestion des risques*, tels qu'ils se sont déployés dans le contexte d'une initiative de gestion des substances toxiques au sein de l'appareil fédéral canadien. Cet effort d'affinement analytique s'appuiera particulièrement sur une proposition de Black (2010a) qui, s'appuyant sur la distinction entre risques sociétaux et risques institutionnels (Rothstein, 2006; Rothstein et al., 2006), a identifié quatre fonctions du discours de gestion des risques en contexte réglementaire.

Ceux-ci étaient de « fournir un objet de régulation; justifier la régulation; constituer et cadrer les organisations et les procédures de régulation; et cadrer les relations d'imputabilité »¹²⁸ (Black, 2010a : section 14.1). Bien qu'importante, la portée de cette proposition était notamment limitée par son absence d'ancrage empirique.

Ce chapitre s'appuie donc partiellement sur la catégorisation de Black (2010a), tout en tentant de la dépasser, pour identifier les principaux rôles du cadre de gestion des risques dans le contexte administratif de sélection d'instruments de politiques dans le cadre du *Défi*. Une attention particulière sera portée aux types d'incertitudes de deuxième ordre, c'est-à-dire générées par la décision de catégoriser une substance prioritaire comme toxique, que le discours de gestion des risques contribue à stabiliser. Le tableau suivant introduit les trois principaux rôles identifiés et développés dans le présent chapitre, ainsi que les types d'incertitudes qui y sont associés.

Tableau 19. Aperçu des principaux rôles du discours du risque recensés dans le contexte du *Défi*

Rôle	Type d'incertitude stabilisée
<i>Cadre hybride de mise à l'agenda administratif</i>	Incertainité sociale et politique
<i>Communication organisée</i>	Incertainité sociale
<i>Instrument de justification des choix réglementaires et non réglementaires</i>	Incertainité politique, socio-économique et sociale

Le premier rôle proposé est associé à la puissance cognitive de la gestion des risques sur le plan de la mise à l'agenda.

8.1. Cadre hybride de mise à l'agenda administratif

On l'a vu précédemment (cf. section 1.1.), la mise en place d'une procédure scientifique d'analyse du risque a historiquement présenté l'intérêt, pour les administrateurs, de fournir un dénominateur commun, soit la santé humaine, pour la rationalisation et la justification des décisions réglementaires en termes d'efficacité (Andrews, 2006). Cette systématisation faisait

¹²⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *providing an objet of regulation ; justifying regulation ; constituting and framing regulatory organizations and regulatory procedures ; and framing accountability relationships* » (Black, 2010a : section 14.1).

notamment contrepoids à la fragmentation, à l'arbitraire politique et au manque de coordination qui avaient jusque-là caractérisé la définition de priorités et la prise de décision (ibid.). Dans son acception contemporaine la plus répandue (cf. section 1.1.), la gestion des risques s'inscrit ainsi dans un processus décisionnel élargi, appuyé au moins partiellement sur l'opérationnalisation de connaissances scientifiques ('*science-based process*'). Dans une telle perspective rationaliste, la mobilisation d'outils analytiques tels que l'analyse coûts-bénéfices fait de cette approche une lorgnette appropriée pour éviter une minimisation, ou peut-être surtout, une amplification sociale des problématiques en jeu (Lodge et Wegrich, 2012).

Le cadre du risque ('*risk frame*') a acquis, au cours des dernières décennies, une *puissance cognitive* singulière dans la gouvernance. Ce faisant, il est devenu un véritable dispositif d'organisation gouvernementale reposant sur l'évaluation, la prévision et la gestion ('*assess, predict, manage*') (Rose, 1998), que ce soit dans les domaines de l'assurance, de la psychiatrie ou du développement de nouvelles activités extractives. En tant que *stratégie discursive de cadrage et de confinement*, l'accent sur l'évaluation scientifique des risques pour la santé et pour l'environnement contribue par exemple à centrer la discussion sur le facteur sécuritaire et, potentiellement, à en évacuer toute autre dimension connexe (p. ex. éthique, qualité de vie, etc.) (Scott, 2007).

L'un des attraits du risque comme cadre de référence de l'appareillage réglementaire est ainsi sa légitimité implicite comme dispositif rationnel, universel et objectiviste d'action publique (Bell et Bell, 1999), qui stabilise des impacts indésirables potentiellement inquiétants pour en faire des objets mesurables, techniquement appréhensibles et contrôlables (Malenfant, 2009). Cet attrait réside notamment dans la possibilité d'inscrire l'activité organisationnelle au sein de standards rationnels de connaissance et, ce faisant, de préserver certaines légitimités (Meyer et Rowan, 1977; Sahlin-Andersson et Engwall, 2002). Pour Smith (2004 : 329), ainsi, « le risque est une excellente forme de connaissance pour le gouvernement parce qu'il est scientifique *et* ambigu à la fois »¹²⁹.

¹²⁹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Risk is an excellent form of knowledge for government because it is scientific and ambiguous at the same time* » (Smith, 2004 : 329)

Cette ambiguïté permet notamment de masquer certaines prémisses et divers questionnements en suspens :

« la seule raison pour laquelle les institutions régulatrices sont capables de dépeindre leurs processus de politiques par des modèles technocratiques ou décisionnistes est parce qu'elles parviennent à construire des représentations des aspects scientifiques du risque en termes étroits et consensuels, et en minimisant ou en camouflant les incertitudes et les principaux postulats non scientifiques »¹³⁰ (Millstone, 2007 : 496-497).

Le travail de cadrage de la gestion des risques est donc constitutif et exclusif du cadre d'action publique, au sens où il définit à la fois les facteurs et les éléments qui en font partie et, incidemment, ceux qui n'en sont pas :

« le risque est un concept 'régulateur' dans le contexte de l'administration publique, au sens où il est à la fois constitutif et limitatif de l'administration publique. Définir les activités des administrateurs et des régulateurs en termes de risque dicte ce qu'ils devraient faire et comment ils devraient le faire »¹³¹ (Black, 2010a : section 14.5).

Dans le contexte du *Défi* où, on l'a vu, d'autres types de balises législatives et administratives ont joué les principaux rôles constitutifs de l'action administrative, la gestion des risques semble avoir rempli une fonction à la fois administrative et politique de cadrage de l'action publique¹³², plus particulièrement en objectivant et en neutralisant la gestion des substances toxiques. La première dimension est l'objectivation de l'action publique. La définition d'un problème comme constituant un risque façonne en soi un certain type d'action, à savoir une solution de gestion, de régulation ou de distribution du risque qui limite, sinon évacue (Scott, 2008), des objectifs de minimisation, d'évitement et d'élimination de ce problème. Autrement dit, elle opère une *mobilisation organisationnelle du biais* ('*mobilization of bias*') dans les critères, les priorités et,

¹³⁰ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the only reason why regulatory policy-making institutions were able to portray their policy-making processes with technocratic or decisionist models was because they contrived to construct representations of the scientific aspects of risk in narrow consensual terms, and by selectively understating and concealing the uncertainties and concealing key non-scientific assumptions* » (Millstone, 2007 : 496-497).

¹³¹ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *risk is a 'regulative' concept in the context of public administration, in that it acts as a way of both constituting and limiting public administration. Defining the activities of public administrators and regulators in terms of risk dictates what they should do and how they should do it* » (Black, 2010a : section 14.5).

¹³² Les cadres de politiques ('*policy frames*') sont conventionnellement définis, par les tenants des approches cognitivistes, comme des *configurations de perceptions, de croyances et de valeurs qui sous-tendent les préférences en matière de politiques publiques* (Schön et Rein, 1994).

ultimement, les instruments considérés pour l'action publique (Torgerson, 2005 : 114). Cette mobilisation s'est effectuée à la fois sur le plan de la détermination des objectifs formels de l'action publique, dans ce cas sous la forme notamment d'objectifs de gestion du risque (cf. section 6.2.3.), et de la légitimation des bases sur lesquelles elle s'est appuyée. Le cadrage d'objets de la régulation (p. ex. substances chimiques) comme étant des risques a donc potentiellement constitué une stratégie de gestion des risques institutionnels, en permettant entre autres de reconnaître les limites et la faillibilité des efforts organisationnels (cf. section 7.3.2.). La seconde fonction du cadrage discursif de gestion des risques en lien avec la mise à l'agenda est une certaine *neutralisation de l'action règlementaire*. Le paradigme dominant de l'évaluation, de l'anticipation et, ultimement, de la gestion des risques regroupe une constellation de procédures, de routines, de calculs et de techniques dont le caractère technique et scientifique voile les prémisses politiques et idéologiques des autorités gouvernementales dont ils sont issus (Scott, 2005; 2007).

En contribuant à opérationnaliser une régulation 'substance par substance', telle qu'inscrite au sein de la LCPE 1999, la mise en œuvre de la gestion des risques au sein du *Défi* a donc été compatible avec une conception essentiellement technocratique de l'action publique relative à la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Autrement dit, le discours du risque a contribué à désamorcer la toxification industrielle de l'environnement comme enjeu politique, pour l'inscrire dans une gestion technocratique des externalités économiques (Scott, 2008). L'invisibilité, dans le discours politico-administratif, de certains enjeux contemporains tels que les effets préjudiciables associés à la cumulativité et aux synergies des substances toxiques, en témoigne. Ce désamorçage apparaît néanmoins sujet à une *constante renégociation sociale et politique*, le risque étant une base de justification politiquement instable, vu notamment la charge émotionnelle qui y est rattachée (Black, 2010b). Le cadrage managérial du risque (« *managerial risk frame* ») (Scott, 2007 : 31) a d'ailleurs des implications élargies, alors qu'il est également intériorisé par les diverses parties prenantes aux processus décisionnels :

« Des questions sociales et politiques complexes avec de réelles conséquences distributionnelles, culturelles et éthiques sont traduites en discours techniques stériles d'analyse risques-bénéfices, qui

sont alors reproduits et normalisés via leur adoption par des institutions-clés, des agences gouvernementales, et des organisations non gouvernementales »¹³³ (Scott, 2007 : 3).

Cette neutralisation servirait particulièrement les contextes d'incertitude scientifique et technique, marqués par l'absence de consensus social sur les approches à privilégier, caractéristiques des enjeux contemporains associés à la régulation sanitaire et environnementale. Dans le cadre du *Défi*, des incertitudes identifiées plutôt ouvertement dans les évaluations préalables des substances à l'étude (cf. section 6.2.1.) ont été relativement stabilisées, voire évacuées au moins sur le plan du discours formel, dès l'identification des objectifs et de la portée proposée de l'action publique.

Deux éléments doivent toutefois être soulignés pour nuancer la discussion autour de la fonction de cadrage prêtée au discours de gestion des risques. D'une part, cette évacuation des incertitudes scientifiques dans un contexte de régulation n'est pas nécessairement propre au contexte de gestion des risques, et a notamment été caractéristique de certaines dynamiques de régulation dans les domaines de la régulation pharmaceutique, phytosanitaire et environnementale (Jasanoff, 1990; Rothstein et al., 2006; Wagner, 1995). D'autre part, si un tel constat permet une importante mise en perspective, il ne doit pas non plus évacuer complètement d'autres mouvances qui façonnent le processus réglementaire, telle que la scientification des processus. À titre d'exemple, la formulation, par des acteurs industriels, d'un *Avis d'objection* à l'inscription du BPA à l'Annexe 1 de la LCPE (cf. section 6.2.4.) a, au moins partiellement, positionné la conversation de régulation du BPA autour de la définition de la 'bonne science' à prendre en compte.

À travers un travail d'objectivation et de naturalisation de la gestion des substances toxiques, le discours de gestion des risques a donc joué, dans le cadre du *Défi*, un premier rôle de cadrage symbolique de l'action publique en transformant certaines externalités négatives des activités industrielles en entités gérables auxquelles il était possible, pour le gouvernement fédéral,

¹³³ Traduction libre. L'original se lit comme suit: « *Complex social and political questions with real distributional, cultural and ethical consequences are translated into sterile technical discourses of risk-benefit analysis, which are then reproduced and normalized through adoption by key institutions, government agencies, and non-governmental organizations* » (Scott, 2007 : 3).

d'apporter une solution pragmatique par le truchement d'un système administratif constitué d'objectifs et de processus rationnels de politiques (Dryzek, 2005; Maguire et Hardy, 2013).

8.2. Vecteur de communication organisée

La prévention et la mitigation des risques sanitaires et environnementaux associés aux substances chimiques d'origine industrielle sont des activités qui mettent en jeu divers intérêts publics et privés souvent opposés, dont l'arbitrage gouvernemental est souvent générateur d'une certaine inquiétude au sein de la population, des groupes d'intérêt public et des acteurs industriels potentiellement affectés. Le cadre discursif de gestion des risques a ainsi joué, dans le cadre du *Défi*, un rôle-clé de stabilisation de ces incertitudes sociales et économiques par la communication organisée de l'action publique.

Divers travaux (p. ex. Brunsson, 1989) ont suggéré, au cours des dernières décennies, que la « communication organisée » (*'organized communication'*) (Luhmann, 1993 : 154) constitue l'essence de la vie organisationnelle et politique :

« Le politique est, au sens fondamental, principalement communicationnel, c'est-à-dire une synthèse continue d'information, de transmission et de compréhension qui reproduit le système de moment en moment »¹³⁴ (Luhmann, 1993 : 162).

En tant que constellation d'organisations exécutives de la sphère politique, l'*administration publique* est également une institution intrinsèquement communicationnelle (cf. section 3.2.3.).

La notion d'*acceptabilité sociale* est au cœur des velléités communicationnelles de la décision publique relative au risque. Le choix d'une mesure de gestion du risque revient en effet à poser un jugement de valeur, informé au moins partiellement par l'expertise, sur l'acceptabilité d'un certain risque par des parties intéressées (Beauchamp, 1996; Canada, 2007a; Nakache, 2003). Une littérature extensive s'est constituée, au fil des décennies, autour des questions de perception et de communication des risques (p.ex. Douglas, 1992; Slovic, 1987), ainsi que des stratégies

¹³⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *politics is in a fundamental sense primarily communication, that is to say a continuous synthesis of information, transmission, and comprehension that reproduces the system from moment to moment* » (Luhmann, 1993 :162)

déployées pour mitiger et stabiliser les incertitudes sociales associées à ces dimensions. En dépit d'efforts porteurs, il n'existe toujours pas, à ce jour, de définition relativement complète et partagée de l'acceptabilité sociale des risques (Batellier, 2012; Fortin et al., 2013; Gendron, 2014), ce qui contribue potentiellement à ce que le concept ait autant de *traction* dans les discours des régulateurs et des acteurs régulés. Le développement de ce champ a néanmoins été doublé, sur le plan socio-économique, par une professionnalisation de l'acceptabilité sociale et, incidemment, par l'émergence d'un véritable secteur d'activité économique en lien avec la communication des risques (p. ex. recherche, conseil, relations publiques, etc.).

Le discours de gestion des risques a fourni, dans le cadre du Défi, un contexte singulier de communication sociale et politique du risque environnemental, sanitaire et économique à au moins cinq niveaux.

Premièrement, le discours de gestion des risques a contribué à façonner la *perception sociale* des efforts gouvernementaux. Rappelons qu'en tant qu'initiative gouvernementale, le PGPC et l'initiative du *Défi* qui y était rattachée n'ont pas créé de nouveaux types d'instruments d'action publique, ni de nouveaux processus d'évaluation et de gestion, qui étaient déjà prescrits par la LCPE 1999 et par un bouquet d'autres textes législatifs (cf. tableau 2). Le PGPC avait plutôt pour objectif d'assurer une plus grande intégration horizontale et une meilleure coordination de l'action règlementaire en consolidant divers instruments de prévention et de contrôle prévus dans les cadres législatifs existants relatifs à la gestion de certaines substances chimiques toxiques. Plusieurs répondants ont souligné que la création même du PGPC avait toutefois *également*, quoiqu'implicitement, eu pour objectif d'atténuer l'incertitude sociale associée au risque chimique en communiquant une action systématisée et cohérente du gouvernement en matière de gestion des substances d'intérêt prioritaire:

« it took a year to develop [...] the plan for saying 'we have 4,300 substances, how do we communicate [to] the public that these have met some tests, so they could be at risk but don't panic, they're not all at risk' » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

« CMP really, didn't change anything, you know, in CEPA [19]88, CEPA [19]99, CMP just became a kind of a catchy title for ministers to launch a couple of announcements saying 'we're spending this amount of money at categorization' but it really didn't change, it wasn't really new » (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada).

« *I think the Challenge is really more about how to communicate more the categorization and what we're doing, how we're moving forward* » (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada).

Cette centralité de la communication du risque s'est notamment reflétée dans certains budgets ventilés du PGPC, où les volets de gestion et de communication étaient regroupés au sein d'un même poste budgétaire.

Le cadre de gestion des risques semble par ailleurs avoir facilité cette *mise en cohérence discursive* en regroupant, sous un terme générique à consonance scientifique et technique, divers moments distincts et complexes du processus de sélection d'instruments d'action publique dans un schéma narratif linéaire et prévisible (cf. figure 3). Cette fonction de communication s'est notamment adressée aux différentes parties prenantes au processus, et a plus particulièrement été mise de l'avant à l'intention des acteurs régulés ou potentiellement régulés.

Deuxièmement, une dimension de *communication politique* a influencé la structuration du processus décisionnel du *Défi*. Le fait que la sélection d'instruments de politiques pour une substance donnée ait débuté, dans certains cas, *parallèlement* plutôt que consécutivement, à son évaluation scientifique du risque en est un exemple. Cette simultanéité a permis une meilleure préparation de la réponse politique à une éventuelle reconnaissance de sa toxicité :

« *there was definitely that communications angle, like the government didn't wanna be saying 'look at this it's toxic' and then, the obvious question is 'what are you doing about it?', and they didn't want to be stucked like 'hmm, I don't know' (laugh), you wanna know, it's not – you know, things are moving so quickly, you know, and you want to be able to say 'this is toxic, this is what we're doing', 'this is not toxic', you know, we don't need to worry* » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

Cette dimension de communication politique du risque fait écho au constat, introduit précédemment, suivant lequel certains moments-clés fortement communicatifs (p. ex. catégorisation comme toxique, inscription à l'Annexe 1) ont constitué les véritables instruments de gestion des risques dans le cadre du *Défi*.

Le discours du risque relatif à l'interdiction des biberons de polycarbonate contenant du bisphénol A (BPA) fournit un exemple de cette dimension communicationnelle. À la fois les organisations non gouvernementales et les autorités politiques ont favorisé une focalisation du

débat politique sur la régulation du BPA par le biais de la figure emblématique (*'poster child'*) et hautement symbolique du biberon comme objet de risque, associé à la vulnérabilité des nourrissons et des jeunes enfants¹³⁵. Or, le caractère novateur et la nature règlementaire de l'interdiction des biberons contenant du BPA ont été hautement publicisés au Canada, si bien que le risque associé au BPA est globalement perçu comme ayant été atténué¹³⁶. Il y a plus d'un demi-siècle, Edelman (1964 : 189) avait souligné que des mesures publiques de « réassurance symbolique » (*'symbolic reassurance'*) permettaient à la fois de générer une satisfaction sociale à l'égard du politique et de concéder des bénéfices tangibles aux groupes plus influents. Une analyse complémentaire serait toutefois nécessaire pour développer une analyse symbolique de l'intervention gouvernementale canadienne relative au BPA en lien avec le cadre spécifique du risque.

Une autre facette du rôle de communication politique associé au discours de gestion des risques est associée au fait que l'évocation du caractère toxique d'une substance, puis de potentiels contrôles règlementaires dans la foulée du *Défi* ont généré des incertitudes économiques et politiques pour les acteurs potentiellement régulés (cf. sections 6.2.2. ; 6.2.4.)¹³⁷. L'une des fonctions-clés de communication organisée du cadre discursif de la gestion des risques a incidemment été de fournir un narratif prévisible et intégré d'organisation de l'incertitude (*'organized uncertainty'*) (Power, 2007) (cf. section 3.2.2.) afin de générer de la confiance auprès des acteurs industriels potentiellement affectés par les mesures de prévention et de contrôle:

« two hundreds of [the higher priority substances], we dealt with by saying 'okay, we want to involve the industry, and we want to make sure that we have a predictable process for industry to respond and understand and we want to have a transparent process. So the Challenge is a process that was designed to allow for predictability, transparency and good decision-making»

¹³⁵ Bien que d'autres sources d'exposition, dont la résorption impliquerait des changements plus systémiques, seraient potentiellement plus problématiques pour la santé des nourrissons, dans le cas notamment d'une exposition in utero à des moments critiques du développement fœtal (p.ex. revêtement intérieur des boîtes de conserve).

¹³⁶ Cette forte publicisation, doublée du caractère essentiellement administratif de la majorité des mesures adoptées dans le cadre du *Défi*, peut alimenter une perception sociale erronée, mais politiquement appréciable, suivant laquelle l'action règlementaire serait généralement l'instrument d'action publique privilégié dans la gestion des substances toxiques.

¹³⁷ Ces incertitudes, on l'a souligné précédemment (cf. section 7.1.3.), font partie des *risques institutionnels* devant être gérés par les acteurs bureaucratiques.

(Ellen, Cadre/Environnement Canada).

Un tel effort se voulait également, plus pragmatiquement, en rupture avec un historique politico-administratif d'inefficience et d'imprévisibilité ayant traversé ce domaine de politiques :

« the Challenge was 'we open our doors to what the government had as information', we wanted the industry to tell us what they had, on that basis we would conclude, but the point was we were going to conclude (laughing). And I guess some of the previous criticisms before this Chemicals Management Plan was the length of time that substances [were] under assessment, and so many years would go by. And it was in part to respond to that the timeline was known, and the Challenge was issued, and so on. So part of the hallmark of the program is that predictability » (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

À cet égard, la fonction de communication organisée reflète les velléités de gestion du risque réputationnel du *Défi* (cf. section 7.3.2.).

D'autres initiatives spécifiques au *Défi*, telles que l'annonce en avance des lots de substances ciblées pour l'évaluation préalable ainsi que la publication de la *Portée* et de l'*Approche* proposées de gestion des risques, ont contribué à la prévisibilité et la cohérence ('consistency') du processus, deux principes identifiés par les gestionnaires comme étant des assises centrales de la gestion des risques. Cette prévisibilité a été appréciée par les parties prenantes au processus, notamment par les secteurs industriels potentiellement régulés :

« the way things are normally working, you have very few surprises, you can see these things coming, you have a chance to provide your input, directions you think they should go, and then you get the program » (Brian, Représentant de l'industrie).

Le discours bureaucratique de gestion des risques, dans cette optique, s'est inscrit en continuité avec les efforts gouvernementaux pour favoriser la certitude au sein du marché canadien. Dans le cas du BPA, et tel que mentionné précédemment, la prévisibilité des jalons et échéanciers du *Défi* a permis à certains acteurs industriels d'anticiper les conséquences d'une potentielle catégorisation comme toxique, et d'amorcer un processus de retrait et/ou de substitution de leurs produits dans le marché canadien :

« anybody whose chemical is in those groupings knows what's coming. In so many years, there's gonna be an assessment coming out, they might wanna start thinking now 'Jesus, I'm not gonna wait for the government to tell me it's toxic, I'd better figure it out myself and start figuring out how to react to it. If I'm fine with it then I'm fine', but if - there's a lot of people saying 'you know

what ? This has a potential to cause some problems in the future so... Just announcing a program initiates a whole thing and I'm sure BPA was exactly that, as soon as it was announced it's in Batch 2 and it's in the press [...] so writing is on the wall, get going !» (Robert, Gestionnaire/Santé Canada).

La prévisibilité du processus peut ainsi également, mais pas nécessairement, être un moteur de réduction des expositions préjudiciables aux substances toxiques.

La troisième fonction de communication sociale du cadre discursif du risque est liée à la gestion de l'information scientifique et technique qui, de sa collecte à sa diffusion, a finalement été au cœur des instruments d'action publique sélectionnés à l'issue de l'activité administrative de gestion des risques du *Défi*. Les mesures de gestion des risques les plus fréquemment favorisées pour les substances toxiques se sont ainsi principalement articulées autour de la prescription de modalités de gestion de l'information, que ce soit par la communication de données aux instances gouvernementales (p. ex. *Avis de nouvelle activité; Plans de prévention de la pollution*) ou au grand public (p. ex. *Liste critique des ingrédients de cosmétiques*). Le déploiement important d'efforts de canalisation de l'information s'inscrit néanmoins confortablement dans un discours de gestion des risques :

« la mise à disposition d'information devient le rôle majeur imputable de l'État dans la gestion du risque, et il y a peu d'incitatifs pour limiter la production de risques quand les principales agences génératrices de risques n'assument pas une responsabilité directe de contrôle ou de réduction »¹³⁸ (Crook, 1999 : 172).

Soulignons toutefois que ce caractère informationnel n'est pas nécessairement propre à une approche de gestion des risques et s'enchâsse au sein de mouvances élargies associées à la dérèglementation, et qu'il serait inadéquat de réduire l'action publique associée au *Défi* à ces seules dimensions communicationnelles.

Quatrièmement, dans le cadre du *Défi*, le discours de gestion des risques a contribué à communiquer la reconnaissance de nécessaires arbitrages et compromis au sein du processus réglementaire, bien que la nature exacte des facteurs au cœur de ces arbitrages ait été peu

¹³⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the provision of information becomes the major accountable role of the state in risk management, and there is little incentive to limit the production of risks when the main risk-producing agencies do not bear direct responsibility for control or abatement* » (Crook, 1999 : 172).

explicitée. L'*Avis d'intention* publié dans la Gazette du Canada pour introduire le PGPC (Canada, 2006b) constitue une exception. La section « justification » de cet avis soulignait la tension, somme toute classique, entre les contributions économiques et sociales de l'utilisation des substances chimiques (qualité de vie, commerce, emploi) et leurs externalités négatives (effets sanitaires et environnementaux, coûts directs et indirects de mitigation de ces impacts), incluant la préoccupation des Canadiens relative aux impacts des substances chimiques sur la santé et les milieux (ibid.). Le cadre de gestion des risques traduit ainsi une *reconnaissance* discrète, à l'intérieur même de l'appareil administratif, du caractère imparfait de l'information technique et scientifique mobilisée ainsi que du contrôle exercé, au vu d'un ensemble de contraintes organisationnelles, politiques et sociales :

« *And so with the Challenge, and with the CMP, the idea was to speed things up dramatically. But, there's a trade-off, when you speed things up, you don't have perfect information* » (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

« *So it's the constant balance between getting things done quickly versus getting done as well as you would like to get it done* » (John, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Cette dimension rappelle à nouveau l'aspect de faillibilité énoncé au chapitre précédent dans la discussion de la gestion intégrée du risque (cf. section 7.1.3.).

Le discours de gestion des risques présente ainsi une double dynamique en lien avec sa fonction communicationnelle par rapport au processus et à la substance de la décision, c'est-à-dire de fournir *à la fois* une prévisibilité procédurale par le biais d'un cadre législatif et administratif et une prévisibilité relative aux directions de politiques privilégiées.

8.3. Instrument de justification des choix règlementaires et non règlementaires

Le cadre du risque (*'risk-based framework'*) a initialement été développé comme approche d'évaluation des risques sanitaires des substances chimiques, puis dans les processus décisionnels basés sur la science, avant d'être importé, dans une perspective plus qualitative, au sein de registres règlementaires (p. ex. environnement, santé, sécurité) pour appuyer les délicats compromis entre des valeurs et priorités opposées qu'appelle toute entreprise de régulation (Rothstein et al., 2006). Cette section vise à montrer comment le cadre de la gestion des risques

aurait, dans le cadre du *Défi*, au moins partiellement joué le rôle d'outil discursif permettant de concilier discrètement la mise en œuvre d'un cadre législatif en relatif décalage avec un agenda gouvernemental axé sur la rationalisation de la réglementation.

L'un des rôles-clés du cadre discursif du risque apparaît effectivement être la justification des choix réglementaires et non réglementaires, tels qu'ils s'inscrivaient dans un discret ensemble de mouvances administratives et politiques en matière d'action publique au moment de la planification et de la mise en œuvre du *Défi*. En l'absence de synthèses récentes de ces mouvances réglementaires dans le contexte fédéral canadien, la discussion relative à ce rôle phare sera ici développée plus extensivement que les propositions précédentes, afin notamment d'introduire l'agenda de la « réglementation intelligente » et son arrimage singulier avec le discours du risque. Ce travail original de contextualisation nous permettra d'affiner l'analyse du rôle justificatif du cadre discursif de la gestion des risques, en suggérant que celui-ci remplit une fonction particulière de « mythe managérial » dans l'instrumentation de l'action publique.

Cette section, plus extensive que les sous-sections précédentes en raison de son ancrage dans les cadres politico-administratifs existants, s'inscrit donc en continuité avec les rôles discutés précédemment. Il sera notamment suggéré qu'en incorporant discrètement une approche réglementaire fondée sur la recherche systématique de combinaisons d'alternatives au choix d'instruments coercitifs de régulation, le cadre de discours de la gestion des risques a contribué à *désamorcer une tension sociopolitique, intrinsèque à la gestion des substances toxiques, entre la mise en œuvre d'un agenda moins interventionniste et la protection de l'intérêt public.*

8.3.1 Agendas réglementaires et approches du risque : Un survol

Depuis au moins le rapport états-unien *Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*, publié par le comité scientifique aviseur de l'*US Environmental Protection Agency* (1990), le discours de gestion des risques a largement été mobilisé dans une perspective de rationalisation de la régulation sanitaire et environnementale (Andrews, 2006), en continuité avec les prémisses de la réglementation intelligente (RI). C'est également le cas au Canada.

En 2000, le rapport du *Groupe de travail des Sous-Ministres Adjoints sur la gestion du risque* (GTSMAGR) énonçait la désirabilité d'une considération systématique et stratégique d'une panoplie d'instruments à partir d'une approche basée sur le risque :

« il est manifestement important de choisir le meilleur moyen pour atteindre un objectif stratégique donné (ce que l'on appelle le choix de l'instrument). [...] Apprendre quand et comment utiliser différents instruments stratégiques est un volet simple, mais important de la formation à la gestion du risque, car il répond aux besoins sur le plan des capacités» (GTSMAGR, 2000 : 15).

Cette allusion présente un intérêt certain dans la mesure où la publication de ce rapport a constitué un jalon-clé du *développement d'une approche de gestion publique du risque organisationnel* au sein de l'administration publique fédérale canadienne (cf. section 7.2.1.).

En 2003, le concept du risque sous-tendait par ailleurs le *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque* (Canada, 2003b), un cadre directeur produit par le Bureau du Conseil privé en lien avec la décision de régulation en situation d'incertitude. Le *Cadre* identifiait ainsi des principes d'application de la précaution dans le contexte d'un risque de « préjudice grave ou irréversible en l'absence de certitude scientifique absolue » (Canada, 2003b : 14), à l'intérieur des cadres gouvernementaux existants. À l'instar des autres contextes discursifs examinés jusqu'ici dans le processus d'instrumentation de l'action publique, les concepts de risque et de gestion du risque, bien que transversaux à ce document, n'y étaient pas définis clairement.

Le cadre discursif du risque a plus particulièrement occupé une place de choix dans l'adoption d'une réforme réglementaire ancrée dans la réglementation intelligente (*'smart regulation'*).

Réglementation intelligente et gestion des risques : Ébauche d'une synergie idéologique

Les années 1980 à 2000 ont été le théâtre, au Canada, d'importantes délibérations sociales et politiques relatives à la nature désirée des postulats au fondement des approches réglementaires. Le principal agenda réglementaire ayant marqué l'approche fédérale en matière de régulation au tournant des années 2000 est la « réglementation intelligente » (RI) (*'smart regulation'*), telle que conceptualisée par Gunningham et Grabosky (1998) dans le contexte de la régulation environnementale. L'idée centrale de cette proposition était l'élaboration de designs

règlementaires favorisant des *combinaisons* renouvelées et élargies d'instruments d'action publique, préférablement les moins normatifs et les moins coercitifs, et la mobilisation d'un réseau élargi d'acteurs *complémentaires* dans le processus de politiques afin d'identifier les moyens appropriés d'atteindre des objectifs de politiques préalablement déterminés. Le qualificatif anglais « *smart* » est un acronyme regroupant cinq caractéristiques désirables de ce « pluralisme règlementaire » (*'regulatory pluralism'*) (ibid.: 26-27), à savoir une réglementation spécifique (*'specific'*), mesurable (*'measurable'*), atteignable (*'attainable'*), réaliste (*'realistic'*) et se déployant à l'intérieur de délais appropriés (*'timely'*) (Canada, 2013i).

Au Canada, la nomenclature relative à la RI (p.ex. *'regulatory burden'*, *'optimal policy mix'*, etc.) a initialement été introduite notamment par des groupes de réflexion (*'think tanks'*) associés à la droite économique et politique tels que le *Fraser Institute* (Jones et Graf, 2001) et le *Conference Board du Canada* (2000a). Des observateurs de la sphère fédérale des politiques publiques (p. ex. Lee et Campbell, 2006) ont noté que l'adoption de la RI avait traduit l'influence des intérêts corporatifs sur l'agenda règlementaire, comme cela avait auparavant été le cas lors de la mise en place d'études systématiques d'impact économique en lien avec les projets de réglementation. Cette orientation s'est aussi cristallisée sur le plan du discours politique. En 2002, dans son *Discours du Trône*, le Premier ministre du Canada (J. Chrétien) affirmait ainsi la volonté gouvernementale de mettre en œuvre une stratégie règlementaire s'appuyant sur la RI dans le but d'optimiser la performance gouvernementale en matière de régulation (Canada, 2002b). La RI constituait ainsi une stratégie s'inscrivant au sein des velléités de « renforcement et [de] modernisation de la gestion du secteur public » du budget fédéral de 2005 (Canada, 2005b), tout en se voulant un recalibrage par rapport à l'interventionnisme minimal l'ayant précédé (Winfield, 2007)¹³⁹.

Dans la foulée de ces intentions, un *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (CCERI) a été mandaté afin de « déterminer des façons d'améliorer le système règlementaire en vue de préserver le bien-être du Canada dans l'avenir » (2004 : 9). La systématisation de la

¹³⁹ Voir Winfield (2007) pour un survol plus détaillé des prémisses de l'approche de la réglementation intelligente et du contexte de sa mise en œuvre dans le contexte fédéral canadien jusqu'en 2007.

considération d'options alternatives d'instruments d'action publique avait déjà été amorcée, notamment par la production d'un modèle de mémoire au Cabinet qui suggérait systématiquement une discussion élargie des instruments disponibles en regard des objectifs visés (CCERI, 2004). Non seulement les questions relatives au risque ont-elles traversé l'ensemble du rapport du CCERI, mais la gestion du risque y était proposée comme l'un des piliers d'une approche de régulation ancrée dans la RI :

« Le Comité est donc d'avis que l'application des principes de gestion du risque à l'élaboration ainsi qu'à l'administration et à la mise en œuvre des programmes règlementaires doit faire partie intégrante d'une stratégie de réglementation intelligente» (CCERI, 2004 : 38)¹⁴⁰.

Il apparaît par ailleurs significatif que ce soit au sein d'un tel cadre de discours de politiques que l'on retrouve les descriptions les plus expansives d'une approche de gestion des risques dans le contexte fédéral de régulation, contrastant notamment avec l'absence de définition claire dans le contexte du *Défi* (cf. section 6.1.). La gestion du risque y est définie comme

« une approche systématique visant à élaborer une ligne de conduite qui soit la plus efficace possible en dépit des incertitudes en cernant les menaces pour la santé, l'environnement, le bien-être social, financier ou économique de la population afin de pouvoir les comprendre, les évaluer, établir des priorités d'intervention, intervenir et communiquer l'information pertinente» (CCERI, 2004 : 38).

Les thèmes centraux de la rationalité, de la preuve et de la priorisation de l'action publique dans un contexte de limitation des ressources disponibles, en tension avec le caractère par ailleurs infini des risques potentiels, étaient explicitement enchâssés dans cette conceptualisation :

« La gestion du risque est centrée sur l'idée qu'une démarche rationnelle, délibérative et fondée sur des faits donnera, avec le temps, des résultats plus satisfaisants. Elle reconnaît que tous les risques ne peuvent être totalement éliminés, mais qu'ils peuvent être gérés de manière à atténuer ou réduire les préjudices dans la mesure la plus large et pratique possible» (CCERI, 2004 : 38).

Le déploiement d'une approche de RI s'est poursuivi durant la période concordant avec la mise en œuvre du *Défi* (2006-2011), notamment par la publication de deux artefacts politico-administratifs majeurs intégrant des éléments-clés du rapport du CCERI. D'une part,

¹⁴⁰ Au Canada, l'articulation entre risque et RI apparaît jusqu'ici avoir été davantage soulignée, sinon problématisée, par des organisations non-gouvernementales (p.ex. CELA, 2004 ; Lee et Campell, 2006 ; West Coast Environmental Law, 2004) que par des chercheurs issus des milieux académiques (p.ex. Leiss, 2003).

conformément aux principes de la RI, l'entrée en vigueur de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (Canada, 2007b), important outil réglementaire au Canada, a introduit l'exigence que les bureaucrates participant au processus de choix d'instruments privilégient le recours à des *combinaisons* d'instruments, préférablement non réglementaires, identifiées à partir d'objectifs de politiques préalablement définis (Canada, 2007a). Dans un document de présentation à l'intention des représentants de l'industrie, des responsables du PGPC inscrivaient l'approche de gestion des risques en cohérence avec cet effort de rationalisation:

« *risk management tool design [...] provides more consistent and more streamlined regulatory environment, allowing for considerable cost-savings for stakeholders and government* » (Canada, 2013f: 16).

D'autre part, le cadre décisionnel *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale* (Canada, 2007a), brièvement introduit précédemment (cf. section 6.2.4.), a formalisé le processus d'instrumentation de l'action publique en détaillant sept étapes d'un cadre analytique de choix des instruments. Ce cadre intégrateur faisait suite à une recommandation du CCERI (2004 : 156) sur la désirabilité d'une consolidation des diverses directives et lignes directrices existantes relatives au choix de mesures gouvernementales, incluant les prescriptions de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (Canada, 2007b)¹⁴¹. Ce cadre méthodologique faisait également explicitement (Canada, 2007a : 13) écho à une proposition du CCERI d'introduire une approche réglementaire reposant sur l'analyse du risque. Le risque y était présenté comme une composante centrale de la définition des problèmes publics, alors que « de plus en plus, les problèmes auxquels s'attardent les gouvernements sont analysés en fonction du 'risque' » (p. 12). L'« analyse dynamique des risques » y englobe, dans cet esprit,

« la description de l'évolution des risques dans le temps, les raisons de leur apparition, le niveau de risque actuel et la façon dont les risques sont susceptibles d'évoluer avec ou sans l'intervention du gouvernement » (Canada, 2007a : 13).

Les zones d'incertitudes intrinsèques aux processus d'analyse de politiques publiques y sont

¹⁴¹ Parmi les autres cadres et politiques connexes, soulignons le *Guide canadien d'analyse coûts-avantages : Propositions de réglementation* (2007d) et *Lois et règlements : l'essentiel* (2001b), qui inclut la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*.

théoriquement reconnues « de manière explicite et transparente » (Canada, 2007a : 13), notamment en termes d'évaluation, de compréhension et de prédiction des risques.

Soulignons que le discours du risque était également transversal, sinon central, aux orientations fournies dans le *Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada*, publié à la même période (2007d) par le Secrétariat du Conseil du Trésor et qui s'inscrivait dans la continuité des approches de réglementation intelligente. Le processus du choix d'instruments y était présenté comme une gestion des risques indissociable des enjeux d'incertitude, où la considération de l'ensemble des outils disponibles constituait une « meilleure pratique » (p. 8).

La mise en œuvre du Défi, à la croisée des agendas réglementaires

Ces filiations entre les approches basées sur le risque et la réduction du « fardeau réglementaire » (*'regulatory burden'*) expliquent au moins partiellement que les représentants des industries potentiellement régulées aient historiquement favorisé, dans le cadre d'initiatives telles que le *Défi*, la mobilisation d'approches basées sur le risque dans la régulation sanitaire et environnementale. Dans sa déclaration d'activité au *Registre des lobbyistes*, un consultant mandaté par un groupe d'industries potentiellement régulées dans le cadre du PGPC, également actif sur une instance consultative du *Défi*, identifiait *l'adoption d'une approche basée sur le risque comme étant l'objet principal de ses activités de lobbying*¹⁴² :

« To advocate risk based and economically efficient ways of reducing risks to the environment or human health from chemicals assessed under the Canadian Environmental Protection Act and accordingly controlled under that Act or under other Acts if the government decides they are better suited for control purposes » (Commissariat au lobbying du Canada, s.d.).

Dans le cadre du *Défi*, le décalage entre, d'une part, les impératifs d'un cadre législatif exigeant sur le plan procédural (p. ex. échéanciers, étapes, etc.) et, d'autre part, un agenda gouvernemental de politiques publiques favorisant un allègement des processus et des interventions réglementaires, a imposé aux administrateurs un délicat et discret travail de conciliation :

¹⁴² Selon le registre, ce consultant a notamment effectué des activités de lobbying auprès de Santé Canada et d'Environnement Canada au nom de l'*Environmental Health Industry Coordinating Group*, composé d'associations industrielles (p.ex. *Canadian Chemical Producers Association*, *Canadian Chlorine Chemistry Council*, etc.) et d'entreprises productrices et/ou utilisatrices de produits potentiellement régulés.

« *the government is creating an environment where burden needs to be managed, industry has received a clear message around burden needing to be managed, how do I (hesitation) deliver protection to human health, that's my job, given (hesitation, silence) [...] the broader goals of government, [...] CEPA, by its very design, increases burden : CEPA wasn't designed in this world of streamlining and minimizing burden, right? You assess the substance, you do something; you assess the substance, you do something. [...] I think we're (silence), we're doing the best we can given [CEPA] and given the direction of government, and we're meeting the government's priorities, which is our job* » (James, Cadre/Santé Canada).

Cet effort d'arrimage fait écho aux arbitrages informels entre risques sociétaux et risques institutionnels évoqués précédemment en lien avec le cadre managérial du risque (cf. section 7.3.3.).

Par ailleurs, les principes de la RI et les approches du risque qui y étaient sous-jacentes ont été significativement constitutifs de la planification et de la mise en œuvre du *Défi à l'Industrie*. Le souci de contrôler l'activité économique de façon *proportionnelle* aux impacts anticipés de leurs externalités, à la fois caractéristique des approches de la RI et de la gestion des risques, en est un exemple. Cet effort de proportionnalité s'est notamment traduit, dans le choix d'instruments, par l'identification de mesures de juste ampleur par rapport au risque (*'right-sized management'*), où le cadre législatif le plus approprié était mobilisé (*'best-placed act'*), à partir notamment d'une approche coûts-avantages. L'explicitation d'objectifs d'action publique, qui a pris la forme d'objectifs en matière de santé et d'environnement ainsi que d'objectifs de gestion du risque dans le cadre du *Défi* (cf. section 6.2.3.), était également compatible avec une approche de RI.

La gestion des risques constitue donc un dispositif règlementaire de choix dans la lignée néolibérale. L'activité de régulation n'y est pas tant complètement évacuée ou assujettie à l'emprise de groupes d'intérêts, comme dans la théorie de la capture (*'regulatory capture'*) (Stigler, 1971) que plus subtilement transformée vers des activités de catégorisation, de description et de communication des risques environnementaux et sanitaires qui ne remettent finalement pas en cause les divers rapports de force en présence (Pearce et Tombs, 1996). Force est de se demander si, et comment, en contribuant à mobiliser de telles approches et des principes issus de la sphère privée, le discours de la gestion des risques pourrait parallèlement contribuer à voiler la spécificité du choix d'instruments d'action *publique*. Ce glissement, dont témoignent les choix d'instruments dans le cadre du *Défi*, brouille la démarcation entre gestion et régulation

(Power, 2007).

8.3.2 La gestion des risques, mythe managérial de justification de l'action publique?

Nous avons mis en lumière, précédemment, que la gestion des risques est principalement un cadre discursif permettant d'intégrer, au sein d'un même narratif linéaire, les différentes étapes de la sélection d'instruments d'action publique, sans toutefois que cette approche ne soit réellement définie au sein de cadres législatifs ou administratifs. À la lumière de la recherche, ces silences et les imprécisions qui en découlent participent d'une *reconnaissance tacite de la mise en jeu de valeurs incommensurables*, canalisée par le biais de divers artefacts décisionnels, qui fait en quelque sorte de la gestion des risques un *mythe organisationnel et de politiques publiques*, au sens entendu par Yanow (1992). Un mythe organisationnel est un narratif socialement construit et investi, de façon plus ou moins intentionnelle, à une époque et dans un contexte culturel et organisationnel donné, et qui permet implicitement de détourner l'attention du caractère irréconciliable de divers principes sociétaux ou valeurs jugés comme également fondamentaux à un domaine ou un produit de politique publique (ibid.). Ce concept apparaît comme un outil d'analyse pertinent pour *comprendre la discrétion des silences organisationnels, voire sociaux, qui traversent les discours de gestion des risques*.

Le cadre discursif de la gestion des risques est en effet connu pour avoir, dans le cas des substances toxiques, permis de faire face à des « choix tragiques » (*'tragic choices'*) d'allocation des ressources publiques (Calabresi et Bobbitt, 1978) autrement générateurs de tensions sociales (cf. section 2.1.1.), en détournant l'attention publique des enjeux macroscopiques (p.ex. externalités de l'action industrielle, contamination chronique, etc.) pour la focaliser sur des dimensions techniques inféodées à ces enjeux (Greenwood, 1984). Cette fonction de mythe managérial en lien avec des dimensions à première vue irréconciliables de l'action publique apparaît être précisément rendue possible par l'absence de définition substantive, cohérente et homogène du risque et de la gestion des risques. Cette hypothèse fait notamment écho au constat de Bhimani (2009 : 3) :

« Peut-être est-ce l'incertitude autour de ce que constitue le risque qui lui confère la capacité d'altérer, de définir et de refaçonner les activités de gestion de certaines façons. L'absence de

caractéristiques définitionnelles précises dote les concepts tels que le risque et la gouvernance de possibilités d'influencer des changements organisationnels. C'est parce que les ambiguïtés rendent viables une multitude de plausibilités et d'interprétations et confèrent une légitimité à des frontières redéfinies »¹⁴³.

La quasi-naturalisation du discours du risque qui en découle, mise en relief au cours des chapitres précédents, pourrait donc être expliquée par le fait que les processus organisants (*'organizing processes'*) du risque s'inscrivent en phase avec les logiques et les discours dominants, ce qui permet leur stabilisation sans plus de justification (Maguire et Hardy, 2013). Dans ce contexte, *leur popularité institutionnelle s'explique entre autres par leur résonance avec les mouvances plus larges de la vie politique et organisationnelle* (ibid.; Power, 2007; Power et al., 2009).

Deux précisions doivent ici être formulées par rapport à la caractérisation du discours de gestion des risques comme un mythe organisationnel et de politiques publiques dans le cadre du *Défi à l'Industrie* et, plus largement peut-être, de la gestion des substances chimiques toxiques dans le contexte fédéral canadien. D'une part, il s'agit avant tout d'une proposition théorique qui permet d'affiner notre compréhension de certaines dimensions importantes du cadre discursif de la gestion des risques, sans pour autant minimiser les efforts bien réels déployés par les divers acteurs dans la mise en œuvre du processus. D'autre part, cette conceptualisation ne présuppose pas une quelconque intentionnalité derrière l'utilisation d'un tel « mythe » dans le discours public, bien qu'elle ne l'exclut pas pour autant. Cette question se situe hors du champ de la présente recherche.

À la lumière de la présente sous-section, les politiques règlementaires et la législation quasi judiciaire orientent à la fois la structuration du processus décisionnel et les types de compromis effectués entre diverses options de politiques (Jasanoff, 2012). En s'inscrivant discrètement mais résolument au sein des agendas règlementaires contemporains, par ailleurs assez peu connus à l'extérieur d'une constellation circonscrite d'acteurs intéressés, le cadre discursif de gestion des

¹⁴³ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Perhaps it is the uncertainty around what constitutes risk which lends it the capacity to alter, define, and reshape management activities in particular ways. The lack of precise definitional characteristics endows concepts such as risk and governance with possibilities for effecting organisational changes. This is because ambiguities render viable a multitude of plausibilities and interpretations and confer legitimacy on redefined boundaries* » (Bhimani, 2009 : 3).

risques a contribué à légitimer, dans le contexte du *Défi*, certains compromis relatifs à l'instrumentation de l'action publique.

8.4. Synthèse et conclusion

Les deux chapitres précédents avaient montré que l'absence de définitions substantielles, formalisées et opérationnalisables de la gestion des risques n'en avait pas moins fait un cadre orientant pour l'action publique et, surtout, que ces dimensions opératoires ne se situaient pas nécessairement là où elles seraient attendues. Ces éléments avaient en effet suggéré que si le cadre discursif de la gestion des risques est reproduit de façon aussi prégnante dans le contexte institutionnel, c'est parce qu'il remplit des fonctions-clés sur les plans organisationnels, administratifs, politiques et sociaux. Une meilleure compréhension de celles-ci apparaissait nécessaire pour prendre la pleine mesure des façons dont celui-ci a façonné le processus de sélection d'instruments d'action publique dans le cadre du *Défi* et, ultimement, pourrait en avoir modulé certains espaces discrétionnaires. Autrement dit, il était nécessaire de comprendre à la fois les fonctions spécifiques du discours du risque opératoires aux divers moments de l'instrumentation de l'action publique, *et* le complexe élargi au sein duquel celles-ci s'inscrivaient entre autres.

Le présent chapitre avait ainsi pour objectif de caractériser les principaux rôles joués par la reproduction d'un discours politico-administratif axé sur la gestion des risques dans le contexte d'une initiative de gestion des substances toxiques au sein de l'appareil fédéral canadien, en portant une attention particulière aux diverses incertitudes que ce discours permettait de stabiliser.

Trois principaux rôles ont été identifiés et discutés en contexte, tels qu'ils se sont cristallisés dans le contexte du *Défi à l'Industrie* du PGPC.

D'une part, le discours de gestion des risques a constitué un *vecteur hybride de mise à l'agenda administratif*, à la fois constitutif et exclusif du cadre d'action publique, contribuant à objectiver et à désamorcer politiquement les enjeux associés à la toxification industrielle de

l'environnement et à légitimer leur prise en charge par un dispositif technocratique placé sous le signe de la rationalité.

D'autre part, le cadre discursif de la gestion des risques a joué un rôle multidimensionnel de *communication organisée* en fournissant une prévisibilité tant procédurale que substantive à l'instrumentation de l'action publique. La mise en cohérence narrative ainsi permise a contribué notamment à organiser l'incertitude économique et sociale inhérente à la régulation du risque chimique, en communiquant une action systématisée ainsi qu'une reconnaissance des nécessaires arbitrages et compromis internes qui y sont associés.

Finalement, et peut-être surtout, en permettant de concilier discrètement la mise en œuvre d'un cadre législatif relativement exigeant en relatif décalage avec un agenda gouvernemental axé sur la rationalisation de la réglementation, le discours de gestion des risques est apparu comme un *instrument-clé de justification des choix règlementaires et, peut-être surtout, non règlementaires*. Une synthèse originale des prémisses et du contexte fédéral de réglementation intelligente, à l'origine de la considération systématisée de *combinaisons* d'instruments plus ou moins coercitifs, a notamment permis d'en mettre en lumière les affinités extensives avec le discours de gestion du risque. La mise en relief de ce rôle permet d'affiner certaines lectures à l'effet desquelles l'activité de régulation est, sous le joug du discours du risque, annihilée ou fortement assujettie à l'emprise de groupes d'intérêts (*'regulatory capture'*), pour plutôt montrer comment ce cadre opératoire module discrètement la distinction entre régulation et gestion, et avec quelles implications potentielles. À la lumière de ce rôle, la gestion des risques a notamment rempli une fonction de *mythe managérial* dans l'instrumentation de l'action publique, en tant que narratif permettant tacitement, et plus ou moins intentionnellement, de reconnaître la nature incommensurable des valeurs intrinsèques à la régulation de la production, de l'utilisation et de la mise en circulation des substances toxiques dans l'environnement et dans les produits de consommation. Le cadre discursif de la gestion des risques a donc transcendé les registres dans lesquels le risque est usuellement discuté, pour jouer une multiplicité de rôles se situant *à la fois* au niveau des politiques publiques et de la gestion publique.

La contribution générale de ce chapitre est d'avoir transcendé les intuitions usuelles pour proposer une analyse documentée de la multiplicité de rôles joués par le discours de gestion des

risques dans la régulation des substances toxiques, à *la fois* au niveau des politiques publiques et de la gestion publique. Ce travail essentiel de conceptualisation permet de camper le décor pour enfin proposer, au sein du prochain chapitre, un examen critique des modalités suivant lesquelles le cadre discursif de la gestion des risques pourrait avoir influencé, dans le cadre du *Défi*, les dynamiques de délégation politico-administrative.

Chapitre 9. Délégation et configurations discrétionnaires dans un cadre discursif de régulation du risque

L'un des objectifs de cette recherche était d'explorer, à partir d'une perspective institutionnaliste critique, comment le cadre discursif de gestion des risques a plus particulièrement contribué à *façonner les dynamiques de délégation du pouvoir administratif* relatif au choix d'instruments de prévention et de contrôle du risque chimique dans le cadre du *Défi à l'Industrie* du PGPC. Ce chapitre a ainsi pour objectif de caractériser les dynamiques de délégation politico-administrative relatives au choix d'instruments d'action publique telles qu'elles se sont cristallisées dans le cadre discursif de la régulation du risque du *Défi*.

Ce chapitre se déploiera en trois temps. Les deux premières sections seront réservées à un examen des deux pôles de la délégation politico-administrative dans le contexte de la mise en œuvre du *Défi* (cf. section 5.1.), soit respectivement l'*expertise bureaucratique* et le *contrôle politique*. La troisième section sera consacrée à une synthèse des principales mouvances et influences du cadre discursif de la gestion des risques en lien avec la délégation politico-administrative et, plus particulièrement, la discrétion administrative dans le contexte de l'initiative étudiée.

9.1. Savoirs managériaux et légitimité : D'une expertise administrative du risque

Les divers rôles du cadre discursif de gestion des risques identifiés précédemment (cf. chapitre 8) ayant notamment mobilisé la construction interne de formes spécifiques de savoirs pour stabiliser les diverses incertitudes dans la prise de décision, l'expertise constituait un point de départ cardinal pour examiner si, et comment, « l'administration du risque (Köck, 2003) est largement sujette à la discrétion du jugement des experts »¹⁴⁴ (Hey et al., 2006 : 14).

¹⁴⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *The "administration of risk" (Köck 2003) thus is up to a wide discretion of experts judgement* » (Hey et al., 2006 : 14).

Dans le cadre du *Défi*, le déploiement du cadre discursif de la gestion des risques, généralement présenté comme une approche technocratique et essentiellement technique de la décision publique, a été indissociable de la création, de la mobilisation et du développement d'un corpus de connaissances standardisées, voire même de *conceptions* spécifiques de l'expertise.

Cette section vise à caractériser la spécificité de l'expertise administrative dans le contexte discursif de la gestion des risques du *Défi*. Nous regarderons notamment comment ces savoirs façonnent des espaces discrétionnaires éloignés de certaines arènes publiques, avant d'explorer quels enjeux-clés de légitimité et d'imputabilité sont soulevés par ces dynamiques.

9.1.1. Expertise substantive et procédurale dans le cadre discursif de régulation du risque

Dans une analyse de la compatibilité du principe de précaution avec la déférence judiciaire dans le droit administratif canadien, Cartier (2002) distinguait deux catégories d'expertise, soit l'*expertise procédurale* et l'*expertise substantive*. Vu la prégnance de l'expertise substantive dans le contexte d'une initiative de régulation centrée sur les connaissances techniques et scientifiques, c'est par cette dernière que nous aborderons l'analyse de l'expertise dans le cadre du *Défi*.

Expertise substantive : Au-delà de la spécialisation

L'expertise substantive sous-tend un *bagage significatif de connaissances scientifiques et techniques spécialisées, applicables à un problème décisionnel donné* (ibid.). La connaissance sectorielle et la flexibilité interprétative constituent deux principales dimensions de l'expertise administrative de nature substantive dans le cadre du *Défi*.

La régulation des substances toxiques implique intrinsèquement un degré élevé de savoirs bureaucratiques spécifiques à l'objet de la régulation. L'identification des sources d'exposition, de leurs effets et des implications de leur mitigation mobilise des connaissances techniques et scientifiques complexes et spécialisées. Les deux principaux organismes gouvernementaux impliqués dans la mise en œuvre du *Défi*, Environnement Canada et Santé Canada, sont organisés autour d'une *expertise sectorielle* relativement discrétionnaire, bien que de façon distincte.

Au sein d'Environnement Canada, une étape importante de tri et d'interprétation des informations techniques est assumée, lors du développement de l'instrument, par des *experts sectoriels* ('*sector leads*') ayant une connaissance substantive des *secteurs d'activité* concernés par la production, l'utilisation ou la commercialisation d'une substance toxique donnée, et des enjeux qui y sont associés. Responsables de la *liaison* avec ces acteurs industriels, ces fonctionnaires sollicitent des informations techniques complémentaires sur une base relativement *informelle* en vue de finaliser les détails des instruments choisis, tout en étant conscients de la perception sociale potentiellement sensible d'une collaboration *ad hoc* de l'industrie régulée (Paul, Gestionnaire du risque/Environnement Canada). L'expertise substantive de ces spécialistes sectoriels était toutefois rationalisée comme étant garante d'une capacité discrétionnaire à juger, sur une base informelle, de la validité et de la pertinence des informations communiquées par les acteurs industriels en vue de peaufiner le développement d'instruments de gestion du risque :

« ils font pas juste nous balancer des chiffres pis et voilà : ils nous donnent tout le détail d'où ça vient, là, si ya des études, bin on a les études, pis on peut les réviser, on peut poser des questions, faque c'est pas juste 'bin voilà, posez pas de question' (rire) [...] je suis vraiment pas inquiet, l'industrie ils cherchent pas à jouer les chiffres parce qu'on finit toujours par les trouver les affaires qui sont pas correctes (rire), ça les servira pas pis ils le savent [...] Faque non, là-dessus on a jamais remis en question la qualité des données, pis ils sont légalement liés à ce qu'ils fournissent aussi, si on se rend compte qu'ils ont délibérément donné de la fausse information ils peuvent être poursuivis, c'est criminel, pis ça ils sont au courant » (Paul, Gestionnaire du risque/Environnement Canada).

Cette dynamique discrétionnaire de l'expertise substantive s'apparente à celle documentée au sein de *Santé Canada*, où les divers *Programmes* et *Directions* sectoriels, organisés autour d'expertises spécifiques relatives aux sources d'exposition problématiques pour la santé (p.ex. cosmétiques, produits de consommation, etc.) (cf. section 6.2.4.). Ces consultations officieuses, en aval des dispositifs formels, sont légitimées comme étant source d'efficacité et d'efficience vu leur contribution technique au processus de gestion des risques¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Ce registre de légitimation évacue plus ou moins implicitement (cf. section 6.2.5.) la participation d'organisations non-gouvernementales qui, en vertu des dispositions de la *Loi fédérale sur l'accès à l'information* (1985b) sur la non-divulgaration des renseignements de tiers de nature confidentielle ou dont la divulgation est susceptible d'avoir un impact préjudiciable pour les activités du tiers (art. 20(1)), ont un accès limité aux informations sur lesquelles repose le détail de l'instrumentation.

Les expertises spécifiques relatives aux substances et aux secteurs régulés confèrent donc une certaine *flexibilité interprétative* à divers acteurs administratifs, notamment dans les espaces à l'interface de l'évaluation scientifique et du choix d'instruments (p. ex. inscription à l'Annexe 1, formulation d'objectifs de gestion du risque, etc.) (cf. section 6.2.4.)¹⁴⁶. Le processus interne sous-tendant l'interdiction des biberons de polycarbonate contenant du BPA reflète cette délégation implicite de discrétion décisionnelle sur la base d'une expertise substantive :

« we went for Product Safety [Directorate] especially, like Food [Directorate] we had a bit of back and forward, 'what can we do', 'this is what we know', 'what alternatives' and, you know, of course they know lots of stuff more than we do, because that's their area of expertise, hmm, and so they came up with what they thought was a reasonable approach and – so I was more just the collector, like they told – you know, 'this is what we're gonna do', and I was like 'oh, sounds reasonable' and Product Safety told me what they're gonna do, and I wrote it into the document » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

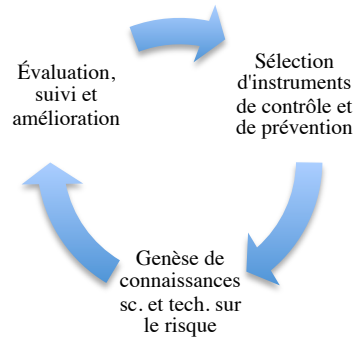
Une dernière dimension devant être soulignée par rapport à la particularité de l'expertise substantive est que les technologies de gouvernement du risque créent une demande infinie pour un accroissement des connaissances, des mesures de gestion et des ajustements itératifs relatifs au risque (Ericson et Haggerty, 1997 ; O'Malley, 1999). Une présentation de la gestion des risques du PGPC aux acteurs industriels (Canada, 2013f) soulignait que la gestion des risques, en tant que processus cyclique, ne se conclut pas au moment de la mise en œuvre d'un instrument donné, mais fait l'objet d'un suivi et d'une mesure de la performance en continu. Cette dynamique fait en sorte que le processus n'est théoriquement jamais définitivement complété, comme le souligne cette fonctionnaire :

« risk management is a sort of funny thing because if you have more and more chemicals coming in, all the time, that you need to risk manage, and then you're gonna revisit your risk managed – like this – then your workload just goes [on the rise](laugh), right, there is no – it's just ever increasing, because there's no point where people are ready to say 'okay, we risk managed this substance, I'm gonna put it away, I'm gonna never look at it again, or think about it again, that doesn't happen » (Sarah, Employée/Ministère fédéral).

¹⁴⁶ Une étude antérieure portant sur le *Défi*, focalisée sur les dimensions connexes à l'évaluation scientifique des risques (Edge, 2012), rapportait également l'existence de tensions à la frontière technique ('*boundary tensions*') entre évaluation et gestion du risque, notamment en lien avec l'*absence d'explicitation des prémisses et des jugements de valeur enchâssés dans l'interprétation des évaluations de risque* (p.ex. marges d'exposition, poids de l'évidence).

Ainsi, dans le cadre d'une initiative comme le *Défi*, la production et l'utilisation de la connaissance alimentent la reproduction et l'expansion continue de ce type de cadre de gestion de l'avenir (Rothstein et al., 2006).

Figure 10. Dynamique entre régulation du risque et expansion des savoirs



En plus de cette dimension substantive, l'expertise administrative du risque est par ailleurs associée à la production de savoirs organisationnels spécifiques relatifs aux *processus* de gestion des risques.

Expertise procédurale

La nature même du travail bureaucratique appelle au recours à l'interprétation et à un raisonnement par l'exemple pour déterminer les cours d'action à prendre dans un contexte donné. Cette expertise procédurale s'articule de façon importante autour d'une rationalité légaliste, sous-tendue par une connaissance détaillée des dispositifs existants de contrôle législatif et administratif, mais prend également des formes plus intuitives, où l'*expérience* permet de connaître les dynamiques du milieu décisionnel ainsi que les précédents en lien avec l'objet de la décision (Cartier, 2002). L'expertise procédurale réfère principalement à l'expérience du décideur administratif relative aux processus politico-administratifs et à ses connaissances du contexte passé et présent en vue de la prise de décision (Cartier, 2002).

Dans l'étude d'un processus de planification de chemins de fer en Suède, Boholm (2010 : 235) a ainsi montré qu'en dépit de l'existence de dispositifs formels de gestion des risques, l'identification et l'évaluation des risques avaient principalement été aiguillées « par un raisonnement pratique basé sur un savoir expert, intuitif et socialement situé s'appuyant sur

l'expérience »¹⁴⁷. Ces savoirs procéduraux, inégalement accessibles de l'extérieur du cadre bureaucratique, ont pris diverses formes dans le cadre du *Défi*.

Un exemple de l'expertise procédurale en lien avec le *Défi* était le rôle de coordonnateur de substance. La nature et le calendrier du *Défi* appelait un effort d'harmonisation intra et inter ministériel majeur, que le rôle spécifiquement créé de coordonnateur de substance visait à faciliter en assurant la gestion de l'information (tri, synthèse, organisation, communication, etc.) et la rédaction d'artefacts-clés (p.ex. *Portée, Approche*). Ce rôle impliquait une part de jugement procédural s'appuyant sur l'expérience :

« So first and foremost, we define roles of substance coordinators, so for every substance, someone is assigned a coordination job. But don't misinterpret coordination as just administrative ; all our coordinators are experienced risk managers, okay ? They are individuals who have either already done regulations or produced P2 plans or etc. etc. so they have a fair amount of, already, experience behind them in a regulatory context » (Ellen, Cadre/Environnement Canada).

Les coordonnateurs de substance ont été amenés à développer une compréhension procédurale de ce rôle nouvellement créé à partir d'un amalgame de documents d'orientations, parfois vétustes et de transferts de connaissances de la part de collègues et de supérieurs hiérarchiques (Sarah, Employée/Ministère fédéral). Si le rôle de coordonnateur de substance constituait un point de connexion important sur le plan des processus, il est néanmoins apparu relativement isolé de la production des narratifs officieux et officiels de justification et de rationalisation de la *substance* des décisions d'instrumentation, ainsi que des étapes ayant conduit à ces décisions (cf. section 6.2.4.).

Un autre exemple d'expertise procédurale en lien avec le choix de mesures de gestion des risques est lié à l'exercice d'une certaine plasticité instrumentale. Les chapitres précédents ont suggéré que le cadre discursif de la gestion des risques aurait permis, sinon *facilité*, une plus grande *plasticité des instruments* d'action publique dans le cadre du *Défi*, c'est-à-dire une renégociation continue de la nature des instruments et du contexte dans lequel ils sont mobilisés (Lascoumes et

¹⁴⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *by practical reasoning based on expert, intuitive and socially situated knowledge drawing on experience* » (Boholm, 2010 : 235).

Simard, 2011). Une des particularités de cette élasticité est qu'elle se jouerait discrètement autour de conventions informelles internes à l'organisation bureaucratique, et demeure incidemment inaccessible de l'extérieur.

L'un des exemples de cette créativité instrumentale dans le cadre du *Défi* est relatif à l'*Avis de nouvelle activité* ('*Significant New Activity*'), un outil qui impose à l'industrie de notifier le gouvernement de toute nouvelle utilisation commerciale ultérieure d'une substance donnée (LCPE 1999 : art. 85) sans par ailleurs exiger de réduire l'exposition des populations et des environnements à ces substances. L'*Avis de nouvelle activité* aurait originalement été conçu comme instrument pour les cas où une substance *ne serait plus en utilisation* au Canada et où, vu l'incertitude inhérente aux développements futurs des marchés, les autorités réglementaires souhaiteraient demeurer informées de toute réintroduction ultérieure de la substance dans les procédés industriels (Gina, Ancienne haute fonctionnaire/Environnement Canada). Dans le contexte du *Défi*, l'*Avis de nouvelle activité* a été mobilisé de façon plus plastique à titre d'instrument de gestion des risques, c'est-à-dire qu'il a été exigé pour plusieurs substances *encore produites, utilisées ou commercialisées* au Canada, dans des cas où la substance était intrinsèquement toxique mais dont les niveaux d'exposition actuels ou documentés étaient jugés acceptables pour la santé et pour l'environnement¹⁴⁸. L'*Avis de nouvelle activité* faisait notamment partie des mesures de gestion des risques sélectionnées pour le sulfate de diéthyle, bien que l'évaluation préalable avait conclu à la *nocivité actuelle* de cette substance à *tout degré d'exposition*:

« Compte tenu de la cancérogénicité possible du sulfate de diéthyle, pour lequel il pourrait exister une possibilité d'effets nocifs quel que soit le degré d'exposition, il est conclu que le sulfate de diéthyle est une substance pénétrant ou pouvant pénétrer dans l'environnement en une quantité ou une concentration ou dans des conditions de nature à constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines » (Canada, 2009d).

Utilisé comme un *dos d'âne* ('*speed bump*') réglementaire dans le cadre du PGPC (James, Cadre/Santé Canada), cet instrument a donc avalisé les utilisations courantes de la substance et,

¹⁴⁸ À titre d'exemple, certaines substances plus dangereuses, notamment en raison de leur importante réactivité chimique, avaient un spectre limité d'utilisation, au sein de circuits industriels fermés, peu susceptibles de générer des expositions problématiques.

incidemment, les expositions qui y sont associées, tout en instaurant une gestion essentiellement informationnelle de l'avenir afin de pallier les incertitudes techniques relatives aux contextes futurs d'utilisation de ces substances. Soulignons qu'à l'instar de l'approche basée sur le risque en général (cf. section 8.3.), l'*Avis de nouvelle activité* était apprécié par les acteurs industriels impliqués dans la fabrication, l'utilisation ou la commercialisation des substances visées, en raison du report de l'action qu'il permettait :

« they are not very intrusive instruments either, typically they are used in a situation where you say 'well we've already defined what's safe, as long as you stay within that' [...] In some ways it's an attractive instrument, I think, for everybody because there is a lot of work to be done and that kind of pushes the decision off a little bit, and yet it deals with the issue, right, it does deal with the issue, but yet, it also says 'this part of this maybe we'll talk ten years down the road once you have a new use involved, we don't want to deal with that now because we don't have to' » (Brian, Représentant de l'industrie).

L'explicitation des arbitrages procéduraux effectués par les gestionnaires en vue de la mitigation des risques institutionnels peut s'opérer à la fois de façon *formelle* au sein des dispositifs associés au choix d'instrument (p. ex. publication d'une EIR) et de façon plus *informelle*, toujours au sein de l'appareil administratif :

« I certainly have to communicate through a variety of formats, whether it's the internal briefings that I do or the oral briefings that I do around what are my chances of success or why did I choose the approach that I'm taking on a substance by substance basis, or to whatever the piece that I'm doing. And that happens very formalized through the regulatory mechanisms that we have, or it can happen very formally but through the individual transactions that I'm doing, or it could be very informally because I'm having a conversation with my ADM » (James, Cadre/Santé Canada).

L'expertise procédurale a par ailleurs constitué une source de *micro-espaces de résistance*, comme en témoignent de discrètes stratégies organisationnelles visant à contourner légèrement de nouvelles législations quasi judiciaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (p.ex. règle du 'un-pour-un') de façon à rencontrer les exigences de l'organisme central sans modifier substantiellement ses pratiques et priorités organisationnelles tel qu'exigé (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

À la lumière des éléments qui précèdent, l'expertise substantive et l'expertise procédurale se distinguent et se complètent à la fois dans le contexte de la sélection d'instruments d'action

publique. Les acteurs administratifs ayant pris part au *Défi*, qui étaient perçus comme possédant une importante expertise scientifique ou technique *et* une compréhension fine des processus décisionnels du secteur, ont d'ailleurs occupé une posture privilégiée au sein du *Défi*. Ainsi, bien que le cadre législatif et la nature des expositions déterminaient globalement quelles personnes et quelles entités administratives étaient impliquées dans la sélection d'instruments de gestion des risques, certains acteurs ou groupes d'acteurs administratifs ont ponctuellement et informellement été mobilisés sur la base de leur expertise transversale, à l'initiative discrétionnaire notamment de gestionnaires et de hauts fonctionnaires. À titre d'exemple, une équipe interne experte en affaires réglementaires a été ponctuellement sollicitée pour assurer un transfert de la connaissance corporative (*'corporate knowledge'*) (David, Gestionnaire du risque, Environnement Canada) relative aux divers instruments de politiques¹⁴⁹. La section suivante met en discussion la singularité d'une expertise administrative du risque dans le cadre du *Défi* et, plus largement, de l'administration fédérale canadienne.

9.1.2. D'une expertise administrative du risque : Contours d'une professionnalisation

Les éléments qui précèdent suggèrent que le discours de régulation du risque tel qu'il s'est cristallisé dans le *Défi* a contribué à *produire* et à reproduire un type singulier d'*expertise administrative du risque*, au croisement de l'expertise procédurale et de l'expertise substantive.

Cette expertise administrative du risque peut être définie comme la capacité, organisationnellement et politiquement légitimée, à poser des jugements professionnels, outillés notamment par une connaissance expérientielle des enjeux et des possibilités, relatifs aux compromis substantifs et procéduraux acceptables dans l'élaboration de combinaisons réglementaires. Cette expertise intègre également une connaissance et une compréhension des divers types d'incertitudes que le cadre discursif de régulation du risque chimique vise à stabiliser ou à désamorcer, tant sur le plan des risques sociétaux (p. ex. expositions problématiques) que des risques institutionnels (p. ex. risque réputationnel). Ces éléments de

¹⁴⁹ Ce transfert de connaissances s'inscrivait notamment dans un contexte de rotation importante du personnel administratif. Au moment de la production des données de cette recherche, cette ressource distincte au sein d'Environnement Canada avait été elle-même abolie, et les fonctionnaires avaient été réaffectés à d'autres mandats, relatifs notamment à la mise en œuvre de la régulation quasi judiciaire du Secrétariat du Conseil du Trésor.

définition distinguent l'expertise administrative du risque des définitions génériques de l'expertise en tant qu'activité médiatrice entre la production de la science et de la décision publique (p. ex. Joly, 2005 ; Roqueplo, 1997).

Conceptualiser l'expertise administrative du risque permet d'aller au-delà des thèmes classiques mais importants de l'expertise dans le risque chimique (p. ex. preuve, incertitude, précaution, etc.) pour contribuer en examiner de potentielles dimensions de professionnalisation. Le projet de gestion du risque comme orientation de gouvernance convoque en effet une *spécialisation bureaucratique du risque*, ancrée dans une rationalité technocratique. Plus particulièrement, l'institutionnalisation de responsabilités associées au contrôle du risque a historiquement propulsé une certaine *professionnalisation du risque* (O'Malley, 1999).

Dans le cadre du *Défi*, cette mouvance s'est reflétée à au moins deux niveaux.

D'une part, elle s'est manifestée par l'émergence d'instances et de rôles dédiés à la gestion du risque, et par la constitution d'un langage et d'un corpus de savoirs propres à cette arène. Le rôle de « *gestionnaires du risque* » ('*risk managers*') a couramment désigné les bureaucrates impliqués, à divers échelons, dans le processus de sélection d'instruments d'action publique dans le cadre du *Défi*. La plupart des fonctionnaires désignés comme gestionnaires des risques dans le contexte du *Défi* portaient officiellement un autre titre au sein de leurs organisations respectives (p. ex. ingénieur de programme, gestionnaire principal, etc.)¹⁵⁰. Toutefois, il n'a *pas été possible d'accéder à une définition claire et formelle de ce rôle générique*. *Gérer le risque*, ou « faire la gestion du risque » ('*do the risk management*') (Sarah, Employée/Ministère fédéral) englobe incidemment un ensemble étendu mais indéfini de tâches jalonnant différents moments du processus de régulation, de l'identification des objectifs à la préparation des instruments. Tout au plus cette appellation réfère-t-elle à une exigence de discernement et à l'exercice d'un jugement en vue d'informer la décision à partir de divers facteurs, une définition générique qui nous semble toutefois englober l'ensemble du travail administratif, toutes approches confondues. Le flou sémantique relatif à ce titre reflète celui traversant plus largement le cadre discursif de gestion des risques (chapitres 6 et 7). L'appellation de « gestionnaire du risque » constitue

¹⁵⁰ D'après une recherche dans les Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (SAGE) (2013).

d'ailleurs plus largement un titre ou un rôle *informel* au sein de l'administration fédérale canadienne¹⁵¹. Un *Guidance Manual for Risk Managers for Managing CEPA Toxic Substances* (2011) a été produit par Environnement Canada, et utilisé également par Santé Canada, à l'issue du *Défi*, et contribue à cette professionnalisation formelle du rôle de gestionnaire du risque¹⁵².

D'autre part, la reconnaissance institutionnelle d'une professionnalisation du risque s'est également cristallisée par la création d'au moins deux *entités organisationnelles* spécifiques relatives tant à la gestion des risques sociétaux que des risques institutionnels.

La première se situe au sein de Santé Canada, où les activités de gestion des substances chimiques d'origine industrielle ont été regroupées au sein d'un *Bureau de la gestion du risque* ('*Risk Management Bureau*'). Créé dans la foulée du PGPC et dédié à la gestion des substances chimiques, ce *Bureau* s'est inscrit au sein de la *Direction générale relative à la santé environnementale et la sécurité des consommateurs*. Il englobe des divisions relatives aux stratégies des produits chimiques, à la santé et à l'analyse économique, à la gestion de l'information, à l'élaboration des politiques et de l'engagement et aux stratégies sectorielles. Le *Bureau* gère également, entre autres, le programme *Halte-O-Risques* ('*Hazardcheck*') de communication des risques associés aux substances chimiques. Selon un cadre rencontré (James, Cadre/Santé Canada), l'une des raisons de la mise en place du *Bureau de la gestion du risque* aurait été la volonté, au moment où le PGPC était initié et que l'on anticipait une cascade d'actions réglementaires¹⁵³, de constituer une entité disposant des expertises nécessaires, incluant l'engagement des parties prenantes ('*stakeholder engagement*'), pour répondre aux exigences procédurales de la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada* en matière de consultation, remplacées en 2007 par celles de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de*

¹⁵¹ En date du 15 décembre 2014, les *Services d'annuaires gouvernementaux électroniques* (SAGE) recensaient une seule personne portant officiellement le titre de « gestionnaire du risque » au sein de l'administration fédérale. Les onze gestionnaires des risques recensés étaient exclusivement affiliés à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Une recherche équivalente en anglais ('*risk manager*') a généré dix-sept résultats, dont toutefois seulement trois au sein de Santé Canada et aucun au sein d'Environnement Canada.

¹⁵² L'accès à ce document n'ayant été que parcellaire, il n'est pas possible d'en présenter une analyse exhaustive dans le cadre de cette thèse.

¹⁵³ Pour rappel, au moment du lancement du *Défi*, les gestionnaires s'attendaient à ce que la majorité des 193 substances chimiques évaluées s'avèrent toxiques en vertu de la LCPE 1999 (James, Cadre/Santé Canada), et incidemment que les actions réglementaires nécessaires soient plus nombreuses. À l'issue des évaluations préalables, une plus faible proportion des substances a finalement été catégorisée comme toxique (cf. section 6.2.4.).

la réglementation (cf. section 8.3.).

La seconde entité administrative relative au risque, brièvement mentionnée précédemment (cf. section 7.2.2.), a été créée au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor autour d'une expertise managériale du risque. Le *Centre d'excellence en gestion du risque* a pour mandat d'apporter un soutien technique à la mise en œuvre d'une gestion intégrée du risque (GIR). Au vu de l'absence d'une implication *directe* du *Centre* dans le processus du *Défi*, cette discrète unité organisationnelle ne sera toutefois pas davantage intégrée à l'analyse. Ces éléments suggèrent une relative professionnalisation du risque *sur le plan du discours* au moins.

Mettre de l'avant une expertise administrative du risque, ainsi que la professionnalisation que cela sous-tend, implique d'explorer la dimension du *jugement administratif*, jusqu'ici largement *implicite* dans le discours associé à la gestion des risques.

Jugement professionnel et réflexivité critique

L'expertise des décideurs administratifs, telle que constituée dans un cadre de règles implicites et explicites, est une dimension-clé du jugement professionnel, supplantant même potentiellement la capacité et l'efficacité d'un juge à évaluer une même situation (McLachlin, 1992). Pour les tenants de la légitimation d'une certaine discrétion administrative (p. ex. Friedrich, 1940; Heclo, 1974; Lipsky, 1980; Mashaw, 1985; Sossin, 1993), l'exercice d'un *jugement professionnel contextuel* est une composante incontournable de l'intérêt public, qui transcende les mécanismes institutionnels de contrôle ('*checks and balances*'). La formation d'un champ de connaissances est généralement associée à la constitution, parallèle, de relations de pouvoir (Foucault, 1975-1976). Ainsi, le déplacement de rôles axés sur la science et la connaissance vers des rôles reposant sur l'expertise et l'exercice du jugement soulève notamment des enjeux particuliers d'imputabilité :

« Rendre les personnes imputables de dire la vérité est différent que de les rendre imputables d'exercer leur jugement. Et pourtant, les discours et les pratiques de l'imputabilité n'ont pas

encore rattrapé le rôle changeant des experts dans le processus politique »¹⁵⁴ (Jasanoff, 2012 :152).

La légitimité de l'exercice du jugement administratif prend appui sur le principe d'impartialité au cœur de la conception rationnelle-légale d'une bureaucratie neutre et apolitique (Sossin, 2005b). Si cette conception constitue un idéal type, l'idée de neutralité bureaucratique ouvre en effet l'espace nécessaire à l'exercice, par des administrateurs, de leur pouvoir public « suivant leur conscience et leur jugement »¹⁵⁵ (Sossin, 2005b : 431). Il serait toutefois trompeur de suggérer que les praticiens impliqués dans la gestion des risques reproduisent ces processus de rationalisation sans perspective critique. Une discussion des dimensions discrétionnaires du cadre de gestion des risques serait ainsi incomplète sans une mise en lumière d'*éléments de réflexivité critique* associés à ces singulières marges de manœuvre. La conceptualisation de l'expertise administrative du risque (cf. section 9.1.2.) met en relief un ensemble de jugements et de postures réflexives, s'appuyant notamment sur une expertise substantive et procédurale du risque. La gestion intégrée du risque (GIR), en visant à créer une culture du risque animée d'un *muscle réflexif* dans le déploiement de la pensée ('*slow thinking*') (Natalie, Cadre/Agence centrale gouvernementale), s'inscrit entre autres dans cette perspective. Une réflexivité critique y concourt à réconcilier les divers types de rationalités et d'exigences en jeu dans le choix d'instruments d'action publique relative au risque.

Cet *exercice discret de réflexivité* pragmatique au cœur du *Défi* est paradoxalement demeuré largement *voilé* par un discours administratif de nature technique et scientifique, en raison peut-être de la nature même de la décision administrative et des approches reposant sur le risque. En effet, l'objectif intrinsèque de la boîte noire administrative est précisément de masquer les doutes et les hésitations des acteurs bureaucratiques en lien avec la formulation et la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Par ailleurs, en rendant un objet gérable par le biais de la réduction de l'incertitude scientifique et technique (cf. section 8.1.), les approches fondées sur le risque

¹⁵⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Holding persons accountable for speaking the truth is different from holding them accountable for exercising judgement. And yet, [...], the discourses and practices of accountability have not yet caught up with the changing role of experts in the political process* » (Jasanoff, 2012 : 152).

¹⁵⁵ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *according to conscience and judgement* » (Sossin, 2005b : 431).

contribuent à réifier les décisions de gestion et à en masquer la reconnaissance des limites par les acteurs impliqués aux divers stades du processus (Black, 2006).

Une gouvernance faisant réellement le pont entre les idéaux règlementaires et les réalités de la pratique organisationnelle, notamment par la reconnaissance des incertitudes, impliquerait l'expansion et la légitimation d'aptitudes réflexives (Power, 2007)¹⁵⁶. Une sensibilité explicite au poids relatif des risques institutionnels dans les dynamiques règlementaires contribuerait potentiellement à produire des processus décisionnels plus *robustes* :

« Construire des problèmes règlementaires comme des problèmes de risque offre une solution aux régulateurs en fournissant une rationalité procédurale pour gérer les risques sociétaux par des moyens qui satisfont les *demandes bureaucratiques et légales* pour des *processus qui sont rationnellement cohérents, organisés et défendables*. Cet *aspect réflexif* de la gouvernance du risque, par conséquent, fournit une méthode procédurale formelle pour *simultanément gérer les risques sociétaux et institutionnels* »¹⁵⁷ (Rothstein et al., 2006 : 100-101).

Ces éléments sont indissociables de perspectives croisées sur la transparence, la contextualisation et la justification de l'action publique. Si amorcer la conceptualisation d'une *spécialisation administrative du risque* permet de mettre en relief son travail-frontière ('*boundary work*') dans le cadre du *Défi*, à l'interface de la science et des politiques publiques ('*science-policy*') et à la jonction du contrôle et de l'interprétation, mieux en comprendre les enjeux de délégation politico-administrative nécessite également un examen du contrôle politique et bureaucratique de la décision administrative de gestion des risques.

¹⁵⁶ Bien qu'elles soient périphériques à cette recherche, les thématiques de l'*éthique* et des *valeurs individuelles* apparaissent indissociables du déploiement d'une telle réflexivité critique dans la discrétion administrative. Les stratégies suivant lesquelles les acteurs administratifs négocient l'exercice de leur jugement professionnel, entre leur devoir d'impartialité et leurs propres valeurs, mériterait une analyse approfondie.

¹⁵⁷ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Constructing regulatory problems as risk problems offers a solution to regulators by providing a procedural rationality for managing societal risks in ways that meet bureaucratic and legal demands for processes that are rationally consistent, organized, and defensible. This reflexive aspect of risk governance, therefore, provides a formal procedural method for simultaneously managing societal as well as institutional risks* » (Rothstein et al., 2006 : 100-101).

9.2. Vecteurs de contrôle et d'imputabilité dans le cadre du *Défi*

L'autre pôle de la délégation contemporaine, avec l'expertise, est le contrôle politique et bureaucratique de l'action administrative, notamment par le biais des mécanismes hiérarchiques conventionnels. Mieux comprendre l'encadrement de la discrétion administrative dans le contexte *spécifique* de la gestion des risques implique d'abord d'introduire les dynamiques générales du contrôle dans la sélection d'instruments de politiques au sein de l'administration fédérale canadienne entre 2006 et 2011.

Les chapitres antérieurs ont montré que si plusieurs zones décisionnelles apparaissent discrétionnaires, sinon arbitraires, à l'observateur externe au processus de régulation environnementale et sanitaire, de nombreuses dimensions-clés en sont *de facto* encadrées par un cadre législatif et administratif prégnant à l'interne (p. ex. instruments potentiels, échéanciers, facteurs décisionnels, etc.) (cf. figure 3). Ce constat fait écho aux propos de Galligan (1986 : 13) à l'effet que « ce qui peut être discrétionnaire d'un point de vue externe légal peut être tout sauf discrétionnaire du point de vue interne des fonctionnaires à l'intérieur du système »¹⁵⁸. À la lumière du *Défi*, trois principales dynamiques, associées à autant de formes de contrôle, ont été recensées en lien avec un discours de régulation publique du risque.

9.2.1. Responsabilité ministérielle, centralisation et agenda règlementaire

Le processus du *Défi* s'est inscrit dans le cadre d'un système politique reposant notamment sur la *responsabilité ministérielle*, c'est-à-dire où le ministre responsable et, ultimement, le Premier ministre, sont garants de la décision publique. Les décisions jalonnant le processus du choix d'instruments se sont conséquemment appuyées sur une configuration traditionnelle de la hiérarchie administrative (*'line of approval'*), marquée notamment par un relais systématique d'informations décisionnelles aux ministres (p.ex. mémos), imputables des décisions publiées dans la *Gazette du Canada*.

¹⁵⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *What may be discretionary from an external, legal point of view, may be anything but discretionary from the internal point of view of officials within the system* » (Galligan, 1986 : 13).

Les dynamiques relatives au contrôle politique ont connu une géométrie variable dépendant notamment du mode de gouvernement (minoritaire/majoritaire) ainsi que des préférences individuelles du ministre responsable en place. Durant la période correspondant à la mise en œuvre du *Défi* (2006-2011), une importante mouvance centralisatrice vers une *concentration* des pouvoirs au sein de la sphère exécutive a reconfiguré certains rapports avec l'administration publique ¹⁵⁹ (Martin, 2010; Rathberger, 2014). La mise en place d'une approche de réglementation « intelligente », en imposant aux organismes de régulation un *travail accru de justification interne des recommandations décisionnelles*, est un exemple de ce type de contrôle balisant la délégation politico-administrative. Cet agenda réglementaire présentait par ailleurs des affinités claires avec un discours axé sur le risque. Le *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (2004 : section 3.63) suggérait qu'un cadre d'une priorisation de l'action publique à partir d'un cadre d'analyse du risque contribuerait à diminuer la discrétion des fonctionnaires.

9.2.2. Légalisme et législation quasi judiciaire

Dans les États de droit contemporains, les cadres législatifs constituent des dispositifs majeurs de contrôle de la discrétion administrative. L'examen descriptif du processus de sélection d'instruments de gestion des risques (cf. chapitre 6) a effectivement mis en relief la prégnance du cadre législatif existant dans la structuration du processus, tant sur le fond que sur la forme.

Deux exemples relatifs au *Défi* peuvent être évoqués à l'appui. Premièrement, le calendrier de traitement des lots de substances, et notamment de la publication dans la *Gazette du Canada* d'un instrument de contrôle ou de prévention pour une substance donnée, y était prescrit par l'article 92(1) de la LCPE 1999. Deuxièmement, en déterminant les critères de catégorisation d'une substance comme toxique (art. 64), la LCPE 1999 prescrivait les balises suivant lesquelles une substance donnée pouvait être considérée comme problématique et appelant une décision de gestion par les autorités publiques. Ce faisant, la marge de manœuvre pour prendre en

¹⁵⁹ Les implications encore récentes, sinon émergentes, de cette redistribution interne de l'autorité décisionnelle vers les organismes centraux (p.ex. Bureau du Conseil privé ; Secrétariat du Conseil du Trésor) n'ont jusqu'ici été que peu documentées, et un examen des interactions entre bureaucrates et instances politiques demeurerait nécessaire pour une meilleure compréhension des processus de sélection d'instruments.

considération d'autres dimensions de nocivité des substances (p. ex. perturbation endocrinienne, impacts neurodéveloppementaux, etc.) était limitée au moment d'examiner et de choisir un instrument de politiques.

Les chapitres précédents ont permis de mettre en relief l'importance, dans le contexte du *Défi*, d'une discrète forme de contrôle de nature quasi judiciaire, relativement évacuée des conversations de politiques. Initialement campée dans un contexte politico-administratif de dérèglementation et de retrait progressif de l'État, cette recherche a en effet mis en relief la *prégnance significative*, à divers niveaux et moments du choix d'instruments de gestion des risques, de la législation quasi judiciaire produite par le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'assurer une *mise en cohérence des décisions déléguées* par rapport à l'agenda politique du gouvernement élu¹⁶⁰. Ces instruments regroupent entre autres les lignes directrices de politiques, les notes de service, le matériel de formation et les matériaux de formation et les bulletins interprétatifs (Sossin, 2002) afin de baliser l'exercice de l'autorité discrétionnaire des fonctionnaires dans la décision gouvernementale, et constituent une forme de « droit souple» (*'soft law'*).

Si cette législation quasi judiciaire (*'quasi-legislation'*), dépositaire d'une forte aura technique et rationaliste, n'est pas légalement contraignante dans les systèmes politiques de type Westminster, elle a acquis une certaine autorité de nature légale au cours des dernières décennies, avec un effet réel sur l'orientation des décisions de politiques publiques (Taggart, 2005). Une partie du pouvoir interprétatif des bureaucrates spécialisés est ainsi canalisée par ces produits de législation quasi judiciaire, qui structurent les savoirs et les interactions tant sur le plan de la substance que des processus de régulation sanitaire et/ou environnementale.

Dans le cadre du *Défi*, des outils internes d'aide à la décision, dont la nature et le degré de détail ont varié selon les organismes gouvernementaux, ont également encadré l'interprétation. À titre d'exemple, le critère sur l'« incidence distributive» du *Cadre de vérification qualitative des outils potentiels de gestion* (CVQOPG) d'Environnement Canada réfère explicitement à la prise en compte d'une potentielle « répartition inéquitable des coûts et des avantages entre les

¹⁶⁰ À titre d'exemple, le SCT formalise a formalisé comment doit s'effectuer l'arbitrage entre les modalités d'allocation des avantages et des inconvénients de diverses avenues potentielles d'action publique (Canada, 2007d).

différents secteurs et régions» (Canada, 2007a : 30) plutôt qu'aux implications éventuelles de l'exposition de sous-populations ou d'environnements vulnérables à une substance donnée. Certaines considérations ont donc *de facto* été évacuées de cette catégorie distributive, limitant ainsi la mise en pensée de ces questions dans le choix d'instruments d'action publique.

Tout comme certaines étapes-clés du *Défi* ont constitué de discrets instruments de gestion des risques, les artefacts de législation quasi judiciaire apparaissent eux-mêmes des *instruments* de politiques générés, mis en œuvre et modifiés ad hoc au sein de la sphère du pouvoir exécutif (Sossin, 2002), sans nécessairement faire l'objet d'un examen parlementaire et public approfondi ni d'une publicisation systématique. Ces caractéristiques confèrent à ces produits administratifs une flexibilité incomparable par rapport aux objets des processus règlementaires conventionnels (Taggart, 2005)¹⁶¹, qui à la fois les rend attrayants du point de vue du contrôle politique de l'action administrative *et* soulève des questions sur le plan de leur légitimité (ibid.). La relation de ces artefacts avec la discrétion dans un contexte d'action publique apparaît donc en effet *paradoxale*. D'une part, la législation quasi judiciaire *balise la discrétion* des bureaucrates. D'autre part, elle *constitue elle-même une forme particulièrement discrète d'exercice du contrôle politique*, encore largement impensée au sein de la littérature administrative bien qu'il y a déjà plus de trente ans, la conclusion d'une étude-clé sur la discrétion bureaucratique dans le contexte règlementaire états-unien avait mis en relief que

« le recours aux directives peut ultimement obscurcir encore davantage la distinction entre connaissance et discrétion, et peut fournir de nouvelles opportunités aux agences et aux parties intéressées pour déguiser des actions basées sur des choix de valeurs en actions basées sur la science »¹⁶² (Greenwood, 1984 : 266).

Nous avons précédemment souligné, dans l'examen de l'initiative du *Défi*, un décalage entre, d'une part, le caractère déterminant de ces artefacts sur le plan du contrôle politique de certains espaces décisionnels et, d'autre part, la relative méconnaissance de ces divers cadres par les

¹⁶¹ À cet égard, leur multiplication, au cours des dernières années, apparaît compatible avec un discours managériel et politique tourné vers la réduction de la paperasse administrative ('*red tape*').

¹⁶² Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *reliance on guidelines might end up further obscuring the distinction between knowledge and discretion and might provide new opportunities for agencies and advocates to disguise actions based on value choice as actions based on science* » (Greenwood, 1984 : 266).

acteurs externes à la sphère bureaucratique. Ce constat pose en effet, entre autres, la question d'une contribution à l'affaiblissement de l'imputabilité politique telle qu'elle s'est articulée autour du principe de gouvernement responsable (cf. section 5.1.1.), notamment dans un contexte à l'interface entre science et politiques publiques ('*science-policy*').

9.2.3. Auto-contrôle et auto-censure

Nous avons suggéré, plus tôt dans cette thèse, que la gestion des risques institutionnels se déployait potentiellement au niveau individuel, entre autres. Une piste d'analyse, qui demeure néanmoins au stade d'intuition, est qu'au-delà de balises formelles du système politique, du cadre législatif et de la législation quasi judiciaire, l'une des dimensions du contrôle de la délégation politico-administrative est le déploiement, diffus, de logiques de contrôlabilité ('*logics of auditability*') (Power, 2007 : 167) et d'une culture administrative tournée vers une certaine *gestion individuelle des risques*.

Dans le contexte du *Défi*, cette posture individuelle s'est notamment manifestée de façon intéressante par rapport à l'application du principe de précaution. Le *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque* (Canada, 2003b), en tant qu'un instrument législatif quasi judiciaire, aurait en effet eu pour fonction d'inciter les fonctionnaires à se prévaloir de leur habilitation à exercer leur propre expertise administrative du risque, sans égard à un potentiel désaccord anticipé des autorités administratives ou politiques :

« *that framework is intended to tell risk managers and risk assessors 'don't self-censor, don't, you know, edit your results and assume that because there's uncertainty we can't draw this conclusion [...] I mean a bit of this is for the public, so you know what we're thinking about, but a lot of it is to provide that guidance to the individual risk managers to give them a signal [...] what we don't want is for individuals to make decisions (hesitation) because they assume somebody else will make this decision. That's what I mean by self-censoring, right? [...] We want the best recommendation and then who knows what the decision will be* » (Michael, Fonctions relatives aux politiques publiques/Environnement Canada).

Le déploiement de telles sensibilités et stratégies de *défensivité* et de prudence n'est pas nouveau, et l'anticipation de sanctions de diverses natures pourrait accentuer une focalisation sur le respect des processus (Power et al., 2009) et, conséquemment, minimiser l'exercice de la discrétion.

Cette discussion, encore peu étayée au sein de la littérature, pourrait notamment être alimentée par les conversations relatives à l'attribution du blâme (p. ex. Hood, 2013) et à l'éthique. Dans un contexte marqué par une politisation de la décision administrative et par une restructuration organisationnelle de la gestion interne, plus spécifiquement, ces stratégies se déploient possiblement, entre autres, par les acteurs bureaucratiques de façon à assurer leur maintien en poste.

Les éléments qui précèdent montrent que les dispositifs conventionnels d'imputabilité politique et administrative, tant formels qu'informels, ont circonscrit l'exercice du pouvoir interprétatif basé sur une expertise administrative du risque dans le cadre du *Défi*. La recherche suggère que le cadre discursif de régulation des risques a également généré des configurations singulières d'exercice du pouvoir discrétionnaire.

9.3. La discrétion administrative dans un cadre discursif de régulation du risque : Mouvances et influences

L'un des objectifs de cette thèse était lié à une meilleure compréhension des contours et espaces de la discrétion administrative. À la lumière de cette recherche, le cadre discursif du risque aurait dessiné un rapport complexe et multiforme avec la discrétion administrative, contribuant autant, dans le cadre du *Défi*, à atténuer certains espaces discrétionnaires de la décision qu'à en *amplifier* d'autres. Ces deux mouvances seront examinées dans la présente section.

9.3.1. Atténuation de la discrétion

La mise en place de dispositifs de gestion des risques, en lien avec les processus de politiques et de gestion interne, vise généralement au moins partiellement à limiter la discrétion des organisations publiques et privées en requérant une formalisation accrue des objectifs des régulateurs, par le biais notamment de méthodologies analytiques (Black, 2010b ; Fisher, 2010b) (cf. section 1.1.). Dans le cadre du *Défi* du PGPC, la gestion des risques est effectivement apparue comme un *cadre opératoire* balisant certains aspects de la décision publique et,

incidemment, *contraignant l'exercice de la discrétion administrative*. L'analyse du cadre discursif de la gestion des risques, aux chapitres 6 et 7, a néanmoins permis de montrer que cette influence ne s'est pas toujours déployée là où on l'aurait attendu.

Au vu de la nature relativement *désubstantialisée* de la gestion des risques comme approche décisionnelle, cette fonction d'*atténuation discrétionnaire* de celle-ci soulève un intéressant paradoxe, jusqu'ici complètement absent de la littérature recensée.

D'un côté, l'atténuation de la discrétion par le cadre discursif de la gestion des risques n'a pas été effectuée en modulant directement, de façon normative, la substance et le processus de la décision publique relative à la santé et à l'environnement (cf. section 6.1.). En effet, la plupart des documents administratifs produits directement en lien avec la gestion des risques (p. ex. Canada, 2003b ; 2006d) y ont eu une portée limitée ou, du moins, secondaire. Le *Cadre pour le choix d'instruments aux fins de la gestion des risques en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999* (Canada, 2009f) constitue une relative exception (cf. section 6.2.4.). Aucun de ces documents n'a d'ailleurs été mentionné par les acteurs dans le cadre d'entretiens de recherche. Aucune mention explicite de ces documents n'a non plus été repérée dans la littérature grise analysée en lien avec le *Défi à l'Industrie*.

D'un autre côté, et comme l'a mis en relief l'examen des caractéristiques et des rôles du cadre discursif de gestion des risques au chapitre précédent, le *cadre discursif du risque semble avoir effectivement balisé informellement les stratégies de gestion des risques sociétaux et institutionnels associés au contrôle des substances toxiques*, en y insufflant par exemple une certaine priorisation de l'action publique et une sensibilité par rapport aux arbitrages à effectuer.

Contextes de décision et littératie administrative

De par sa nature, la sphère bureaucratique produit un discours générique et acontextuel, qui ne présente pas la décision administrative comme une construction négociée :

« Le langage bureaucratique est caractéristiquement unidirectionnel et acausal : un manuel de

politique, par exemple, contiendra des directives pour l'action et l'interprétation, mais ne justifiera pas contextuellement pourquoi de telles directives ont été conçues »¹⁶³ (Sossin, 1993 : 379).

Nous avons montré, à divers moments de cette thèse, que le cadre discursif de la gestion des risques tel qu'il s'est cristallisé dans le cadre du *Défi* s'inscrit, sans toutefois trop en avoir l'air, dans la pleine continuité d'une approche technocratique de la décision, calquée sur une séquence linéaire d'étapes logiques. Le fait que cette filiation soit discrète lui permet d'échapper au moins partiellement aux critiques classiques des approches technocratiques, par exemple sur l'inadéquation entre la nature du problème et le type de cadrage qui en est fait en matière d'action publique. Conséquemment, la scientisation et la complexification de la décision publique n'ont jusqu'ici pas été systématiquement doublées d'une plus grande justification contextuelle des jugements administratifs relatifs au risque. Cette réification apparaît particulièrement problématique dans le cas d'enjeux se situant à la fois à la frontière des sphères politiques et administratives *et* à l'interface entre risques sociétaux et institutionnels, comme c'est le cas pour la sélection d'instruments de régulation sanitaire et environnementale.

La gestion des risques a toutefois le *potentiel de constituer un discours reconnaissant et justifiant ces espaces décisionnels en contexte*, comme le suggérerait notamment une étude empirique de l'identification et de l'évaluation des risques dans la planification d'un chemin de fer suédois :

« la gestion des risques doit être contextualisée dans une perspective organisationnelle pratique dans laquelle la responsabilité, l'expertise, l'imputabilité, la confiance, la coordination et la communication sont essentielles »¹⁶⁴ (Boholm, 2010 : 235).

L'une des particularités d'un cadre de régulation s'articulant autour du concept de risque est qu'il effectue un travail simultané de révélation et d'évacuation des arbitrages sociopolitiques et socioéconomiques effectués au sein de l'administration publique (Black, 2006.). D'une part, un tel travail de révélation permet d'expliciter, voire de revendiquer, que des choix internes sont

¹⁶³ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *Bureaucratic language is characteristically one-directional and acausal: a policy manual, for example, will contain directives for action or interpretation, but will neither provide reasons nor justify contextually why such directives were conceived* » (Sossin, 1993 : 379).

¹⁶⁴ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *risk management needs to be contextualized from a practical organizational perspective in which responsibility, expertise, accountability, trust, coordination and communication are essential* » (Boholm, 2010 : 235).

effectués dans la priorisation de l'action publique (cf. section 8.2.). D'autre part, un travail d'évacuation contribue à voiler la nature de ces choix (cf. section 8.1.). Or, à la lumière des rôles-clés du cadre discursif de gestion des risques dans la construction de la légitimité organisationnelle et de politiques (cf. chapitre 8 il n'apparaît plus possible, ni peut-être souhaitable, que ce cadre de discours demeure inscrit dans le cadre cloisonné de l'expertise bureaucratique. Dans le contexte du *Défi*, une explicitation des prémisses décisionnelles a été revendiquée, et inégalement obtenue, par des représentants des secteurs industriels potentiellement régulés et des organisations non gouvernementales (Edge et Eyles, 2013).

Ces requêtes de contextualisation et de justification accrues ne sont pas nouvelles. L'une des problématiques les plus criantes à l'interface de la science et des politiques repose généralement non pas sur la qualité de la science produite et mobilisée, mais sur l'absence d'une direction politico-administrative explicite et transparente pour juger un corpus scientifique comme étant assez important pour modifier les standards en place (Wagner, 2003) ou pour préférer une combinaison d'instruments d'action publique à une autre. Greenwood (1984) concluait pour sa part une monographie sur la discrétion et la gestion des substances chimiques en identifiant trois stratégies visant à minimiser les effets indésirables de l'exercice de la discrétion, soit le recours à des panels d'experts, le remplacement de la discrétion *ad hoc* par l'exercice d'une discrétion plutôt générique et, finalement, l'établissement de règles d'inférence *ad hoc* permettant la justification systématique, sur le plan scientifique ou technique, des choix effectués dans l'opérationnalisation des politiques.

Dans le contexte canadien, plus particulièrement, l'adoption, par le gouvernement fédéral canadien, d'une approche de «règlementation intelligente» traversée par un cadre discursif basé sur le risque (cf. section 8.3.) avait d'ailleurs mis en relief la pertinence d'inscrire cette réforme réglementaire dans une dynamique élargie d'explicitation des balises décisionnelles. À titre d'exemple, le *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (CCERI) avait notamment suggéré qu'

«une *approche axée sur les risques* en matière d'élaboration des politiques réglementaires implique une *plus grande clarté* et une *plus grande transparence* en ce qui concerne les *hypothèses*, les *limites* de nos connaissances, les *incertitudes* inhérentes à l'élaboration de la politique gouvernementale et les *contraintes* exercées sur notre capacité de préparer l'avenir»

(2004 : 59-60).

La mise en place d'un cadre formel orientant avait été présentée par le CCERI comme un jalon significatif de la mise en oeuvre d'une telle approche règlementaire :

« Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral doit élaborer un *cadre de gestion du risque pour la réglementation* qui servirait de *guide* aux ministères dans la préparation d'approches de gestion du risque spécifiques. Il importe que les agents de réglementation puissent recourir à un *cadre d'orientation* qui les aide à prendre leurs décisions en toute transparence, celles-ci ne devant pas être assujetties à leur propre évaluation des risques» (2004 : 41).

Pour la période du *Défi*, un tel cadre *pangouvernemental* relatif au risque ne semble pas avoir existé au sein de l'administration fédérale canadienne¹⁶⁵. Le seul cadre d'orientation faisant au moins partiellement écho à cette requête était le *Cadre pour le choix d'instruments aux fins de la gestion des risques en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999* (CCI-LCPE) (Canada, 2009f) (cf. section 6.2.4.). Tel que souligné précédemment, aucun des répondants dans le contexte des entretiens semi-directifs, ni aucun document recensé n'y ont toutefois fait allusion.

Une plus grande reconnaissance du caractère imparfait de l'information disponible et de la nature des arbitrages inhérents à la décision publique contribuerait notamment à une compréhension plus transparente du cadre discursif de gestion des risques tel qu'il se cristallise entre autres dans la régulation des substances toxiques. L'identification des « paramètres politiques fondateurs de la décision » (*'explicit political framing assumptions'*) (Millstone et Van Zwanenberg, 2001 : 109) permettrait de clarifier ce qui est contraint et ce qui est plutôt de l'ordre de l'exercice de la discrétion, et incidemment à redéfinir les contours de la délégation politico-administrative. Ultimement, une telle explicitation des prémisses décisionnelles contribuerait à une plus grande littératie administrative¹⁶⁶ et, incidemment, politique des parties prenantes par rapport au cadre

¹⁶⁵ Dans une soumission au CCERI, Leiss (2003 : 10) proposait notamment la création d'un « Bureau de la gestion intégrée du risque » centralisé (*'Office of Integrated Risk Management'*) qui, doublé de l'adoption d'une méthodologie systématique d'évaluation des instruments de politiques, aurait permis un examen plus transparent des compromis effectués entre divers types de risques. Un tel dispositif n'existait pas dans l'administration fédérale canadienne pour la période étudiée (2006-2011).

¹⁶⁶ Nous proposons une définition de la littératie administrative comme étant la maîtrise d'un ensemble de connaissances substantives et procédurales permettant de comprendre et de naviguer efficacement les processus décisionnels au sein de l'administration publique.

discursif de gestion des risques tel qu'il prend forme dans la régulation des substances toxiques.

Cette *littérature administrative*, qui a constitué un défi significatif pour certains des intervenants externes impliqués dans le processus du *Défi*, apparaît incontournable pour substantier les conversations sociales et académiques relatives à une délibération accrue dans les décisions de politiques à l'interface de la science. Parallèlement à cet effet de contrôle de certaines facettes discrétionnaires de la décision publique, la gestion des risques apparaît *également* comme un *vecteur institutionnalisé de discrétion administrative* à d'autres égards.

9.3.2. Amplification de la discrétion administrative

À la lumière de l'étude de cas, le cadre discursif de régulation du risque du *Défi* a contribué à la fois à légitimer l'existence de certaines zones d'ombre existantes et à créer de nouveaux espaces décisionnels discrétionnaires dans le processus de politiques.

Deux principales dimensions peuvent ici en être discutées.

Premièrement, le faible degré de définition et de substantiation des approches administratives de gestion des risques (cf. chapitres 6 et 7), ainsi que la multiplicité des rôles joués par ces discours (cf. chapitre 8), ont alimenté une confusion soutenue entre des objectifs de réduction des risques sanitaires et environnementaux (risques sociétaux) et des objectifs d'atténuation des risques organisationnels et politiques (risques institutionnels) associés à l'incertitude politico-économique. Les gestionnaires du risque ont, par exemple, été particulièrement appelés à effectuer, sur la base de leur expertise substantive et procédurale, un *discret travail de mise en cohérence* entre la *prise en charge de risques sociétaux* et les impératifs internes associés à *l'opérationnalisation d'un agenda réglementaire en décalage* avec l'approche inscrite dans le principal cadre législatif existant (cf. section 8.3.). Dans un contexte de régulation du risque, ces confusions et ambiguïtés se retrouvent même, on l'a vu, parmi des intervenants au sein d'une *même* entité organisationnelle, voire d'un même programme ou d'une même division (cf. section 6.2.4.). Le déploiement contextualisé d'une *expertise administrative du risque* a permis certains bricolages interprétatifs à partir, notamment, de l'utilisation plastique de certains instruments de politiques (cf. section 6.2.4.).

Deuxièmement, et on l'a vu dans le chapitre précédent, la gestion des risques dans le contexte du *Défi* a joué des rôles multiples associés à une stabilisation et une mitigation organisationnelles de l'incertitude scientifique, administrative, économique, sociale et politique. Ce faisant, *le cadre* discursif de gestion des risques, en objectivant et en naturalisant certaines problématiques et décisions (cf. section 8.1.), a contribué à masquer ou à évacuer les incertitudes, hésitations et compromis techniques et non-techniques, tant sur le plan du processus que de la substance, et incidemment à augmenter le caractère discrétionnaire de la décision finale.

Cette dynamique d'*amplification discrétionnaire* soulève au moins deux problématiques potentielles relatives à l'instrumentation de l'action publique. D'une part, ces grands écarts interprétatifs se jouent principalement à l'intérieur même des processus de sélection d'instruments d'action publique, limitant de ce fait l'imputabilité de ces microchoix effectués à l'interface entre science et politiques publiques. D'autre part, alors que les cadres formels de nature législative, quasi judiciaire et administrative relatifs au choix d'instruments sont demeurés relativement stables au cours de la période du *Défi* (2006-2011)¹⁶⁷, *la distribution du pouvoir et la configuration des orientations de politiques publiques ont changé* (p. ex. restructurations majeures, réalignement des priorités gouvernementales, centralisation du pouvoir, etc.), influençant ainsi potentiellement les résultats ('*outcomes*') des processus de choix d'instruments d'action publique. Autrement dit, les *glissements potentiels dans la nature des arbitrages et des compromis informels* entre diverses avenues d'instrumentation de l'action publique relative au risque chimique sont ainsi susceptibles d'avoir été voilés par l'emploi continu d'une terminologie générique et désubstantialisée de gestion des risques.

Une dernière dimension devant être soulignée, bien qu'à un niveau plus élargi, pour mettre en discussion l'accentuation de la discrétion administrative par le cadre du risque est que la gestion intégrée du risque (GIR), telle qu'elle a été conceptualisée et mise en œuvre au sein de l'administration fédérale canadienne (cf. chapitre 7), s'est inscrite dans une conception autonomiste et, dans une certaine mesure, discrétionniste de la gestion publique. Plus spécifiquement, l'aménagement de marges de manœuvre discrétionnaires dans l'implantation

¹⁶⁷ Une partie importante de la législation quasi judiciaire relative au choix d'instruments a été publiée ou actualisée au cours de l'année 2007, au début de la période de mise en œuvre du *Défi*.

administrative des politiques publiques s'inscrit au moins partiellement dans la foulée du Nouveau Management Public ('*New Public Management*') (NMP). Certaines mouvances administratives associées à la mitigation des risques organisationnels ont en effet contribué à accentuer une pression pour l'exercice d'un jugement discrétionnaire à l'interface entre contrôle parlementaire et expertise bureaucratique. En prônant une plus grande autonomie des gestionnaires dans l'opérationnalisation des politiques publiques, présentée comme essentiellement administrative et apolitique, le NMP a amené une reconfiguration des dynamiques internes et des mécanismes traditionnels d'imputabilité jusque-là principalement basés sur le respect des procédures, au nom de l'équité et de la cohérence (Page, 2006; Sorensen, 2002). Les gestionnaires, devenus entrepreneurs publics, ont été responsabilisés par rapport à l'efficience et à l'atteinte des critères de performance de leurs programmes internes (De Visscher, 2004; Varone et Jacob, 2004), et la confiance dans les mécanismes du marché remplace les dispositifs encadrant la discrétion administrative comme garants de la légitimité des interventions (Denhardt et Denhardt, 2000). Pour Stout (2013 : 122), le NMP tel que conceptualisé par Osborne et Gaebler (1992) représente les bureaucrates comme des agents hautement discrétionnaires :

« Le mouvement de réinvention recherche un niveau élevé de discrétion, où le gouvernement établit une direction générale puis mandate l'administration de fonctionner de façon compétitive, orientée sur sa mission et sur l'atteinte d'objectifs, efficiente, tournée vers l'action et calquée sur le modèle du marché, pour satisfaire les attentes des citoyens individuels et les standards d'une intendance efficace des ressources. Ces caractéristiques suggèrent [l'habilitation d']un administrateur discrétionnaire, très orienté vers des considérations techniques »¹⁶⁸.

Une articulation plus exhaustive du NMP dans un cadre discursif de régulation du risque reste toutefois à explorer et à déployer dans le cadre de travaux ultérieurs.

¹⁶⁸ Traduction libre. L'original se lit comme suit : « *the reinvention movement seeks a high level of discretion whereby government sets broad direction and then charges administration to function in a competitive, mission-driven, goal-oriented, efficient, action-oriented, market-like manner to meet the expectations of individual citizens and effective stewardship of resources. These characteristics suggest a very technically oriented, discretionary administrator* » (Stout, 2013 : 122).

9.4. Synthèse et conclusion

L'objectif de ce chapitre était de caractériser les dynamiques de délégation politico-administrative relatives au choix d'instruments d'action publique dans le cadre discursif de la gestion du risque. Pour ce faire, il importait d'abord de camper la spécificité des deux pôles de la délégation politico-administrative (cf. section 5.1.), soit l'*expertise administrative* et le *contrôle politique*, dans le contexte du cadre discursif de gestion des risques ayant caractérisé la mise en œuvre du *Défi à l'Industrie*.

Le déploiement d'un cadre discursif de régulation du risque a catalysé une configuration singulière d'expertise bureaucratique, regroupant à la fois une *dimension substantive*, reposant sur une connaissance sectorielle garante de l'exercice légitime du jugement professionnel, et une *dimension procédurale*, relative à la compréhension du détail des processus et à la capacité de renégocier discrètement la nature et le contexte d'utilisation des divers instruments d'action publique. Nous avons suggéré que ces dynamiques, couplées à une conscience et une compréhension des incertitudes en jeu, contribuent à produire un type singulier d'expertise administrative du risque. Celle-ci peut être définie comme la capacité, organisationnellement et politiquement légitimée, de poser des jugements professionnels outillés notamment par une connaissance expérientielle des incertitudes et des enjeux relatifs aux compromis acceptables dans l'élaboration de combinaisons d'instruments d'action publique. L'une des particularités de cette expertise est qu'elle s'inscrit dans une mouvance de professionnalisation du risque, par le biais par exemple de la fonction de gestionnaire du risque ou d'unités organisationnelles dédiées, à l'interface privilégiée entre science et politiques publiques ('*science-policy*') et à la jonction du contrôle et de l'interprétation.

Le *contrôle politico-administratif*, comme autre pôle de la délégation, s'est cristallisé par le biais de divers dispositifs et dynamiques dans le cadre du *Défi*, incluant les mécanismes formels d'imputabilité ministérielle assujettis à diverses mouvances politico-administratives (p.ex. centralisation, justification, etc.). L'une des surprises de cette étude de cas est la prégnance du contrôle par le biais de la législation et, plus significativement peut-être, des produits de la *législation quasi judiciaire*, sous la forme par exemple d'outils internes d'aide à la décision. Ces

produits présentent un certain paradoxe démocratique, balisant significativement la discrétion des bureaucrates tout en constituant eux-mêmes des instruments d'exercice du contrôle politique particulièrement opaques et relativement inaccessibles non seulement de l'extérieur de l'appareil politico-administratif, mais également, dans une certaine mesure, à l'intérieur même de celui-ci. Nous avons finalement relevé que l'une des dimensions de ce contrôle se situe au niveau individuel, sous la forme de logiques de contrôlabilité (*'logics of auditability'*) (Power, 2007 : 167) et d'une culture administrative tournée vers une certaine gestion individuelle des risques.

Le cadre discursif de régulation du risque, tel qu'il s'est articulé dans le contexte du *Défi à l'Industrie*, s'est donc inscrit au sein de dynamiques préexistantes mais discrètes de délégation du pouvoir politico-administratif, tout en modulant des espaces discrétionnaires qui lui étaient propres, et auxquels le concept de discrétion administrative, tel qu'il a jusqu'ici été mobilisé dans la littérature administrative et politique, ne rendait que partiellement justice.

L'appareillage gouvernemental de la gouvernance du risque a toutefois contribué à générer de nouveaux interstices de discrétion administrative susceptibles d'avoir, dans le cadre du *Défi*, atténué certains espaces discrétionnaires et d'en avoir amplifié d'autres. D'une part, en effet, l'atténuation de la discrétion par le cadre discursif de la gestion des risques s'est effectuée indirectement par les conversations implicites de régulation qu'il sous-tend, notamment sur plan de la priorisation de l'action publique et des arbitrages effectués entre valeurs potentiellement incommensurables. D'autre part, en objectivant et en naturalisant certaines problématiques et décisions, le discours de la gestion des risques a contribué à légitimer l'existence de certaines zones d'ombres existantes et à générer de nouveaux espaces décisionnels.

Le faible degré de substantialisation de la gestion des risques, doublé de la multiplicité des rôles joués par ce discours, a particulièrement alimenté une *ambivalence soutenue* entre des objectifs de réduction des risques sociétaux et des objectifs de mitigation des risques institutionnels associés à l'incertitude politico-économique. Cette singulière configuration discrétionnaire a notamment créé une ambiguïté entre ce qui, dans la décision publique, relève d'un choix de politique gouvernementale et ce qui découle d'un processus décisionnel administratif de nature principalement technique et scientifique. Pareil constat soulève des défis en matière d'imputabilité et de transparence, les grands écarts interprétatifs et les glissements potentiels

dans la nature des arbitrages effectués étant largement masqués derrière la terminologie générique et désubstantialisée de la gestion des risques.

L'un des autres principaux apports de l'analyse présentée dans ce chapitre est d'avoir montré l'ancrage complexe et multiforme entre la gestion des risques et la discrétion administrative, loin des images conventionnelles d'un bureaucrate faisant usage d'une marge de manœuvre décisionnelle potentiellement arbitraire, seul dans un cubicule anonyme, ou de la conception classique de l'emprise réglementaire (*'regulatory capture'*). Les éléments d'analyse mis en relief permettent ainsi de poser, avec une plus grande finesse, le problème de la délégation administrative dans le contexte de l'instrumentation de la régulation environnementale et sanitaire. Si nous en avons mis en relief certains des éléments les plus problématiques, il importait également d'en identifier les éléments potentiellement porteurs pour le déploiement de processus de régulation plus intégrés et plus transparents, notamment. Cet effort sera au cœur du prochain chapitre.

Chapitre 10. Conclusion. Perspectives croisées sur le discours de gestion des risques et la délégation politico-administrative dans la régulation environnementale et sanitaire

Ce chapitre final a pour objectif de présenter un résumé de la recherche et de ses principales conclusions, suivi d'une brève discussion de certaines de ses contributions théoriques et implications pratiques. Les limites de la présente étude seront ensuite discutées, suivies d'une proposition de perspectives de recherche et de développements futurs. Nous concluerons cette thèse par de brèves remarques finales.

10.1. Résumé et principales contributions de la recherche

Les contributions de cette recherche pour le champ de l'administration publique se sont situées à plusieurs niveaux, soit sur le plan de la problématisation théorique, du design de la recherche, des résultats empiriques produits et des éléments de théorisation proposés.

10.1.1. Problématisation

La présente recherche a pris forme après avoir constaté des lacunes singulières dans l'arrimage entre les conversations théoriques sur la nature de la relation politico-administrative et les analyses substantielles ancrées dans les débats et les enjeux sociotechniques contemporains de gestion des risques. Plus particulièrement, elle a été impulsée par un manque d'outils conceptuels et de travaux empiriques pour prolonger cet effort dans le contexte de la régulation fédérale canadienne relative à la santé et à l'environnement (chapitre 1).

Cette thèse a donc pris le relais d'une littérature relative à la gestion des risques qui, après une déferlante de popularité dans les années 90, s'est largement désintéressée de ces questions depuis le tournant des années 2000, laissant place à une certaine naturalisation de cette approche générique de décision de politiques et de gestion publique. Il apparaissait pertinent de réouvrir

cette conversation et d'en (re)problématiser certaines dimensions, particulièrement à la lumière des mouvances actuelles et émergentes susceptibles d'influencer le choix d'instruments de politiques publiques.

Cette recherche s'est intéressée aux modalités suivant lesquelles le discours de gestion du risque façonne les dynamiques de délégation du pouvoir administratif dans le choix d'instruments de gestion du risque chimique. Son principal objectif était ainsi de déterminer comment le cadre discursif de gestion des risques avait été susceptible de façonner le choix d'instruments d'action publique devant une problématique sanitaire et/ou environnementale associée à la toxicité de substances chimiques existantes d'origine industrielle (*'legacy substances'*). Le fait d'aborder directement ces questions par la loupe de la délégation et de l'imputabilité a permis, en quelque sorte, d'*amorcer l'analyse là où beaucoup de travaux* dans le champ de l'administration publique et la sociologie des organisations, mais également de l'étude de la régulation, *l'avaient conclue*, c'est-à-dire en statuant la nécessité d'*ouvrir la boîte noire de la décision politico-administrative* pour comprendre les dynamiques d'instrumentation de l'action publique.

La régulation des substances chimiques toxiques a été campée, au chapitre 2, comme point d'entrée privilégié pour caractériser la nature et la portée du cadre opératoire de la gestion des risques de par leur ancrage au sein de processus indissociables de l'exercice du jugement expert et, incidemment, d'une certaine discrétion administrative, ainsi que de par leur nature mettant en relief la nature des dilemmes, arbitrages et compromis gouvernementaux qui y sont inhérents.

Sur le plan théorique (chapitre 3), cette recherche s'est notamment appuyée sur une approche critique de la gestion du risque, dont l'ancrage dans un courant institutionnaliste des théories critiques de la régulation du risque, basé notamment sur une articulation dynamique entre risques sociétaux et risques institutionnels, a permis de bonifier les cadres conventionnels d'analyse de l'instrumentation de l'action publique et du risque. L'une des valeurs ajoutées du cadre d'analyse privilégié pour cette recherche était d'adjoindre, à ces perspectives, un essai de problématisation de la délégation politico-administrative, et plus spécifiquement de la discrétion administrative.

10.1.2. Stratégie de recherche

La stratégie d'analyse des données, principalement produites par le biais d'une extensive recension documentaire et d'entrevues semi-directifs, s'est déployée autour de l'analyse critique du discours, à partir notamment des « conversations réglementaires » (*'regulatory conversations'*) (Black, 2002) ayant traversé le processus de sélection d'instruments de gestion des risques pour trois substances-clés (bisphénol A, BNST, sulfate de diéthyle).

Le design méthodologique de la recherche (chapitre 4) s'est principalement articulé autour d'une étude de cas basée sur une initiative phare de gestion de substances prioritaires au sein de l'administration fédérale canadienne, le *Défi à l'Industrie* (2006-2011) du *Plan de gestion des produits chimiques* (PGPC). Là où les travaux relatifs à la gestion des risques ont souvent été focalisés sur des erreurs, des déficiences et des incohérences, une entrée dans l'analyse par l'examen d'un programme considéré par les divers acteurs du milieu comme étant performant, voire novateur, a permis de mettre en relief les caractéristiques et limites intrinsèques à la rationalité technocratique qui sous-tend le cadre discursif de régulation du risque. Dans le même esprit, là où les études organisationnelles, sociologiques et politiques relatives à la gestion des risques ont jusqu'ici été majoritairement focalisées sur les crises, les accidents, les transformations majeures et les points de rupture, cette thèse a fait le pari inverse de s'intéresser à la décision sur le risque telle qu'elle est enchâssée dans les décisions relativement *ordinaires* de mise en œuvre d'un programme important de régulation environnementale et sanitaire.

10.1.3. Résultats

Cette thèse ayant été traversée par la volonté d'ancrer l'analyse dans les cadres législatifs et administratifs existants, la partie empirique de la recherche s'est appuyée sur un effort distinctif de synthèse et de définition des principales dimensions et mouvances de la *délégation politico-administrative* dans le contexte réglementaire fédéral canadien.

Après avoir introduit la tension entre contrôle politique et expertise administrative au cœur de la délégation politico-administrative, les contours de la discrétion administrative telle qu'elle y a

jusqu'ici été documentée ont été esquissés, et une définition originale de cette dernière a été proposée (chapitre 5). Ce survol a été complété par l'examen empirique de diverses mouvances majeures associées à une reconfiguration *des zones de délégation* et susceptibles d'avoir façonné les dynamiques récentes du choix d'instruments dans la régulation fédérale des substances toxiques.

Le chapitre 6 a ainsi proposé une analyse descriptive, étape par étape, du processus de sélection d'instruments de gestion des risques dans le cadre du *Défi*. Ce chapitre a permis de mettre en relief comment la gestion des risques, en tant qu'ensemble de pratiques et de concepts décisionnels, a relativement fait l'économie de la définition et du détail au sein de l'administration fédérale canadienne, tout en jouant un rôle-clé de *narratif* intégrateur de la complexité, relayant la discrète recherche d'arbitrages socialement et politiquement acceptables, à partir notamment d'une délibération interne et externe sur la priorisation de l'action publique s'appuyant sur les connaissances techniques existantes. Cette analyse a également mis en lumière comment le *glissement vers le choix quasi systématique d'instruments moins coercitifs d'action publique*, que d'aucuns pourrait qualifier d'affaiblissement discursif et opérationnel des dispositifs de protection sanitaire et environnementale, a paradoxalement été, dans le cadre du *Défi* du PGPC, corrélé avec un *niveau élevé d'activité administrative*. L'une des principales contributions de cet examen est précisément cet effort de documentation réintégrant le détail des cadres législatifs et administratifs dans l'analyse de la régulation environnementale et sanitaire fédérale, d'où ils avaient largement été évacués, et son arrimage systématique avec le cadre du risque.

L'examen empirique du *Défi* ayant suggéré la présence, dans le discours relatif à la gestion des risques, d'une *dimension managériale* inattendue, le chapitre 7 a ainsi présenté un *examen du cadre administratif de gestion publique du risque institutionnel* dans le contexte fédéral canadien. Ancré dans une synthèse inédite des principaux artefacts managériaux qui le composent, cet examen a notamment permis de mettre en lumière les chevauchements singuliers de ce cadre avec la nature même des risques sanitaires et environnementaux au cœur de la gestion des substances toxiques. Plus de quinze ans après les premiers déploiements d'un dispositif de gestion intégrée du risque (GIR) organisationnel, cette dimension n'avait pas été discutée explicitement en lien avec le contexte règlementaire fédéral canadien, et encore moins

été arrimée à la gestion des risques comme approche décisionnelle à l'interface de la science et des politiques publiques (*'science-policy interface'*).

Ce chapitre a ainsi tissé des liens originaux, offrant une meilleure compréhension de l'impact de la *gestion du risque institutionnel* sur la façon dont les risques sociétaux sont problématisés et gérés. Nous avons ainsi montré que non seulement il est essentiel d'étudier la régulation en y associant une analyse des dynamiques de régulation *interne* de l'appareil gouvernemental, mais également qu'une discussion théoriquement pertinente et empiriquement ancrée de la gestion des risques ne peut être dissociée d'une perspective fine sur la *dimension institutionnelle de la gestion des risques*. Une telle perspective contribue entre autres à affiner la discussion autour de thèmes désormais classiques relatifs aux décisions règlementaires tels que la dérèglementation et la recherche d'efficience.

Si le chapitre 6 avait montré que la gestion des risques constituait une approche finalement *moins structurante ou orientante*, sur le plan de l'instrumentation de l'action publique, qu'elle ne l'apparaît à première vue sur le plan du discours, le chapitre 7 a inversement montré que *le cadre discursif de gestion du risque a des ramifications discrètes, mais prégnantes sur le plan de la gestion interne de l'appareil bureaucratique*. Ces éléments laissent entrevoir que le discours de gestion des risques transcende de façon significative le cadre discursif dans lequel il est normalement inscrit, à savoir une phase de prise de décision orientée par des valeurs, des jugements et, au moins partiellement, par des données techniques et scientifiques issues d'une évaluation des risques.

Si ces contributions ont contribué à valider certaines intuitions liées au fait que l'organisation gère en fait ses propres risques, notamment réputationnels, en mobilisant le cadre discursif du risque, l'apport de cette exploration est d'avoir fermement ancré l'analyse dans les cadres et pratiques existants de l'administration publique, tels qu'ils se sont cristallisés dans le contexte du *Défi*. Ce travail empirique apparaissait essentiel à toute entreprise de conceptualisation des limites et leviers potentiels inhérents à l'instrumentation de l'action publique dans le discours du risque.

10.1.4. Apports théoriques

Le chapitre 8 avait pour objectif de conceptualiser la gestion des risques comme étant moins une approche décisionnelle qu'un véritable *cadre de gestion publique du risque sociétal et institutionnel*. Nous avons identifié les trois principaux *rôles significatifs* qu'a joué le cadre discursif de gestion des risques dans le processus de sélection d'instruments d'action publique du *Défi*, à savoir un *cadre hybride de mise à l'agenda administratif*, un *vecteur-clé de communication organisée* et un *instrument de justification de la mise en œuvre d'un agenda non réglementaire*, ancré notamment dans une approche dite de réglementation intelligente. De tels rôles, qui contribuent chacun à stabiliser un type d'incertitude distinct, permettent d'affiner les conversations conventionnelles qui associent vaguement le discours du risque à un agenda dérèglementaire.

L'un des objectifs de cette recherche était de caractériser les dynamiques de délégation politico-administrative à l'œuvre dans le cadre de processus d'instrumentation s'insérant dans un discours de gestion des risques, en prêtant une attention particulière aux contours de la discrétion administrative. Nous avons ainsi, au chapitre 9, campé la spécificité des deux pôles de la délégation politico-administrative, soit l'*expertise administrative* et le *contrôle politique*, dans le contexte du cadre discursif de gestion des risques ayant caractérisé la mise en œuvre du *Défi à l'Industrie*. Nous avons, dans la foulée, identifié des formes spécifiques d'expertise substantive et procédurale, qui nous semblent s'être inscrites dans un mouvement élargi de professionnalisation basé sur la consolidation d'une expertise administrative du risque, dont nous avons brièvement proposé une conceptualisation. Cette analyse a été complétée par une lecture critique des mouvances d'atténuation et d'amplification de la discrétion administrative en lien avec le cadre discursif de gestion des risques. Là où le processus de gestion des risques du *Défi* a été mis en place pour stabiliser un ensemble hétérogène d'incertitudes sociales, économiques, politiques et organisationnelles, la confusion entre divers ordres de risques (sociétaux, institutionnels) aurait généré de nouveaux types d'ambiguïtés et, plus important encore, d'espaces discrétionnaires accentuant les défis existants en matière d'imputabilité. Les éléments d'analyse présentés dans ce chapitre ont permis de bonifier les intuitions de départ de cette recherche, en montrant notamment l'arrimage complexe et multiforme entre gestion des risques

et discrétion administrative, et en (re)problématisant, le problème de la délégation administrative dans le contexte de l'instrumentation de la régulation environnementale et sanitaire.

10.2. Implications pratiques de la recherche

La régulation, substance par substance, du risque chimique d'origine industrielle a longtemps constitué une entrée privilégiée pour comprendre les *fondements du paradigme* à partir duquel les principaux modes de régulation des externalités sanitaires et environnementales de l'activité industrielle se sont développés, et pour en mettre en relief les caractéristiques, les lacunes et les incohérences. À l'heure où les développements scientifiques et technologiques introduisent des produits et des processus dont la nature, l'échelle et les risques inhérents sont sans précédent, et alors que les travaux relatifs à la régulation privilégient généralement une entrée empirique par les enjeux dits émergents, le choix d'étudier cet objet plus classique de la gestion des risques, à savoir les substances industrielles toxiques, pouvait détonner.

Or, au-delà de l'intérêt *théorique* que présente la régulation du risque chimique, les préjudices sanitaires et environnementaux de la mise en circulation de ces substances dites conventionnelles dans l'eau, l'air, les sols, les aliments et les produits de consommation courante demeurent bien contemporains (p. ex. toxicité, cancérogénicité, etc.). La prévalence croissante d'un ensemble de pathologies chroniques, reconnues comme étant associées à la contamination chimique des corps et des écosystèmes (cf. section 2.2.1.), en témoigne. Les conversations autour d'enjeux émergents tels que la régulation des nanotechnologies, dont l'échelle nanoscopique porte à la fois des promesses et des risques inédits, continuent de s'articuler autour des modalités de gestion des risques.

Cette recherche contribue à la conversation sur la régulation du risque chimique à au moins cinq niveaux.

Premièrement, cette recherche permet de mettre en perspective le décalage du régime fédéral de régulation des substances toxiques par rapport à des approches résolument novatrices dans la mitigation du risque chimique. Au cours des dernières décennies, les propositions ont en effet abondé pour réformer les systèmes existants de régulation. L'analyse du contexte actuel a permis

de fournir un instantané des efforts gouvernementaux contemporains vers le développement de stratégies de régulation. D'une part, le PGPC s'étant démarqué à l'échelle internationale comme démarche systématique de gestion des substances existantes (*'legacy substances'*) (cf. section 4.1.2.), le type d'analyse proposé dans le cadre de cette recherche s'inscrit également dans une conversation internationale de régulation. L'approche discrétionnaire canadienne en matière de gestion des risques a notamment été discutée en appui à une potentielle réforme du régime états-unien de régulation des substances toxiques (Abelkop et Graham, 2015). D'autre part, le cadre de gestion des risques, même lorsqu'il est opérationnalisé au sein d'une initiative considérée comme innovante telle que le *Défi à l'Industrie* du PGPC (cf. section 4.1.2.), est apparu en porte-à-faux par rapport aux cadres de politiques prescrivant une approche plus interventionniste de la prévention de la pollution, notamment par l'imposition de stratégies effectives de réduction de l'utilisation des substances toxiques, tels que les *Toxics Use Reduction Act* de l'Ontario (2009) et du Massachusetts (1989/2006)¹⁶⁹.

Deuxièmement, ce travail de mise en lumière des dynamiques de sélection d'instruments de gestion pour les substances considérées comme prioritaires a permis de mettre la table pour investiguer les futures stratégies déployées, au Canada, pour gérer les substances moins en vue (*'low profile'*) et pour lesquelles moins d'informations techniques et scientifiques pourraient être disponibles. Une telle mise en perspective contribue à la conversation *actuelle* relative à la régulation des substances existantes au Canada, alors qu'une deuxième phase du PGPC est actuellement déployée (2011-2016) et qu'une troisième phase (2016-2020) est en cours de préparation en vue de compléter, avant 2020, la gestion des 4 300 substances catégorisées comme problématiques. Rappelons que cette date butoir fait écho aux engagements du Canada en matière de gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques, dans le contexte de l'*Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques* (2006) (cf. section 4.1.2.). L'identification de stratégies de gestion pour des substances moins prioritaires mais néanmoins problématiques devrait se poursuivre au-delà de 2020, sous la forme plus institutionnalisée d'un programme, et que la gestion des risques est susceptible d'en demeurer un cadre discursif prégnant.

¹⁶⁹ Ces cadres législatifs sont différents, et soulèvent chacun un ensemble distinct de défis sur le plan de la mise en œuvre. Voir notamment Castrilli (2011) et Massey (2011).

Troisièmement, l'analyse proposée contribue plus largement à une critique des fondements des systèmes contemporains de régulation sanitaire et environnementale, voire sécuritaire. Les mécanismes classiques de protection et de réparation ont permis plusieurs gains de taille au cours des deux derniers siècles, notamment en lien avec la prévention des accidents de travail et des expositions aiguës aux substances délétères. Au cours des dernières décennies, de nombreux travaux ont toutefois mis en relief divers principaux défis et limites relatifs aux prémisses scientifiques des cadres réglementaires des substances toxiques. Ces contributions ont entre autres montré l'inadéquation des principes conventionnels de la toxicologie, tels que la relation dose-poison (*sola dosis facit venenum*) et l'approche substance par substance, pour appréhender les enjeux des substances dont les effets de perturbation endocrinienne se manifestent à de très faibles doses (p. ex. Diamanti-Kandarakis et al., 2009). Ces critiques, essentielles, ont toutefois assez peu porté sur les principes et approches à partir desquels se déploient les processus décisionnels, et cette recherche a ajouté une pierre, modeste mais significative, à cet édifice.

Quatrièmement, l'une des implications pratiques de cette thèse est de nature démocratique, en contribuant à une meilleure littératie administrative par un travail extensif de documentation des processus décisionnel et d'analyse de la régulation des substances chimiques. À titre d'exemple, l'exercice du savoir et du pouvoir est intrinsèquement dynamique et contestable (Black, 2002), et en mettant en relief la prégnance discrète des divers risques institutionnels dans le choix d'instruments d'action publique, ou en identifiant les interprétations variées du risque au sein même des principales organisations de régulation, cette thèse a contribué à rendre visibles – et, incidemment, contestables — des dimensions autrement difficilement accessibles pour certaines parties prenantes intéressées à prendre part à des conversations publiques sur les processus de régulation relatifs à la santé et à l'environnement.

Cinquièmement, et finalement, cette recherche a contribué à réinscrire la prévention au cœur des *systèmes* élargis de contrôle et de gestion des substances chimiques. Au cours des années 90, les enjeux de régulation des substances chimiques d'origine industrielle étaient principalement discutés en termes de « pollution »¹⁷⁰. Ce cadre discursif a progressivement été remplacé, dans

¹⁷⁰ La pollution réfère conventionnellement à l'introduction de substances dont la nature, la quantité ou la source ont un effet préjudiciable sur l'intégrité des personnes et des environnements.

les conversations de régulation (*'regulatory conversations'*) (Black, 2002), par un discours dominant articulé autour de la gestion des risques, substance par substance. Au cours des années récentes, ce discours de mitigation du risque s'est également, et de plus en plus, articulé à une échelle individuelle. Dans le contexte contemporain, les principales conversations de politiques relatives aux substances toxiques s'inscrivent entre autres confortablement dans un paradigme de « consommation préventive » (*'precautionary consumption'*) (MacKendrick, 2010; Scott et Lewis, 2015) articulé autour du déploiement de stratégies individuelles d'évitement, par les choix de consommation, des expositions aux substances problématiques. Le droit de savoir (*'right to know'*), notamment par l'étiquetage des aliments et des produits de consommation, y est cadré comme étant un enjeu cardinal d'imputabilité, auquel répondent des instruments de politiques axés sur l'information.

Cette thèse est donc pertinente pour comprendre le contexte spécifique de la gestion des substances toxiques, mais également pour apporter un éclairage encore trop parcellaire sur les fondements de la délégation au sein des dispositifs règlementaires et non règlementaires sur lesquels repose l'action publique relative aux problématiques contemporaines et émergentes à l'interface de la santé et de l'environnement. Plus largement, en fournissant un ensemble de clés pour décrypter les discours du risque tels qu'ils se sont matérialisés dans l'administration fédérale canadienne, cette thèse contribue à éclairer l'instrumentation de l'action publique relative à d'autres domaines de politiques environnementales, sanitaires et sécuritaires également traversés par un discours de gestion des risques, tels que le transport interprovincial et international de matières dangereuses (p. ex. produits pétroliers, matières résiduelles dangereuses).

Dans le même esprit, le type de lunette méthodologique et théorique proposé possède une valeur intrinsèque pour appréhender de *futurs concepts et approches* susceptibles de remplacer, à court ou à long terme, celui de la gestion des risques.

10.3. Limites de la recherche

Nous avons identifié, en début de thèse, les principales limites *méthodologiques* de cette recherche (cf. section 4.4.2.). Certaines caractéristiques de cette recherche et de son contexte,

associées respectivement à la nature de la question de recherche et aux limites et défis contemporains du champ de l'administration publique, ont plus largement présenté des limites qu'il importe d'explicitier brièvement.

10.3.1. Limites associées à la nature du projet de recherche

Cette recherche s'est résolument ancrée dans une perspective contemporaine, à une échelle élargie et dans une perspective multidisciplinaire. Si ce triple positionnement constitue une valeur ajoutée de l'analyse, trois limites doivent en être soulignées afin d'en préciser la portée.

D'une part, cette recherche a porté sur la phase 1 (2006-2011) d'un programme dont la phase 2 (2011-2016) était en cours au moment de la rédaction de cette thèse et dont la phase 3 (2016-2020) était en préparation. Il importe de souligner que les approches internes en matière de décision sont incidemment susceptibles d'avoir connu diverses transformations depuis 2011. Toutefois, à la lumière des entretiens de recherche, de l'observation participante à trois webinaires ouverts aux parties prenantes¹⁷¹ et du suivi continu des informations diffusées sur le portail gouvernemental dédié à la gestion des substances chimiques, les enjeux et défis identifiés dans le cadre de la présente recherche demeurent d'actualité.

D'autre part, le développement d'une perspective intégrée à l'échelle de l'*ensemble des étapes* relatives à une décision donnée, à partir notamment d'un ancrage fort dans les cadres législatifs, de politiques publiques et de gestion publique qui les traversent, a limité le niveau de détail pour chacun des jalons examinés.

Finalement, l'une des principales qualités de cette dissertation est son ancrage à la croisée de plusieurs champs de recherche (p. ex. analyse des politiques, gestion publique, choix des instruments, politiques de l'environnement, sociologie des organisations, théories de la régulation, etc.). Il importe de reconnaître qu'un tel travail multidisciplinaire de décroisement

¹⁷¹ Ces séminaires web, notamment présentés en octobre 2011, février 2014 et octobre 2014 par des intervenants-clés de la gestion des risques au sein d'Environnement Canada et de Santé Canada, portaient globalement sur les phases du PGPC postérieures au *Défi à l'Industrie*.

ne pouvait réalistement *mettre en discussion les fondements théoriques, voire philosophiques, de chacun ces champs* (p. ex. théories de la décision), *ni intégrer pleinement tous les débats contemporains qui les traversent* (p. ex. délibération et participation publique, interface science-politiques). Les concepts et les thèmes au cœur de ce projet sont indissociables de débats aux racines mêmes de disciplines telles que la philosophie et la pensée politique, et certaines questions (p. ex. régulation, discrétion, risque, etc.) constituent des champs analytiquement complexes et auxquels ont été consacrés des traités entiers. La contribution de la présente recherche se situe davantage dans le travail de défrichage et de mise en relation proposé que dans une proposition théorique, voire philosophique, arrimant ces notions. Cet important travail reste à faire.

10.3.2. Limites intrinsèques à la nature et aux défis du champ de l'administration publique

Cette thèse a proposé un essai de mise en relation originale qui, au vu des zones d'ombre persistantes dans les connaissances empiriques des processus décisionnels au sein de l'administration fédérale canadienne, ne peut toutefois prétendre établir des relations directes de *corrélation et/ou de causalité* entre la gestion des risques et la discrétion administrative.

Si la discrétion administrative est l'un des thèmes transversaux de cette recherche, elle en a également constitué une limite concrète sur le plan heuristique. L'opacité des processus administratifs a rendu difficile un inventaire exhaustif de l'ensemble des espaces d'exercice de la discrétion administrative en contexte règlementaire, et ce, à au moins deux niveaux. D'une part, le *devoir de réserve des administrateurs* et l'*opacité intrinsèque à la sphère bureaucratique* complexifient l'étude de la discrétion administrative (Jacob et al., 2011), particulièrement dans le contexte d'enjeux politiquement et économiquement sensibles tels que la régulation du risque chimique. D'autre part, à la fois la période à l'étude (2006-2011) et la période de la présente recherche (2011-2015) se sont inscrites dans un contexte marqué par des dynamiques d'accroissement et de centralisation du contrôle exécutif de l'administration publique, doublé d'une réduction significative des effectifs au sein de l'un des organismes-clés impliqués dans le

PGPC, Environnement Canada¹⁷². Ces mutations ont potentiellement influencé la *nature et l'accessibilité de l'information* transmise par certains intervenants-clés, également limitée en vertu de certaines dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* (cf. section 4.4.2.). Le choix de trianguler, à l'aide de stratégies complémentaires, la production de données s'est voulu une réponse à cette limite.

Par ailleurs, la connaissance encore parcellaire du détail des processus règlementaires contemporains relatifs à la santé et à l'environnement dans le contexte fédéral canadien, un objet dont l'analyse dépasserait le cadre d'une seule recherche doctorale, a intrinsèquement limité la possibilité de caractériser la spécificité de la gestion des risques. Il n'a ainsi été que partiellement possible de distinguer avec précision quelles dynamiques relevaient par exemple plutôt de la culture organisationnelle, du contexte idéologique, du processus standard de réglementation ou du cadre de gestion des risques, limitant de ce fait la portée de l'analyse.

Finalement, cette recherche n'a pas exploré empiriquement les questions, importantes, liées aux *modalités d'influence de tierces parties* sur les processus de prévention et de contrôle des substances chimiques et de leurs effets dommageables sur la santé et l'environnement. Avant d'examiner l'arrimage de ces importantes dynamiques avec le discours du risque, et plus encore avec les modalités de délégation politico-administratives, il importait d'abord de documenter les dispositifs internes de sélection d'instruments d'action publique pour en comprendre les assises, ce que cette thèse a tenté de proposer. Il demeure ainsi un décalage entre la théorisation de la régulation et l'analyse empirique des dynamiques décisionnelles telles qu'elles se manifestent notamment par le biais du lobbying, de l'existence des « portes tournantes » (*'revolving doors'*) entre les organismes de régulation et les organisations régulées, et de la mise en œuvre de stratégies de fabrication et de maintien du doute et de la controverse scientifique¹⁷³. Le défi doit encore être relevé.

¹⁷² Le *Rapport sur les plans et priorités pour 2013-2014* (Canada, 2013k) prévoyait une diminution des dépenses de l'ordre de 22,2% pour 2014-2015 seulement.

¹⁷³ Si ces enjeux ont jusqu'ici été ponctuellement discutés à travers le prisme de la recherche académique (McGarity, 2004 ; McGarity et Wagner, 2008 ; Oreskes et Conway, 2010) ou à l'intérieur des instances administratives en charge de la régulation (p.ex. Michaels, 2008), ils demeurent principalement documentés dans le contexte de travaux d'enquête de nature journalistique (p.ex. Robin, 2011 ; Shabecoff et Shabecoff, 2010).

10.4. Perspectives de recherche et développements futurs

Cette recherche ouvre plusieurs perspectives de recherche future dont trois nous apparaissent particulièrement importantes à la lumière des résultats présentés.

10.4.1. Documentation historique de l'émergence de la gestion des risques comme schème discursif de gouvernance au Canada

L'une des questions empiriques laissées en friche par la présente recherche est celle du contexte et des dynamiques historiques spécifiques de *construction* et de *reproduction* de la gestion des risques comme schème (*'blueprint'*) de gouvernance contemporaine au sein de l'administration fédérale canadienne. Afin d'ancrer la compréhension développée dans cette recherche dans une perspective longitudinale, l'identification de ces transformations et de ces points de rupture impliquerait un important travail de documentation. Une attention particulière devrait notamment être portée à la façon dont le discours de gestion des risques s'est graduellement *sédimenté* dans divers espaces plus ou moins formels de la sphère politico-administrative fédérale canadienne (p.ex. pratiques, règles, structures, etc.).

Cet effort de contextualisation pourrait entre autres s'inscrire dans une analyse de la construction des principaux concepts (p. ex. dose journalière acceptable) utilisés par les instances de régulation pour l'évaluation des risques. Un tel travail devrait nécessairement être transdisciplinaire, de concert notamment avec des épidémiologistes et/ou des écotoxicologues, selon le domaine d'intérêt.

10.4.2. Historique et culture organisationnels : Enjeux pour une gouvernance horizontale et intégrée relative à la santé environnementale

L'une des surprises de la présente recherche est la différence marquée entre les balises et les pratiques décisionnelles des deux principales instances réglementaires fédérales en matière de santé et d'environnement, telles qu'elles se traduisent plus particulièrement dans un contexte discursif de gestion des risques. À titre d'exemple, Environnement Canada a historiquement été assujéti à un fardeau accru de justification décisionnelle qui se serait traduit par le déploiement

de dispositifs importants de schématisation et de documentation des décisions, et incidemment à une discrétion administrative plus circonscrite. Or, en raison notamment des clauses d'anonymat enchâssées dans les formulaires de consentement de cette recherche, approuvés par le *Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche de l'Université d'Ottawa* (cf. Annexes), il n'a pas été possible d'expliciter systématiquement l'affiliation organisationnelle des répondants cités dans le cadre de la présente thèse. Cette contrainte a conséquemment limité la possibilité de déployer une perspective comparée sur les logiques et pratiques respectives au sein d'Environnement Canada et de Santé Canada.

À l'heure où les conversations de politiques mettent de l'avant la nécessité de politiques publiques plus intégrées, et plusieurs décennies après l'émergence de conversations académiques relatives à la gestion horizontale, il importerait d'étudier spécifiquement, dans une perspective historique mais à partir d'un ancrage contemporain, les similitudes, les différences et les tensions entre ces organisations, particulièrement sur le plan de l'instrumentation de l'action publique. Une étude ultérieure pourrait s'attacher à développer une codification fine des stratégies mobilisées pour y gérer divers risques *institutionnels* dans un contexte de régulation.

Un tel effort de conceptualisation permettrait de développer une meilleure compréhension de la *tolérance organisationnelle au risque* de chacune de ces instances, et de relever le défi d'une analyse fine des facteurs et des processus de détermination formels et informels de la tolérance organisationnelle au risque et à l'incertitude, en lien avec la conception de la responsabilisation sous-tendue par l'approche de gestion intégrée du risque. Cela contribuerait globalement à mieux circonscrire dans quelle mesure les régulateurs sont susceptibles de mobiliser disproportionnellement les ressources gouvernementales pour gérer les risques institutionnels, au détriment peut-être des préjudices potentiels pour la santé publique et les environnements. Ultimement, ce travail contribuerait à mieux comprendre les contours de la délégation et de la gestion des risques institutionnels. Cet exercice apparaît nécessaire, sinon prioritaire, pour penser l'innovation politique et administrative dans le déploiement de pratiques novatrices, qu'elles soient formelles ou informelles, en matière de prévention des préjudices sanitaires et environnementaux associés aux activités industrielles.

10.4.3. Dissensions, espaces de résistance et stratégies discrétionnaires de contournement

On l'a mis en relief dans le chapitre 10, si la discrétion administrative a fréquemment été discutée comme préjudiciable à l'intérêt public, elle peut également être exercée de façon productive, voire particulièrement favorable à l'intérêt public. La présente recherche a ainsi mis en lumière l'existence de diverses stratégies discrètes, voire discrétionnaires, mobilisées par des acteurs administratifs pour contourner certaines exigences formelles des organismes centraux (p. ex. Secrétariat du Conseil du Trésor) sur le plan des processus et de la substance de la décision, afin notamment d'infléchir, sur la base d'une expertise administrative du risque, le choix d'instruments de politiques en matière de régulation sanitaire et environnementale. Ces micro-initiatives, de nature souvent hautement technique et spécialisée, demeurent peu documentées et conceptualisées, tant dans le contexte canadien qu'au niveau international. Une recherche ultérieure pourrait ainsi avoir pour objectif de recenser ces pratiques et les conceptions de la prévention, de l'expertise et de l'imputabilité qu'elles sous-tendent.

Ces stratégies devraient par ailleurs être inscrites au sein d'une compréhension du continuum élargi de la dissension interne au sein des organisations publiques contemporaines. On a assisté au Canada, au cours de la dernière décennie, à la constitution progressive d'un corpus de politiques et de pratiques associées à la divulgation interne et externe, au nom de la protection de l'intérêt public, d'actes répréhensibles au sein de l'appareil administratif ('*whistleblowing*'). Au Canada, cette mise à l'agenda a notamment été catalysée par certains cas emblématiques et par l'adoption de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (Canada, 2005a), dans la foulée notamment de l'éclatement du scandale des commandites (2004) et des travaux de la Commission Gomery (2004-2006).

Une meilleure compréhension de ces questions contribuerait à identifier les forces et les lacunes des dispositifs existants. Sur le plan théorique, et en continuité avec les propositions articulées dans cette thèse, cela permettrait d'élargir et de bonifier la conceptualisation de cadre discursif de régulation du risque en y intégrant la dimension de la gestion du risque *individuel*, indissociable des questions d'éthique, d'intégrité et de loyauté organisationnelle. De telles conversations apparaissent fondamentales pour une véritable analyse des systèmes règlementaires contemporains, à l'aune notamment des théories de la régulation.

10.5. Remarques finales

Dans la foulée d'une vague de dérèglementation au cours des années 90, on a assisté au sein des démocraties occidentales à un recalibrage discret du discours politico-administratif en faveur du recours à des combinaisons d'instruments situés le long d'un continuum varié de coercition de l'action publique. Sur le plan de la régulation environnementale et sanitaire, ce glissement de l'agenda s'est notamment traduit par un déplacement du discours de prévention de la pollution vers un discours de gestion des risques, avec des impacts notamment sur les modalités d'exercice de la discrétion administrative dans le choix d'instruments de politiques. Or, en dépit d'une cascade de travaux théoriquement riches, principalement au sein de la sociologie et de l'administration publique, la littérature académique avait jusqu'ici proposé peu de lectures critiques ancrées dans une réelle sensibilité au détail des cadres de loi, de politiques et de gestion publique, ce qui en a limité la contribution aux conversations de régulation.

En remettant en mouvement le concept de la gestion des risques, et en explorant ses arrimages singuliers avec les dynamiques de la délégation politico-administrative, la présente dissertation a permis de mieux comprendre, tant empiriquement que théoriquement, les prémisses, modalités opératoires et implications du régime contemporain de régulation du risque, tel qu'il s'est notamment cristallisé au sein d'une initiative phare de gestion des substances toxiques au sein de l'administration fédérale canadienne. Ce faisant, cette thèse a contribué à camper le décor nécessaire au renouvellement des conversations sociales et académiques sur la nature, les limites et les potentialités des systèmes règlementaires contemporains. Ultimement, elle constitue une invitation à véritable discussion élargie sur l'innovation politico-administrative dans la régulation environnementale et sanitaire.

Bibliographie

- Abdelouahab, Nadia, Donna Mergler, Larissa Takser, Claire Vanier, Melissa St-Jean, Mary Baldwin, Philip A. Spear et Hing Man Chan. 2008. «Gender differences in the effects of organochlorines, mercury, and lead on thyroid hormone levels in lakeside communities of Quebec (Canada)». *Environmental Research*, vol. 107, p. 380-392.
- Abelkop, Adam D.K. et John D. Graham. 2015. «Regulation of Chemical Risks: Lessons for TSCA Reform from Canada and the European Union». *PACE Environmental Law Review*, vol. 32.
- Adam-Poupard, Ariane. 2009. «Plan de gestion des produits chimiques (PGPC) : Élaboration d'un outil de synthèse et de suivi du processus d'évaluation». Rapport de stage, Montréal, Département de santé environnementale et de santé au travail, Université de Montréal.
- Adler, Paul S., Linda C. Forbes et Hugh Willmott 2007. «Critical Management Studies: Premises, Practices, Problems, and Prospects». In *The Academy of Management Annals*, Walsh (P. James) and Brief (P. Arthur): Psychology Press. En ligne: <www.group.aonline.org/cms/.../0-AFW_Nov27.doc>.
- Aglietta, Michel. 1976 (1997). *Régulation et crises du capitalisme*. Coll. «Opus»: Éditions Odile Jacob, 486 p.
- Alexander, Ernest R. 1995. *How organizations act together – Interorganizational Coordination in Theory and Practice*: Gordon and Breach Publishers, 384 p.
- Alvesson, M. et D. Karreman. 2000. «Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis». *Human Relations*, vol. 53, no 9, p. 1125-1149.
- Alvesson, Mats et Kaj Sköldbberg. 2009. *Reflexive Methodology - New Vistas for Qualitative Methodology*, 2nd Edition: SAGE, 350 p.
- American Chemistry Council. 2009. *Notice of Objection and Request for Board of Review in relation to the Proposed Order to add Phenol, 4,4'-(1-methylethylidene) bis- (bisphenol A), CAS No. 80- 05-7 to Schedule 1 to the Canadian Environmental Protection Act, 1999; Canada Gazette Vol. 143, No. 20, May 16*. Minister of Health / Minister of the Environment, (S.Russell) On behalf of: Steven G. Hentges, Executive Director, Polycarbonate/BPA Global Group.
- Andrews, Richard N. L. 2006. «Risk-based Decision Making: Policy, Science, and Politics». In *Environmental Policy - New Directions for the Twenty-First Century*, 6^e édition. Norman J. et Michael E. Kraft Vig, p. 215-238: CQ Press.

- Anway, Matthew, Andrea S. Cupp, Mehmet Uzumcu et Michael K. Skinner. 2005. «Epigenetic Transgenerational Actions of Endocrine Disruptors and Male Fertility». *Science*, vol. 308, p. 1466-1469.
- Arbuckle, Tye E. 2006. «Are there sex and gender differences in acute exposure to chemicals in the same setting?». *Environmental Research*, vol. 101, no 2, p. 195-204.
- Arrow, Kenneth. 1974. *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, 2nd Edition. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Association canadienne de l'industrie de la chimie. 2013. *L'industrie canadienne de la chimie - La clé d'une économie forte, innovatrice et durable*. En ligne: <<http://chimiecanadienne.ca/index.php/fr/industry-overview>>. Consulté le 7 janvier 2015.
- Austin, John Langshaw. 1970 (1962). *Quand dire, c'est faire*. Coll. «Point Essais». Paris: Seuil, 208 p.
- Bakvis, Herman et Luc Juillet. 2004. Le défi de l'horizontalité : Ministères responsables, organismes centraux et leadership. Recherche de base. École de la fonction publique du Canada. Ottawa: 93 p
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together – The practice and Theory of Managerial Craftmanship*: Brookings, 348 p.
- Barth, Thomas J. et Eddy Arnold. 1999. «Artificial Intelligence and Administrative Discretion - Implications for Public Administration». *American Review of Public Administration*, vol. 29, no 4, p. 332-351.
- Batellier, Pierre. 2012. «Revoir les processus de décision publique : de l'acceptation sociale à l'acceptabilité sociale». *Gaïa Presse*, no 1er octobre. En ligne: <<http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=303>>. Consulté le 3 mars 2015.
- Bateson, Gregory. 1955. «A theory of play and fantasy». In *Steps to an Ecology of Mind*, p. 177-193. New York: Ballantine.
- Bauman, Zygmunt. 2006. *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Coll. «Polity», 128 p.
- Beauchamp, André. 1996. *Gérer le risque, vaincre la peur*. Montréal: Bellarmin, 188 p.
- Bebbington, Jan, Carlos Larrinaga et Jose M. Moneva. 2008. «Corporate social reporting and reputation risk management». *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 21, no 3, p. 337-361.
- Beck, Ulrich. 1986 (2001). *La société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*. Coll. «Champs»: Flammarion, 521 p.

- Becker, Gary S. 1983. «A theory of competition among pressure groups for political influence». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no 3, p. 371-400.
- Bell, Mayerfeld et Diane Bell. 1999. «The Rationalization of Risk». *n.d.*, p. 14.
- Bennett, David. 2011. *Northern Exposures: A Canadian Perspective on Occupational Health and Environment*. Coll. «Work, Health and Environment Series»: Baywood Publishing Company Inc.
- Bernstein, Peter L. 1996. *Against The Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley & Sons.
- Berry, William D. 1982. «Theories of regulatory impact: The roles of the regulator, the regulated, and the public». *Review of Policy Research*, vol. 1, no 3, p. 436-441.
- Bhimani, Alnoor. 2009. «Risk management, corporate governance and management accounting: Emerging interdependencies». *Management Accounting Research*, vol. 20, p. 2-5.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi et Rosemary O'Leary. 2005. «The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government». *Public Administration Review*, vol. 65, no 5, p. 547-558.
- Black, Julia. 2002. «Regulatory Conversations ». *Journal of Law and Society*, vol. 29, no 1, p. 163-196.
- , 2005. «The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom». *Public Law*, Autumn, p. 510-546.
- , 2006. «Managing Regulatory Risks and Defining the Parameters of Blame: A Focus on the Australian Prudential Regulation Authority». *Law & Policy*, vol. 28, no 1.
- , 2010a. «The Role of Risk in Regulatory Processes». In *The Oxford Handbook of Regulation*, Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, Oxford University Press.
- , 2010b. «Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learnt». In *Risk and Regulatory Policy - Improving the Governance of Risk*, p. 185-236: OECD.
- Boholm, Asa. 2010. «On the organizational practice of expert-based risk management: A case of railway planning». *Risk Management*, vol. 12, no 4, p. 235-255.
- Boisvert, Martine. 2008. «Examen de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien: De la responsabilité ministérielle à la Loi fédérale sur la responsabilité». Université du Québec à Montréal, Mémoire de maîtrise, Science politique, 95 p.
- Bouchard, Geneviève et Barbara W. Carroll. 2002. «Policy-making and administrative

- discretion: The case of immigration in Canada». *Canadian Public Administration*, vol. 45, no 2, p. 239-257.
- Boudia, Soraya et Nathalie Jas. 2007. «Risk and Risk society in Historical Perspective». *History and Technology*, vol. 23, no 4, p. 317-331.
- Bourgault, Jacques. 2002. *Horizontalité et gestion publique*. Coll. «Management public et gouvernance»: Les Presses de l'Université Laval.
- Boussaguet, Laurie et Pierre Muller. 2005. «L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques». *Politiques et management public*, vol. 23, no 5, p. 41-59.
- Bowker, Geoffrey et Susan Leigh Star. 1999. *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. London, UK: MIT Press.
- Box, Richard. 1992. «The Administrator as Trustee of the Public Interest». *Administration & Society*, vol. 24, no 3, p. 323-345.
- Boyd, David R. 2003. *Unnatural Law - Rethinking Environmental Law and Policy*, Coll. Law and Society: UBC Press, 488 p.
- Boyd, David R. et Stephen J. Genuis. 2008. «The environmental burden of disease in Canada: Respiratory disease, cardiovascular disease, cancer, and congenital affliction». *Environmental Research*, vol. 106, p. 240-249.
- Boyer, Robert. 1990. *The Regulation School : A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press, 150 p.
- Braithwaite, John. 1999. «Accountability and governance under the new regulatory state». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, no 1, p. 90-93.
- Braithwaite, John. et Peter Drahos. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 724 p.
- Breyer, Stephen. 1982. *Regulation and its reform*. Cambridge: Harvard University Press, 472 p.
- Briand, Adam. 2010. «Reverse onus: An effective and efficient risk management strategy for chemical regulation». *Canadian Public Administration*, vol. 53, no 4, p. 489-508.
- Brickman, Ronald, Sheila Jasanoff et Thomas Ilgen. 1985. *Controlling Chemicals - The Politics of Regulation in Europe and the United States*. Ithaca/London: Cornell University Press, 336 p.
- Briggs, Chad. 2002. «Risk management and the conundrum of science-policy relations - Review Essay». *Canadian Public Administration*, vol. 45, no 2, p. 258-267.

- Brown, Louise et Stephen P. Osborne. 2013. «Risk and Innovation - Towards a framework for risk governance in public services». *Public Administration Review*, vol. 15, no 2, p. 186-208.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: Wiley, 242 p.
- Buchanan, James M. et Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*: University of Michigan Press, 384 p.
- Butler, Judith. 1997. *Excitable Speech: A Politics of the Performative*. New York: Routledge, 185 p.
- Calabresi, Guido et Philip Bobbitt. 1978. *Tragic Choices*. New York: W.W. Norton & Co. Inc, 256 p.
- Canada, Bureau du Vérificateur général (Commissaire à l'environnement et au développement durable). 1999a. *Chapitre 3 — Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale*. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Ottawa.
- 1999b. *Chapitre 4 — Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès*. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Ottawa.
- 2002. *Chapitre 1 - Les substances toxiques - Suivi*. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes. Ottawa: 39 p.
- 2008. *Chapitre 1 — Gestion des produits chimiques — L'évaluation des substances aux termes de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes. Ottawa: 28 p.
- 2009. *Chapitre 2 - Les risques liés aux substances toxiques*. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes. Ottawa: 42 p.
- Canada, Gouvernement du. 1985a. *Loi sur les aliments et drogues*. Ottawa.
- 1985b. *Loi sur l'accès à l'information*. Ottawa.
- 1985c. *Loi sur les pêches*. Ottawa.
- 1985d. *Loi sur les produits dangereux*. Ottawa.

- 1985e. *Loi d'interprétation* (L.R.C. (1985), ch. I-21). Ottawa.
- 1990. *Fonction publique 2000*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services.
- 1995. *Politique de gestion des substances toxiques*. Environnement Canada. Ottawa: 18 p.
- 1999. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Ottawa.
- 2000. *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation*. Ottawa.
- 2001a. *Cadre de gestion intégrée du risque*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa: 23 p.
- 2001b. *Lois et règlements: l'essentiel*. Bureau du Conseil privé. Ottawa.
- 2002a. *Loi sur les produits antiparasitaires*. Ottawa.
- 2002b. *Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la 37e législature du Canada*. Bureau de Conseil Privé. Ottawa. En ligne: <<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2002-fra.htm>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2003a. *Cadre de responsabilisation de gestion*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2003b. *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique de gestion du risque*. Bureau du Conseil Privé. Ottawa: 14 p.
- 2004a. *Gestion intégrée du risque - Guide de mise en oeuvre* (Archivé). Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/riskmanagement/guidetb-fra.asp>. Consulté le 28 janvier 2015.
- 2004b. *Guide explicatif de la Loi sur la protection de l'environnement* (1999). Environnement Canada. Ottawa: 45 p.
- 2005a. *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Ottawa. En ligne: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.9/page-1.html>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2005b. *Affaires réglementaires*. Santé Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirgen/hpfb-dgpsa/oria-bari/rad-dar-fra.php>>. Consulté le 5 mars 2015.
- 2006a. *Communiqué de presse - Le nouveau gouvernement du Canada accroît la protection contre les substances chimiques dangereuses*. Bureau du Premier Ministre.

- Ottawa. En ligne: <<http://www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2006/12/08/nouveau-gouvernement-du-canada-accroit-la-protection-contre-les-substances>>. Consulté le 8 janvier 2015.
- 2006b. «Avis d'intention d'élaborer et de mettre en oeuvre des mesures d'évaluation et de gestion des risques que certaines substances présentent pour la santé des Canadiens et leur environnement». *Gazette du Canada*, vol. 140, no 49, p. 4109-4123.
- 2006c. *Loi fédérale sur la responsabilité*. Ottawa. En ligne: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-5.5/>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2006d. *Cadre de communication stratégique des risques dans le contexte de la gestion intégrée des risques à Santé Canada et à l'Agence de la santé publique du Canada*. Santé Canada. Ottawa: 29 p .
- 2007a. *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor: 37 p.
- 2007b. *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*. Ottawa: 30 p. En ligne: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT22-110-2007F.pdf>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2007c. *Aperçu de l'évaluation écologique des substances en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) Environnement Canada. Ottawa.
- 2007d. *Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada : Propositions de réglementation*. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analystb-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2008a. *Évaluation préalable finale pour le Défi concernant le Phénol, 4,4' -(1-méthyléthylidène)bis (Bisphénol-A)*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa: 125 p. En ligne: <http://www.ec.gc.ca/ese-ees/3C756383-BEB3-45D5-B8D3-E8C800F35243/batch2_80-05-7_fr.pdf>. Consulté le 12 janvier 2015.
- 2008b. *Approche de gestion des risques proposée pour le Phénol, 4,4' -(1-méthyléthylidène)bis (Bisphénol-A)*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.ec.gc.ca/ese-ees/default.asp?lang=Fr&n=6FA54372-1>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2008c. *Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13616>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2009a. *Approche de gestion des risques proposée pour le Dianiline, produits de réaction avec le styrène et le 2,4,4-triméthylpentène (BNST)*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa. En ligne: <www.ec.gc.ca/ese-ees/default.asp?lang=Fr&n=136D3FBF>.

- 1>. Consulté le 9 janvier 2015.
- 2009b. *Approche de gestion des risques proposée pour le Sulfate de diéthyle*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.ec.gc.ca/ese-ees/default.asp?lang=Fr&n=5FA69E0C-1>>. Consulté le 13 janvier 2015.
- 2009c. *Évaluation préalable pour le Dianiline, produits de réaction avec le styrène et le 2,4,4-triméthylpentène (BNST)*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa.
- 2009d. *Évaluation préalable finale pour le Défi concernant le sulfate de diéthyle*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa. Consulté le 12 janvier 2015.
- 2009e. «Décret d'inscription de substances toxiques à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)». *Gazette du Canada*, vol. 143, no 40. En ligne: <www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2009/2009-10-03/html/reg2-fra.html>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2009f. *Document d'orientation - Cadre pour le choix d'instruments aux fins de la gestion des risques en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (CCI-LCPE)*. Environnement Canada (Analyse réglementaire et choix d'instruments). Ottawa: 21p. (+ Annexes).
- 2009g. *Cadre stratégique sur la gestion de la conformité*. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=17151>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2010a. *Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation*. Ottawa.
- 2010b. «Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur les produits dangereux (bisphénol A)». *Gazette du Canada*, vol. 144, no 7. En ligne: <<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2010/2010-03-31/html/sor-dors53-fra.html>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2010c. *Questions et réponses concernant les mesures prises à l'égard du bisphénol A dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques*. Portail Chemicalsubstanceschimiques.gc.ca. Ottawa. En ligne: <http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/fact-fait/bisphenol-a_qa-qr-fra.php>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2010d. *Cadre stratégique de gestion du risque*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19422>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2010e. *Guide de gestion intégrée du risque - Approche recommandée pour la préparation d'un profil de risque organisationnel*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa.
- 2011a. *Plan de gestion des produits chimiques (PGPC) - Évaluation horizontale -*

- Rapport final*. Préparé par KPMG LLP. Santé Canada. Ottawa: 106 p.
- 2011b. *Organigramme ÉR/GR - Organigramme du processus et des approbations pour l'évaluation des risques et la gestion des risques associés aux substances existantes en vertu de la LCPE (1999) & Activités du Plan de gestion des produits chimiques*. Environnement Canada. Ottawa: 3 p.
- 2012a. *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999*, Portail chemicalsubstanceschimiques.gc.ca. En ligne : <http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/about-apropos/cepa-lcpe-fra.php>. Consulté le 8 janvier 2015.
- 2012b. *Règlement sur certaines substances toxiques interdites*. Ottawa. DORS/2012-285.
- 2012c. *Devenir un organisme de réglementation de calibre mondial - Rapport final du groupe de travail sur le projet d'organisme de réglementation de calibre mondial*. Environnement Canada. Ottawa. En ligne: <https://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=6BE1B46D>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2012d. « Avis de la planification de la prévention de la pollution - Avis obligeant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard du bisphénol A dans les effluents industriels », *Gazette du Canada*, Partie I, 146. Ottawa. En ligne: <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-04-14/pdf/g1-14615.pdf>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2012e. *Devenir un organisme de réglementation de calibre mondial - Annexe 1 - Jalons du projet d'organisme de réglementation de calibre mondial*. Environnement Canada. Ottawa. En ligne: <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=6BE1B46D&offset=1&toc=show>. Consulté le 14 février 2015. Consulté le 7 mars 2015.
- 2012f. *Environnement Canada, organisme de réglementation de calibre mondial* (Archivé). Commission sur la réduction de la paperasse. Ottawa. En ligne: www.coupezlapaperasse.gc.ca/heard-entendu/initiatives/ecwcr-ecrcm-fra.asp. Consulté le 1er février 2015.
- 2012g. *Vérification du Processus de planification opérationnelle intégrée du Ministère - Rapport de vérification définitif*. Santé Canada. Ottawa: 32 p.
- 2013a. *Deuxième rapport sur la biosurveillance humaine des substances chimiques de l'environnement au Canada*. Statistique Canada. Ottawa: 456 p. En ligne: <http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/chms-ecms-cycle2/index-fra.php>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013b. *Aperçu démographique de la fonction publique fédérale, 2012*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo12->

fra.asp>. Consulté le 7 janvier 2015.

- 2013c. *Liste intérieure des substances*. Environnement Canada. En ligne: <<http://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=Fr&n=5F213FA8-1>>. Consulté le 8 janvier 2015.
- 2013d. « *Il faudrait qu'il y ait une loi !* » – *Un aperçu des questions concernant la sélection des instruments de politique*. Ministère de la Justice. Ottawa. En ligne: <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/sjp-jsp/dr02_10-rp02_10/p2.html>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013e. *Glossaire Portail des substances chimiques*. Ottawa. En ligne: <<http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/glossary-glossaire-fra.php#g>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013f. *Understanding the Risk Management Process - Workshop B: Understanding the Fundamentals of the CMP: ICG CEPA Update Conference* (Ottawa, June 4th). 39 diapositives.
- 2013g. *La gestion des risques - L'approche du Canada sur les substances chimiques*. Portail Chemicalsubstanceschimiques.gc.ca. Ottawa. En ligne: <<http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/approach-approche/manage-gestion-fra.php>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013h. *Rapport d'audit final - Audit de la mise en oeuvre du Plan de gestion des produits chimiques - Substances existantes*. Santé Canada. Ottawa: 30 p.
- 2013i. *Gestion du risque*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/rm-gr-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013j. *Guide technique supplémentaire - Critères et directives pour l'eutrophisation prononcée*. Environnement Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.ec.gc.ca/esee-eem/default.asp?lang=Fr&n=1F37FC50-1>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2013k. *Rapport sur les plans et priorités pour 2013-2014*. Environnement Canada. Ottawa. En ligne: <<https://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=09DD7F56-1>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2014a. *Effectif de la fonction publique fédérale*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/ssen-ane-fra.asp>>. Consulté le 7 janvier 2015.
- 2014b. *Séance d'information sur le PGPC à l'intention des intervenants en santé et en environnement*, Santé Canada/Environnement Canada, 7 février, 18 diapositives.
- 2014c. *Éléments du cadre*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne:

- <<http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/eof-edc-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- 2014d. *Base de données sur les résultats des initiatives horizontaux*. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/hidb-bdih/home-accueil-fra.aspx>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Document d'orientation concernant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) et le principe de prudence : Amélioration de la prise de décisions dans l'incertitude*. Environnement Canada / Santé Canada. Ottawa.
- s.d. *Résumé des commentaires et réponses d'Environnement Canada aux commentaires suite à la publication d'une proposition d'instruments de gestion des risques visant à contrôler les rejets de Phénol, 4,4'-(1-méthyléthylidène)bis (Bisphénol-A), no CAS 80-05-7*. Environnement Canada. Ottawa. En ligne: <<https://ec.gc.ca/planp2-p2plan/default.asp?lang=Fr&n=8C4F957A>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Guide d'élaboration d'un profil de risque organisationnel*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/gcrp-geprop-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Guide sur les énoncés de risque*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/rmg-gertb-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Guide sur les taxonomies des risques*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/grt-gtrtb-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Modèle de la capacité en matière de gestion des risques - Outil de diagnostic*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Ottawa. En ligne: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/rmcm-mcmgr-fra.asp>>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Bureau du Conseil Privé. Ottawa. En ligne: <http://www.pcobcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=legislation/cabdir-dircab_f.htm>. Consulté le 7 mars 2015.
- s.d. *Cadre d'évaluation scientifique des risques liés aux micro-organismes réglementés en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Environnement Canada/Santé Canada. Ottawa: 24 p. En ligne: <<http://www.ec.gc.ca/subsnouvelles-newsups/default.asp?lang=Fr&n=120842D5-1>>. Consulté le 7 mars 2015.
- Cardinal, Linda. 2000. «Le pouvoir exécutif et la judiciarisation de la politique au Canada. Une étude du Programme de contestation judiciaire ». *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 2-3, p. 43-64.

- Cartier, Geneviève. 2002. «Le principe de précaution et la déférence judiciaire en droit administratif». *Les Cahiers de droit*, vol. 43, no 1, p. 79-101.
- , 2009. «Administrative Discretion and the Spirit of Legality: From Theory to Practice». *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 24, no 3, p. 313-335.
- Castel, Robert. 1991. «From Dangerousness to Risk». In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, G. Burchell, C. Gordon et P. Miller, p. 281-298: The University of Chicago Press.
- Castrilli, Joseph F (Canadian Environmental Law Association). 2011. *Toxics Reduction: The New Paradigm in Ontario Environmental Law*. Toronto, Préparé pour The Law Society of Upper Canada Six-Minute Environmental Lawyer 2011. 17 octobre: 10 p.
- Canadian Environmental Law Association (CELA). 2004. *Submission to External Advisory Committee on Smart Regulation*. Toronto: 31 p.
- Cheminfo Services Inc. 2009. *Technical and Socio-Economic Background Study of Specific Uses of Bisphenol A*. Markham (Ontario).
- (2010). *Socio-Economic Information and Impact Analysis of Managing Bisphenol A - Final Report*. Confidential. Markham (Ontario): 180 p.
- Chevalier, Pierre, Sylvaine Cordier, William Dab, Michel Gérin, Pierre Gosselin et Philippe Quénel. 2003. «Santé environnementale». In *Environnement et santé publique*, M. Gérin, Pierre Gosselin, S. Cordier, C. Viau, P. Quénel et É. Dewailly, p. 59-86. Acton Vale/Paris: Edisem/Tec&Doc.
- Chouliaraki, Lilie et Norman Fairclough. 1999. *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Christensen, Robert K., Holly T. Goerdel et Sean Nicholson-Crotty. 2011. «Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no Minnowbrook III: A Special Issue, p. i125-i140.
- Christensen, Tom et Per Laegreid. 2006. *Autonomy and Regulation - Coping with Agencies in the Modern State*: Edward Elgar, 416 p.
- Clarke, Lee et James F. Short Jr. 1993. «Social Organization and Risk: Some Current Controversies». *Annual Review of Sociology*, vol. 19, p. 375-399.
- Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). 2013. «Définition de discrétion». En ligne: <<http://www.cnrtl.fr/definition/discretion>>. Consulté le 15 avril 2015.
- Colborn, Theo, Dianne Dumanoski et John Peter Meyers. 1997. *Our Stolen Future: Are We*

Threatening Our Fertility, Intelligence, and Survival? A Scientific Detective Story:
Plume : 336 p.

Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI). 2004. *La réglementation intelligente - Une stratégie réglementaire pour le Canada*. Ottawa, Bureau du Conseil privé: 162 p.

Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre. 2009. *L'atteinte de résultats : responsabilité et action - Troisième rapport du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre*. Greffier du Conseil privé. Ottawa: 18 p. En ligne: <http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/docs/reports/consultatif-3rpt-fra.pdf>. Consulté le 14 avril 2015.

Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité d'Avignon). 1979. *Rapport*. Ministère des Approvisionnements et Services Canada. Ottawa.

Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath). 1985. *Troisième rapport*. Ottawa.

Commissaire à l'information du Canada (S. Legault) 2011. *Ingérence dans l'accès à l'information - Partie 1 - Un rapport spécial au Parlement*. Ottawa. Mars: 57 p.

----- (2013). *La messagerie instantanée: Un risque pour l'accès à l'information*. Ottawa. Novembre: 27 p.

----- (2014). *Ingérence dans l'accès à l'information - Partie 2 - Un rapport spécial au Parlement*. Ottawa. Avril: 69 p.

Commissariat au lobbying du Canada. s.d. *Registre des lobbyistes*. Ottawa. En ligne: <https://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00950.html>. Consulté le 4 mars 2015.

Commission européenne. 2011. «Directive 2011/8/UE de la Commission du 28 janvier 2011 modifiant la directive 2002/72/CE en ce qui concerne la restriction de l'utilisation du bisphénol A dans les biberons en plastique pour nourrissons». *Journal officiel de l'Union européenne*, no 29.1.2011, p. L 26/11-L 26/14. En ligne: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:026:0011:0014:FR:PDF>>. Consulté le 10 avril 2015.

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glasco). 1962. *Rapport*. Ottawa.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. 1979. *Rapport final*. Mars. Ottawa.

Condon, Mary. 2004. «Technologies of Risk? Regulating Online Investing in Canada». *Law & Policy*, vol. 26, no 3-4, p. 411-437.

- Contandriopoulos, Damien, Jean-Louis Denis, Ann Langley et Annick Valette. 2004. «Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec». *Public Administration*, vol. 82, no 3, p. 627–655.
- Cooper, Phillip J. 1995. «Imputabilité et réforme administrative: vers la convergence et au-delà». In *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Guy Peters et Donald Savoie, p. 153-176. Montréal: Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.
- Cooren, F., J. R. Taylor et E. J. van Every. 2006. *Communication as organizing. Empirical and theoretical explorations in the dynamic of text and conversations*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum : 248 p.
- Cour Suprême du Canada. 1959. «Roncarelli v. Duplessis [1959] S.C.R. 121».
- 1999. Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817.
- Crook, Stephen. 1999. «Ordering risks ». In *Risk and Sociocultural Theory - New Directions and Perspectives*, Ed. Deborah Lupton, p. 160-185.
- Davis, Courtney et John Abraham. 2011. «A comparative analysis of risk management strategies in European Union and United States pharmaceutical regulation». *Health, Risk & Society*, vol. 13, no 5, p. 413-431.
- Davis, Kenneth C. 1969. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* Baton Rouge: Louisiana State University Press, 233 p.
- De Visscher, C. 2004. «Autorités politiques et haute administration: Une dichotomie repensée par la NGP?». *Revue Internationale de Politique Comparée*, no 2, p. 205-224.
- Dean, Mitchel. 1999. *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: SAGE Publications Ltd, 304 p.
- Delbridge, Rick. 207. «Explaining Conflicted Collaboration: A Critical Realist Approach to Hegemony». *Organization Studies*, vol. 28, p. 1347-1357.
- Deneault, Alain. 2013. *Gouvernance - Le management totalitaire*: Lux, 200 p.
- Denhardt, Robert B. et Janet V. Denhardt. 2001. «The New Public Service: Putting Democracy First». *National Civic Review*, vol. 90, no 4, p. 391-400.
- Denis, Jérôme. 2006. «Préface: Les nouveaux visages de la performativité». *Études de communication*, vol. 29, Dossier "Performativité: Relectures et usages d'une notion frontière", p. 8-24. En ligne: <<http://edc.revues.org/344>>. Consulté le 15 février 2015.
- Denzin, Norman K. et Yvonna S. Lincoln. 2000. *Handbook of Qualitative Research*, SAGE

Publications: 1065 p.

Derrida, Jacques. 1967. *De la grammatologie*. Paris: Éditions Minuit : 445 p.

Desrosières, Alain. 1993 (2000). *La politique des grands nombres: Histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte : 462 p.

Diamanti-Kandarakis E et al. 2009. «Endocrine-Disrupting Chemicals: An Endocrine Society Scientific Statement». *Endocrine Reviews*, vol. 30, no 4, p. 293-342.

Dodge, Jennifer, Sonia M. Ospina et Erica Gabrielle Foldy 2005. «Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry». *Public Administration Review*, vol. 65, no 3, p. 286-300.

Doern, G. Bruce and Ted Reed. 2000. *Risky Business: Canada's Changing Science-Based Policy and Regulatory Regime*. Toronto: University of Toronto Press, 392 p.

Douglas, Mary. 1992. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*: Routledge, 336 p.

Douglas, Mary and Aaron Wildavsky. 1982. *Risk and Culture – An essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley, CA: University of California Press, 224 p.

Dryzek, John S. 2005. «Designs for Environmental Discourses Revisited: A Greener Administrative State?». In *Managing Leviathan - Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd, Eds. Robert Paehlke et Douglas Torgerson, p. 81-96: Broadview Press.

Edelman, Murray. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*: University of Illinois Press, 232 p.

-----, 1977. *Political Language: Words that succeed and policies that fail*: Academic Press, 176 p.

Edge, Sara. 2012. *The Socio-Spatial Construction and Negotiation of Knowledge, Power and Influence in the Governance of Environmental Health Risk from Toxic Chemicals in Canada*. Thèse de doctorat, Hamilton, School of Geography and Health Sciences, McMaster University, 141 p.

Edge, Sara et John Eyles. 2013. «Message in a bottle: claims disputes and the reconciliation of precaution and weight-of-evidence in the regulation of risks from Bisphenol A in Canada». *Health, Risk and Society*, vol. 15, no 5, p. 432-448.

-----, 2014. «The socio-spatial (re)configuration of legitimacy, knowledge, and practice in chemical risk governance: integrating boundary-work and scale-frame analytics». *Environmental Politics*, vol. 23, no 2, p. 282-301.

- Enros, Philip. 2013. *Environment for Science - A History of Policy for Science in Environment Canada*: Auto-publication, 255 p.
- Environmental Defence. 2011. *Canada's Chemical Management Plan - Progress Analysis 2006-2011*: 26 p.
- Ericson, Richard V. et Kevin D. Haggerty. 1997. *Policing the Risk Society*: Oxford University Press, 487 p.
- Ewald, François. 1991. «Insurance and Risk». In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, ed. G. Burchell, C. Gordon et P. Miller: The University of Chicago Press, p. 197-210
- Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press, 272 p.
- Fairclough, Norman et Ruth Wodak. 1997. «Critical Discourse Analysis». In *Discourse as Social Interaction: Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction.*, vol. 2, ed. T. van Dijk. London, p. 258-284.
- Farmer, David John. 2001. «Mapping Anti-Administration: Introduction to the Symposium». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 23, no 4, p. 475-492.
- Federal Accountability Initiative for Reform. 2012. *What's Wrong with Canada's Federal Whistleblower Legislation - An analysis of the Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA)*: 17 p.
- Felts, Arthur A. et Philip H. Jos. 2000. «Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management». *Administrative Theory and Praxis*, vol. 22, no 3, p. 519-533.
- Findlay, Caroline K. H. 1993. *Pollution Control, Administrative Discretion, and Science: A Journey through the Maze of Environmental Law*. Vancouver, Faculty of Law, University of British Columbia.
- Finer, Herman. 1941. «Administrative responsibility in democratic government». *Public Administration Review*, vol. 1, p. 335-350.
- Fischer, Frank. 2005. «Environmental Regulation and Risk-Benefit Analysis: From Technical to Deliberative Policy Making». In *Managing Leviathan - Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd, R. Paehlke et D. Torgerson, p. 59-80: Broadview Press.
- Fisher, Elizabeth. 2010a. «Risk Regulatory Concepts and the Law». In *Risk and Regulatory Policy - Improving the Governance of Risk*, p. 45-92: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- , 2010b. *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 256 p.

- , 2013. «Framing Risk Regulation: A Critical Reflection». *Transnational Risks and Multilevel Regulation: A Cross-Comparative Perspective*, p. 125-132.
- Fishman, Robert. 1990. « Rethinking State and Regime : Southern Europe's Transition to Democracy », *World Politics*, no 3, p. 422-440.
- Forstmoser, Peter et Nikodemus Herger. 2006. «Managing Reputational Risk: A Reinsurer's View». *The Geneva Papers*, vol. 31, p. 409-424.
- Fortin, Marie-Josée, Yann Fournis et Raymond Beaudry (2013). *Acceptabilité sociale, énergies et territoires: De quelques exigences fortes pour l'action publique*. Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétique du Québec. Rimouski, UQAR. En ligne: <http://www.uqar.ca/files/developpement-territorial/fortin_fournis_beaudry_uqar.pdf>. Consulté le 4 avril 2015.
- Foucault, Michel. 1975-1976. *Il faut défendre la société - Cours au Collège de France*, coll. Hautes Études, École des hautes études en sciences sociales/Éditions Gallimard/Éditions du Seuil, 304 p.
- Fox, Charles J. et Clarke E. Cochran. 1990. «Discretion Advocacy in Public Administration Theory - Toward a Platonic Guardian Class?». *Administration & Society*, vol. 22, no 2, p. 249-271.
- Frankfurter, Felix. 1930. *The Public and Its Government*. New Haven: Yale University Press, 170 p.
- Fridlender, Jean-Marc. 2009. «Brève généalogie des Critical Management Studies». *4 pages du RT 30*, no 3.
- Friedrich, C.J. 1940. «Public policy and the nature of administrative responsibility». In *Public policy*, ed. C.J. Friedrich et E.S. Mason, Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 3-24.
- Gallagher, Russell B. 1956. «Risk Management: New Phase of Cost Control». *Harvard Business Review*, vol. 34, no 5, p. 75-86.
- Galligan, Denis J. 1986. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 424 p.
- Garland, David. 2003. «The rise of risk». In *Risk and morality*, Eds. A. Doyle et R.V. Ericson, University of Toronto Press, p. 48-86.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2002. *Pourquoi la gouvernance?*: Presses de Sciences Po, 138 p.
- Gendron, Corinne. 2014. «Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs». *Revue*

- internationale Commission sociale et publique*, no 11, p. 117-129.
- Gephart, Robert P. Jr, John Van Maanen et Thomas Oberlechner. 2009. «Organizations and Risk in Late Modernity». *Organization Studies*, vol. 30, no 02 & 03, p. 141-155.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press, 417 p.
- , 1990. *The Consequences of Modernity*: Stanford University Press, 188 p.
- , 1991. *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity Press, 264 p.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis - An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press, 577 p.
- Gomery, John Howard (2006). *Rétablir l'imputabilité*. Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Ottawa.
- Goodnow, Frank J. 1900. *Politics and Administration : A study in Government*. London: The Macmillan Company, 294 p.
- Government of Ontario. 2009. *Toxics Use Reduction Act* S.O. 2009, c. 19. Energy and Environmental Affairs. En ligne: <http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_09t19_e.htm>. Consulté le 15 mars 2015.
- Gow, James Ian. 2008. «Between ideals and obedience: a practical basis for public service ethics». In *Essays in honour of Kenneth Kernaghan*, D. Siegel et K. Rasmussen. Toronto: University of Toronto Press, p.99-126.
- Gramaccia, Gino. 2001. *Les actes de langage dans les organisations*. Paris: L'Harmattan, 288 p.
- Green, Andrew. 2008. «Regulations and Rule-Making: The Dilemma of Delegation». In *Administrative Law in Context*, Eds. Colleen M. Flood et Lorne Sossin: Emond Montgomery Publications, p. 126-146.
- Greenwood, Ted. 1984. *Knowledge and Discretion in Government Regulation*: Praeger, 283 p.
- Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque (GTSMAGR). 2000. *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens - Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque*. Bureau du Conseil Privé. Ottawa: 31 p.
- Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. 1997. *Rapport*: 100 p. En ligne: <http://www.ccaf-fcvi.com/attachments/266_ModernizationComptrollership-FR.pdf>. Consulté le 7 mars 2015.

- Gunningham, Neil et Peter Grabosky. 1998. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press, 514 p.
- Hacking, Ian. 1990. *The Taming of Chance*: Cambridge University Press, 278 p.
- Hajer, Maarten. 2003. «Policy without polity? Policy analysis and the institutional void». *Policy Sciences*, vol. 36, p. 175-195.
- Hajer, Maarten A. 1995. «Discourse analysis». In *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy process*. Oxford: Clarendon Press, p. 42-72.
- Halpern, Charlotte et Patrick Le Galès. 2011. «Pas d'action publique autonome sans instruments propres - Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne». *Revue française de science politique*, vol. 61, p. 51-78.
- Hannigan, John. 1995. *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*. New York: Routledge, 208 p.
- Harmon, Michael. 1995. *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Okas: Sage, 221 p.
- Harrison, Kathryn et George Hoberg. 1994. *Risk, Science and Politics: Regulating Toxic Substances in Canada and the United States*: Carleton University Press, 256 p.
- Heclo, Hugues. 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press, 374 p.
- Hey, Christian, Klaus Jacob et Axel Volkery (2006). *Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy*, Environmental Policy Research Centre: 35 p.
- Hilgartner, S. 1992. «The social construction of risk objects: Or, how to pry open networks of risk». In *Organizations, Uncertainty and Risk*, Eds. J.F. Short et L. Clarke. Boulder: Westview Press, p. 39-53.
- Hobbes, Thomas. 1651 (1968). *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Hoffman, Andrew T. 1999. «Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry». *The Academy of Management Journal*, vol. 42, no 4, p. 351-371.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James et Tony Travers. 1999. *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters* : Oxford University Press, 282 p.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein et Robert Baldwin. 2001. *The Government of Risk*: Oxford

- University Press, 232 p.
- Hood, Christopher. 2013. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*: Princeton University Press, 240 p.
- Hood, Christopher et Guy Peters. 2004. «The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no 3, p. 267-282.
- Howlett, Michael. 2000. «Managing the « hollow state »: procedural policy instruments and modern governance». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 43, no 1, p. 412-431.
- , 2009. «Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada». *Canadian Public Administration*, vol. 52, no 2, p. 153-175.
- Huault, Isabelle, Dan Kärreman, Véronique Perret et André Spicer. 2014. «Putting Critical Performativity to Work - Call for papers». *Management*. En ligne : http://www.egosnet.org/jart/prj3/egos/data/uploads/_2014/CfPs%20-%20Journals/CfP_Management_Critical-Performativity_DL_2015-09-30.pdf. Consulté le 4 avril 2015.
- Huber, John D. et Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion?: The Institutions Foundations of Bureaucratic Autonomy*: Cambridge University Press, 304 p.
- Hutter, Bridget et Michael Power. 2005. *Organizational Encounters with Risk*. New York : Cambridge University Press, 284 p.
- Hutter, Bridget. 2005. *The Attractions of Risk-based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation*. Discussion Paper, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation: 17 p.
- Institut national de veille sanitaire (INVS) (Quenel P., E. Burgei, M. Ledrans, W. Dab, D. Bard, M. Legeas, P. Empereur Bissonnet, V. Nedellec, F. Dor, F. Balducci, M. Chiron, C. Boudet). 2000. *Guide pour l'analyse du volet sanitaire des études d'impact*. Paris: 49 p.
- Institut professionnel de la fonction publique du Canada (avec Environics). 2013. *Coup de froid - Bâillonner la science au service de l'intérêt publique / Un sondage*. Ottawa: 8 p.
- Jacob, Steve, Louis M. Imbeau et Jean-François. Bélanger. 2011. «La nouvelle gestion publique et l'accroissement des marges de manœuvre : un terreau propice au développement de l'éthique?». *Canadian Public Administration*, vol. 54, no 2, p. 189-215.
- Jasanoff, Sheila. 1986. *Risk Management and Political Culture : A Comparative Analysis of Science*: Russell Sage Foundation, 93 p.

- , 1990. *The Fifth Branch - Science Advisers as Policymakers*. Cambridge/London: Harvard University Press, 320 p.
- , 2003. «Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science». *Minerva*, vol. 41, p. 223-244.
- , 2012. *Science and Public Reason*. Coll. «The Earthscan Science in Society Series»: Routledge, 290 p.
- Jobert, Bruno. 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 328 p.
- Joly, Pierre-Benoît. 2005. «La sociologie de l'expertise scientifique : Les recherches françaises au milieu du gué». In *Risques, crises et incertitudes: pour une analyse critique*, Eds. O. Borraz, C. Gilbert et P-B. Joly. Paris: Publications de la MSH-Alpes, p. 117-174
- Jones, Charles. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth, 276 p.
- Jones, Laura et Stephen Graf. 2001. «Canada's Regulatory Burden How Many Regulations? At What Cost?». *Fraser Forum (Fraser Institute)*, Août, 32 p.
- Jordan, Andrew. 2001. «National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy». *Public Administration*, vol. 79, no 3, p. 643-663.
- Jørgensen, Marianne et Louise J. Phillips. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*: SAGE Publications, 229 p.
- Kane, John et Haig Patapan. 2006. «In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform». *Public Administration Review*, vol. Septembre/Octobre, p. 711-724.
- Kartalia, Jim. 2000. «Reputation at risk?». *Risk Management*, vol. 7, no 47, p. 51-56.
- Kasperson, Roger E., Ortwin Renn, Paul Slovic, Halina S. Brown, Jacque Emel, Robert Goble, Jeanne X. Kasperson et Samuel Ratick. 1988. «The social amplification of risk: a conceptual framework». *Risk Analysis*, vol. 8, no 2, p. 177-187.
- Kermisch, Céline. 2011. *Le concept de risque. De l'épistémologie à l'éthique*. Paris: Lavoisier, 96 p.
- Kettl, Donald F. 2009. «Administrative Accountability and the Rule of Law - The 2008 John Gaus Lecture». *Political Science and Politics*, vol. 42, no 1, p. 11-17.
- Kiss, Simon. 2013. «Legislation By Agenda-setting: Assessing The Media's Role In the Regulation of Bisphenol A In The US States». *Mass Communication And Society*, Vol. 16, no 5, p. 687-712.
- , 2014. «Where Did All The Baby Bottles Go? Risk Perception, Interest Groups, Media

- Coverage and Institutional Imperatives in Canada's Regulation of Bisphenol A». *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 47, no 4, p. 741-765.
- Klijn, Erik-Hans. 2008. «Complexity theory and public administration: What's new? ». *Public Management Review*, vol. 10, no 3, p. 299-317.
- Klinke, Andreas and Ortwin Renn. 2010. «Risk Governance: Contemporary and Future Challenges». In *Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges*, J. Eriksson, M. Gilek et C. Rudén: Springer, p. 9-27.
- Klinke, Andreas et Ortwin Renn. 2002. «A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategies». *Risk Analysis*, vol. 22, no 6, p. 1071-1094.
- Knight, Frank H. 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*: Boston MA: Hart, Schaffner and Marx; Houghton Mifflin, 394 p.
- Knudsen, Morten. 2005. «Displacing the paradox of decision making». In *Niklas Luhmann and organization studies* D. & K. H. Becker (Eds.) Seidl. Oslo: Copenhagen Business School Press, p. 107-126.
- Kochtcheeva, Lada V. 2009. «Administrative Discretion and Environmental Regulation: Agency Substantive Rules and Court Decisions in U.S. Air and Water Quality Policies». *Review of Policy Research*, vol. 26, no 3, p. 241-265.
- Krasner, Stephen D. 1982. « Structural Causes and regime consequences : regimes as intervening variables », *International Organization*, vol 36, no 2, p. 195-205.
- Laliberté, Jean. 2009. *Les fonctionnaires - Politique, bureaucratie et jeux de pouvoir*: Septentrion, 255 p.
- Lange, Donald, Peggy M. Lee et Ye Dai. 2011. «Organizational Reputation: A Review». *Journal of Management*, vol. 37, no 1, p. 153-184.
- Lascombes, Pierre et Louis Simard. 2011. «L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique*, vol. 61, p. 5-22.
- Lascombes, Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *L'action publique saisie par ses instruments*. Coll. «Académique». Paris: Presses de Sciences Po, 369 p.
- Lasswell, H.D. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press, 23 p.
- Latour, Bruno. 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge MA: Harvard University Press, 288 p.

- Lee, Marc et Bruce Campbell. 2006. *Putting Canadians At Risk - How the federal government's deregulation agenda threatens health and environmental standards*. Ottawa : Canadian Centre for Policy Alternatives, 11 p.
- Leiss, William. 2001. *In the Chamber of Risks - Understanding Risk Controversies*: McGill-Queen's University Press, 424 p.
- 2003. *Smart Regulation and Risk Management*. Préparé pour le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente/Bureau du Conseil privé, 23 p.
- Levi-Faur, David. 2005. «The Global Diffusion of Regulatory Capitalism». *The Annals of the American Academy*, vol. 598, p. 12-32.
- Levy, Jonathan. 2012. *Freaks of Fortune: The Emerging World of Capitalism and Risk in America* Harvard University Press, 432 p.
- Lewis, Sarah. 2011. *Sexe, genre et substances chimiques - Tenir compte des femmes dans le Plan de gestion des substances chimiques du Canada*. Toronto, Réseau pancanadien pour la santé des femmes et le milieu: 51 p.
- Leys, Wayne A.R. 1943. «Ethics and administrative discretion». *Public Administration Review*, vol. 3, p. 10-23.
- Lezaun, Javier. 2006. «Creating a New Object of Government - Making Genetically Modified Organisms Traceable». *Social Studies of Science*, vol. 36, no 4, p. 499-531.
- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of "Muddling Through"». *Public Administration Review*, vol. 19, no 2, p. 79-88.
- Lipietz, Alain. 1987. *Mirages and Miracles: Crisis in Global Fordism*: Verso Books, 200 p.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 275 p.
- Lodge, Martin et Kai Wegrich. 2012. *Managing Regulation - Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Coll. «The Public Management and Leadership Series»: Palgrave Macmillan, 288 p.
- Luhmann, Niklas. 1993. *Risk: A sociological theory*. New York: A. de Gruyter, 272 p.
- Lupton, Deborah. 1999. *Risk*. Coll. «Key Ideas»: Routledge, 192 p.
- Lynn, Laurence E. 1996. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 208 p.
- MacKendrick, Norah. 2010. «Media framing of body burdens: Precautionary consumption and

- the individualization of risk». *Sociological Inquiry*, vol. 80, no 1, p. 126-149.
- Maguire, Steve et Cynthia Hardy. 2013. «Organizing Processes and the Construction of Risk: A Discursive Approach». *Academy of Management Journal*, p. 231-255.
- Maingueneau, Dominique et Frédéric. Cossutta. 1995. «L'analyse des discours constituants». *Langages*, vol. 29, no 117, p. 112-125.
- Majone, Giandomenico 1994. «The rise of the regulatory state in Europe». *West European Politics*, vol. 17, no 3, p. 77-101.
- , 1997. «From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance». *Journal of Public Policy*, vol. 17, no 2, p. 139-167.
- Malenfant, Romaine. 2009. «Risk, Control and Gender: Reconciling Production and Reproduction in the Risk Society». *Organization Studies*, vol. 30, no 02 & 03, p. 205-226.
- Martin, Lawrence. 2010. *Harperland: The Politics of Control*: Viking, 320 p.
- Mashaw, J.L. 1985. «Prodelegation: Why administrators should make political decisions». *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 1, p. 81-100.
- Massachusetts, Government of (1989/2006). *Toxics Use Reduction Act (TURA)*. Energy and Environmental Affairs
- Massey, Rachel I. 2011. «Program assessment at the 20 year mark: experiences of Massachusetts companies and communities with the Toxics Use Reduction Act (TURA) program». *Journal of Cleaner Production*, vol. 19, p. 505-516.
- May, Peter J. 2007. «Regulatory Regimes and Accountability ». *Regulation & Governance*, vol 1, no 1, p. 8-26.
- McGarity, Thomas O. 1991. «The Internal Structure of EPA Rulemaking». *Law & Contemporary Problems*, vol. 54, no 57-111.
- , 2001. «Politics by Other Means: Law, Science and Policy in EPA's Implementation of the Food Quality Protection Act». *Administrative Law Review*, vol. 53, p. 103-222.
- , 2004. «Our Science is Sound Science and Their Science is Junk Science: Science-Based Strategies for Avoiding Accountability and Responsibility for Risk-Producing Products and Activities». *Kansas Law Review*, vol. 52, p. 897-937.
- McGarity, Thomas O. et Wendy E. Wagner. 2008. *Bending Science - How Special Interests Corrupt Public Health Research*: Harvard University Press, 400 p.

- McLachlin, Beverley (The Honourable Madame Justice). 1992. «Rules and Discretion in the Governance of Canada». *Sask. L. Rev*, vol. 56, p. 167-179.
- McNabb, David E. 2010. *Case Research in Public Management*: M.E. Sharpe, 352 p.
- Mercier, Jean. 2001. *L'administration publique - De l'École classique au Nouveau Management Public*. Québec: Presses de l'Université Laval, 518 p.
- Mergler, Donna. 2012. «Neurotoxic exposures and effects: Gender and sex matter! Hänninen Lecture 2011». *Neurotoxicology*, vol. 33, p. 644-651.
- Meyer, John W. et Brian Rowan. 1977. «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony». *American Journal of Sociology*, vol. 83, p. 340-363.
- Michaels, David. 2008. *Doubt is their Product - How Industry's Assault on Science Threatens Your Health*: Oxford University Press, 384 p.
- Miller, Kent D. 2009. «Organizational Risk after Modernism». *Organization Studies*, vol. 30, no 02 & 03, p. 157-180.
- Millstone, Erik. 2007. «Can Food Safety Policy-Making Be Both Scientifically and Democratically Legitimated? If So, How?». *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 20, p. 483-508.
- , 2009. «Science, risk and governance: Radical rhetorics and the realities of reform in food safety governance». *Research Policy*, vol. 38, p. 624-636.
- Millstone, Erik et Patrick Van Zwanenberg. 2001. «Politics of expert advice: lessons from the early history of the BSE saga». *Science and Public Policy*, vol. 28, no 2, p. 99-112.
- Millstone, Erik, Patrick van Zwanenberg, Les Levidow, Armin Spök, Hideyuki Hirakawa et Makiko Matsuo. 2008. *Risk-assessment policies: differences across jurisdictions*, Institute for Prospective Technological Studies/European Commission: 84 p
- Mitnick, Barry M. 1980. *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Mitnick, Barry M. et John F. Mahon. 2007. «The Concept of Reputational Bliss». *Journal of Business Ethics*, vol. 72, p. 323-333.
- Montpetit, Éric. 2003. «La démocratisation de la gestion des risques». *Lien social et Politiques*, vol. 50, Automne, p. 91-104.
- Morgan, Douglas F. 1987. «Varieties of Administrative Abuse - Some Reflections on Ethics and Discretion». *Administration & Society*, vol. 19, no 3, p. 267-284.

- Moss, Pamela et Isabel Dyck. 1999. «Body, Corporeal Space, and Legitimizing Chronic Illness: Women Diagnosed with M.E». *Antipode*, vol. 31, no 4, p. 372-397.
- MTN Consulting Associates. 2009. *BNST: Use and Disposition in Lubricants*. Préparé pour Environment Canada.
- Nakache, Delphine. 2003. *Pertinence pour le consommateur de l'application du principe de précaution en sécurité alimentaire au Canada*. Préparé pour le Bureau de la consommation, Industrie Canada: 91 p.
- National Research Council (NRC). 1983. *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. Commission on Life Sciences. Washington, D.C. En ligne: <<http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309033497>>. Consulté le 4 avril 2015.
- 2009. *Science and Decisions: Advancing Risk Assessment*, Committee on Improving Risk Analysis Approaches Used by the U.S. EPA: 424 p. En ligne: <<http://www.nap.edu/catalog/12209/science-and-decisions-advancing-risk-assessment>>. Consulté le 4 avril 2015.
- Nature. 2012. «Editorial - Frozen Out». *Nature*, vol. 483, no 6. En ligne: <<http://www.nature.com/nature/journal/v483/n7387/full/483006a.html>>. Consulté le 15 décembre 2014.
- Nicolini, Davide, Silvia Gherardi et Dvora Yanow. 2003. *Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach*: Routledge, 280 p.
- O'Malley, Pat. 1999. «Governmentality and the risk society». *Economy and Society*, vol. 28, no 1, p. 138-148.
- , 2004. *Risk and Uncertainty in Government*: Cavendish Press, 260 p.
- Oreskes, Naomi et Erik M. Conway. 2010. *Merchants of Doubt - How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*: Bloomsbury Press, 368 p.
- Organisation internationale de normalisation. 2009. *ISO Guide 73:2009 Management du risque - Vocabulaire*: 15 p. En ligne: <http://www.iso.org/iso/fr/catalogue_detail?csnumber=44651>. Consulté le 4 avril 2015.
- Organisation mondiale de la santé (OMS) (Prüss-Üstün, A. et C. Corvalán). 2006. *Preventing disease through healthy environments. Towards an estimate of the environmental burden of disease*: 106 p. En ligne: <http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf?ua=1>. Consulté le 4 avril 2015.
- Osborne, David et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit*

is Transforming the Public Sector Plume, 432 p.

- Paehlke, Robert et Douglas Torgerson. 2005. «Environmental Politics and the Administrative State». In *Managing Leviathan - Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd, Eds. Robert Paehlke et Douglas Torgerson: Broadview Press, p. 313-326.
- Page, Stephen. 2006. «The Web of Managerial Accountability : The Impact of Reinventing Government». *Administration & Society*, vol. 38, p. 166-197.
- Pearce, Frank et Steve Tombs. 1996. «Hegemony, risk and governance: 'social regulation' and the American chemical industry». *Economy and Society*, vol. 25, no 3, p. 428-454.
- Peltzman, Sam. 1976. «Towards a more general theory of regulation». *The Journal of Law and Economics*, vol. 19, no 2, p. 211-240.
- Pesendorfer, Dieter. 2006. «EU Environmental Policy under Pressure: Chemicals Policy Change between Antagonistic Goals». *Environmental Politics*, vol. 15, no 1, p. 95-114.
- Peters, Guy B. 1994. «Managing the hollow state». *International Journal of Public Administration*, vol. 17, no 3-4, p. 739-756.
- , 1998. «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination». *Public Administration*, vol. 76, p. 295-311.
- , 2001. *The Politics of Bureaucracy*, 5th: Routledge, 400 p.
- , 2010. «Bureaucracy and Democracy». *Public Organization Review*, vol. 10, no 3, p. 209-222.
- Phillips, Nelson, Thomas Lawrence et Cynthia Hardy. 2004. «Discourse and institutions». *Academy of Management Review*, vol. 29, p. 1-18.
- Polack, Robert A. 1995. «Regulating risks». *Journal of Economic Literature*, vol. 33, p. 179-191.
- Porter, Theodore. 1996. *Trust in Numbers: The Invention of Objectivity*. Princeton: Princeton University Press.
- Potter, Jonathan et Margaret Wetherell. 1987. *Discourse and Social Psychology*. London: Sage, 216 p.
- Power, Michael. 2007. *Organized uncertainty : Designing a world of risk management*. New York: Oxford University Press, 268 p.
- , 2009. «The risk management of nothing». *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, p. 849-855.

- , 2011. «The Audit Society and Audit Trails». In *Expert Group for the Study of Public Management, Ministry of Finance of Sweden* (Stockholm, February 21st), Stockholm. En ligne: <<http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Mike-Power-Stockholm-2011-edit.pdf>>. Consulté le 4 avril 2015.
- Power, Michael, Tobias Scheytt, Kim Soin et Kerstin Sahlin. 2009. «Reputational Risk as a Logic of Organizing in Late Modernity». *Organization Studies*, vol. 30, no 02 & 03, p. 301-324.
- Pratt, Anna et Lorne Sossin. 2009. «A Brief Introduction of the Puzzle of Discretion». *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 24, no 3, p. 301-312.
- Prentice, Jim. 2010. *Response to the Notice of Objection. American Chemistry Council* (Steven G. Hentges). Ottawa (Environnement Canada), 2 p.
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation - How Great Expectations in Washinton are Dashed in Oakland Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*: University of California Press, 304 p.
- Quigley, Kevin et Bryan Mills. 2014. *An Analysis of Transportation Security Risk Regulation Regimes: Canadian Airports, Seaports, Rail, Trucking and Bridges*, Dalhousie University. En ligne: <<http://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn80674187-eng.pdf>>. Consulté le 4 avril 2015.
- Rathberger, Brent. 2014. *Irresponsible Government - The Decline of Parliamentary Democracy in Canada*: Dundurn, 256 p.
- Robin, Marie-Monique. 2011. *Notre poison quotidien - La responsabilité de l'industrie chimique dans l'épidémie des maladies chroniques*. Paris: Stanké, 509 p.
- Roqueplo, Philippe. 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Coll. «Sciences en questions»: Editions Quae, 112 p.
- Rose, Nikolas. 1998. «Governing risky individuals: The role of psychiatry in new regimes of control». *Psychiatry, Psychology and Law*, vol. 5, no 2, p. 177-195.
- Rothstein, Henry, Michael Huber et George Gaskell. 2006. «A theory of risk colonization: the spiralling regulatory logics of societal and institutional risk». *Economy and Society*, vol. 35, no 1, p. 91-112.
- Rothstein, Henry. 2006. «The institutional origins of risk: A new agenda for risk research». *Health, Risk & Society*, vol. 8, no 3, p. 215-221.

- Rouillard, Christian et Dalie Giroux. 2005. «Public Administration and the Managerialist Fervor for Values and Ethics: Of Collective Confusion in Control Societies». *Administrative Theory and Praxis*, vol. 27, no 2, p. 330-357.
- Sahlin-Andersson, Kerstin et Lars Engwall. 2002. *The expansion of management knowledge: Carriers, flows and resources*. Stanford: Stanford University Press, 392 p.
- SAICM/UNEP/OMS (2006). *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques*, 136 p. En ligne: <http://www.unep.org/pdf/82_SAICM_publication_FR.pdf>. Consulté le 15 mars 2015.
- Savoie, Donald J. 2003. *Breaking the Bargain - Public Servants, Ministers, and Parliaments*: University of Toronto Press, 337 p.
- Scheytt, Tobias, Kim Soin, Kerstin Sahlin-Anderson et Michael Power. 2006. «Introduction: Organizations, risk and regulation». *Journal of Management Studies*, vol. 43, p. 1331-1337.
- Schoeneborn, Dennis. 2011. «Organization as Communication: A Luhmannian Perspective». *Management Communication Quarterly*, vol. 25, no 4, p. 663-689.
- Schön, Donald A. et Martin Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*: Basic Books, 272 p.
- Scott, Dayna Nadine. 2005. «The Mutual Constitution of Risk and Precaution: A Study of the Precautionary Principle in Action». Toronto, York University, 311 p.
- . 2007. «Risk as a Technique of Governance in an Era of Biotechnological Innovation: Implications for Democratic Citizenship and Strategies of Resistance». In *Risk and Trust - Including or Excluding Citizens?* : Fernwood Publishing/ Law Commission of Canada.
- . 2008. «Confronting Chronic Pollution: A Socio-Legal Analysis of Risk and Precaution». *Osgood Hall Law Journal*, vol. 46, p. 293-343.
- . 2009a. «Testing Toxicity: Proof and Precaution in Canada's Chemicals Management Plan». *RECIEL*, vol. 18, no 1, p. 59-76.
- Scott, Dayna Nadine et Sarah Lewis. 2015. «Sex and Gender in Canada's Chemicals Management Plan». In *Our Chemical Selves - Gender, Toxics, and Environmental Health*, Ed. D. N. Scott: UBC Press, p. 78-105.
- Scott, Susan V. et Geoff Walsham. 2005. «Reconceptualizing and Managing Reputation Risk in the Knowledge Economy: Toward Reputable Action». *Organization Science*, vol. 16, no 3, p. 308-322.
- Searle, John. 1979. *Expression and meaning: Studies in the theory of speech acts*. Cambridge:

Cambridge University, 204 p.

Shabecoff, Philip et Alice Shabecoff. 2010. *Poisoned for profit – How Toxins are Making Our Children Chronically Ill*. White River Junction: Chelsea Green, 360 p.

Shapiro, Martin. 1983. «Administrative Discretion: The Next Stage». *Yale Law Journal*, vol. 92, p. 1487-1522.

Shrader-Fréchette, Kristin. 1991. *Risk and Rationality: Philosophical Foundations for Populist Reforms*: University of California Press, 272 p.

Simon, Herbert. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan, 384 p.

Slovic, Paul. 1987. «Perception of risk». *Science Technology Human Values*, vol. 236, p. 260-285.

Smallman, Clive. 2006. «In search of relevance: conventional or critical management inquiry?». *Management Decision*, vol. 44, no 6, p. 771-782.

Smith, Martin J. 2004. «Mad cows and mad-money: problems of risk in the making and understanding of policy». *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 6, no 3, p. 312-332.

Smith, Rick et Bruce Lourie. 2010. *Slow Death by Rubber Duck - How the Toxic Chemistry of Everyday Life Affects Our Health*: Knopf Canada, 352 p.

Society for Risk Analysis (SRA). 2003. «Risk analysis glossary». En ligne: <http://www.sra.org/sites/default/files/docs/SRA_Glossary.pdf>. Consulté le 7 janvier 2015.

Sorensen, Eva. 2002. «Democratic Theory and Network Governance». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 24, no 4, p. 693-720.

Sossin, Lorne. 1993. «The politics of discretion: Toward a critical theory of public administration». *Canadian Public Administration*, vol. 36, no 3, p. 364-391.

-----, 2002. «Discretion unbound: Reconciling the Charter and soft law». *Canadian Public Administration*, vol. 45, no 4, p. 465-489.

-----, 2005a. «Speaking Truth to Power? The Search for Bureaucratic Independence in Canada». *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, p. 1-59.

-----, 2005b. «From Neutrality to Compassion: The Place of Civil Service Values and Legal Norms in the Exercise of Administrative Discretion». *The University of Toronto Law Journal*, vol. 55 (Special Issue: Administrative Law Today: Culture, Ideas, Institutions,

- Processes, Values), no 3, p. 427-447.
- Spell, Chester S. 1999. «Where do management fashions come from, and how long do they stay?». *Journal of Management History*, vol. 5, no 6, p. 334-348.
- Steinberg, Samuel, Elizabeth Moore et Nathalie Burlone. 2000. *Gestion des questions horizontales - Bibliographie annotée*. Document de travail rédigé pour la Table ronde de recherche-action du Centre canadien de gestion sur la gestion horizontale. Ottawa: 31 p.
- Stigler, George J. 1971. «The Theory of Economic Regulation». *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no 1, p. 3-21.
- Stout, Margaret. 2013. *Logics of legitimacy – Three traditions of public administration praxis*. Coll. «Public administration and public policy »: CRC Press – Taylor & Francis Group, 325 p.
- Susskind, Lawrence E. et Joshua Secunda. 1998/1999. «The risks and the advantages of agency discretion: Evidence from EPA's Project XL». *UCLA Journal of Environmental Law Policy*, vol. 17, no 1, p. 67-116.
- Taggart, Michael. 2005. «From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century». *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, no 3, p. 575-627.
- Tardi, Gregory. 2010. *Legality, Discretion and Power in Democratic Governing: A Comprehensive Theory of Political Law*. Thèse de doctorat, Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, 574 p.
- Taylor, James R. et Elizabeth J. Van Every. 2000. *The emergent organization. Communication as its site and surface*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 368 p.
- Torgerson, Douglas. 2005. «The Ambivalence of Discourse: Beyond the Administrative Mind?». In *Managing Leviathan - Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd, Eds. Robert Paehlke et Douglas Torgerson: Broadview Press, p. 97-122.
- Torgerson, Douglas et Robert Paelke. 2005. «Environmental Administration: Revising the Agenda of Inquiry and Practice». In *Managing Leviathan - Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd, Eds. Robert Paehlke et Douglas Torgerson : Broadview Press, p. 3-10.
- Trudeau, Hélène, Kateri Beaulne-Bélisle et Thérèse Leroux. 2010. «Retour vers le passé: Le principe de précaution et la régulation des substances toxiques au Canada». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, no 1, p. 1-53.
- US Environmental Protection Agency. 1990. *Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*. The Report of the Science Advisory Board: Relative Risk

- Reduction Strategies Committee to W.K. Reilly, Administrator, United States Environmental Protection Agency: 34 p.
- Van den Bosch, Jeroen. 2013. « Political Regime Theory : Identifying and Defining Three Archetypes », *The Copernicus Journal of Political Studies*, vol 4, no 2, p. 78-96.
- Van Dijk, Teun A. 1993. *Discourse and Elite Racism*. London: Routledge, 336 p.
- Van Wart, Montgomery. 2003. «Public-Sector Leadership Theory: An Assessment». *Public Administration Review*, vol. 63, no 2, p. 214-228.
- Van Zwanenberg, Patrick et Erik Millstone. 2000. «Beyond Skeptical Relativism: Evaluating the Social Constructions of Expert Risk Assessments». *Science Technology Human Values*, vol. 25, p. 259-282.
- Varone, Frédéric et Steve Jacob. 2004. «Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion publique : un état des lieux comparatif». *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, no 2, p. 271-292.
- Vaughan, Diane. 1996. *The Challenger launch decision*. Chicago: Chicago University Press, 592 p.
- Ventriss, Curtis. 2002. «The Rise of Entrepreneurial State Governments». *Journal of Administrative Theory and Praxis*, vol. 24, p. 81-102.
- Vom Saal, Freferic S., Benson T. Akingbemi, Scott M. Belcher, Linda S. Birnbaum, D. Andrew Crain, Marcus Eriksen, Francesca Farabollini, Louis J. Guillette, Russ Hauser, Jerrold J. Heindel, Shuk-Mei Ho, Patricia A. Hunt, Taisen Iguchi, Susan Jobling, Jun Kanno, Ruth A. Keri, Karen E. Knudsen, Hans Laufer, Gerald A. LeBlanc, Michele Marcus, John A. McLachlan, John Peterson Myers, Angel Nadal, Retha R. Newbold, Nicolas Olea, Gail S. Prins, Catherine A. Richter, Beverly S. Rubin, Carlos Sonnenschein, Ana M. Soto, Chris E. Talsness, John G. Vandenberg, Laura N. Vandenberg, Debby R. Walser-Kuntz, Cheryl S. Watson, Wade V. Welshons, Yelena Wetherill et R. Thomas Zoeller. 2007. «Chapel Hill Bisphenol A Expert Panel Consensus Statement: Integration of Mechanisms, Effects in Animals and Potential to Impact Human Health at Current Levels of Exposure». *Reproductive Toxicology*, vol. 24, no 2, p. 131-138.
- Wagner, Wendy E. 1995. «The Science Charade in Toxic Risk Regulation». *Columbia Law Review*, vol. 95, no 7, p. 1613-1720.
- , 2003. «The "Bad Science" Fiction: Reclaiming the Debate over the Role of Science in Public Health and Environmental Regulation». *Law and Contemporary Problems*, vol. 66, no 4, p. 63-133.
- Weber, Max. 1921 (1995). *Économie et société*. Coll. «Agora». Paris: Éditions Plon p.

- , 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford p.
- Wells, Paul. 2013. *The Longer I'm Prime Minister: Stephen Harper and Canada, 2006-*: Random House, 448 p.
- West Coast Environmental Law (C. Rolfe et K. Campbell) (2004). *West Coast Environmental Law's Comments on Smart Regulation for Canada*: 15 p.
- Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 356p.
- Willis, John. 1933. «The Delegation of Legislative and Judicial Power of Administrative Bodies». *Iowa L. Rev.*, vol. 18, p. 150.
- Wilson, James Q. 1980. *The Politics of regulation*: Basic Books, 468 p.
- Wilson, Michael P. et Megan R. Schwarzman. 2009. «Toward a New U.S. Chemicals Policy: Rebuilding the Foundation to Advance New Science, Green Chemistry, and Environmental Health». *Environmental Health Perspectives*, vol. 117, no 8, p. 1202-1209.
- Wilson, Woodrow. 1887. «The Study of Administration». *Political Science Quarterly*, vol. July, p. 11-24.
- Winfield, Mark. 2007. «Governance and the Environment in Canada: From Regulatory Renaissance to "Smart Regulation"». *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 17, no 2, p. 69-83.
- Winickoff, David. 2012. «Preface». In *Science and Public Reason*, Ed. Sheila Jasanoff: Routledge, p. ix-xii.
- Wodak, Ruth et Michael Meyer. 2009. «Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory and Methodology». In *Methods for Critical Discourse Analysis*, 2nd., Eds. R. Wodak et M. Meyer : SAGE, p. 1-33.
- Yanow, Dvora. 1992. «Silences in public policy discourse: Policy and organizational myths». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 2, p. 399-423.
- , 2006. «Neither Rigorous Nor Objective? Interrogating Criteria for Knowledge Claims in Interpretive Science». In *Interpretation and Method – Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*, D. Yanow et P. Schwartz-Shea. London: M.E. Sharpe, p. 67-89.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. Coll. «Social Science»: SAGE, 219 p.

Annexes

Annexe I. Formulaire de consentement – Entretiens de recherche

I.I. Version française

Titre du projet: Balises politico-administratives et espaces d'innovation dans la prévention de la pollution au sein de l'administration publique fédérale canadienne : Le cas de la sélection d'instruments de gestion du risque dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques (PGPC) (2006-2011).

Coordonnées de la chercheure: Geneviève Nadeau, Doctorante en administration publique, École d'études politiques, Université d'Ottawa.

Superviseur de recherche: Christian Rouillard, École d'études politiques, Université d'Ottawa.

Invitation à participer: Je, _____, suis invité(e) à participer à la recherche susmentionnée, conduite par G.Nadeau. Cette recherche est financée par des bourses d'études du Fonds de recherche sur la Société et la Culture (FRSC), le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et la Fondation Desjardins (programme « Environnement et Sociétés »). Le Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche de l'Université d'Ottawa a approuvé dans le détail les objectifs et méthodes de cette recherche. Les chercheurs n'ont pas demandé d'autorisation ou de validation auprès de (nom de l'organisation, p.ex. Environnement Canada), et l'obtention des informations et autorisations pertinentes relatives à la participation à cette recherche est laissée à l'entière discrétion des participants.

But de l'étude: Le but de l'étude est de comprendre quels sont les balises, sur le plan des processus et des dynamiques organisationnelles, qui influencent significativement la décision publique sur le choix de mesures de gestion du risque dans le cadre du PGPC, dans quels cadres opérationnels (sur le plan des discours et des pratiques) s'inscrivent-elles, et avec quelles conséquences potentielles pour la mise en œuvre d'une gestion écologiquement rationnelle des substances toxiques appuyée sur la prévention de la pollution.

Participation: Ma participation consistera essentiellement à répondre à des questions ouvertes sur le processus décisionnel relatif à la gestion des substances chimiques dans le cadre du PGPC, durant un entretien de recherche d'environ une heure, prévu le _____ et qui prendra place à _____. Cet entretien serait enregistré en format audio afin d'en faciliter l'analyse ultérieure.

Risques: Je comprends que ma participation à cette étude impliquera que je fournisse de l'information liée à mes activités professionnelles. J'ai reçu l'assurance que tous les efforts

possibles seront déployés pour minimiser tout inconfort lié à cette participation. Je suis également informé que je peux refuser de répondre à toute question, et/ou me retirer de l'entretien à tout moment.

Contribution: Ma participation à cette recherche aura pour effet de 1) contribuer à la production de données originales et essentielles pour une compréhension plus éclairée du processus décisionnel relatif à la gestion du risque dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques ; de 2) contribuer au processus de formation doctorale d'une chercheuse de la relève en administration publique; et 3) sur le plan personnel, d'avoir une expérience d'entretien de recherche ainsi que la possibilité d'un échange réflexif sur les processus, enjeux et défis à l'œuvre au sein de l'administration publique fédérale canadienne en matière de gestion du risque.

Confidentialité et anonymat: J'ai l'assurance de la chercheuse que l'information que je partagerai avec elle restera strictement confidentielle. Je m'attends à ce que le contenu ne soit utilisé que par Geneviève Nadeau dans le contexte de son travail doctoral. Les transcriptions et codages effectués par G.Nadeau seront identifiés sous un pseudonyme. Concernant la protection de mon anonymat dans le cadre de sa dissertation et publications connexes au sein de revues avec arbitrage par les pairs, (choisir la case qui s'applique)

- ☐ J'autorise G. Nadeau à nommer l'organisation à laquelle j'appartiens (p.ex. Environnement Canada) et le type de fonction professionnelle que j'y exerce (p.ex. gestionnaire de risque, délégué aux affaires réglementaires, etc.), tout en me désignant par un pseudonyme;
- ☐ J'autorise G. Nadeau à désigner le type d'organisation auquel j'appartiens (p.ex. ministère fédéral, organisation environnementale, etc.) et le type de fonction professionnelle que j'exerce (p.ex. gestionnaire de risque, délégué aux affaires réglementaires, etc.), tout en me désignant par un pseudonyme;
- ☐ J'autorise G.Nadeau à ne désigner que le type d'organisation auquel j'exerce mes fonctions (p.ex. ministère fédéral, organisation environnementale, etc.), sans toutefois divulguer le type de fonction exercé afin de préserver mon anonymat;
- ☐ Autre : _____

Conservation des données: G. Nadeau et son superviseur, le Pr. C. Rouillard, seront les seules personnes à avoir accès aux données pour toute la période de conservation des matériaux, qui est de cinq (5) ans. Les données collectées (enregistrement de l'entretien) seront conservées sous clé par G.Nadeau dans un bureau privé à l'Université d'Ottawa. Les notes en format électronique (document word) seront également conservées en ce lieu, sur un disque dur externe protégé par mot de passe. Une copie des données sera également conservée sous clé dans le bureau du Pr. Christian Rouillard, sur le campus de l'Université d'Ottawa, pour la pleine durée de la période de rétention des données.

Participation volontaire: Ma participation à la recherche est volontaire et je suis libre de me retirer en tout temps, et/ou de refuser de répondre à certaines questions, sans subir de conséquences négatives. Si je choisis de me retirer de l'étude, les données recueillies jusqu'à ce moment seront détruites, à moins que je décide volontairement et en toute liberté d'en autoriser la conservation et l'utilisation.

Acceptation: Je, _____ accepte de participer à cette recherche menée par Geneviève Nadeau, de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, laquelle est supervisée par Christian Rouillard.

Pour tout renseignement additionnel concernant cette étude, je peux communiquer avec la chercheure ou son superviseur.

Pour tout renseignement sur les aspects éthiques de cette recherche, je peux m'adresser au Responsable de l'éthique en recherche, Université d'Ottawa, Pavillon Tabaret, 550, rue Cumberland, pièce 154, (613) 562-5387 ou ethics@uottawa.ca.

Il y a deux copies du formulaire de consentement, dont une copie que je peux garder.

Signature du participant: (Signature)

Date: (Date)

Signature du chercheur: (Signature)

Date: (Date)

I.II. Version anglaise

Title of the study: Politico-administrative frameworks and spaces of innovation for pollution prevention within the Canadian federal public administration : The case of the selection of policy instruments for risk management in the Chemical Management Plan (CMP) (2006-2011).

Details of the researcher: Geneviève Nadeau, Doctoral Student in Public Administration, School of Political Studies, University of Ottawa.

Supervisor: Christian Rouillard, School of Political Studies, University of Ottawa.

Invitation to Participate: I, _____, am invited to participate in the abovementioned research study conducted by G. Nadeau and her supervisor, C. Rouillard. This research is funded by scholarships from the Fonds de recherche sur la Société et la Culture (FRSC), the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) and the Fondation Desjardins (“Environment et Sociétés” program). The Office of Research Ethics and Integrity of the University of Ottawa approved in the detail the objectives and methods of this research. The researchers did not request any authorization or validation to the organization (e.g. Environment Canada), and therefore whole discretion is left to the participant as to the request of the appropriate informations and authorizations related to his/her participation in this research.

Purpose of the Study: The purpose of the study is to understand what are the main organizational process and dynamics that influence significantly the public decision on the choice of risk management instruments in the CMP, in which operative framework do they take place, and with what potential consequences for the implementation of an environmentally sound management of toxic chemicals based on pollution prevention?

Participation: My participation will consist essentially of answering open-ended questions related to the decision-making process on risk management within the CMP, during an interview of about one hour, that has been scheduled for _____ and will take place at _____. This interview would be voice recorded to facilitate data analysis.

Risks: My participation in this study will entail that I volunteer work-related information. I have received assurance from the researcher that every effort will be made to minimize any uneasiness regarding my participation. I am informed that I can refuse to answer any questions, and to withdraw from the interview at any moment.

Contributions: My participation in this study will allow me to 1) contribute to the production of original and essential data for a clearer understanding of the decision-making process in the Chemical Management Plan; to 2) contribute to the doctoral training process of an

emerging researcher in public administration; and, on a personal ground, to 3) have a first-hand experience of research interview as well as the possibility of a reflexive, open sharing on the processes, issues and challenges within Canadian public administration.

Confidentiality and anonymity: I have received assurance from the researcher that the information I will share will remain strictly confidential. I understand that it will be used only by Geneviève Nadeau in the context of her doctoral work. Interviews transcripts and codings made by G. Nadeau will be identified under a pseudonym). As for the protections of my anonymity in her doctoral dissertation and in related publications in peer-reviewed journals, (please choose the option that apply)

- ☐ I authorize G. Nadeau to name the organization to which I belong (e.g. Environment Canada) as well as the type of function that I perform (e.g. risk manager), while designating me by a pseudonym exclusively;
- ☐ I authorize G. Nadeau to designate only the type of organization to which I belong (e.g. federal department) as well as the type of function that I perform (e.g. risk manager), while designating me by a pseudonym exclusively;
- ☐ I authorize G. Nadeau to divulgate only the type of organization to which I belong (e.g. federal department), and not the type of professional functions I perform. while designating me by a pseudonym exclusively;
- ☐ Other : _____

Conservation of data: G. Nadeau and her supervisor, Pr. C. Rouillard, will be the only persons to have access to collected data for the five (5) years period of data conservation. The data collected (e.g. recordings of the interview) will be kept in G.Nadeau's private office at University of Ottawa, in a locked file. Geneviève Nadeau will be the only person to have secure access to it. Notes in electronic format (e.g. word document) will be kept on a password-protected external hard disk, also kept in this location. Data will be conserved for five (5) years. A copy of data will also be kept in the private office of Pr. Christian Rouillard, on the campus of the University of Ottawa, for the full period of data conservation.

Voluntary Participation: I am under no obligation to participate and if I choose to participate, I can withdraw from the interview and/or from the study at any time and/or refuse to answer any questions, without suffering any negative consequences. If I choose to withdraw, all data gathered until the time of withdrawal will be deleted, unless agreed otherwise.

Acceptance: I, _____, agree to participate in the above research study conducted by Geneviève Nadeau of the School of Political Studies of the University of Ottawa, which research is under the supervision of Christian Rouillard.

If I have any questions about the study, I may contact the researcher or her supervisor.

If I have any questions regarding the ethical conduct of this study, I may contact the Protocol Officer for Ethics in Research, University of Ottawa, Tabaret Hall, 550 Cumberland Street, Room 154, Ottawa, ON K1N 6N5; Tel.: (613) 562-5387; Email: ethics@uottawa.ca. There are two copies of the consent form, one of which is mine to keep.

Participant's signature:

Date:

Researcher's signature:

Date:

Annexe II – Certificat d’approbation éthique

Numéro de dossier: 08-12-06

Date (mm/jj/aaaa): 10/05/2012



Université d’Ottawa
Bureau d’éthique et d’intégrité de la recherche

University of Ottawa
Office of Research Ethics and Integrity

Certificat d’approbation déontologique

CÉR Sciences sociales et humanités

Chercheur principal / Superviseur / Co-chercheur(s) / Étudiant(s)

<u>Prénom</u>	<u>Nom de famille</u>	<u>Affiliation</u>	<u>Rôle</u>
Christian	Rouillard	Sciences sociales / Science politiques	Superviseur
Geneviève	Nadeau	Sciences sociales / Science politiques	Étudiant-chercheur

Numéro du dossier: 08-12-06

Type du projet: Thèse de doctorat

Titre: Balises politico-administratives et espaces d'innovation dans la prévention de la pollution au sein de l'administration publique fédérale canadienne: Le cas de la sélection d'instruments de gestion du risque dans le cadre du PGPC (2006-2001).

Date d'approbation (mm/jj/aaaa)	Date d’expiration (mm/jj/aaaa)	Approbation
10/05/2012	10/04/2013	Ia

(Ia: Approbation complète, Ib: Autorisation préliminaire de libération de fonds de recherche)

Conditions Spéciales / Commentaires:

N/A

1

550, rue Cumberland, pièce 154
Ottawa (Ontario) K1N 6N5 Canada
613-562-5387 • Téléc./Fax 613-562-5338
<http://www.research.uottawa.ca/ethics/index.html>
<http://www.recherche.uottawa.ca/deontologie/index.html>