

Congrès AFSP 2009

Section thématique 20

Transferts institutionnels et convergences étatiques : vers une sociologie post-institutionnaliste de l'Etat ?

Session 1

Thomas Alam (CERAPS-CNRS, UL2 ; Epode European Network)

thomas.alam@gmail.com

Des variables aux acteurs : Emboîtement des ordres institutionnels et circulation transnationale d'une vulgate de la bonne gestion des risques

« Mutation ? Révolution ? Il y en a tant eu ici et là, qui n'apparaissent plus, rétrospectivement, dans l'histoire de la culture et de la technique que comme figures transitoires d'une évolution dont les contemporains se faisaient une idée dont la naïveté et l'émerveillement nous font aujourd'hui sourire. Le désir d'assister en direct à un chambardement qui marquera l'avenir, pour le meilleur ou le pire, est de toutes les époques. Description oui ; prophétie non. Les diagnostics planétaires sur la fin des idéologies ne se sont pas plus vérifiés que ceux qui annonçaient la fin de l'histoire. Le sociologue devrait laisser à la transe futurologique les scénarios de science-fiction. 'Mutation' comme 'Révolution' sont de ces mots pondéreux qui retombent avec régularité sur les pieds des sociologues imprudents, comme des 'pierres trop lourdes' ainsi que le disait Mao à propos d'autres présomptueux, lequel – soit dit en passant – ne croyait pas si bien dire à propos de sa propre 'révolution culturelle' » (Passeron, 2006 : 299).

« Ce n'est pas assez de dire que l'histoire du champ est l'histoire de la lutte pour le monopole de l'imposition des catégories de perception et d'appréciation légitimes ; c'est la lutte même qui fait l'histoire du champ ; c'est par la lutte même qu'il se temporalise » (Bourdieu, 1998 : 261).

Ma contribution s'inscrit dans la continuité d'une thèse soutenue en novembre 2007 sur la remise en ordre du secteur d'action publique de la sécurité sanitaire des aliments en France et en Grande-Bretagne consécutive à la crise de la vache folle de 1996. Une des intrigues de la thèse visait notamment à rendre compte du fait que ce qui n'était, en 1996, qu'une « épidémie fantôme » en France¹ (Peretti-Watel, 2002) avait malgré tout été le prétexte à une réforme institutionnelle en apparence aussi profonde que celle opérée à Londres. De plus, ces réformes nationales semblent partager un « air de famille », qu'on peut rattacher pour aller vite à la bonne gestion des risques (Noiville, 2003). Mais, sauf à reproduire un fonctionnalisme spontané et naïf, associant une solution identique à un même « problème », il était légitime de prêter attention aux processus sociaux qui sous-tendaient la promotion de ces « solutions ».

Pour répondre à cette intrigue, j'ai donc essayé de construire un cadre d'analyse capable de rendre compte de la dimension transnationale des changements *domestiques*. Pour le dire autrement, *si les remises en ordre des secteurs français et britannique renvoient, pour partie, à des enjeux sectoriels nationaux, elles s'inscrivent, au-delà, dans un contexte de « mise en crise » et de reconfiguration des secteurs analogues dans l'ensemble de l'Europe*. Dans cet espace européen marqué par la succession de crises sanitaires des aliments, les réformes organisationnelles qui suivent la crise de l'ESB de 1996 se structurent parallèlement autour des mêmes mots d'ordre de division entre gestion et évaluation des risques, de transparence, d'ouverture, d'excellence et d'indépendance de l'expertise, de délégation de l'expertise à des agences, d'approche « intégrée » de la sécurité sanitaire des aliments, de promotion de l'auto-régulation, etc.

Bien entendu, le fait que des réformateurs nationaux puisent dans un stock de références en partie étrangères (d'un point de vue géographique et sectoriel) pour résoudre des problèmes n'a rien de

¹ 25 cas d'ESB en France contre 166 576 à la fin décembre 1995 selon l'Office International des Epizooties.

novateur. Cela étant dit, l'analyse des « *policy transfers* » (Dolowitz & Marsh, 2001) pêche sans doute par un excès de réification des biens transférés et de leur indépendance. Sans nier les profits symboliques associés à l'importation *revendiquée* ou *présumée* de « références » étrangères, ces transferts ne s'apparentent jamais complètement à des « copier-coller » ou à des « greffes ». D'une part, les structures d'« origine » sont le produit d'une histoire spécifique qui ne voyage pas avec les objets transférés ce qui contribue à les « dénaturer ». D'autre part, il faut bien reconnaître que « l'importation » est le plus souvent plurielle, puisant dans différents stocks de références, quand elle n'est pas « surjouée », ce qui doit faire porter l'analyse sur les stratégies interdépendantes et concurrentes des acteurs de la réforme nationale. En d'autres termes, on pourrait assimiler ces derniers à des musiciens de jazz qui, confrontés à un standard international, improvisent en mobilisant des « plans » et autres répertoires connus. Tout en suivant des grilles d'accords préétablies, ils combinent en effet de façon plus ou moins originale et singulière des « inventions² » personnelles et des figures adaptées ou inspirées d'autres morceaux et musiques. Mais ces improvisations sont contraintes à la fois par les partitions qui en sont au prétexte et par le jeu des autres musiciens, jeu en regard duquel elles prennent sens et perspective³. Pour heuristique qu'elle soit, l'analogie musicale a ceci de limité qu'elle ne concerne qu'un très petit nombre d'acteurs. Mais elle permet de souligner à peu de frais la dimension collective et interactive de la fabrique des réformes, qui demeure dépendante des configurations nationales et suppose des musiciens qu'ils restent constamment attentifs (« à l'écoute ») aux improvisations des autres. Enfin, elle nous permet d'insister davantage sur la « plasticité » des biens symboliques qui circulent internationalement qui, selon moi, s'apparente plus à une « vulgate » qu'à une doctrine cohérente.

A ce stade, il importe de préciser que je ne me suis qu'indirectement intéressé aux *policy transfers*, puisque ce sont surtout les réformes nationales qui m'intéressaient. Aussi, si l'on ne peut ignorer la dimension transnationale des changements « domestiques », on doit prendre garde à ne pas postuler une autonomie excessive des « niveaux », et, surtout, à ne pas se laisser aspirer vers la recherche d'« effets » induits par ce qui se trament « à l'international ». En l'espèce, on n'est pas très loin de penser qu'entamer une recherche sur les transferts de politiques publiques mènent à une impasse, ou pour le dire de manière plus optimiste, que la manière la plus sûre d'étudier les transferts internationaux, c'est de les étudier localement (et donc indirectement). C'est la raison pour laquelle, je propose de revenir brièvement sur la manière dont j'ai construit mon objet de recherche dans le cadre de ma thèse, car cela explique aussi comment j'ai pu aborder l'import-export de recettes de bon gouvernement des risques.

1. Partis-pris méthodologique : une comparaison « transnationale » des secteurs français et britanniques de la sécurité sanitaire des aliments

Si la méthode comparative est « la seule qui convienne en sociologie » (Durkheim, 1988 : 217), c'est parce qu'elle est la seule à permettre de « connaître » et de « se connaître », de « comprendre » ou d'« interpréter », et enfin de « relativiser » et de se « libérer », notamment des « pesanteurs de l'ethnocentrisme (...) mais également de celles, plus insidieuses, de l'universel et de l'uniforme » (Badie, Hermet, 2001 : 2-3). En m'inscrivant dans cette démarche analytique, je me suis efforcé de pratiquer ce que Jean-Claude Passeron (2006 : 282) qualifie de « godille comparative », en multipliant les points de comparaison, diachronique et synchronique, sans pour autant surévaluer l'indépendance des cas étudiés, tout en pratiquant des « jeux d'échelle », en faisant varier la focale du national au supranational et du national au local. En m'inspirant de divers « 'bricolages' méthodologiques » (Dupré *et al.*, 2003 : 9), j'ai développé une stratégie comparative centrée sur « les cas » plutôt que sur les « variables » (1.1), prenant la forme d'une comparaison de processus (1.2) et d'une « comparaison transnationale » (1.3).

² En la matière, et sans tenir compte de ce qu'elle doit à l'introduction de nouvelles techniques, « l'invention » est presque toujours une combinaison, un dévoiement ou un (ré-)arrangement d'éléments harmoniques, mélodiques et rythmiques préexistants.

³ Ce qui peut parfois les amener à s'abstenir de jouer, pour de raisons qui ne leur sont pas toujours propres. On pense ici à la célèbre association entre Miles Davis et Thelonious Monk : lorsqu'ils jouaient ensemble vers le milieu des années 1950, le premier demandait ainsi au second, au jeu particulièrement atypique, de s'abstenir de jouer pendant ses chorus car cela le désarçonnait. (cf. l'album *Bag's groove*, 1954). Je remercie Nicolas Bué de m'avoir apporté son expertise sur ce point.

1.1 Une comparaison contextualisée et centrée sur les cas

Longtemps présumées plus aptes à la généralisation que le genre monographique, en raison de leur analogie avec le protocole expérimental cherchant à identifier des variables actives dans différents contextes, les approches comparées pâtissent aujourd'hui singulièrement des vertus positivistes dont on les auréolait lors de leur âge d'or des années 1950-1970 (Peters, 1998 : 44-46). Parmi ces dernières, ce sont sans doute les approches comparées statiques – dont le but ultime est d'éliminer les noms propres des pays et de penser prioritairement en termes de concepts et de variables (Przeworski & Teune, 1970 : 30) – qui me semblent les plus problématiques. Ces « comparaisons jivaros » (Hassenteufel, 2000 : 107) incarnent en effet cette prétention scientifique à vouloir outrepasser la nécessaire « indexation empirique » des résultats, à « épuis[er] les contextes par une analyse finie de variables », et à raisonner « toutes choses égales par ailleurs » (Passeron, 2006 : 81-82).

Aussi, j'ai donc fait le choix d'une démarche plus qualitative (Ragin, 1987), opérant par confrontation de monographies et s'attachant à produire des « descriptions denses » (Geertz, 2003). En ce sens, le choix d'effectuer une comparaison de monographies devait me permettre de compenser la dérive localiste souvent constatée dans les études monographiques (Sawicki, 2000 ; 2001). Il me semblait qu'une comparaison limitée à deux cas permettait de formuler et de tester des hypothèses tout en rendant possible une étude empirique approfondie de chaque cas sur la base de matériaux variés. Formé à adopter une stratégie inductive pragmatique, et n'étant pas doué du don d'ubiquité, limiter l'analyse à deux cas nationaux m'apparaissait surtout comme le seul moyen de réaliser une comparaison internationale qui soit autre chose qu'un « tourisme intelligent » (Smith, 2000).

1.2 Des monographies comparées de deux cas nationaux : sociologie du processus de structuration de deux secteurs d'action publique

Sans que cela n'épuise les motifs concrets de mon choix de recherche, la sélection des cas britanniques et français découlait directement de mon objet d'étude. D'une part, un ensemble d'éléments structuraux permettait de garantir que, en sélectionnant ces deux terrains, l'analyse se situait dans ce que les comparatistes anglo-saxons ont labellisé comme une comparaison de « *most similar system design*⁴ ». D'autre part, ces cas s'imposaient surtout par l'histoire que l'on voulait mettre au jour, autour de la *responsabilité* de l'événement de la crise de la vache folle de 1996 dans la dynamique de changement sectoriel.

A cet égard, j'ai donc orienté la focale comparative sur des processus, plutôt que sur des résultats ou « *outcomes* » (Hall, 2003). Plus précisément, si l'État n'est pas cette fiction juridique qui le présente sous la forme d'un corps unique et d'un univers homogène⁵, il m'est apparu plus pertinent de faire porter la comparaison sur *le processus de différenciation (ou sectorisation) des espaces de politiques publiques de la sécurité sanitaire des aliments*. En ce sens, si les secteurs d'action publique⁶ se caractérisent, « dans

⁴ Pour le dire vite, l'importance de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire dans l'économie et le développement politique des deux pays étudiés ainsi que le positionnement relativement élevé des ministères de l'Agriculture dans la hiérarchie symbolique des administrations en charge des politiques alimentaires peuvent notamment être dégagées comme deux propriétés relativement comparables.

⁵ « Constellation d'îlots de coordination pratiquement indépendants née de la juxtaposition, dans l'espace et dans le temps, de myriades d'initiatives et d'activités relativement autonomes, [l'État] est aussi, à la faveur des représentations qu'engagent les acteurs dans le déchiffrement de ce chaos, la cohérence supputée de cet ensemble. Comment en irait-il autrement ? Dans les démocraties qui nous sont familières, les gouvernants s'acharnent à accréditer l'image de la cohérence de leur action face à une opposition qui entend, avec non moins de conviction, démontrer le contraire » (Lacroix, 1985 : 477).

⁶ Pour rendre compte de l'État en tant qu'espace des espaces administratifs, la notion de secteur d'action publique s'impose presque naturellement (Muller 2004 : 406-7). Mais pour intégrer à l'analyse l'ensemble des acteurs investis dans ces découpages politico-administratifs, la diversité des jeux sociaux dans lesquels ils sont insérés, ainsi que la dimension institutionnalisante de la division du travail administratif, la notion de secteur en tant que « zones limitées d'interdépendance tactique des acteurs » ou « zones limitées (...) d'autoréférence » (Dobry, 1986 : 101) paraît plus ajustée. En outre, comme le concept de « champ » dont il est proche, le secteur se distingue de la notion de réseau d'action publique, dans la mesure où il n'est pas fondé que sur une logique interactionniste et transactionnelle, ni sur la seule résolution des « problèmes », la défense

les conjonctures routinières, par leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres » (Dobry, 1986 : 102), leur mise « en crise » pose directement la question de leur reproduction, celle-ci n'ayant rien de mécanique puisqu'elle dépend de la « reproduction des autres secteurs » (Muller, 1990 : 20). L'étude du changement sectoriel tel que je l'ai développée supposait alors de porter une attention particulière à une séquence historique s'étendant de la fin de la fin des années 1980 au début des années 2000 (période durant laquelle se produit la crise et les innovations institutionnelles censées lui répondre), mais elle nécessitait également une profondeur historique susceptible d'évaluer, d'une part, les formes prises par le changement et d'exposer, d'autre part, comment le « mort saisit le vif ». A l'instar des néo-institutionnalistes *historiques*, on doit considérer en effet que les choix collectifs sont limités et influencés par l'histoire dans la mesure où les institutions *et* les préférences des acteurs sont encadrées par le passé (Rothstein & Steinmo, 2002 : 16-17).

Résoudre l'énigme supposait donc de réaliser une sociogenèse des secteurs d'action publique nationaux à la fin du XIX^e siècle et de retracer la trajectoire historique des différents liens tissés entre l'État et l'alimentation (Alam, 2007 : chapitres 2 et 3). Ainsi j'ai pu faire apparaître, pour chacun des terrains, *l'espace des possibles* du changement au milieu des années 1990 à l'aune des routines politico-administratives, du poids des précédents ainsi que de l'histoire des rapports de force entre les différents groupes d'acteurs et institutions qui ont participé à la dynamique réformatrice. Autant d'éléments qui impliquaient de ne pas rigidifier une division contestable entre périodes stable et instable (Elias, 1991 : 136-138 ; Abbott, 2001 : 266 ; Becker, 2002 : 105 et s., Katznelson, 2003 : 279 et s.), mais plutôt de penser la « genèse continue de la discontinuité » (Bourdieu & Chartier, 1989 : 59) et d'appréhender les innovations de la fin des années 1990 comme l'aboutissement *circonstanciel* d'un *slow-moving causal process* (Pierson, 2003). Dans la même veine, l'approche diachronique avait pour objectif de faire ressortir le caractère *incertain* des secteurs étudiés. A ce titre, la comparaison diachronique et synchronique permet de parer au biais réaliste qui postulerait la cohérence ainsi que l'existence universelle et anhistorique du secteur de la sécurité sanitaire des aliments⁷. A la manière du sociologue des professions Andrew Abbott, je considère que si les frontières (*boundaries*) et les entités (*entities*) qu'elles délimitent sont prises dans une « relation logique », ce sont toutefois « les frontières [qui] viennent en premier, ensuite suivent les entités » : « les entités sociales ne commencent à exister qu'à partir du moment où les acteurs sociaux nouent d'une certaine manière les frontières sociales entre elles » (Abbott, 2001 : 263).

Encadré 1.1 : La sécurité sanitaire des aliments, « boundaries come first, then entities » (Abbott, 2001 : 263)

Les enjeux liés à la sécurité sanitaire des aliments, conditionnés par des préoccupations hétéronomes à celles de la santé publique qui les sous-tendent aujourd'hui, ont longtemps échappé au contrôle du secteur de la santé publique. Certes, cette observation vaut davantage pour la France où ces enjeux ont essentiellement été gérés par le ministère de l'Agriculture (direction générale de l'Alimentation) et celui des Finances (direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) alors qu'en Grande-Bretagne, les risques alimentaires sont appréhendés conjointement par le ministère de l'Agriculture (MAFF) et le département de la Santé (DH) ainsi que par les autorités locales pour l'application des règlements. Il n'en demeure pas moins que les politiques de sécurité sanitaire des aliments apparaissent à l'analyse comme la plus « récente » des composantes d'un faisceau d'activités administratives relatives à l'alimentation, où prédominent des intérêts et des représentations économiques. Ces derniers s'expriment à la fois dans les politiques agricoles, travaillées par une triple logique de co-gestion avec les représentants du monde paysan (Muller, 1984), de productivisme et d'interventionnisme protectionniste (Smith, 1990), ainsi que dans l'encadrement des marchés et le contrôle de la loyauté des transactions (Stanziani, 2005). Ces orientations, observées aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne, sont d'ailleurs d'autant plus prégnantes qu'elles se sont progressivement institutionnalisées en Europe par l'intermédiaire de la Politique Agricole Commune et de la constitution du Marché Unique.

En dépit d'interventions étatiques très anciennes, le secteur de la sécurité sanitaire des aliments a donc longtemps été « introuvable », c'est-à-dire faiblement autonomisé par rapport aux autres objectifs des politiques alimentaires. En particulier, cette

d'intérêts ou d'enjeux apparents, mais « sur des propriétés structurelles, des configurations de relations objectives entre des positions définies objectivement » (Buchet de Neuilly, 2001 : 32).

⁷ Ne serait-ce que nominalement, la sécurité sanitaire des aliments est un terme apparu en France dans la seconde moitié des années 1990 qui a longtemps été faiblement distingué de la notion de sécurité alimentaire, pourtant très codifiée en droit international. Utilisée notamment dans les programmes de la *Food and Agriculture Organisation*, la sécurité alimentaire fait référence à la sécurité en termes d'approvisionnement en denrées alimentaires. Il s'agit de la *food security* en anglais qu'il faut distinguer de la *food safety*, terme qu'on a considéré comme l'équivalent britannique de la sécurité sanitaire des aliments.

préemption du traitement des enjeux de l'alimentation explique, pour la période qui précède les réformes des années 1990, la position marginale de l'administration de la Santé sur ce sujet, tant en France qu'en Grande-Bretagne. La perspective historique permet à cet égard de se déprendre de tout naturalisme : il ne va pas de soi que les risques alimentaires doivent être appréhendés comme des problèmes sanitaires et par les institutions de la santé publique. D'autre part, sous-secteur des politiques alimentaires, le secteur de la sécurité sanitaire des aliments apparaît sous-tendu par une configuration d'acteurs et d'institutions « faibles », au sein de laquelle la domination relative du ministère de l'Agriculture est de plus en plus contestée à la veille de la crise de la vache folle. Dans ce sous-espace administratif relativement dominé au sein de l'État et caractérisé par des luttes d'institutions régulières, la crise de l'ESB n'apparaît donc pas *ex nihilo*. Elle s'inscrit dans la continuité des échanges de coups autour de la domination du secteur.

Abordée dans cette perspective, il apparaît à l'analyse que la sécurité sanitaire des aliments, dans chacun des terrains, n'a longtemps été qu'un *sous-secteur des politiques alimentaires*, ou pour le dire de manière moins statique, un « *proto-secteur* », *i. e. une entité insaisissable et délimitée en pointillé par des « proto-frontières »*⁸. Il s'agissait alors d'aborder ces domaines d'action publique sous l'angle de leur *sectorisation continue* et, partant, de s'intéresser aux activités sociales de « *linking up* » et de « *yoking* » (accouplement) qui, pour reprendre les termes d'A. Abbott, *font tenir ensemble frontières et secteurs*⁹. En ce sens, ma thèse révèle une homologie transnationale des positions administratives ainsi qu'une *similitude dans les dynamiques de configurations d'acteurs observées en Grande-Bretagne et en France*. Dans des proto-secteurs aux frontières encore floues et relativement dominés par les institutions et acteurs en charge de l'Agriculture, l'événement de la vache folle a été construit par des groupes d'acteurs relativement marginaux comme une ressource pour subvertir l'état des rapports de force existant. Ainsi, ces derniers ont pu délégitimer les acteurs traditionnellement dépositaires de l'enjeu et obtenir un siège à la table des réformateurs par la mise en avant de « solutions » déjà disponibles. Fruit de compromis inter-institutionnels, la création d'institutions spécifiquement dévolues à la sécurité sanitaire des aliments (la *Food Standards Agency* et l'AFSSA) a largement concouru à l'autonomisation administrative du traitement de cet enjeu et au durcissement des frontières du secteur. En tant que tel, *si le secteur paraît avoir changé, c'est tout d'abord parce que l'objectivation de ses frontières et de ses principes directeurs s'est accrue*.

Mais cette conclusion n'est qu'intermédiaire, puisqu'il faut aussi tenter d'expliquer comment – *toutes choses n'étant jamais égales par ailleurs* – les deux cas nationaux se caractérisent (ou non d'ailleurs) par une certaine *convergence*. En effet, en partageant le point de vue de Colin J. Bennett (1991 : 219) selon lequel cette convergence devrait être appréhendée sous l'angle d'un processus de « *becoming more alike* », plutôt que d'une constatation statique d'un état similaire (« *being more alike* »), on n'effectuerait qu'une partie du chemin en analysant ces configurations nationales comme si elles étaient indépendantes l'un de l'autre.

1.3 Une « comparaison transnationale » : de « l'europanisation » à l'emboîtement des ordres institutionnels

La prise en compte (récente ?) de l'ampleur de la globalisation, des mouvements transnationaux et des transferts de politiques publiques a sensiblement amoindri la portée heuristique des comparaisons traditionnellement axées sur l'étude de cas nationaux. Si ces phénomènes d'interdépendance ne sont pas nouveaux¹⁰, ils ont récemment amené nombre de spécialistes à redécouvrir le vieux « problème de Galton » sur l'indépendance des cas (Peters, 1998 : 41-42) et à annoncer la nécessité d'un renouvellement des méthodes comparatives (Dubar *et al.* 2003 ; Giraud, 2003 ; Hassenteufel, 2005).

⁸ A. Abbott (2001 : 270) conceptualise les frontières comme des « sites de différences », différences qui sont « locales » et « interactionnelles » comme celles qui émergent par exemple dans les parties de go. En prenant l'exemple de l'entité « travail social », A. Abbott affine la question de l'émergence des secteurs. Il souligne qu'on peut observer un certain nombre d'éléments au XIX^e siècle (des institutions, des manières de faire, etc.), qui se différencient d'autres secteurs d'activité, sans que l'expression travail social ne fasse sens à l'époque. « *They were not boundaries of anything* ».

⁹ Dans son étude des secteurs, M. Dobry (1986 : 108) invite d'ailleurs lui aussi à s'intéresser à la « microphysique de *marquage des frontières* », au « jeu des juridictions internes », aux « langages internes passablement ésotériques » et aux « véritables lois du silence vis-à-vis de l'extérieur ».

¹⁰ Pour tout un ensemble de raisons, on peut être tenté de les faire « décoller » à partir du XIX^e siècle (Bayart, 2004 : 13-52 ; Saunier, 2004).

A ce titre, il est important de rappeler que j'ai initialement essayé d'aborder ces interdépendances à l'aide du concept d'eupéanisation, dont la discussion des implications théoriques et méthodologiques a un intérêt plus général pour l'analyse des *policy transfers*. Ce concept me semblait adéquat pour répondre à deux éléments principaux de mon puzzle scientifique : d'une part, comprendre comment une crise apparemment nationale (britannique) avait pu être exportée dans d'autres États membres de l'Union Européenne (notamment la France) et prendre simultanément la Commission Européenne dans sa nasse et, rendre compte, d'autre part, d'un certain *isomorphisme* dans les innovations institutionnelles (Meyer & Rowan, 1991 : 49 et s. ; Powell & DiMaggio, 1991) adoptées dans chacun de ces terrains pour *contenir* la crise. Néanmoins, l'acceptation communément admise de l'eupéanisation (Radaelli, 2004 : 191) m'est assez vite apparue comme un concept-écran faisant obstacle à l'analyse. En effet, si la question posée n'est plus « pourquoi les États européens décident-ils de mettre en commun leur souveraineté et quelle est la nature de l'intégration européenne ? » mais « quel est l'impact de l'intégration européenne sur les États membres ? » (Radelli, 2004 : 191), alors on risque fort d'être aspiré, consciemment ou non, vers la recherche d'« effets de l'Europe ». Au-delà du flou de la notion et du caractère trop souvent désincarné des débats théoriques (exercices souvent proches de la perfection grammaticale de formulations), c'est avant tout cette focale *top down* sur les manières dont « l'Europe » pénètre les États membres – *when Europe hits home* (Börzel and Risse, 2000) – qui pose problème. Dans de nombreux écrits se réclamant de cette approche, le changement est souvent conçu en effet sous l'angle de l'adaptation des acteurs *domestiques* (nationaux) à la donne communautaire : c'est l'idée de *goodness of fit* (adéquation ou inadéquation) entre les institutions de l'UE et les « structures domestiques » qui déterminerait le « degré de pression pour l'adaptation » engendré sur les États membres par l'eupéanisation¹¹. En d'autres termes, sans postuler *ex ante* que l'eupéanisation conduise nécessairement à la convergence, une grande partie des analyses de l'eupéanisation apparaissent réductrices du fait de leur caractère *top-down*, balistique et décisionniste :

« L'attention portée à l'eupéanisation peut produire des résultats fallacieux quand elle conduit le chercheur à adopter une logique *top-down* en vertu de laquelle le seul objectif est d'identifier les effets domestiques de variables indépendantes définies au niveau européen. Dans cette perspective *top-down*, tout le problème des décideurs domestiques consiste à mettre en œuvre – ou à 'absorber' – la politique européenne. Il s'agit d'une logique gestionnaire (une logique de *chain-of-command*) qui crée une séparation artificielle entre des événements tels que l'Union Économique et Monétaire comme 'politique publique' et l'absorption comme 'mise en œuvre' ». (Radaelli, 2003 : 51)

Ainsi conçue de manière désincarnée, l'eupéanisation se présente comme une *variable indépendante* productrice de *policy outcomes*. Or, étudier les « effets » de l'eupéanisation paraît particulièrement hasardeux tant cela invite à présupposer l'existence d'effets induits par des développements communautaires¹². Or rien n'est moins sûr, si l'on veut bien convenir que les gouvernements nationaux cherchent avant toute chose à trouver une solution institutionnelle à une crise sanitaire qui, même construite comme européenne, a surtout des répercussions nationales. D'autre part, et quand bien même elle s'efforcerait de faire intervenir, au côté de l'eupéanisation, d'autres variables agissant de manière cumulative (notamment la diffusion du *New Public Management* ou d'autres normes sectorielles internationales¹³), une telle analyse demeure enferrée dans un causalisme grossier, « survivance de l'ère paléo-épistémologique » (Veyne, 1978 : 69). On contribuerait en effet à la prospérité de la « tradition animiste » de la science politique (Lacroix, 1985 : 501) en assimilant ces variables à des « agents personnifiés » qui, en définitive, laissent à l'état implicite les histoires

¹¹ Les caractéristiques nationales qui contribuent à façonner les résultats (*outcomes*) dessinent alors une « adaptation domestique avec des couleurs nationales » (Risse, Green Cowles, Caporaso, 2001 : 1).

¹² En adoptant une approche *bottom-up*, c'est-à-dire en partant d'une analyse centrée davantage sur les terrains nationaux que sur les effets présumés de l'Europe, on devrait en principe être mieux armé pour identifier s'il y a bien des « effets » (Radaelli, 2003 : 50).

¹³ A l'instar de l'analyse d'Eve Fouilleux (2000) sur la réforme de la PAC qui considère la Commission européenne comme le « médiateur européen de l'ajustement » (*i. e.* de l'introduction, dans les négociations intergouvernementales européennes, des idées en vigueur dans le débat commercial international).

(« *stories* ») qu'elles recouvrent¹⁴. Autrement dit, si la résolution de l'énigme transite par la reconnaissance que l'histoire de l'institutionnalisation des secteurs de la sécurité sanitaire des aliments en France et en Grande-Bretagne s'écrit de manière internationale, elle ne gagne rien à l'écraser par des variables qui font ainsi écran à l'analyse.

A mon sens, sociologiser l'étude du changement sectoriel en Europe suppose, d'une part, de considérer l'Europe politique comme un encastré de configurations interdépendantes¹⁵ plutôt qu'un système politique à plusieurs « niveaux » et, d'autre part, de s'intéresser à certains acteurs intermédiaires capables de connecter entre eux les processus réformateurs.

En effet, il n'y a rien de plus artificiel que de présupposer une autonomie excessive du « niveau » supranational, comme si « l'Europe » pouvait être assimilée à une Commission et une Cour de Justice peuplées par des fonctionnaires et des juges européens, cosmopolites et déterritorialisés à l'origine de l'ensemble des politiques publiques européennes que les États pourraient ensuite « télécharger » (Börzel & Risse, 2003 : 70). On gagnerait à se méfier des dichotomies juridico-institutionnelles officielles et considérer plutôt l'espace européen et international comme un ensemble de « structures politiques emboîtées » (Bailey, 1971 : 25 et s. ; Briquet & Sawicki, 1989 : 12) constituant une configuration englobante (Elias, 1991b : 283-288 ; Devin, 1995). En tenant compte des chaînes d'interdépendance et d'interpénétration qui unissent les configurations étatiques nationales (Elias, 1991a : 208-209), on est mieux armé pour comprendre comment la « crise » de l'ESB de 1996, à l'origine britannique, s'est répliquée dans le reste de l'Europe et notamment en France.

Aussi, et en rappelant que le cœur de mon analyse concerne l'étude des secteurs nationaux de la sécurité sanitaire des aliments, il m'est apparu crucial, pour comprendre le processus de changement sectoriel, de pratiquer un jeu d'échelle et de m'intéresser simultanément aux interactions entre le national et le « supranational¹⁶ ». Pour autant, sauf à reproduire une analyse artefactuelle en termes de « niveaux », j'ai été confronté à la difficulté méthodologique de distinguer ce qui relèverait du national et de l'international dans les mécanos institutionnels où s'imbriquent inextricablement le national et l'étranger. Il aurait pu être tentant, en effet, d'appréhender les innovations institutionnelles nationales à travers un jeu à somme nulle d'importation de solutions qui « marchent » à l'étranger. Or ces mécanismes d'import-export se sont avérés beaucoup plus complexes à étudier que ceux qui sont stylisés dans la littérature anglo-saxonne sur les *policy transfers* (Dolowitz & Marsh, 2001).

Au-delà du fait que la greffe des « biens » importés ne s'apparente jamais à un simple exercice de « copier-coller », en raison du filtre opéré par les spécificités nationales de l'espace d'appropriation¹⁷, il convient avant tout de ne pas conférer à ces biens une cohérence qu'ils n'ont pas. Si les mots d'ordre qui rythment les réformes nationales de la sécurité sanitaire des aliments semblent identiques en apparence, c'est avant tout parce que le « flou » et la « plasticité » qui les caractérisent permettent aux réformateurs nationaux de s'en réclamer. En partant des stratégies nationales de réforme, j'ai en effet régulièrement été confronté à des discours d'acteurs qui mettaient en musique la conformité des innovations sectorielles avec un ensemble de prescriptions internationales. C'est dire, encore une fois, toute la difficulté pratique à

¹⁴ A l'extrême, si on considère que chaque individu étudié est un cas, l'analyse en termes de variables implique – par « raccourci psychique » – que ce sont elles qui agissent et non les cas (Abbott, 2001 : 129-160).

¹⁵ C'était d'ailleurs l'ambition des « introducteurs » de l'europanisation, ou plutôt de « l'européification », que de souligner la « totalité » constituée par les institutions communautaires et les « systèmes politiques nationaux » et d'exposer les interactions entre échelon : « [l]'européification du processus de production des politiques publiques rend nécessaire la délimitation d'un nouveau contexte où le système politique européen devient l'unité d'analyse. L'étendue du dispositif national de politiques publiques doit être élargi pour inclure les institutions centrales de la Communauté Européenne, le réseau européen des institutions politiques nationales et les acteurs opérant dans chacun des champs » (Andersen & Eliassen, 1993 : 13).

¹⁶ Sans pouvoir m'y attarder ici faute de place, j'ai également eu l'occasion de m'intéresser pour les mêmes raisons aux réalités « locales » du changement, à travers l'étude des autorités « déconcentrées » investies dans le contrôle des risques alimentaires (Alam, 2007 : chapitre 6).

¹⁷ Voir, par exemple, les diverses contributions dans l'ouvrage dirigé par Bruno Jobert (1994) sur le *tournant néo-libéral* ou les analyses de J. -F. Bayart (1989) à propos de l'appropriation territoriale d'un modèle « importé » de l'État et de la contribution des pratiques sociales traditionnelles à son institutionnalisation.

étudier les *policy transfers* de manière *top down*. A mon sens, on dominerait bien mieux les données du problème en évoquant *la circulation circulaire transnationale de principes d'action publique* plutôt qu'une indémontrable importation nationale de biens « internationaux ». A cet égard, on pourrait décrire ces réformateurs nationaux comme des « pseudo-importateurs ». Mais cette facilité de langage ferait oublier qu'ils sont également de réels « inventeurs » de l'international et de la modernité universelle¹⁸.

En déplaçant le regard sur les « innovateurs » davantage que sur les innovations, j'ai cherché à « sociologiser » l'étude des changements sectoriels tout en prenant en compte la dimension internationale des changements nationaux. Repérables dans plusieurs secteurs d'action publique et « niveaux » de gouvernement, certains acteurs « transnationaux » apparaissent d'autant plus puissants et prestigieux qu'ils naviguent entre différents jeux sociaux interdépendants comme des « agents doubles » pour reprendre l'expression de Nicolas Guilhot (2005 : 12) : ils agissent par-delà les frontières du national et de l'international, brouillent les dichotomies institutionnelles entre État et « société civile », interviennent comme experts des politiques publiques en même temps qu'ils se présentent, dans des conférences ou dans certains lieux d'enseignement, comme des analystes indépendants. L'utilisation que je fais du concept de jeu (ou de configuration) se distingue ici de la notion anglo-saxonne (*game*) dans la mesure où on peut observer non seulement que des acteurs de plusieurs jeux interdépendants peuvent jouer dans une même partie, mais que leurs inscriptions sectorielles simultanées multiplient davantage leurs chances de succès. On déconstruit de même l'image trop purifiée d'une « communauté épistémique¹⁹ » transnationale dont le potentiel explicatif pêche à la fois par le poids excessif accordé à la force des idées – *intellectual power* dont le procès n'est plus à faire (Desage & Godard, 2005) – et par l'absence de chair sociologique d'agents ou d'entrepreneurs dont les raisons d'agir, pour peu que l'on puisse les mettre au jour, dépassent la seule résolution du problème public. Une des dernières critiques que l'on peut faire à ce type d'approche, c'est qu'elle tend à écrire une version biaisée de l'histoire, une histoire conçue sous le prisme du « *winner-takes-all* » et particulièrement ajustée aux présentations de soi des « missionnaires de l'universel » (Dezalay, 2004). Ce n'est qu'à travers une sociographie de ces courtiers, qu'on peut espérer expliciter la diversité des ressources (d'expertise, de légitimité, relationnelles, de pouvoir, etc.) offertes par leur multipositionnement international et (souvent) intersectoriel qui les disposent à jouer avec les frontières et les « niveaux » et ainsi comprendre l'interconnexion des processus nationaux des réformes.

*
* *
*

Cette annexe méthodologique à l'introduction avait ici pour but de rappeler les difficultés à vouloir penser « l'aval » des *policy transfers* tant les jeux sociaux se révèlent imbriqués à l'analyse. Il n'y a pas en tant que tel un « amont » des *policy transfers* dont on pourrait faire l'économie de l'analyse, mais une multiplicité de scènes interdépendantes dont il convient de démêler les enjeux croisés pour comprendre la dimension transnationale des changements domestiques. Aussi, je voudrais revenir tout d'abord sur les conditions de possibilité nationale de la réforme, autour de la crise de l'ESB comme « conjoncture fluide » (Dobry, 1986) tout autant que ressource de subversion (2), avant d'exposer les développements parallèles qui se déroulent sur d'autres scènes internationales (Commission Européenne, FAO/OMS) et encadrent les processus réformateurs domestiques (3). Après avoir mis en lumière la diversité et l'intense circulation des biens symboliques se rapportant à la gestion des risques, portés en

¹⁸ « La scène internationale (...) multiplie les possibilités de double jeu, pour le plus grand profit de ces contrebandiers, courtiers ou compradors dans l'ordre symbolique, qui savent exploiter au mieux l'incertitude et les approximations des échanges internationaux, afin d'accroître leur marge de manœuvre » (Dezalay & Garth, 2002 : 38).

¹⁹ Peter M. Haas conçoit les « communautés épistémiques » comme des réseaux d'experts ou de groupes d'experts qui partagent une même vision du monde et peuvent se revendiquer d'une autorité scientifique dans leur domaine d'expertise. Ces communautés seraient le véhicule par lequel circule des idées nouvelles entre la société civile et le gouvernement et entre pays (Haas, 1992 : 367-390). Pour une illustration de l'usage du concept de « communauté épistémique » dans l'imposition de normes internationales en Europe, voir les écrits de David Demortain (2005).

Europe par certains « missionnaires de l'universel », je m'efforcerai de conclure sur le processus complexe d'appropriation de la référence « étrangère », celle-ci étant une arme et un enjeu des luttes sectorielles nationales (4).

2 La crise de l'ESB et les luttes sectorielles nationales : condition de possibilité et ressource de subversion

L'annonce du 20 mars 1996 par le Secrétaire d'État à la Santé britannique sur la possible transmission à l'homme de l'ESB sous la forme d'un nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob a engendré un « emballement médiatique » intense (Champagne, 2000). Faisant suite à plusieurs années d'une campagne gouvernementale assurant que le bœuf ne présentait aucun danger, cette annonce a fait l'objet d'un traitement journalistique – relativement classique des controverses sanitaires contemporaines – en termes de scandale, de *cover up*, de complot dissimulant la vérité et de dénonciation moraliste d'une « santé sacrifiée sur l'autel des profits économiques » (Marchetti, 1997 ; Malone, Boyd & Bero, 2000). Reproduisant des énoncés critiques émanant de scientifiques dissidents (Dealler, 1996 ; Lacey, 1997), les médias britanniques ont dans l'ensemble diabolisé le ministère de l'Agriculture, qui se serait comporté comme « la créature des agriculteurs²⁰ » en raison d'un conflit d'intérêt qui lui serait consubstantiel. Dans une conception très monolithique et culturaliste des institutions, nombre de récits médiatiques et d'analyses savantes (Winter, 1996 ; Grant, 1997 ; Rhodes, 1997 ; Millstone & van Zwanenberg, 2001) ont étayé, de manière plus ou moins sophistiquée, le scénario selon lequel les agents de l'Agriculture auraient suivi une hypothèse optimiste du développement de la maladie (celle de la « barrière des espèces ») et déployé de multiples stratégies de désinformation afin d'éviter de dérégler un marché de la viande bovine déjà en crise.

Si cette rationalisation de la crise n'épuise pas à elle seule les modes d'appréhension intellectuels de l'événement (Seguin, 2002), il n'en demeure pas moins que cette « histoire causale » (Stone, 2001) a très fortement contribué à structurer la réforme britannique à travers la dépossession du MAFF de la plupart de ses compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments au profit de la *Food Standards Agency* (Alam, 2003). A bien des égards, cette réforme apparaît à l'analyse comme le succès d'une nébuleuse d'*outsiders* opposés depuis les années 1980 au relatif monopole détenu par le MAFF (2.1). Mais cette rationalisation institutionnelle a tout autant structuré les réformes française et européenne (Blanquet, 1998 ; Alam, 2001 ; Barbier, 2003 ; Demortain 2006) du secteur de la sécurité sanitaire des aliments. Faute de place, on précise que la particularité de cette controverse réside en effet dans sa rapide exportation, par le jeu des interdépendances, à l'ensemble de l'Union Européenne où des commissions d'enquête parlementaire sont installées à l'été 1996 (Mattéi, 1997 ; Medina Ortega, 1997). Avec l'extension de la « crise » au continent, l'analyse causale développée pour décrire la configuration britannique est elle aussi importée et retraduite dans les configurations nationales. C'est ainsi que l'on peut être tenté d'analyser, en France, la publication de *L'affolante histoire de la vache folle* par des proches du secrétaire d'État à la Santé Bernard Kouchner en 1996. Sans remettre en cause la sincérité de leur indignation, on ne peut en effet s'empêcher de penser qu'en soulignant les dysfonctionnements dans la gestion agricole du dossier, ces derniers se font les avocats d'une réforme qu'ils portent depuis le début des années 1990 (2.2). De fait, on mesure davantage en quoi la « mise en crise » et « l'urgence politique » peuvent constituer, pour des acteurs – aux propriétés relationnellement ajustées – du segment dominé de l'espace politico-administratif de la gestion des risques alimentaires, des ressources significatives pour à la fois subvertir l'économie ordinaire des transactions collusives et améliorer leurs propres positions.

2.1 La délégitimation du MAFF : une victoire pour l'univers contestataire britannique

En Grande-Bretagne, la crise de l'ESB de 1996 apparaît, à l'analyse, comme la répétition, presque routinière, d'une phase de jeu déjà bien intégrée par les principaux protagonistes. Depuis le combat fondateur des années 1980 pour imposer une politique nutritionnelle (Cannon, 1987 ; Mills 1992 ; Bufton & Berridge, 2000), un univers contestataire s'était en effet structuré avec le MAFF pour ennemi

²⁰ *The Economist*, « Mad Ministry Disease », 16 juin 1990.

commun²¹. Au début des années 1990, les *outsiders* de la politique alimentaire disposent d'ailleurs d'une structure, la *National Food Alliance*²², qui fédère une soixantaine d'associations de médecins, de patients, d'environnementalistes et de consommateurs (notamment la *British Heart Foundation*, le *Coronary Prevention Group*, le *National Consumer Council*, la *National Federation of Women's Institutes*, le *Council for Preservation of Rural England*, la *Food Commission*, le *Chartered Institute for Environmental Health*, l'*Association of Public Analysts*, etc.).

Actives depuis de nombreuses années sur ce front, *certaines figures sont devenues des « bon clients » médiatiques, régulièrement invités à éclairer, au nom de leur « expertise », tels ou tels enjeux liés à l'alimentation.* Le magazine *Which ?* de la *Consumers' Association*, le *Food Magazine* de la *Food Commission* ou encore le *New Health Magazine*, constituent les premiers supports à la mise en forme journalistique de certaines prises de position. D'autre part, l'accès aux médias est d'autant plus aisé que certains de ces contestataires sont directement issus de cet univers et peuvent recycler ce savoir faire dans le militantisme (carnet d'adresses, mise en forme journalistique, coup médiatique, etc.). Ainsi Geoffrey Cannon, l'auteur de *The Politics of Food*, était un ancien journaliste. Sa partenaire, avec laquelle il avait publié *The Food Scandal* en 1985, Caroline Walker, titulaire d'une licence en biologie et d'une maîtrise en nutrition humaine et conseillère auprès de diverses ONG, avait été consultante auprès de différentes chaînes de télévision (BBC, Granada TV, Thames TV) pour une trentaine de programmes. A la BBC, elle avait notamment contribué, en qualité de *chief advisor*, à la définition de la *Food and Health Campaign* qui avait consisté en une série d'émissions thématiques où intervenaient les figures centrales de cette galaxie comme Tim Lang ou le Professeur Philip James. Ce dernier avait également organisé pour la *BBC Television*, à la fin des années 1980, une série d'émissions portant sur l'éducation nutritionnelle (*Feeling Great*).

Les membres de cette galaxie peuvent également mobiliser la ressource de la contre-expertise « indépendante » qu'ils ont patiemment construite. Si certains des membres de cette galaxie sont directement issus de la recherche médicale (le professeur Philip James en nutrition, les professeurs Richard Lacey et Hugh Pennington en microbiologie) ou de l'inspection (Sue Davies, *principal policy adviser* à la *Consumers' Association*, Richard North, devenu expert en *food policy*, étaient auparavant *Environmental Health Officers*), la plupart d'entre eux ont en effet « acquis » leur statut d'expert en alimentation à travers leurs activités militantes, à tel point que les deux aspects sont souvent impossibles à démêler²³. La carrière de Tim Lang, figure de proue de cet univers contestataire, est exemplaire de cette *mise en forme experte du militantisme*. Né en 1948, titulaire d'une thèse en psychologie sociale (Université de Leeds, 1975) et agriculteur dans le Lancashire, il s'est initialement investi dans l'alimentation à travers un certain nombre de consultations pour les autorités locales et régionales, lorsqu'il était chercheur à *Manchester Polytechnic*, avant de créer, à l'initiative du *London Greater Council*, un *think tank*, la *London Food Commission* en 1984. Il en est le directeur jusqu'en 1990, puis prend la direction de l'association *Parents for Safe Food* (1990-1994). De retour à l'université en 1993, il a fortement contribué à la spécialisation académique de son domaine d'expertise en mettant en place le *Centre for Food Policy* (dont il est le directeur) et un inédit Master en *food policy* à la *Thames Valley University*. Ce multipositionnement, à la charnière entre le monde universitaire²⁴, celui du *consulting*²⁵ et

²¹ Pour nombre d'entre eux, plutôt proches du *Labour party*, les « *policy failures* » constatées en matière d'alimentation sont intimement liées à la politique néo-libérale de Margaret Thatcher.

²² Le 17 juin 1999, la *National Food Alliance* (axée sur le versant médical de l'alimentation) fusionne avec la *Sustainable Agriculture Food and Environment (SAFE) Alliance* (davantage axée sur le versant agricole et environnemental) dans *Sustain : The alliance for better food and farming*, qui fédère plus d'une centaine d'organisations.

²³ Sur la transformation des pratiques d'action collectives et la montée de l'expertise dans le monde associatif, on peut renvoyer en comparaison aux travaux de Sylvie Ollitraut (2001 : 123-125) sur les militants écologistes.

²⁴ Il s'est largement investi dans diverses sociétés professionnelles et savantes : il est vice-président du *Chartered Institute of Environmental Health* (institut de formation des EHOs) et *Fellow* de la *Faculty of Public Health of the Royal College of Physicians* et de la *Royal Society of Arts*.

²⁵ Il a été consultant en de nombreuses occasions pour l'OMS, la Commission Européenne, la Chambre des communes (commissions sur l'Agriculture et sur la Santé), l'*Office of Science and Technology* (programme sur l'obésité) ou pour le *NHS Executive* écossais (il a présidé le *Scottish Diet Action Plan Review* sur l'alimentation et la santé en 2005). Depuis juillet 2006, il est membre de la commission sur le Développement Durable.

l'univers militant (il reste fortement investi dans la *National Food Alliance* puis dans *Sustain* dont il est le premier président de 1999 à 2005), lui permet de cumuler les ressources complémentaires pour s'imposer comme figure centrale de ce « tout petit monde » et expert autorisé auprès des médias puis du *Labour party* dans le débat sur la *food policy governance*²⁶.

Aussi, la mise en crise de l'ESB, qu'ils n'ont pas peu contribué à entretenir, offre alors aux outsiders, porte-paroles de la « société civile », une nouvelle occasion de subvertir l'ordre institutionnel antérieur. Cette conjoncture favorable leur permet ainsi, en réitérant leurs points de vue critiques de la gestion par le MAFF des risques alimentaires, d'avancer leur projet de réforme institutionnelle. Initialement proposée en 1989 par un des chercheurs hétérodoxes sur l'ESB, le professeur Lacey, la création d'une agence a par la suite été le cheval de bataille des associations consoméristes. Dès 1990, alors que l'ESB s'installait déjà à l'agenda médiatique, la *Consumers' Association* estimait dans un document de travail que

« [dans la défense de] l'intérêt consomériste [consumer interest] (...), les appels à la création d'une agence indépendante de l'alimentation non tenue par les agriculteurs et les producteurs [devaient] être entendus et suivis²⁷ ».

En se revendiquant comme leurs porte-paroles, le discours sur l'absence de « confiance des consommateurs » a été une des ressources de légitimation symbolique régulièrement utilisées par les associations consoméristes pour promouvoir leur solution institutionnelle. Aussi, forts de leurs micro-victoires obtenues à l'occasion de la crise de la salmonellose de 1988 (Smith, 1991, Alam 2007 : 328-344²⁸) et des usages rhétoriques de la confiance ébranlée des consommateurs et de la défense de la santé publique, « les nouveaux entrants » sont progressivement parvenus à construire la crise de l'ESB comme le symbole ultime des « marques de vieillissement social » (Bourdieu, 1998 : 393) de l'arrangement institutionnel antérieur. En des termes relativement flous (*stuff, thing*, etc.), la coordinatrice de *Sustain*, confirme cette rupture symbolique puisque la seule évocation de l'ESB suffirait désormais à naturaliser l'archaïsme de certaines pratiques gouvernementales antérieures :

« BSE was the thing that crystallised stuff that were around before and suddenly there was BSE, and then we could say 'you see, we told you !'. It was so spectacular, it was a lightning rod for all of us. There was a very strong focus on that as an example of what government could not do anymore ». Femme, 40-45 ans, titulaire d'une licence en relations internationales (Université de Keele) et d'un Master en *Development Studies* (Université du Sussex), elle s'engage en 1985 dans le *voluntary sector*, comme *policy analyst* au *National Council for Voluntary Organisations*, puis au *Coronary Prevention Group* (1990-1995) avant de devenir coordinatrice de la *National Food Alliance* et, par extension en 1999, de *Sustain*. Elle siège à ce titre dans divers comités de la FSA, dont le *Consumer Committee* de 2002 à 2005. En janvier 2007, elle est faite membre du *British Empire* (MBE), pour ses services rendus à la politique alimentaire (Entretien réalisé au siège de *Sustain*, Londres, Islington, 22.07.2002).

L'histoire causale institutionnelle (le conflit d'intérêt inhérent au ministère de l'Agriculture) véhiculée dans la presse est, non seulement, parfaitement ajustée à leurs attentes, mais elle confirme le succès de leur campagne²⁹. A ce titre, les prises de position de Edwina Currie³⁰, certes libérée alors de tout

²⁶ Avec deux autres chercheurs universitaires « engagés », Erik Millstone (*Science Policy Research* à l'Université du Sussex) et Mike Rayner (directeur du *British Heart Foundation Health Promotion Research Group* à l'Université d'Oxford), il a notamment produit en 1996 un document de synthèse « stratégique » comparant différentes agences alimentaires nationales pour contribuer au processus de création de la FSA.

²⁷ Food Safety : A Practical Proposal for a Food Safety Agency, *Consumers' Association*, 25 juin 1990.

²⁸ Margaret Thatcher ne voyait pas d'intérêt à modifier les frontières ministérielles et préférerait conserver le dispositif existant. (Lettre du chef du Cabinet, Robin Butler, adressée, le 17 novembre 1989, aux directeurs généraux des départements, Archives de la BSE Inquiry, Cote YB 89/11.17/4.1). Néanmoins, en novembre 1989 est créé au sein du MAFF un nouveau Food Safety Directorate, officialisant une division institutionnelle entre les compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments et supervision de la production alimentaire. En outre, un Consumer Panel destiné à évaluer « du point de vue des consommateurs, la mise en oeuvre des politiques en matière de sécurité sanitaire des aliments et de protection du consommateur » et composé de « membres nommés par les instances représentatives des consommateurs » voit également le jour. MAFF, News Release : « Gummer details Food Safety Directorate and New Consumer Panel », 2 novembre 1989 (Archives de la BSE Inquiry, Cote: YB 89/11.12/1.1-1.4).

²⁹ Dans un portrait consacré à Tim Lang dans le *Guardian* du 16 mars 2004 (« Tim Lang : eating his words »), il confie : « la création d'une *Food Standards Agency* indépendante était un tel message envoyé à l'industrie que j'ai sabré le champagne quand le [MAFF] a été démantelé [*disbanded*] ».

mandat politique, lors de la commission d'enquête sur l'ESB en 1998, signent, à travers la banalisation de propos autrefois sacrilèges, l'inversion d'un rapport de forces qui n'est plus favorable au MAFF :

« Je considère que l'approche globale du MAFF à partir des années 1980 vis-à-vis des enjeux de santé publique liés aux infections dans la chaîne alimentaire était mauvaise : celle-ci était grossière [*crass*], incompétente, hostile, dangereuse et aggravait les problèmes plutôt qu'elle ne les éradiquait. Le ministère qui aurait dû être responsable d'une alimentation propre a été en connivence avec les pires opérations en termes d'agriculture et d'élevage animal, a ridiculisé des mises en garde correctes et ignoré de manière obstinée les bonnes pratiques développées à l'étranger. Le ministère a développé des stratégies violentes et intimidantes destinées à minimiser les critiques plutôt qu'à les évaluer sérieusement et objectivement. Les faibles contacts, au niveau ministériel, entre le MAFF et le DH, ainsi que le manque de respect pour l'intérêt primordial de la santé publique, a conduit à des conséquences catastrophiques dans plus d'un domaine. Le ministère s'est établi depuis longtemps comme le syndicat des producteurs. Le maintien d'une telle posture était ahurissant pour une administration conservatrice qui, partout ailleurs, était prompte à promouvoir la compétition et à mettre au premier plan les besoins des consommateurs, une analyse que j'ai communiquée au Premier ministre le jour de ma démission³¹ ».

En d'autres termes, le témoignage « au vitriol » de cette ancienne *junior minister* de la Santé, qui avait dû se résigner au maintien des transactions ordinaires entre son institution et le MAFF, signale à quel point la logique de situation est altérée. Pour autant, en dépit de cette apparente redistribution des cartes, les cadres de son ancien département ne se sont pas caractérisés par une posture très critique vis-à-vis de l'Agriculture qui reste l'apanage du monde associatif. Sans être en mesure de connaître la face cachée des activités de tous les fonctionnaires du DH (je ne dispose d'aucun indice vis-à-vis de leur contribution à certaines fuites dans la presse), force est de reconnaître l'absence de critique publique vis-à-vis de la gestion de l'ESB par le MAFF. Ce n'est qu'à l'occasion de la commission d'enquête parlementaire, en 1998, que de timides critiques se font jour. Sir Donald Acheson, CMO de 1984 à 1991, tout en soulignant une « difficulté à analyser [la situation] de manière rétrospective » indique du bout des lèvres certaines zones de désaccord entre le MAFF et le DH : le délai avec lequel le MAFF a informé le CMO à propos de l'ESB, la décision initiale de ne compenser l'abattage qu'à hauteur de 50% de la valeur de l'animal, le délai dans la mise en œuvre des programmes de recherches, l'exportation de farines animales potentiellement infectées, la réticence du MAFF à mettre en place un comité sur les pratiques d'alimentation animale de l'agriculture intensive, etc.). S'il se risque à avancer au conditionnel que

« ces difficultés pourraient être partiellement expliquées [*may partly be explained*], par la perception au sein du MAFF, [qu'il a] parfois sentie, d'un conflit d'intérêt entre leur rôle de sponsors de l'industrie alimentaire et leur responsabilité sur certains aspects de sécurité sanitaire des aliments »,

il précise aussitôt que

« [n]éanmoins, en termes pratiques, il y avait des relations de travail effectives et constructives entre le DH et le MAFF, comme l'indique la régularité des réunions et de la correspondance (...) de 1988 à 1991 » (BSE Inquiry, Statement n° 251, para. 34).

Plus qu'une critique en règle du MAFF, ce témoignage indique que les prises de position des protagonistes du DH ont essentiellement visé à défendre la contribution positive de l'institution de la Santé sur le dossier de l'ESB. A travers une critique très euphémisée, en termes de « *policy coordination* » (Greer, 1999), exacerbée dans un contexte de réduction importante du nombre de fonctionnaires et de contraintes budgétaires croissantes, on peut penser que les fonctionnaires du DH, en jouant le jeu de la solidarité gouvernementale, ont cru maximiser leurs chances d'accès à des positions avantageuses dans une agence, dont la création était progressivement devenue inéluctable.

³⁰ Sous-Secrétaire d'État à la Santé, c'était elle qui avait déclaré sur ITN le 3 décembre 1988 que « la plupart des productions d'œufs de notre pays sont malheureusement infectées par la salmonelle », rompant ainsi le silence complice qui liaient représentants administratifs du MAFF, du DH à ceux des intérêts agricoles (Entretien au Marriott Hotel, Birmingham, 10.03.2002). Refusant de revenir sur sa déclaration, menacée de poursuites judiciaires par la filière avicole, elle a été contrainte à la démission (Smith, 1991 : 244).

³¹ BSE Inquiry, Statement n° 288, para. 26. Certains extraits sont repris dans l'édition du *Guardian* du 19 novembre 1998.

Illustration de « l'interdépendance tactique élargie » (Dobry, 1986 : 173 et s.), typique des conjonctures fluides, la crise de l'ESB, à un an des élections générales de 1997, a en effet été largement brandie par les membres du *New Labour* comme le fiasco le plus symbolique des politiques conservatrices menées depuis 18 ans. Non seulement, le *New Labour*, notamment par la voix d'Harriet Harman, responsable de la santé au sein du gouvernement fantôme, critique abondamment, « au-delà du bœuf contaminé », un « gouvernement contaminé par un héritage de mensonges et de défiance », mais il se fait fort de rappeler à de nombreuses reprises que le gouvernement travailliste de James Callaghan avait pris conscience, dès 1978, des dangers posés par les compléments alimentaires à base d'abats de mouton et que son projet de renforcement de la réglementation était resté lettre morte avec la victoire de Thatcher en 1979³². La création d'une *Food Standards Agency*, déjà proposée au début des années 1990, s'impose alors naturellement comme un moyen de « sortie de crise » en même temps qu'elle constitue une marque de différenciation sur le marché politique³³. Au lendemain des élections générales en mai 1997, un rapport dédié à cet effet est symboliquement commandé par Tony Blair au Professeur Philip James (1997³⁴). Le choix de confier ce projet à cette personnalité, fortement investie au sein de la nébuleuse contestataire et relativement connue des journalistes, peut s'interpréter – mais c'est sans doute aussi le message que souhaitent véhiculer les *spin doctors* du Cabinet³⁵ – comme l'engagement du gouvernement néo-travailliste à mener à bien une réforme exigée de longue date par la « société civile ». Pour l'intéressé, une cooptation aussi sélective consacre et rétribue son militantisme expert en lui assurant de nombreux avantages matériels et gratifications symboliques (honneur, prestige social, reconnaissance, etc.) en même temps qu'elle multiplie pour lui les chances d'ascension, déjà bien accumulées, dans ses divers sites d'inscription. Mais au-delà de l'analyse des rétributions de l'engagement (Gaxie, 1977), on peut émettre l'hypothèse que, *dans un processus typique de légitimation croisée, la visibilité croissante de son ubiquité sociale dans les différents milieux où il est investi (cf. encadré 3.1), atteste en retour de la validité de la réforme britannique dans l'économie symbolique du secteur en contribuant à produire notamment le consentement des « stakeholders » les plus radicaux.*

Encadré 2.1 : Philip James ou le multipositionnement international d'un universitaire non conformiste

Né le 27 juin 1938 à Liverpool, il est éduqué, au Pays de Galles, en *quaker* (dans une *Quaker Boarding School*), au sein d'une famille de militants travaillistes, avant de rejoindre l'Angleterre (le Yorkshire), « un pays étranger » pour lui. A l'*University College* de Londres, il obtient deux *degrees* en physiologie (1959) et en médecine (1962), puis se spécialise dans la nutrition (*Master du Royal College of Physicians* de Londres en 1965, *Medical Doctorate* de la *London School of Hygiene and Tropical Medicine*, LSHTM, en 1968). En parallèle, il collabore avec Lord Rosenheim, dans le traitement nutritionnel de rescapés des camps de la mort, puis passe 3 ans en Jamaïque dans une unité de soins métaboliques pour enfants malnutris. De retour à Londres en 1968, il se spécialise en épidémiologie et en politiques sociales, puis approfondit, notamment aux États-Unis, ses connaissances en « nutrition clinique » : il est *Harvard Fellow* au *Massachusetts General Hospital* de 1968 à 1969, puis *Wellcome Trust Fellow* au *Medical Research Council, Gastroenterology Unit*, Londres, de 1969 à 1970, puis devient *Senior Lecturer in Human Nutrition* à la LSHTM ainsi que consultant pour l'*University College Hospital* (UCH) et l'*Hospital for Tropical Diseases* (1970-1974), contribuant à l'établissement de la première clinique sur l'obésité à l'UCH. Comme il nous le confie, sans modestie : « *I supposed that I was very bright so I got the top jobs in the higher science medical school in London (...). From then on, I suppose that I went through what most people would describe as an extra-ordinary successful career, to the point of being invited to be the director of the biggest nutrition institute in the Western world in the early 1980s* »

De 1974 à 1982, il est directeur adjoint de la *Dunn Nutrition Unit* à Cambridge. Ses recherches portent alors sur l'obésité (il met en place un centre de référence national pour les patients obèses), les bienfaits d'une alimentation riche en fibres, le rôle du

³² Cf. *Le Monde*, 26 mars 1996.

³³ La création de cette agence fait ainsi partie des mesures emblématiques proposées dans le manifeste *néo-travailliste* de 1997. La « Santé » figure en cinquième position dans ce programme où l'Éducation est présentée comme la priorité n°1. Sept *bullet points* résument le combat pour « sauver le NHS », créé 50 ans plus tôt par le *Labour party* : « *100 000 people off waiting lists ; End the Tory internal market ; End waiting for cancer surgery ; Tough quality targets for hospitals ; Independent food standards agency ; New public health drive ; Raise spending in real terms every year – and spend the money on patients not bureaucracy* ». Cf. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (document consulté le 09.01.2007). On doit rappeler que, en dépit des engagements pris à la Chambre des Communes au début des années 1990, la création d'une FSA n'apparaît pas dans le programme travailliste de 1992 (Coates & Lawler, 2000 : 300-309).

³⁴ « Externaliser » la réflexion sur le changement, en la confiant à un universitaire connu et reconnu, est assez typique des pratiques du gouvernement Blair des premières années (Tournade-Plancq, 2006).

³⁵ On sait à quel point l'ensemble des éléments du programme de 1997 ont été « *market tested* » à grands renforts de sondages et de *focus groups*, ce qui est significatif du rôle structurant du « *spin* » et du « *market research* » dans la prise de décision au sein du gouvernement néo-travailliste (Wring 2005 : 101-160).

sel dans l'hypertension artérielle et sur une « nouvelle » approche des aspects diététiques du cancer. De 1982 à 1999, il est directeur du *Rowett Research Institute* à Aberdeen (Écosse), un centre de recherche en agronomie. Il y contribue à la réorientation des recherches sur le versant humain de la nutrition, pan relativement délaissé depuis le départ à la retraite en 1945, de l'illustre John Boyd Orr³⁶, au profit de la nutrition animale (Smith, 1998 : 324-325) : « *Here, they were crazy because they brought in this a very high profile public image doctor and I got involved in various unconventional things. (...) So the reason why I got into food safety (...) is because, being in charge of a huge government funded institute of agriculture, I had to rethink the whole way, I had to take up the challenge of this institute which had been the major centre for pig production, sheep production [since] the Second World War... If I was going to be a reasonable director, I had to try to amalgamate agriculture questions to human health* ».

Outre ses activités de recherche et de représentation internationale (l'institut a des liens avec des organisations similaires dans le monde), il devient chairman du *WHO Collaborating Centre* basé au sein du *Boyd Orr Research Centre*, en charge de l'enseignement et de la recherche, des initiatives en santé publique de l'OMS, en particulier pour l'Europe et notamment de l'*International Obesity Task Force*, *think tank* qu'il dirige actuellement pour le compte de l'OMS. Fort de ces 403 publications figurant dans son CV de 31 pages (ouvrages, articles et rapports qu'il a signés ou co-signés) et de ses multiples activités de conseil, il a obtenu toute une série de gratifications et distinctions aristocratiques : *Fellow* du *Royal College of Physicians* de Londres (1978) et d'Edimbourg (1983), de la *Royal Society* d'Edimbourg (1986), de la *Royal Society of Arts* et de l'*Institute of Biology* (1988), *Commander of the British Empire* (1993), membre honorifique de la *Faculty of Public Health Medicine* (1994), *Honorary Fellow* du *Royal College of General Practitioners* (1996), élu membre fondateur de la récente *UK Academy of Medical Sciences*, *Sir Alister McIntyre Distinguished Award* de l'*University of the West Indies* (2002) et *Honorary Professor of Nutrition* à la LSHTM (2004).

Sa spécialisation en nutrition, en raison de ses liens directs avec la santé publique, la prévention et l'industrie agroalimentaire, l'a directement propulsé dans les arcanes de l'administration et des politiques publiques (*risk assessment/risk management*). On a déjà montré (cf *infra*) comment la nutrition avait permis l'intervention de la Santé dans un domaine jusque là très hermétique à son intervention, et en quoi Philip James avait joué un rôle prépondérant dans ce processus. Très tôt socialisé à l'international, il a en effet contribué à l'introduction en Grande-Bretagne du consensus international sur les méfaits sanitaires d'une alimentation déséquilibrée. C'est à partir des années 1980, période où l'alimentation est mise à l'agenda médiatique, qu'il devient une personnalité incontournable pour ces questions, notamment depuis la publication du *NACNE Report* de 1983 dont il est le principal instigateur en qualité de président. Ainsi, parallèlement à l'intervention croissante de la Santé dans l'alimentation, il siège dans toute une série de comités pour le DH : membre du *Committee on Medical Aspects of Food Policy* (1982-1984, 1990-1997), du *Toxicology Committee* (1983-1989), du *DH/MAFF Advisory Committee on Novel Foods and Processes* (1986-1998), du *Working Group on Protein and Energy* (1989-1991), du *Working Group on Dietary and Nutrition Survey of British Adults* (1989-1992), du *Working Group on Nutrition in the Elderly* (1989-1992), du *R & D Advisory Group on Nutrition Research* (1991-1992), de la *Nutrition Task Force* (1992-1995), président du *Panel on Nutritional Aspects of Novel Foods* (1992-1998) et de la *Nutrition Task Force: Obesity* (1994-1995). Il a également été amené à siéger pour le compte du MAFF dans des comités en lien avec la nutrition en qualité de membre du *Food Standards Committee* et du *Food Advisory Committee* (1976-1989), et de directeur du *Food Research Committee* (1985-1987).

D'autre part, multipositionné dans les instances internationales les plus légitimes de son champ, sa carrière est typique de celles des « courtiers de l'international » (Dezalay, 2004 : 11) capables de tirer profit de leurs investissements « multi-niveaux ». Pour le compte de l'OMS, il siège depuis 1984 au *Nutrition Advisory Group* (Région « Europe »), depuis 1990 à l'*Expert Advisory Panel on Nutrition* auprès du directeur général et dirige depuis 1995 l'*International Obesity Task Force*. Il est membre en 1987 de l'*Expert Group on Practical Measures for the Prevention of Coronary Heart Disease*, puis de l'*Expert Group on Nutritional Needs of the Elderly* en 1989, etc., contribuant à l'organisation de conférences et à l'élaboration de nombreux rapports. **Il est, en particulier, l'auteur de *Healthy Nutrition : Preventing nutrition-related diseases in Europe* (WHO Regional Publications, European Series, n° 24, 1989), document qui définit la « nouvelle » approche des politiques nutritionnelles et alimentaires européennes.** Pour le compte de la *Food and Agriculture Organisation*, il a été vice-président de la *FAO/WHO/UN University Commission on Protein and Energy Requirements* (1981-1985), *Chief Adviser* sur l'application de nouveaux concepts des besoins énergétiques du Tiers-Monde (1987-1990), auteur d'un ouvrage de la FAO intitulé *Human Energy Requirements* (Oxford UP, 1990), conseiller-expert sur la politique agricole et alimentaire européenne basé sur les « nouveaux principes nutritionnels » et auteur d'un rapport sur ce thème pour le Conseil des Ministres de l'Agriculture européens de Venise (Avril 1990). Toujours à l'échelon international, il a été membre du comité d'experts sur la nutrition de l'*International Atomic Energy Authority* de 1989 à 1992 ; assesseur auprès du directeur de l'*International Authority Research on Cancer* (1990-1993) ; membre du Panel d'experts sur l'alimentation, la nutrition et le cancer dans le cadre de l'*American Institute for Cancer Research/World Cancer Research Fund* (1993-1997 et 2003-2006) ; membre du *Management Committee for Agriculture, Diet and Health* (1994-1998) et président du comité directeur du réseau européen de recherches sur la nutrition (1996-1988) de EURAGRI (*European Directors of Agricultural Research*) ; président du comité de l'*International Heart Network* (1989) et président de la conférence *Eurodata* pour le développement de propositions de politiques publiques vis-à-vis de la surveillance des maladies cardiovasculaires dans l'Union Européenne (1994). Il a, par ailleurs, exercé des activités de conseil auprès de différents organismes publics nationaux (*U.S. Department of Agriculture*, Houston, Texas [1982-1992] ; *Research Institute for Health Sciences*, Chiang Mai, Thaïlande [1988-1994] ; Conseil de l'*PHamdad University*, Pakistan [1989-1996] ; *MRC Tropical Metabolism Research Unit*, Jamaïque [1992-1993] et de quelques multinationales (dont le *Palm Oil Research Institute of Malaysia* de 1990 à 1999 et la compagnie pharmaceutique *Roche* de 1995 à 1998). Enfin, pour la Commission Européenne, il a été à l'origine du premier programme décennal de recherche sur la nutrition financé par la CEE (1978) et fut membre du *Scientific Committee for Food* (1990-1995).

³⁶ Réformateur social, il est l'auteur du rapport *Food, Health and Income* de 1936 qui a contribué aux mesures politiques visant à pallier les inégalités alimentaires liées au revenu.

A bien des égards, sa carrière procède de la mise à l'agenda décisionnel des enjeux alimentaires, à laquelle il a fortement contribué. Car, en parallèle de ses activités d'expert, James aime à se donner à voir comme un *outsider*, « a *difficult guy* » ou, en tout cas, comme un acteur qui œuvre pour un intérêt général (« *public interest* ») que l'administration britannique serait, selon lui, bien incapable de défendre³⁷ : « [I]f you look at the track, I have always been slightly unconventional and willing to go on the outside, whereas most doctors are completely conventional, and they work through the medical and political system to get up to the top ». Très impliqué dans le *Coronary Prevention Group*, en qualité de président de son comité d'experts sur la nutrition (1984-1995), de membre du Conseil (1989-1999) puis de président à partir de 1999, il a fortement contribué, de 1986 à 1990, à la structuration de la *National Food Alliance* qu'il préside de 1990 à 1998. Inscrit dans les carnets d'adresses des journalistes, contribuant régulièrement à des émissions de radio ou de télévision depuis le milieu des années 1970 – en 1988, la BBC diffuse d'ailleurs un portrait de lui de 30 minutes dans le cadre d'un programme au titre évocateur « *Prophets Returned* » – il dispose ainsi d'un solide capital social et médiatique qui, associé à ses autres ressources (militantes, académiques, expertes), lui permet d'entretenir son statut d'expert quasi-obligé sur la nutrition.

Proche du Labour (mais soucieux de mettre en scène son indépendance), P. James se voit confier au lendemain de la crise de l'ESB, la rédaction d'un rapport pour une « nouvelle » organisation du dispositif de sécurité alimentaire, sous la forme d'une *Food Standards Agency*. Son multipositionnement est ici crucial, puisqu'il est à la fois universitaire (nutritionniste), militant, expert, connu pour avoir critiqué régulièrement les principes établis du DHSS/DH, en matière de nutrition, mais aussi les arrangements institutionnels entre le MAFF et l'industrie, inséré dans la plupart des lieux de décision/conseil britannique, européen et international. A l'interface entre la Santé et l'Agriculture, louvoyant entre une position d'« *outsider* » et d'« *insider* » (« *I was always seen as a person not in the medical establishment but, then, strangely I was in the establishment when I came to nutrition and public health* »), sa sélection en 1997 trouve son explication dans la congruence d'un expert-savant, doté des signes extérieurs de la scientificité, légitime et reconnu par l'ensemble des parties intéressées (nationales et internationales) avec la nécessité pour le gouvernement néo-travailleuse de produire les signes d'un changement « crédible ». Pour la rédaction du rapport, James eut recours à ses réseaux externes à l'administration, notamment à la *Consumers' Association* (qui lui prête ses locaux) et à Tim Lang. L'étude de management comparé des différentes autorités nationales, réalisée par ce dernier, sous-tend d'ailleurs en partie le contenu du rapport James.

Au demeurant, la suite de la carrière de P. James, après ce rapport pour Tony Blair (mai 1997), laisse à penser que, non seulement, il a pu en tirer quelques rétributions non négligeables en terme de placements, mais aussi qu'il contribue à la légitimation, dans d'autres lieux, de la portée innovante de ses propositions. Dès juin 1997, il est en effet appelé par le cabinet de Jacques Santer, au moment de la réorganisation des comités d'experts européens, pour défendre les grandes lignes de son rapport. Il devient alors un des huit membres du Comité Scientifique Directeur Européen (qui chapeautait les autres comités d'experts jusqu'à la création de l'EFSA) de 1997 à 2000 et se voit confier la présidence du sous-groupe en charge de l'évaluation des risques liés à l'ESB à partir de septembre 1997. Par ailleurs, il rédige de juin à décembre 1999 un « rapport des trois sages » (*A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*) avec les professeurs G. Pascal et F. Kemper, sur la réforme de l'expertise scientifique européenne. Il obtient par la suite de la Commission des financements pour mettre en place, au niveau de l'UE, l'*Obesity Round Table*, un réseau scientifique de nutritionnistes visant au développement d'une politique de nutrition en Europe. D'autre part, il devient le conseiller personnel des directeurs généraux de l'OMS (Dr Gro Brundtland et Dr Lee) en 1998, et continue à produire une série de rapports prescriptifs sur la prévention des « maladies de civilisation » (obésité des enfants, maladies chroniques). Élu chairman d'une commission de l'ONU sur la nutrition (*UN Millennium Commission on global issues relating to Nutrition up to 2020*) de 1998 à 2000, son rapport propose, ni plus ni moins, d'éradiquer la malnutrition en 20 ans : *Ending Malnutrition by 2020. An Agenda for Change in the Millennium*.

2.2 La sécurité sanitaire des aliments ou la reconquête des « révolutionnaires » de la sécurité sanitaire

La configuration française présente des propriétés différentes de la configuration précédente. D'une part, le monde militant n'a pas été à l'origine de la politisation des risques alimentaires et, plus particulièrement, de l'ESB, comme en Grande-Bretagne (la plupart de ces organisations ne s'y investissent qu'après 1996, comme la Confédération Paysanne autour du thème de la « malbouffe »). D'autre part, cet enjeu n'a pas été constitué comme en Grande-Bretagne en un symbole de différenciation sur le marché politique, mise à part pour les écologistes qui ont pu raccrocher l'événement aux externalités négatives d'un système agricole axé sur le productivisme (nitrates, pesticides, OGM, etc.). On peut plutôt identifier un consensus trans-partisan autour de la nécessité d'une réforme institutionnelle qui traduit, à bien des égards, le succès de l'histoire causale *institutionnelle* retranscrite dans les enjeux spécifiques de la configuration française.

Alors que le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, qui a en charge le pilotage de la communication gouvernementale sur la crise de l'ESB, s'efforce de circonscrire le problème à la Grande-Bretagne, en mettant l'accent sur le dispositif de traçabilité et le logo « viande bovine française » pour

³⁷ Il a eu l'occasion de mettre en scène cette identité en démissionnant à plusieurs reprises de comités d'experts sous la tutelle de l'Agriculture en Grande-Bretagne et à Bruxelles.

rassurer les consommateurs³⁸, l'institution doit, en effet, faire face à de multiples prises de position qui remettent en cause durablement son intégrité. Pris dans l'urgence politique et médiatique, le ministère de l'Agriculture avait ainsi déposé un texte de loi sur la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation, adopté en Conseil des ministres le 27 novembre 1996. Il prévoyait un renforcement des contrôles et des réglementations (possibilité d'imposer à une filière une épidémiologie-surveillance systématique et une traçabilité obligatoire, la fermeture d'un établissement est décidée par le préfet et non plus par le maire), un agrément préalable pour les fabricants d'alimentation animale, un renforcement du pouvoir des inspecteurs vétérinaires et de la protection des végétaux dans les contrôles aux frontières³⁹. Si ces trois mesures sont directement ajustées aux mises en cause dans la presse (origine géographique inconnue, laxisme des contrôles en matière de farines animales, perméabilité des frontières), elles traduisent également une volonté de préserver l'autonomie de l'institution face à diverses menaces réformatrices⁴⁰. Selon moi, *Cette célérité dans la prise de décision traduit surtout la prégnance de ce récit causal institutionnel fortement délégitimant pour l'institution (conflit d'intérêts, dépendance de l'expertise)*. Symptomatique de cette posture victimaire, Philippe Vasseur s'était dit « scandalisé de voir la déontologie des vétérinaires mise en cause », ajoutant devant les députés qui examinaient le projet de loi :

« Il n'y a pas deux catégories de fonctionnaires, des fonctionnaires soucieux de santé publique et des fonctionnaires à la solde des lobbies agricoles (...). Il n'y a qu'une seule politique de l'alimentation, celle du gouvernement, qui entend d'abord assurer la sécurité du consommateur⁴¹ ».

En effet, le cadrage en termes de « scandale sanitaire » de l'ESB observé par les médias fait directement « le jeu » d'une nébuleuse d'acteurs associés au pôle « Santé ». Comme l'exprime le théoricien de la sécurité sanitaire, D. -R. Tabuteau, cette crise s'avère particulièrement propice à l'investissement d'un « commando » d'acteurs, aux propriétés différentes, et diversement intéressés aux réformes de la sécurité sanitaire qu'ils portent de longue date⁴² :

« Pendant dix ans, on va construire, avec de bonnes idées, avec des tâtonnements, un système nouveau. (...) C'est un petit groupe de gens qui se retrouvent là un peu par hasard – enfin (...) il n'y a jamais de vrai hasard mais – à la fois par choix pour certains, et j'en faisais partie, (...) parce que la notion de Santé, de soins, de prévention, nous paraissait (...) comme une mission intéressante. Il y a des gens qui sont là parce que c'est leur métier qui les pousse : il y a des médecins. (...) Il y a des gens qui vont y venir par goût [comme] Martin Hirsch. (...) Il y a des ministres qui vont [s'y intéresser]... enfin il y a Kouchner qui va être très engagé dessus. Il y a des parlementaires comme Huriet qui vont découvrir le sujet (...). Il était très engagé sur la réforme de la transfusion et on va lui proposer de faire avancer le dossier de l'agence sur le médicament. (...) Enfin, on va retrouver quelques acteurs qui vont, pendant dix ans, être aux postes-clé, quelles que soient les alternances. (...) C'est une espèce de commando de gens qui ne sont (...), ni du même bord politique nécessairement, ni de la même école, ni de la même formation, etc. Parce qu'entre Huriet, Kouchner, Hirsch et moi, (...), c'est quand même un spectre assez large... Il y en a d'autres : il y a Philippe Duneton, il y a Aquilino Morelle, mais ces gens-là vont se retrouver (...), ils vont croire à la même chose, au même projet et vont le porter aux différents postes (...) où ils vont se trouver les uns et les autres, successivement, avec une espèce de combinaisons permanentes pendant dix ans. Et ça va assurer une continuité au projet ! Car même, par exemple, la proposition de loi [sur la sécurité sanitaire des aliments] qui était en fait pilotée par le cabinet de Gaymard (...), en fait, va être rédigée par les gens de l'Agence du médicament pour l'essentiel. Moi j'ai rédigé ce projet de loi, alors que

³⁸ Ce discours est une constante de sa communication puisque dans une interview accordée au *Parisien*, le 3 juillet 1997, il réaffirme après avoir célébré les mesures qu'il avait prises : « Pour être en sécurité, il faut donc consommer de la viande française identifiée portant le logo VBF ».

³⁹ *Le Monde*, 28 novembre 1996.

⁴⁰ Christophe Clergeau (2000 : 24), fort de son expérience capitalisée comme chef de cabinet à l'Agriculture (1997-98), rappelle fort justement que l'objectif du ministère est alors de faire échec aux projets du Commissariat à la Réforme de l'État qui, s'il avait renoncé au cours de l'été 1996 à fusionner la DGS, la DGAL et la DGCCRF, avait toujours pour objectif de rapprocher les directions départementales de l'Équipement avec les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt.

⁴¹ En conclusion d'une conférence sur l'agroalimentaire organisée par *Les Échos* en partenariat avec *Iri-Secodip* et *OC&C Strategy Consultants*, il confirme d'ailleurs que la DGAL sera réformée pour devenir « une direction spécifiquement chargée des questions d'hygiène et de sécurité, qui n'aura plus à gérer aucun problème de production ». *Les Échos*, 16 décembre 1996.

⁴² « Simple carrefour idéologique », pour reprendre le terme de Didier Fassin (2001 : 54), plutôt qu'un référentiel cohérent porté par un groupe d'acteurs *mediateurs* homogènes, ce discours du renouveau de la santé publique rencontre également l'adhésion de certains parlementaires, issus de la profession médicale et qui ne sont pas nécessairement membres des réseaux socialistes : deux professeurs de médecine (Claude Huriet, Jean-François Mattéi) et un chirurgien (Alain Calmat).

je suis à la tête de l'agence du médicament, hors ministère et, a priori, politiquement d'un autre bord. Mais (...) parce qu'il y aura des gens au cabinet de Gaymard qui vont nous demander – parce qu'on sait faire, on a fait la première vague, etc. – de venir, on va dans le groupe de travail et on va piloter la construction du dispositif... Et la loi de 1998 qui est faite votée par Kouchner, après 1997, c'est en fait la reprise de ce projet qu'on a élaboré quand on était à l'agence du médicament et au ministère, mais pas en position de cabinet, etc. Mais, il y a une conjonction de circonstances qui est assez étonnante (...). Moi, je peux vous faire trois cercles : un cercle à 10, un cercle à 20 et un cercle à 30. Et quand vous avez fait ces trois cercles, vous avez... la quasi-totalité des acteurs qui ont vraiment porté le système. » Homme, né en 1958, polytechnicien, énarque (1982-1984), conseiller d'État, commissaire du gouvernement près le Conseil supérieur de l'aide sociale depuis 1987, directeur adjoint du cabinet de Claude Evin, ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale (1988-1991), directeur de cabinet de B. Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action Humanitaire (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint chargé de la santé et de l'action sociale du cabinet de M. Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-2000), directeur du cabinet de B. Kouchner, ministre délégué à la Santé (2001-2002) et actuellement directeur général de la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité. Maître de conférences à l'École Polytechnique depuis 1986, à l'IEP de Paris depuis 1988 (il préside la chaire de « santé publique »), professeur adjoint à l'École nationale des ponts et chaussées (depuis 1988) et à la Faculté de médecine et de pharmacie de Paris V. (Entretien réalisé à la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité, Paris, 09.08.2006).

Sauf à ratifier la vision téléologique et rationalisante de l'histoire, aux accents prophétiques, véhiculée par ce conseiller d'État, il importe au contraire de resituer celle-ci dans l'ensemble des « activités tactiques » déployées par ce groupe d'acteurs. En effet, ce succès revendiqué ne peut se comprendre qu'en restituant les luttes d'institution occasionnées par l'ESB à partir de 1996. En définitive, la mise en crise du dispositif existant est une ressource cruciale, voire essentielle, pour des acteurs situés dans le pôle dominé de l'univers inter-institutionnel de la sécurité sanitaire des aliments. Cela ne revient pas à dire que les acteurs « agissant » sont complètement démunis. Sans qu'ils ne soient les seuls à avoir participé au processus de création de l'Afssa, les « Kouchner Boys⁴³ » (qui obtiendront l'essentiel des « trophées » de la loi de 1998), aux propriétés atypiques, cumulent, au contraire, des ressources rares dans le milieu de la « Santé », tant administratives (énarques bien classés, Conseillers d'État rompus aux règles du droit administratif), politiques (proximité partisane avec l'ex *French Doctor*, entré en politique sous l'aile de F. Mitterrand, avant d'adhérer brièvement aux radicaux de gauche, pour finalement intégrer le Parti socialiste en 1997⁴⁴) que scientifiques et académiques (M. Hirsch est titulaire d'un DEA de neurobiologie, D. Tabuteau dispense des cours de santé publique dans des grandes écoles). Ce multipositionnement (cf. l'encadré 2.2 sur M. Hirsch) leur permet de relayer avec plus de force leurs conceptions, qui triomphent rapidement dans le domaine de l'alimentation avec la mise en place de l'AFSSA.

Encadré 2.2 : Martin Hirsch ou le « *sense of one's place* » d'un héritier novateur

Né le 6 décembre 1963, Martin Hirsch est issu d'une famille de très hauts fonctionnaires de l'État. Son père (Bernard Hirsch), ingénieur général des Ponts et Chaussées fut directeur de l'Établissement public de la Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise puis, dans les années 1980, directeur de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Son grand-père, Étienne Hirsch, appartenait quant à lui au groupe des « grands commis modernisateurs » de la IV^e République (avec F. Bloch-Lainé, C. Gruson, S. Nora, J. Saint-Geours, J. Monnet, R. Marjolin, P. Uri) qu'a étudié Brigitte Gaiti (1998 : 263-310). Issu d'une famille de la haute bourgeoisie juive, diplômé de l'École des Mines de Paris (promotion de 1919), E. Hirsch débute sa carrière comme ingénieur dans le privé (15 années dans l'industrie chimique). Figure importante de la Résistance à Londres, il a en charge l'armement de la France libre et, dès avant le débarquement, l'approvisionnement de la France libérée. Proche de Jean Monnet, ce dernier l'intègre, à la Libération, dans l'équipe de création du Plan de Modernisation et d'Équipement. Commissaire général adjoint au Plan en 1949, il succède à Monnet en tant que commissaire au Plan en 1952. Européen convaincu, il est président de la Commission européenne pour l'énergie atomique (Euratom) de 1959 à 1961. Sympathisant de la SFIO dès avant la guerre, devenu anti-gaulliste, il contribue à la fondation du Club Jean Moulin, rejoint dans les années 1960 la FGDS et milite dans une série d'associations à vocation européenne (notamment le Mouvement Fédéraliste Européen et l'Association des Amis de Jean Monnet). Sans charge dans la fonction publique, il se consacre à l'enseignement (à l'École libre de Bruxelles, l'Université Catholique de Louvain, à l'Institut technique de prévision économique et sociale à Paris...) et réalise, pour le compte de gouvernements de pays en développement, des études de planification, de 1963 à 1977. Il meurt en 1994.

Une fois cette ascendance retracée, la trajectoire de Martin Hirsch s'apparente, presque de manière caricaturale, à celle des héritiers de la « noblesse d'État ». Après une scolarité au lycée de Sèvres, ce dernier intègre l'École normale supérieure, et poursuit ses études médicales à la Faculté de médecine de Cochin – Port Royal, Université Pierre et Marie Curie où il obtient

⁴³ C'est ainsi que sont régulièrement surnommés dans la presse les acteurs qui gravitent autour du cabinet Kouchner. Voir par exemple, le portrait de Martin Hirsch, intitulé « Disciple inné », par Eric Favereau. *Libération*, 12 mars 2005.

⁴⁴ Aquilino Morelle, inspecteur de l'IGAS, auteur de *La défaite de la santé publique*, conseiller du Premier Ministre, Lionel Jospin, sur les questions de santé, a par la suite occupé des fonctions de direction au PS.

une maîtrise de biochimie et un DEA en neurobiologie (« Il ne finit pas sa médecine » comme le fait remarquer Dominique Dormont en entretien). Entré à l'ENA en 1988 (Promotion « Jean Monnet ») où il est, comme il le dit lui-même, entré « par effraction » (des places sont attribuées hors concours aux élèves de l'ENS), « sans préparation », et sorti trois ans plus tard en 1990 – sans grande surprise statistique – parmi les premiers rangs⁴⁵, il choisit le Conseil d'État. Auditeur au Conseil d'État (1990-1993), il devient conseiller juridique à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (1990-1992) et réalise une première mission (« écrire un morceau de loi sur la moralisation des associations qui font appel à la générosité publique ») pour Bernard Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action Humanitaire dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy. C'est ainsi que de 1992 à 1993, il devient conseiller technique au cabinet Kouchner, étant particulièrement chargé de la « réforme de la transfusion sanguine » (avec la création de l'Agence française du Sang), de « la première loi de sécurité sanitaire » et d'une loi sur la bioéthique. Maître de requêtes au Conseil d'État (depuis 1993), il en est le secrétaire général adjoint de 1993 à 1995, avant de devenir membre du Conseil d'Administration en 1995 et directeur de la Pharmacie Centrale des Hôpitaux de Paris de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris. Directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Santé, Bernard Kouchner et, parallèlement, conseiller au cabinet du ministre de l'Emploi et la Solidarité, Martine Aubry (1997-1999), il suit tout particulièrement le chantier de la création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments. Ne parvenant pas à sélectionner le bon candidat (une personne étiquetée « santé ») avec son ministre, Bernard Kouchner, ce dernier lui propose alors de devenir directeur général de l'AFSSA... ; poste qu'il occupera de 1999 à 2005.

Par ailleurs, M. Hirsch a déployé des stratégies parallèles dans le champ du savoir (particulièrement des grandes écoles), étant professeur à l'IEP de Paris (1990-1997), maître de conférence à l'ENA depuis 1994, et en intervenant régulièrement dans différentes formations en santé publique (notamment l'« *Executive Master* en santé publique » de Science Po dirigé par son collègue D. Tabuteau ou encore la formation « Santé publique et développement » dispensée au Conservatoire national des arts et métiers et pilotée par B. Kouchner). En outre, il a pu écrire deux ouvrages consacrés à la sécurité sanitaire des aliments (le premier en 1996, *L'affolante histoire de la vache folle* et le second, *Ces peurs qui nous gouvernent*, en 2002, portant sur ses activités à l'AFSSA et les « bonnes pratiques » en termes de « gouvernance des risques ») qui ont été largement couverts par la presse. Sa femme, Florence Noiville est, d'ailleurs, journaliste littéraire au *Monde*.

Enfin, reproduisant les stratégies de ses aînés (É. Hirsch ou B. Kouchner), M. Hirsch s'est aussi investi dans « la société civile », en tant que président de l'Union Centrale des Communautés Emmaüs (1995-2002), puis de président d'Emmaüs France, en remplacement du très populaire l'Abbé Pierre, à partir de 2002. Ceci lui vaudra d'exposer ces vues sur l'exclusion dans son « Manifeste contre la pauvreté » (2004), ou encore dans le rapport rendu en avril 2005 (objectif zéro enfant pauvre dans 15 ans) par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » qu'il a dirigé à la demande du ministre de la Protection Sociale, Philippe Douste-Blazy. Outre la cohérence que M. Hirsch décèle derrière cet investissement conjoint – « la protection contre des risques, sociaux ou alimentaires⁴⁶ », on doit pouvoir y déceler un multipositionnement stratégique qui lui permet de se présenter comme un « révolutionnaire bureaucratique », un « novateur », à l'avant-garde des réformes. Les « propriétés rares » de ce haut fonctionnaire, doté des titres les plus nobles (ENS, ENA, Conseil d'État) conférés par cette « banque centrale de crédit symbolique » que constitue l'État (Bourdieu, 1989 : 538), titulaire de diplômes peu communs (en neurobiologie et biochimie), doté en capitaux médiatiques et sociaux (en partie hérités) et inséré dans les réseaux socialistes (son passage précoce en cabinet a contribué à l'accélération de sa carrière), en font un bureaucrate atypique, prompt aux « coups d'éclat ». Il aime à bousculer les routines administratives et les conventions politiques en démissionnant à diverses reprises des instances dans lesquelles il siège (il démissionne du jury du Haut Comité à l'intégration en décembre 2004, après avoir découvert que le choix des prix était fait à l'avance, ou encore annonce la suspension de sa participation au Conseil national de lutte contre l'exclusion le 17 octobre 2005, jour de la Journée mondiale du refus de la Misère, en protestation du non-respect des engagements financiers de l'État vis-à-vis des structures d'insertion) ou en n'hésitant pas à prendre position dans la presse à propos du limogeage « injustifié » du directeur de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (P. Duneton) en février 2004⁴⁷ ou de la levée du moratoire européen sur les OGMs⁴⁸. Après avoir participé à la fondation de l'Agence nouvelle des solidarités actives, il entre en mai 2007 dans le premier gouvernement de François Fillon, où il obtient le poste de haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Au total, on pourrait être étonné de la carrière accélérée (une quinzaine d'années après sa sortie de l'ENA) de celui qui est parvenu à se présenter en France comme « Monsieur sécurité sanitaire des

⁴⁵ L'étude structurale de Pierre Bourdieu sur le champ des grandes écoles a bien mis en évidence que « [l]es fils des très hauts fonctionnaires (de catégorie A1) réussissent très bien l'ENA et [que] l'ENA leur réussit très bien : proportionnellement très nombreux à se présenter au concours, ils obtiennent de très bons résultats tant à l'écrit qu'à l'oral, à toutes les époques, et leur part parmi les admis s'accroît continuellement au cours du temps, comme si l'institution savait de mieux en mieux reconnaître les siens (...). Et le processus d'élimination différentielle s'achève avec le classement de sortie, les survivants des différentes catégories obtenant dans la haute fonction publique des positions proportionnées à leur position sociale d'origine (...) » (Bourdieu, 1989 : 368).

⁴⁶ Voir son interview dans *Marianne*, « Martin Hirsch, l'énarque d'Emmaüs », n°357, 23-29 février 2004.

⁴⁷ Voir Favereau (Éric), « L'indépendance des agences de sécurité sanitaire en péril », *Libération*, 19 février 2004.

⁴⁸ Il propose notamment la tenue d'un référendum européen. Cf. Hirsch (Martin), « OGM, Europe et démocratie », *Libération* (Rebonds), 19 mai 2004.

aliments » avant de parvenir à imposer la réforme emblématique du RMI, sauf à oublier que cette jeunesse⁴⁹ est « en fait 'précocité', c'est-à-dire possession légitime d'attributs personnels tels que les propriétés attribuées à la personne, les 'dons' et les titres, scolaires ou administratifs, qui les sanctionnent et les garantissent et qui, n'étant accessibles d'ordinaire qu'à des âges (biologiques) plus avancés, paraissent extra-ordinaires. 'Précocité' qui n'est pas sans lien, même si on ne veut pas le voir, avec le fait qu'ils sont issus de familles de la très haute fonction publique » (Bourdieu & Christin, 1990 : 62).

Acteurs à fort « capital médiatique » (Marchetti, 1997 : 28), à la charnière de la « société civile⁵⁰ », de l'administration et du champ du savoir, et associés aux valeurs légitimes et publiquement « désintéressées » de la santé publique, de la solidarité et de l'humanitaire, ils ont largement pu utiliser la crise de l'ESB comme ressource de subversion des rapports de force antérieurs. C'est sans doute en ce sens qu'il faut comprendre la publication en 1996 de *L'affolante histoire de la vache folle*, écrite par Martin Hirsch, Philippe Duneton, Philippe Baralon et Florence Noiville. Après avoir présenté l'ampleur des incertitudes sur cette épizootie, sa gestion partielle par le MAFF en Grande-Bretagne et le mépris affiché par ce dernier pour les tireurs d'alarme, le chapitre 7, intitulé « La part d'irrationnel. Des excès et des failles », s'attache à remettre en perspective « l'irrationalité » des consommateurs, récurrente dans la communication des acteurs de l'Agriculture, à l'aune de la gestion « agricole » du dossier dont les auteurs distinguent plusieurs « incongruités » :

« On se trompe de victimes. Face à une possible épidémie, les premières victimes sont les malades. Or ceux-ci ont été rapidement éclipsés par d'autres 'victimes', celles qui subissaient le désastre économique. (...) La crise n'a pas été traitée par ceux qui ont la responsabilité de la santé publique, mais par ceux qui sont en charge des dossiers agricoles. (...) Les mesures prises au cours du printemps 1996 visaient davantage à rassurer le consommateur qu'à le protéger. La rationalité, elle, aurait conduit à appliquer strictement, et dès l'origine, le principe de précaution, rien que le principe de précaution mais tout le principe de précaution. En réalité, les décisions du printemps 1996 marquent à la fois, dans certains cas, une 'sur-réaction' et, dans d'autres, une 'sous-réaction' » (Hirsch *et al.*, 1996 : 118-119).

Sans remettre en cause leur indignation, tout semble se passer comme si, en opposant à l'irrationalité des consommateurs celle des mesures prises par l'Agriculture, ces auteurs entendaient véhiculer l'idée selon laquelle la rationalité des décisions publiques ne pouvait être atteinte que par une remise en ordre du dispositif des gestions des risques alimentaires, à l'aune des principes de la sécurité sanitaire. C'est assurément dans cette perspective qu'il faut lire la préface de Bernard Kouchner à cet ouvrage collectif :

« En France en 1992, nous avons fait voter une loi de sécurité sanitaire ; créé une agence du médicament, une agence du sang et un réseau de santé publique. [La sécurité alimentaire] reste liée au ministère de l'Agriculture et aux services du ministère des Finances pour la gestion des fraudes. Cette situation administrative dépassée crée un grave danger en cas d'urgence. Il est impératif de créer une structure dont le ministère de la Santé serait responsable, et qui serait ouverte aux associations de consommateurs et aux représentants professionnels. (...) A l'instar de la puissante Food and Drug Administration des États-Unis, cette structure aurait sous tutelle les produits agricoles, les aliments et, plus tard, l'eau et sans doute aussi, bientôt, l'air ambiant. (...) L'agence française de sécurité alimentaire, préalable à une agence européenne, constitue une première réponse nécessaire aux préoccupations de santé publique ». (Hirsch *et al.*, 1996 : 13)

⁴⁹ En ce sens, la désinvolture relâchée, tant du point de vue des pratiques corporelles que du registre de langage, qu'on a pu constater en face-à-face lors d'un entretien, n'est-il pas significatif d'une « vraie distinction » ? On renvoie ici à une brève parenthèse comparative de Pierre Bourdieu (2001 : 31-32) entre la « disposition à l'hypercorrection » de Merton (qui en rajoute dans le sens de l'élégance *british*), « très commune chez les gens de première génération en voie d'intégration et aspirant à la reconnaissance » et la désinvolture relâchée de George Homans, pourtant un « pur produit de la Nouvelle Angleterre ».

⁵⁰ On peut légitimement avancer que M. Hirsch, dont la femme est journaliste, dispose de relais médiatiques importants, démultipliés par son engagement dans l'association Emmaüs (c'est, dans une moindre mesure, le cas pour D. -R. Tabuteau, actuel directeur général de la Fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité.). La même analyse vaut pour B. Kouchner, cofondateur de *Médecins sans Frontières* et de *Médecins du Monde*, popularisé par ses différentes actions humanitaires, et époux de la journaliste Christine Ockrent. Membre de nombreux clubs (Le siècle, la Fondation St-Simon, A gauche en Europe), président-fondateur de BK (Bernard Kouchner) Conseil, il a multiplié ses investissements dans la « société civile » (membre du CA de *PlaNet Finance*, président du CA du programme *Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau*, membre du comité d'honneur de la *Fondation Children Action*, membre fondateur de *La chaîne de l'espoir*, administrateur de *l'International Women Health Coalition*) tout en dispensant des conférences en santé publique (il est titulaire de la chaire « Santé et développement » au CNAM et *visiting professor* à la *Harvard School of Public Health*).

En contribuant largement à la « mise en crise » de l'ESB, c'est-à-dire à la délégitimation des logiques routinières de traitement du problème par les acteurs de l'Agriculture, ce groupe d'acteurs participe *de facto* à la légitimation de la réforme de la sécurité sanitaire dont ils sont les hérauts (et dont ils proposent un projet « clé en main » déjà expérimenté au lendemain de l'affaire du sang contaminé).

L'exposition juxtaposée de la manière dont la crise de l'ESB s'inscrit dans les différentes configurations nationales fait apparaître une similitude dans les processus et les mots d'ordre réformateurs qui est sous-tendue par une certaine forme d'homologie transnationale des hiérarchies administratives. Au-delà de la circulation en Europe d'un même récit causal centré autour de la thèse d'un conflit inhérent aux institutions en charge de l'Agriculture, il s'agit désormais de donner à voir combien ces deux processus de réforme nationale sont également informés par des débats et des enjeux internationaux parallèles et interdépendants.

3. Un espace transnational de circulation des principes de bon gouvernement des risques

Une des explications du relatif mimétisme ou « isomorphisme normatif » (DiMaggio, Powell, 1991) qui caractérise les réformes étudiées (nonobstant le filtre que constituent les configurations institutionnelles respectives dans lesquelles elles se développent) doit être recherchée dans l'existence d'un espace, voire d'un marché, transnational où circulent des « bonnes pratiques » qui se déclinent en autant de principes prescriptifs, « mots-valise », modèles, recettes et expériences du bon gouvernement des risques. Si celles-ci constituent autant de ressources à mobiliser dans les rapports de forces sectoriels nationaux, on doit s'intéresser aux conditions de leur circulation circulaire⁵¹ qui leur confèrent à maints égards leur dimension naturelle et irréfutable.

Pour cela, on s'intéressera tout d'abord à l'un des « standards internationaux » les plus cités. Modélisée aux États-Unis, « l'analyse du risque » (*risk analysis*) s'est progressivement imposée comme un instrument universel de rationalisation des risques (3.1). Plébiscité par l'ensemble des institutions internationales légitimes (OCDE, OMS, Codex Alimentarius, Commission Européenne), ce modèle procédural fait l'objet d'une intense circulation qui doit beaucoup aux activités d'« import-export » de courtiers multipositionnés dans des jeux réformateurs multi-niveaux (3.2) et à sa retraduction, à l'échelon communautaire, dans la doctrine de la gouvernance européenne (3.3).

3.1 Modélisation managériale de la « risk analysis » : l'universalisation d'un schéma standardisé nord-américain ?

Point de passage obligé d'une majorité d'énoncés sur le risque, la « risk analysis », conçue comme trois cercles inter-sécants (*cf.* encadré 3.1), a été l'objet d'une série de discussions internationales destinées à formaliser et à harmoniser les méthodologies nationales de gestion des risques (quels qu'ils soient). Si ces différentes composantes (évaluation, gestion et communication du risque) ont fait l'objet d'une normalisation par la *Commission du Codex Alimentarius* dans les années 1990 (FAO/WHO, 1995 ; FAO/WHO, 1997 ; Angot, 1999), elles ont initialement été élaborées pour répondre aux controverses autour des agences de régulation nord-américaines à la fin des années 1970. Celles-ci (la *Food and Drug Administration*, l'*Environmental Protection Agency*, l'*Occupational Safety and Health Administration* et la *Consumer Product Safety Commission*) étaient en effet réputées bénéficier d'une trop grande liberté dans leur prise de décision, les conduisant à adopter une attitude « pro-régulatrice » vis-à-vis de risques dont l'évaluation était épisodiquement contestée (Jasanoff, 1990 : 20-32). Une des réponses a été la mission confiée par le Congrès à un comité d'experts du *National Research Council* d'évaluer les pratiques de *risk assessment* au sein du gouvernement fédéral. Plusieurs éléments ont alors été formalisés :

⁵¹ Je veux dire par là que la réforme nationale s'autorise d'une tendance internationale (« d'autres l'ont fait ») tout en contribuant à alimenter cette tendance et donc son évidence même. Vincent Dubois (2007) fait une analyse relativement proche à propos des politiques de contrôle des chômeurs en Europe.

- 1) La régulation du risque doit être conçue en deux processus analytiques distincts : le *risk assessment* et le *risk management*⁵², le premier devant être réalisé à partir des « seules » données scientifiques, le second devant « intégrer aux déterminations scientifiques des considérations juridiques, économiques et politiques ».
- 2) Le *risk assessment* ne peut jamais être complètement séparé du *risk management* car, pour trancher en situation d'incertitude, la phase de *risk assessment* implique toujours des éléments de choix politiques.
- 3) Les agences fonctionnant selon leurs propres méthodes, il n'existe pas de standards externes à la décision pour évaluer sa qualité. Autrement dit, cette dernière ne peut être évaluée qu'à partir des connaissances produites pendant le processus d'évaluation lui-même, c'est-à-dire au « cas par cas ».

Pour toutes ces raisons, le comité refuse de se prononcer sur un mode d'organisation optimal de l'évaluation scientifique à partir de critères figés. Le rapport préconise néanmoins de ne pas dissocier institutionnellement l'évaluation et la gestion, *i. e.* de ne pas confier ces deux phases à des agences distinctes, ce qui aurait pour effet de ralentir la prise de décision, sans garantir d'ailleurs une nette distinction entre considérations politiques et éléments scientifiques (NRC, 1993 : 142). En somme, les recommandations insistent fortement sur la procéduralisation, dans chaque agence, des différentes phases de la prise de décision, sur l'utilité de disposer de lignes directrices standardisées pour inférer des décisions et enfin sur la nécessité d'évaluer régulièrement le fonctionnement de ces diverses procédures :

« Le comité croit que le problème de base de l'évaluation du risque ne concerne pas tant son agencement administratif que la rareté et le caractère incertain du savoir scientifique sur les dangers sanitaires en question. La réorganisation des fonctions d'évaluation du risque ne créera pas les données (...) nécessaires pour que les évaluateurs réalisent des évaluations plus précises. Nous soutenons que le chemin le plus productif pour mener à une solution doit prendre en compte trois éléments :

- La mise en œuvre de changements procéduraux permettant d'assurer que les évaluations du risque prennent en compte l'ensemble du savoir scientifique disponible tout en maintenant une diversité organisationnelle d'approches dans l'administration de l'évaluation du risque compatible avec les exigences des différents programmes régulateurs fédéraux.
- La standardisation des procédures analytiques au sein des programmes fédéraux à travers le développement et l'utilisation de principes directeurs uniformes.
- La création d'un mécanisme qui assurera une révision continue et organisée des procédures d'évaluation et leur modification en fonction des progrès dans la compréhension des dangers » (NRC, 1993 : 150-151).

Sans en faire « le » document originel de toute réflexion sur l'analyse du risque – il s'agit d'une synthèse d'un ensemble de considérations déjà en maturation – on peut observer l'intense circulation du rapport dans cet espace transnational de « la régulation du risque », au point d'être communément identifié comme le « *red book* » dans les milieux autorisés⁵³. Adopté par les institutions expertes internationales les plus reconnues (OMS, Codex Alimentarius, OCDE, OMC, Union Européenne) dans le courant des années 1990, ce modèle abstrait de management du risque conceptualisé aux États-Unis se présente dès lors comme la nouvelle tendance du prêt-à-penser managérial sur le risque.

« Effets de mode, peut-être, mais sans doute aussi effets de domination ». Comme l'écrit Yves Dezalay (2001 : 6),

« [l]a diffusion des savoirs et des technologies en matière d'environnement n'échappe pas à la logique des relations internationales. Les relations d'import-export et les termes de l'échange sont tout aussi inégaux sur les marchés symboliques que sur ceux des biens de production ».

⁵² « We use risk assessment to mean the characterisation of the potential adverse health effects of human exposures to environmental hazards » ; « The Committee uses the term risk management to describe the process of evaluating alternative regulatory actions and selecting among them » (NRC, 1993: 18).

⁵³ Erik Millstone et Patrick van Zwanenberg (2005: 26) interprètent d'ailleurs cet ouvrage comme l'évangile d'une « nouvelle orthodoxie ». Pour Christine Noiville (2003 : 54), ce schéma conceptuel s'impose également comme « figure tutélaire » dans le droit communautaire et français.

Dans le cadre de l'alimentation, la popularité de ce modèle doit par ailleurs beaucoup à sa codification par la Commission du *Codex Alimentarius* dont la légitimité a été accrue depuis l'entrée en vigueur de l'accord SPS⁵⁴ dans un contexte de fortes injonctions internationales à la production d'une expertise scientifique suffisamment « crédible » dans l'arbitrage des conflits commerciaux (Marché Unique de l'Union Européenne, accords TBT et SPS de l'OMC⁵⁵), au premier rang desquels celui du bœuf aux hormones opposant les USA à la CEE. Autrement dit, les membres du Codex sont fortement incités à inscrire leur dispositif institutionnel de régulation du risque alimentaire en référence à ce modèle pour être crédibles en cas de litiges commerciaux internationaux.

Aussi, en reprenant presque mots pour mots les termes du rapport du NRC⁵⁶, la Commission du Codex contribue à universaliser un mode de questionnement spécifique qui doit structurer les réformes internes aux pays membres du Codex tout en consacrant l'expertise américaine du mode de gouvernement des risques comme standard de référence. L'engouement des experts internationaux pour les écrits nord-américains de la « *risk analysis* » s'objective assez nettement dans la liste des références mentionnées dans le premier rapport de la réunion des experts de la FAO et de l'OMS (FAO/WHO, 1995 : 42-43) : pour huit rapports de l'OMS et une publication de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, on y compte trois documents du *National Research Council/National Academy of Sciences* – dont le fameux « *red book* » et trois ouvrages nord-américains de modélisation de la *risk analysis*⁵⁷ (dont les dates de publication sont généralement antérieures à celles des rapports de l'OMS). Cette hégémonie intellectuelle est peut-être moins surprenante si on veut bien admettre qu'une importante proportion des membres de cette consultation, présidée par le professeur S. A. Miller, doyen de l'École de sciences biomédicales de l'Université du Texas (San Antonio), sont américains : sur les treize membres, on compte ainsi trois universitaires et deux représentants américains d'une société de conseil et d'une association professionnelle des transformateurs ; deux représentants des autorités de régulation alimentaire néo-zélandaise et suédoise qui sont respectivement vice-président et rapporteur ; et enfin cinq chercheurs et universitaires indien, japonais, sud-africain, brésilien et thaïlandais.

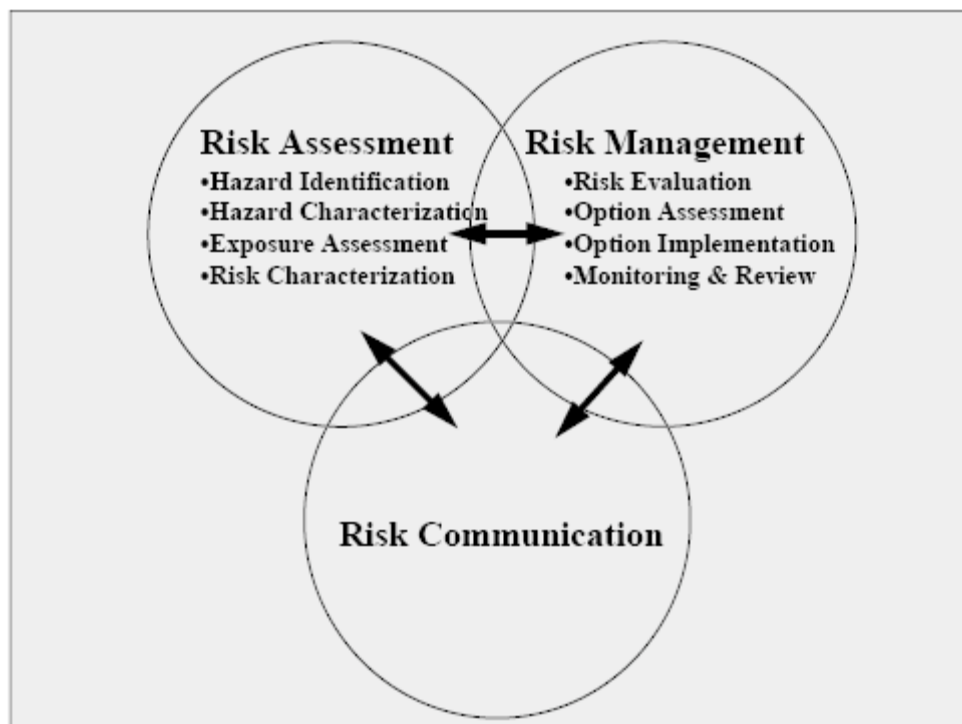
⁵⁴ Les « normes Codex » ne sont que des recommandations. Si elles appartiennent au domaine de la « *soft law* », leur valeur juridique a été renforcée avec l'accord SPS qui « contraint *de facto* les Membres à établir leurs mesures sanitaires sur la base des normes Codex et fait bénéficier de la présomption de compatibilité avec l'accord SPS les mesures conformes à ces standards » (Bossis, 2005 : 122).

⁵⁵ Même l'OCDE s'est intéressée dès le début des années 1990 à l'enjeu des réglementations de sécurité sanitaire des aliments, notamment en ce qui concerne les « *novel foods* » (essentiellement les biotechnologies). Au-delà d'une série de rapports d'experts (dont *Food Safety Evaluation*, OECD Document, 1996), une conférence intitulée « *New Biotechnology Food and Crops : Science, Safety and Society* », a réuni à Bangkok en juillet 2001, plus de 250 participants émanant de 58 pays de l'OCDE. Ne serait-ce que d'un point de vue économique et commercial, la sécurité sanitaire des aliments apparaît comme un enjeu « global » (Glavin, 2003).

⁵⁶ Certes, un autre domaine d'activité, la *risk communication*, a été ajoutée, mais la décomposition et le contenu des deux autres phases restent identiques à ceux du rapport du NRC (mise à part *dose-response assessment* qui devient *hazard characterisation*) : « Risk assessment can be divided into four major steps : hazard identification, dose-response assessment, exposure assessment, and risk characterization » (National Research Council, 1983 : 19).

⁵⁷ Il s'agit de Covello (Vincent T.) and Merkhofer (Miley W.), *Risk Assessment Methods. Approaches for Assessing Health and Environmental Risks*, New York, Plenum Press, 1993 ; Finkel (Adam M.), *Uncertainty in Risk Management: A Guide for Decision makers*, Washington D. C., Center for Risk Management, Resources for the Future, 1990 et Morgan (M Granger) and Henrion (Max), *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Formés pour la plupart aux sciences de l'ingénieur (« Engineering and Public policy ») – V. Covello et A. Finkel sont pour leur part professeurs, respectivement de sciences environnementales et de médecine clinique à l'Université de Columbia et de santé environnementale et professionnelle à l'Université de Médecine du New Jersey et à l'Université de Princeton –, leurs écrits s'inscrivent dans la branche économique de la « *decision analysis* ». Membres de la *Society for Risk Analysis* (société savante et professionnelle des analystes du risque), la plupart ont créé leur propre société de conseil (Covello est directeur du *Center for Risk Communication*, Merkhofer est directeur de *Lee Merkhofer consulting* et Henrion est CEO de *Lumina Decision Systems, Inc.*) et/ou ont été experts auprès d'institutions publiques (Covello a été membre du Conseil sur la Qualité Environnementale de la Maison Blanche, directeur du *Risk Assessment Program* à la *National Science Foundation* ; Merkhofer a été membre de comités d'experts de la *National Academy of Sciences*, de l'EPA, de la NASA, etc. ; Finkel a été directeur de l'*Occupational Safety and Health Administration* de 1995 à 2005, Morgan est président du Conseil Scientifique de l'EPA, etc.). Pour le dire vite, ils apparaissent à l'analyse comme les experts et théoriciens de leurs propres pratiques.

STRUCTURE OF RISK ANALYSIS



Étant donnée la destinée internationale du rapport du *National Research Council* de 1983, il est relativement cocasse de souligner que les experts qui l'ont écrit avaient délibérément mis de côté l'étude d'autres dispositifs nationaux dans l'élaboration de leur modèle conceptuel arguant que les structures étaient trop complexes pour pouvoir être comparées⁵⁸. Non sans une certaine ironie, la diffusion par les instances expertes internationales de ce modèle, dont l'abstraction dissimule l'origine, peut alors s'interpréter comme une entreprise de conversion de structures institutionnelles pourtant tellement « étrangères » originellement qu'elles ne pouvaient être étudiées par les experts du NRC ! Pour le formuler différemment, la montée en généralité à partir de X, sans pouvoir prendre en compte d'autres dispositifs étrangers (Y, Z), produit un modèle X' devenu une référence *hégémonique* à suivre pour Y et Z. En fait, comme on le verra plus loin, ce modèle constitue autant une ressource qu'une contrainte pour les différents acteurs impliqués dans les dispositifs Y et Z tant le flou qui le caractérise autorise une certaine plasticité dans son usage. Il reste néanmoins incontournable dans les débats sur la réforme de la sécurité sanitaire des aliments.

Mais, si le succès rencontré par la *risk analysis* en Europe tient beaucoup à son adoption par les institutions internationales légitimes du secteur, celui-ci a également été favorisé par l'ubiquité sociale d'un certain nombre d'acteurs-clé qui naviguent sans peine entre institutions, « niveaux » et espaces sociaux dont les frontières se révèlent particulièrement poreuses.

3.2 Les missionnaires de l'universel

⁵⁸ « The Committee considered the possible merits of reviewing risk assessment procedures used by other countries as well and decided not to pursue this line of investigation, because of the great differences in political and institutional structures between this country and other countries. Such differences would make it very difficult, if not impossible, to extrapolate findings on institutional structures used in other countries to the United States » (National Research Council, 1983: 89).

On pourrait être tenté de dire que les « idées » voyagent d'autant mieux qu'elles sont dans les valises de « courtiers de l'international » qui contribuent, par la présentation continue et « centripète » de leur expertise, à structurer de manière relativement identique les termes des débats réformateurs et à les naturaliser. Ces derniers développent leurs activités à partir d'une série d'étiquettes professionnelles : ils sont chercheurs, universitaires, participent à des comités d'experts internationaux ou européens, et sont très proches des administrations qu'ils conseillent (ce qui facilite leur prise de rôle réformateur). Tout laisse à penser que leur socialisation et leur trajectoire biographique les ont prédisposés à savoir faire face à la dimension cosmopolite de l'espace transnational de l'expertise dont on connaît le caractère fortement élitiste (puisque son accès suppose des compétences culturelles et linguistiques, qui relèvent pour l'essentiel d'un capital social hérité⁵⁹). S'il s'agit effectivement d'une « internationale des élites nationales », on est ici confronté à un type particulier d'élites nationales qui ne se confond pas nécessairement avec celles qui occupent classiquement les positions de pouvoirs nationales (disposition au cosmopolitisme, maîtrise de langues étrangères, etc.⁶⁰).

Dans la diffusion du modèle de l'analyse du risque en Europe, on a ainsi observé l'ubiquité de certains acteurs dont l'action peut alors être interprétée comme celle de « missionnaires de l'universel » susceptibles d'interconnecter les dynamiques réformatrices internationales et nationales. Parmi eux, on peut déjà citer trois acteurs ayant participé à la formalisation du modèle dans les réunions du Codex du milieu des années 1990. Stuart A. Slorach, à l'époque directeur général adjoint de la *National Food Administration* suédoise et seul participant européen à la consultation, avait été rapporteur du document produit en 1995. Parmi les observateurs⁶¹, avaient notamment été invités le Professeur hongrois Arpad Somogyi, président du comité du Codex sur la nutrition et l'alimentation diététique, directeur de l'Institut fédéral allemand pour la protection de la santé des consommateurs et la médecine vétérinaire de même que Christopher Fischer, fonctionnaire de la *Food Science Division* du Ministry of Agriculture Fisheries and Food, représentant le président du comité du Codex sur les additifs et contaminants alimentaires. On retrouve ces trois agents deux ans plus tard lors de la consultation FAO/OMS qui se déroule à Rome en janvier 1997⁶² : S. Slorach préside la réunion alors que C. Fischer en est le rapporteur.

Ce dernier est docteur en biochimie et cadre du MAFF depuis le début des années 1980 où il a largement contribué à l'introduction des méthodes d'évaluation des risques. Fortement investi dans les réunions du Codex, il a ainsi pu œuvrer comme intermédiaire entre les méthodes promues à l'échelon international et le processus du changement à l'œuvre depuis la fin des années 1980 au sein du MAFF avant de mettre à profit cette expérience pour s'installer comme consultant privé en analyse du risque à la fin des années 1990. Les deux autres acteurs présentent un profil différent puisqu'ils relèvent davantage du monde universitaire qu'administratif. Néanmoins, leur multipositionnement et leur intense activité d'expertise contribuent fortement à rendre caduques les frontières entre ces mondes trop souvent pensés comme cloisonnés.

Stuart Slorach est titulaire d'un doctorat de pharmacie de l'Université de Nottingham, a entrepris des recherches post-doctorales à l'Institut Karolinska de Stockholm (1971) avant de rejoindre la National Food

⁵⁹ Parmi les inégalités associées à ce marché « global » de l'expertise, il faut indiquer que les acteurs issus de pays anglo-saxons (USA, Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, et dans une certaine mesure Scandinavie) bénéficient d'un avantage substantiel puisque leur accession à cet espace requiert un investissement moindre, ne serait-ce que linguistiquement, étant donnée la place occupée par l'anglais dans les réunions formelles et, surtout, dans les réseaux de sociabilité informels.

⁶⁰ Comme l'avait déjà exposé Virginie Schnabel (1998) à propos des étudiants du Collège de Bruges.

⁶¹ Un représentant de chaque comité permanent de la Commission du Codex Alimentarius était présent, dont un représentant français de la DGCCRF (le comité sur les principes généraux de l'alimentation est basé à Paris), de même qu'un représentant de la Commission Européenne (DG III), de l'OIE, et de deux observateurs de l'OMC.

⁶² Six mois après la crise de l'ESB de 1996, les experts européens sont, cette fois-ci, davantage représentés (quatre experts sur treize). Outre les trois experts européens mentionnés dans le corps du texte, il faut ajouter un chef d'unité (« microbiologie ») de l'agence danoise d'alimentation. Parmi les représentants des pays anglo-saxons, siégeaient un administrateur du service d'inspection de l'*US Department of Agriculture*, un manager de la direction de l'inspection canadienne, et le manager national pour la recherche et le développement de l'autorité de régulation du ministère de l'Agriculture néo-zélandais en qualité de vice-président (fonction qu'il occupait lors de la consultation de 1995). Les autres experts étaient des hauts fonctionnaires des autorités en charge de l'alimentation du Japon, d'Uruguay, d'Argentine, des Philippines, du Nigéria et de la République islamique d'Iran.

Administration suédoise (Livsmedelsverket⁶³) en qualité de professeur associé de toxicologie (1972-1983), de professeur et chef du département de recherche en alimentation (1983-1990) et enfin comme directeur général adjoint (1991-2005). Démultipliant ses activités d'expertise dans différentes institutions nationales et internationales, il s'inscrit assez naturellement dans la veine de la *risk analysis* dont l'application à l'alimentation à la fin des années 1990 signale selon lui un « déplacement de paradigme⁶⁴ ». Figure nodale du petit monde des régulateurs du risque alimentaire, il devient alors président du Conseil d'Administration de l'European Food Safety Authority (2002-2006), président de la Commission du Codex Alimentarius (2003-2005), président du groupe de travail de l'OIE sur la sécurité sanitaire des produits animaux et membre du Conseil scientifique de la Food Standards Agency britannique.

Diplômé de l'École de Sciences Vétérinaires de Budapest et de la Faculté de médecine de Montréal, **Arpad Somogyi** a débuté sa carrière universitaire en occupant toute une série de postes de recherche et d'enseignement en Hongrie, en Autriche, en Allemagne, au Canada et aux États-Unis. En 1975, il intègre l'Office Fédéral de Santé à Berlin (Bundesgesundheitsamt, BGA). En 1987, il est nommé directeur de l'Institut Max von Pettenkofer du BGA, spécialisé à Munich dans les recherches bactériologiques et virologiques. En 1994, il est le directeur fondateur de l'Institut Fédéral pour la Protection des Consommateurs et la Médecine Vétérinaire⁶⁵ jusqu'en 1998 où il rejoint la DG Sanco à Bruxelles comme chef de l'unité d'évaluation des risques sanitaires. Entre-temps, il avait lui aussi multiplié ses participations à des comités d'experts nationaux et internationaux (notamment au Codex Alimentarius) destinés à évaluer la sécurité sanitaire de divers produits. Conseiller informel pour la réforme européenne en matière de sécurité sanitaire des aliments – il fait d'ailleurs partie des experts interrogés par la commission d'enquête parlementaire –, puis chef d'unité à la DG Sanco, il consacre la suprématie de son engagement dans l'accumulation de « capital scientifique institutionnalisé » traditionnellement associée à la quête de trophées temporels.

Tout porte à croire que, davantage orientés dans la gestion de leur « capital symbolique de notoriété externe⁶⁶ », S. Slorach et A. Somogyi ont très largement contribué à l'introduction en Europe et à la circulation transnationale du topique de la *risk analysis*, par l'intéressement et l'enrôlement, au sens de Michel Callon (1986), d'administrations nationales et communautaires mises en crise et, de ce fait, particulièrement perméables aux solutions miracles⁶⁷. L'entreprise de ces prophètes d'un avenir radieux (ou au moins « rationnel ») de la gestion des risques s'observe particulièrement dans le cadre des différents forums réformateurs organisés par les institutions européennes à la suite de la crise de l'ESB (cf. encadré 3.2). De manière significative, Arpad Somogyi sera d'ailleurs président de la conférence *Risk Analysis and its Role in the European Union* de juillet 2000 venue conclure l'action d'un groupe de travail sur le risque au sein du Comité Scientifique Directeur.

Encadré 3.2 : Les grands-messes de la Commission Européenne

Aux lendemains de la crise de l'ESB, la DG Sanco de la Commission Européenne a organisé une série de grandes conférences internationales favorisant les interactions entre fonctionnaires européens et nationaux, représentants des groupes d'intérêts et experts scientifiques, concernés par la sécurité sanitaire des aliments. Pour n'en citer que quelques

⁶³ Créée en 1972, cette agence, sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, a en charge la coordination de l'essentiel de la politique associée à la sécurité sanitaire des aliments (y compris de l'eau de boisson) en termes de recherche et développement, d'expertise et de contrôle (Elvbakken and Hellebø, 2000).

⁶⁴ Voir le compte-rendu de son intervention « Examples of comprehensive and integrated approach to risk analysis in the food chain – experiences and lessons learned. An integrated approach to food safety covering the whole food chain and beyond: Sweden, Finland and the European Commission » (présentée conjointement avec Riitta Maijala, du *National Veterinary and Food Research Institute* de Finlande et Henri Belveze, de la DG Sanco) lors de la conférence pan-européenne sur la sécurité et la qualité alimentaire organisée, sous l'égide de la FAO, à Budapest (25-28 février 2002). Document consulté le 17 juillet 2005, disponible à <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y3071E.HTM>. Pour résumer ses nombreuses interventions sur le sujet, il associe la transposition du modèle d'analyse du risque à l'approche intégrée (ou holiste) de la sécurité sanitaire des aliments (« *food safety, from fark to fork* ») et à l'introduction de système d'assurance qualité du type HACCP dans les entreprises.

⁶⁵ Sous la tutelle du ministère de la Santé, cet institut fournit une expertise scientifique et technique au gouvernement fédéral en matière de santé et de sécurité sanitaire des aliments et peut être saisi par un Land.

⁶⁶ On peut définir cette forme spécifique de capital scientifique, en opposition au « capital universitaire » comme un « pouvoir institutionnel et institutionnalisé qui est lié à l'occupation de positions éminentes dans les institutions scientifiques, directions de laboratoires ou de départements, appartenance à des commissions, des comités d'évaluation, etc. et au pouvoir sur les moyens de production (contrats, crédits, postes, etc.) et de reproduction (pouvoir de nommer et de faire les carrières) qu'elle assure » (Bourdieu, 1997 : 28-29 ; Bourdieu, 1984 : 131).

⁶⁷ Ne pouvant les observer *in situ* et ne disposant pas des procès verbaux détaillés des différentes réunions, on manque ici d'indices pouvant étayer leur « influence » effective. Leur présence régulière ne permet pas elle seule de conclure en ce sens.

unes : la conférence scientifique internationale sur « les farines animales » (1-2 juillet 1997) organisée par le Comité Scientifique Directeur de la Commission ; la conférence sur « la législation et la politique alimentaires » (novembre 1997) ; la conférence « L'Union Européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise ESB » (30 novembre-1^{er} décembre 1998), la Journée Européenne des Consommateurs, sur le thème de « la qualité alimentaire en Europe » (15 mars 2001), ou encore l'*European Voice Conference* « Farm to Fork » (22 novembre 2001). La thématique des conférences a progressivement débordé le seul secteur de sécurité sanitaire des aliments pour s'élargir aux technologies générales de gestion du risque (évaluation, gestion, perception, communication...), notamment lors de la conférence « *Risk Analysis and its Role in the European Union* » (18-19 juillet 2000) ou lors de la conférence « *Risk Perception : Science, Public Debate and Policy-Making* » (4-5 décembre 2003).

Les premières conférences étaient très explicitement conçues comme des arènes où les représentants de la Commission affichaient le changement à opérer/opéré en matière de gestion des risques alimentaires. Ainsi, l'objectif assigné par Jacques Santer à la conférence sur les leçons de la crise de l'ESB, conformément à son discours du 18 novembre 1997 devant le Parlement Européen, était de prendre « rendez-vous pour la fin de l'année 1998 pour une grande conférence sur la santé des consommateurs organisée conjointement avec [le Parlement Européen qui] donnera l'occasion de mesurer le chemin parcouru ensemble » dans le cadre du dossier ESB. En d'autres termes, ces grands-messes contribuent à mettre en avant ce que la Commission cherche à présenter comme des innovations de procédures ou de politiques publiques, à savoir : la transparence⁶⁸, l'excellence, l'indépendance, la conception intégrée de la sécurité alimentaire (« from Farm to Fork », « de l'étable à la table », « de la fourche à la fourchette »), devant un parterre de représentants des administrations, des associations, des syndicats, des lobbies et de journalistes et de chercheurs en sciences sociales « appliquées ». Pour les autres intervenants « administratifs », notamment les représentants des différentes agences nationales, il s'agit également de mettre en avant le bien fondé et la suprématie de « leur modèle ». Ces derniers peuvent d'ailleurs être à l'origine de rencontres de ce type. Par exemple, l'AFSSA avait organisé, les 7 et 8 décembre 2000, un forum de discussion, autour des « bonnes pratiques », intitulé « Sécurité des aliments : réunion des organismes en charge de l'évaluation du risque dans l'Union Européenne ». A ce titre, lorsque Martin Hirsch, après avoir ouvert les débats, cède la parole à Sir John Krebs, l'ancien président de la FSA déclare : « *When you telephoned me to arrange this meeting, I was quite cross. You had had the idea first ! I would like to congratulate you on this excellent idea* », attestant combien il avait manqué une opportunité rare dans cet espace compétitif d'imposition du gouvernement légitime de l'alimentation.

Néanmoins, les conférences européennes apparaissent d'un *standing* largement supérieur. Si les « *stakeholders* » et les observateurs extérieurs assistent à un théâtre où sont répétés les mêmes mots d'ordre, chaque intervenant cherchant à montrer sa proximité avec l'air du temps transnational, le profane débarquant dans le *Charlemagne Conference Centre* pour une conférence sur les risques peut légitimement tisser une analogie avec les cours somptueuses et dépensières⁶⁹ des Stuarts ou des Bourbons. Le statut d'observateur permet ainsi d'observer concrètement la porosité des frontières entre lobbyistes, administrateurs et experts. Dans ce « tout petit monde », la présence ambiguë – car indispensable mais contraignante – de représentants d'ONG de tonalité plus ou moins critique, souligne la pertinence de transposer l'analyse éliassienne de « curialisation des guerriers » (Elias, 1973 et 1985) à cette société. Pour espérer compter dans celle-ci, il faut parler le langage du *benchmarking*, de la *gouvernance* et de la *risk analysis*. Le représentant de Greenpeace Europe, invité à s'exprimer le deuxième jour de la conférence, à 11h, après les interventions de lobbyistes de l'industrie biotechnologique, du Copa-Cogeca et d'une chaîne de distribution, a ainsi fait les frais d'une posture atypique. S'exprimant avec difficulté en anglais lors des questions-réponses, ce jeune français a été, à plusieurs reprises, rappelé à l'ordre par le modérateur (un parlementaire européen flamand), souvent sur un ton moqueur (« *it is best if you speak in French* »). Il est d'ailleurs le seul à ne pas avoir présenté de diapositives *powerpoint* et à devoir interrompre sa présentation (mal calibrée) avant la fin. Autre indice de cette difficulté à maîtriser les codes en vigueur, il a organisé son propos à partir de références exclusivement françaises – là où les autres font référence aux experts réguliers de la Commission ou ne citent aucun auteur. Il a ainsi fait référence aux travaux de la sociologue Claire Marris, de l'INRA, intervenue la veille pour présenter les résultats de sa recherche financée par Bruxelles sur la perception des biotechnologies par le public, aux analyses de la Fondation « Sciences Citoyennes », de Gilles-Eric Seralini – professeur de biologie moléculaire, membre de la Commission du Génie Biomoléculaire, mais également membre d'ATTAC et président du conseil scientifique du CRII-GEN (plateforme de contre-expertise sur les OGM) – et enfin aux recommandations du rapport des quatre sages sur le principe de précaution. Trop franco-français dans ses références et ses exemples, il apparaît comme disqualifié pour n'avoir pas effectué la « montée en généralité » – qui est d'ailleurs souvent une montée en banalité – nécessaire pour que son propos puisse être réapproprié par un auditoire cosmopolite. Son propos apparaît d'autant plus particulariste que certaines des références mentionnées émanent de chercheurs critiques, engagés, et donc sujets à caution face à des experts « indépendants et excellents » dont l'engagement n'est pas directement explicite (Extraits des notes de terrain).

⁶⁸ Geoffrey Podger, CEO de l'EFSA, et ancien CEO de la FSA, a ainsi construit son intervention, lors la conférence « Risk Perception : Science, Public Debate and Policy-Making » de décembre 2003, à partir d'un audit d'image évaluant l'efficacité de la communication de l'agence européenne sur le dossier « semicarbazide » (substance, présente notamment dans l'alimentation pour bébé, dont le potentiel carcinogène est l'objet d'une controverse scientifique). En vertu des objectifs de communication généraux de l'EFSA (être une source de référence à l'échelon européen, effectuer des communiqués de presse précis et au moment opportun, coordonner les communications avec les États membres), la stratégie de communication adoptée dans ce cas d'espèce (implication des *stakeholders*, coopération avec les autorités nationales, pratiques d'ouverture, etc.) est présentée comme efficace. L'efficacité est ici évaluée par rapport à la couverture médiatique du dossier en Europe entre septembre et novembre 2003 qui indique une « visibilité » importante de l'EFSA dans les articles évoquant le semicarbazide. En somme, le message véhiculé est donc le suivant : en jouant le jeu de la transparence et de l'ouverture, la controverse s'estompe rapidement.

⁶⁹ L'ampleur de « l'évergétisme » communautaire mérite ici d'être souligné puisque le buffet, prévu pour 600 personnes, ne comptaient finalement que 250 convives (discussion avec le personnel du traiteur).

Pour conclure, s'il faut jouer le jeu du consensus, pratiquer le verbe managérial pour être entendu et produire une expertise audible par la Commission – qui se différencie alors marginalement de celle de cette dernière – n'est-on pas en droit de se demander si le champ des possibles n'est pas particulièrement restreint pour les porte-paroles des différentes organisations en présence ? Si l'on devait retenir une telle analyse, ces conférences revêtraient alors bien moins les oripeaux de « l'apprentissage » ou de « l'échange de bonnes pratiques » pour prendre la forme d'un dispositif puissant de contrainte et de domination, au profit des « *managers éclairés* », promoteurs de ces formules.

Bien évidemment, ces experts ne sont pas les seuls à participer à ce « trafic » de biens intellectuels, mais leur visibilité, accrue par la démultiplication de leurs engagements experts « multi-niveaux » et « inter-nationaux », contribue à asseoir la légitimité universelle et la dimension incontournable de leurs expertises. Théoriciens et praticiens de la réforme, ils occupent ainsi des positions relativement homologues à celle des auteurs du « rapport des trois sages » (James, Pascal, Kemper, 1999) commandé en 1999 par le directeur général de la Santé-Protection des Consommateurs, Horst Reichenbach, en vue d'évaluer la réforme de l'expertise scientifique. Leur qualification de « sages » rappelle à quel point ce statut est conféré en vertu d'une réputation qui tient tout autant à un engagement expert tous azimuts qu'à leur reconnaissance dans l'univers scientifique (même si les deux vont généralement de paire, l'accumulation d'un « capital symbolique de notoriété externe » s'accompagnant souvent des trophées associés à l'excellence scientifique). Le succès de leur carrière doit également beaucoup au développement de stratégies de placement international qui contribuent à renforcer leur position de pouvoir dans les espaces nationaux (et réciproquement⁷⁰). Au côté du Professeur Philip James spécialisé dans la nutrition et auteur du rapport pour Tony Blair jetant les bases de la Food Standards Agency (encadré 2.1), les deux experts français et allemand peuvent également se prévaloir d'une longue liste d'expériences en matière d'expertise qu'on peut imputer à leur profil de scientifiques généralistes de l'alimentation.

Fritz Kemper est professeur de pharmacologie, de toxicologie et de médecine environnementale. Il fut longtemps directeur de l'Institut de pharmacologie et de toxicologie de l'Université de Münster, a présidé le comité recherche d'ESCOP (*European Scientific Cooperative on Phytotherapy*), une fédération européenne d'organisations nationales, créée en 1989, qui promeut une médecine alternative, et a siégé dans divers comités d'experts en Allemagne et à l'échelon communautaire. A la fin des années 1990, il était notamment président du comité scientifique multidisciplinaire sur l'ESB mis en place de juillet 1996 à octobre 1997, membre du Comité Scientifique Directeur et président du SCCNFP (*Scientific Committee Cosmetology and Non-Food Products Intended for Consumer*).

Gérard Pascal est ingénieur biochimiste, nutritionniste et toxicologue de l'alimentation. Né en juillet 1942, diplômé de l'Institut National des Sciences Appliquées (Lyon, 1964), ce dernier a débuté sa carrière de chercheur au CEA, puis au CNRS et enfin à l'INRA où il est directeur de recherche depuis 1980 (de « classe exceptionnelle » depuis 1999). Il a occupé différentes fonctions de direction (chef du département des Sciences de la Consommation puis de Nutrition, Alimentation, Sécurité Alimentaire de 1984 à 1992 puis de 1996 à 1997 ; directeur du Centre National d'Études et de Recommandations sur la Nutrition et l'Alimentation de 1993 à 1998 ; directeur scientifique pour la Nutrition Humaine et la Sécurité des Aliments à l'INRA depuis 1998). Enfin, il a siégé dès le milieu des années 1980 dans une grande quantité de comités prestigieux. En France, il est membre depuis 1986 de la Commission du Génie Biomoléculaire et président du conseil scientifique de l'AFSSA depuis juin 1999. A Bruxelles, il a été membre du Comité scientifique de l'Alimentation Humaine de 1986 à 1997 (il en a été le président de 1992 à 1997), du Comité scientifique multidisciplinaire sur l'ESB (au côté de Kemper), membre puis président à partir de 1997 du Comité Scientifique Directeur (au côté de James et Kemper), et a également été expert pour l'évaluation des projets de recherche à la DG Recherche de la Commission. Enfin, il est membre du comité du Codex Alimentarius sur les additifs et les contaminants alimentaires (où il a côtoyé Chris Fischer) depuis 1995 et expert en sécurité des aliments de l'OMS depuis 1993⁷¹.

⁷⁰ « Les stratégies internationales sont des stratégies de distinction pour un petit groupe de privilégiés, auquel s'impose un minimum de discrétion sur ce qui fonde leurs privilèges, afin de pouvoir continuer à pratiquer le double jeu du national et de l'international : investir dans l'international pour renforcer leurs positions dans le champ du pouvoir national et, simultanément, faire valoir leur notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale. Pour réussir ce coup double, ils doivent cultiver à la fois la proximité et la distance avec leurs concitoyens pour les convaincre que non seulement ils partagent les mêmes valeurs, mais aussi qu'ils sont les mieux à même de promouvoir les intérêts nationaux dans la compétition internationale » (Dezalay, 2004 : 11).

⁷¹ C'est également lui qui ouvre la conférence de l'OCDE, à Bangkok, en juillet 2001, évoqué précédemment.

Sans volonté de prendre position sur la sincérité de l'engagement de ces différents experts (ils agissent aussi au nom des valeurs de défense de la santé publique auxquelles ils croient sans doute), il demeure judicieux d'analyser leurs divers engagements⁷² comme constitutifs d'une activité de « courtage ». L'idée de courtage (Nay & Smith, 2002 : 14), plutôt que le partage d'une « idéologie » entre acteurs issus de différents milieux sociaux, renvoie davantage à celle de convergence des intérêts variés des acteurs, qui, pour des raisons qui leur sont propres et irréductibles les unes aux autres, multiplient les transactions qui contribuent à renforcer leurs positions respectives, dans les différents espaces dans lesquels ils évoluent. Ce faisant, *ces acteurs variés contribuent à produire symboliquement le changement du secteur administratif autour duquel ils gravitent – à la fois en ce qu'ils diffusent des savoirs ou savoir-faire étiquetés comme nouveaux, mais aussi parce que ces activités contribuent à renforcer leur position dans le jeu, et donc à attester de la valeur de ce qu'il diffuse dans l'économie symbolique du secteur.*

*D'autre part, ils ne « s'imposent » pas aux administrations, mais bénéficient au contraire de relais dans celles-ci. Plus qu'à des experts indépendants, désintéressés, producteurs de points de vue inédits vis-à-vis d'administrations « en demande », les acteurs présentés ci-dessus entretiennent davantage avec ces dernières des rapports « complices », qui peuvent être comparés à ceux étudiés par Gilles Massardier entre les « savants » de « la nouvelle géographie » et les fonctionnaires de la DATAR chargés des politiques de l'aménagement du territoire⁷³. « Offreurs » et « demandeurs » d'expertise sont souvent difficilement discernables tant leurs interactions répétées, souvent renforcées par leur proximité sociale⁷⁴, sont à la source de l'homogénéisation de leurs savoirs. Finalement, ces acteurs ne sont pas tant les initiateurs intellectuels des réformes qu'ils appellent de leurs vœux, que les « passeurs », voire les « certificateurs » savants, de certains principes ou « recettes », éprouvés par ailleurs, de la *risk analysis*, dans les divers échelons d'administration de la sécurité sanitaire des aliments⁷⁵. On fait ici l'hypothèse que ces entreprises à prétention savante orientées vers des espaces politico-administratifs dominés opèrent d'autant plus efficacement que ceux-ci semblent dépourvus d'une « science de gouvernement » monopolistique.*

3.3 Quand la risk analysis rencontre la gouvernance européenne...

⁷² Étant entendu que l'addition de ces biographies individuelles n'épuise pas l'étendue des acteurs qui participent à ce « trafic ». Faute de place, j'ai renoncé à exposer ici la contribution importante de la Society for Risk Analysis, une société professionnelle et savante, dont l'expertise – publiée dans la revue *Risk Analysis* – est particulièrement appréciée par les cadres de la DG Sanco (Alam, 2007 : 430-432). Plus généralement, ce qui fait sens ici, ce ne sont pas les biographies individuelles mais bien la « biographie collective » de ces courtiers de l'analyse du risque en Europe. On évoque donc ici les acteurs les plus visibles et qui ont ainsi la réputation d'être les plus influents (en ayant bien conscience des limites de l'analyse réputationnelle).

⁷³ On est confronté ici à une situation assez proche de celle du « jeu triangulaire » qu'il décrit (Massardier, 1996 : 15-74). La métaphore du « jeu triangulaire » désigne les configurations dans lesquelles des « savants » hétérodoxes essaient de valoriser leur capital scientifique en lui prêtant une dimension opérationnelle, i. e. extérieure aux logiques de classement du champ scientifique, et potentiellement convertible en ressource d'expertise pour l'administration. Cette stratégie vise donc à rendre indispensable le savoir-faire associé à la « science », en lui trouvant des débouchés « naturels » grâce à des relais constitués dans l'administration et l'univers politique.

⁷⁴ Quand ils ne sont pas « biologiquement » les mêmes. On a déjà noté qu'Arpad Somogyi était passé de l'espace savant à l'espace administratif. A l'inverse, Sir Robert Coleman, ancien directeur général de la DG Sanco (2000-2004) est devenu *research fellow* à l'*Institute of Governance* de la *Queen's University* de Belfast. C'est d'ailleurs sous le titre de docteur à la *Queen's University* qu'il est présenté comme président de séance lors de la conférence organisée par la DG Sanco sur la perception du risque en décembre 2003.

⁷⁵ Encore une fois, cette translation n'implique jamais une copie conforme ne serait-ce qu'en raison du fait qu'elle s'effectue dans un univers déjà en partie structuré, avec ses propres routines, ses contraintes et ses ressources spécifiques, comme on le verra plus loin.

Deux ans après une première réorganisation de l'expertise consécutive aux communications de la Commission européenne du 30 avril 1997⁷⁶ réputées définir la « nouvelle approche » en matière de sécurité sanitaire des aliments, le rapport des trois sages s'inscrit assez naturellement dans le sillage des principes régulièrement mis en avant⁷⁷. Procédant tout d'abord, par une évaluation prospective des mérites associés aux différentes options possibles (création d'un service interne à la Commission ; création d'un office interinstitutionnel ; création d'une agence) et par une comparaison avec les dispositifs internationaux (Codex, OCDE, OIE), et nationaux existants (FDA, AFSSA, FSA, etc.), le rapport en appelle à la création d'une autorité européenne de l'alimentation et de la santé publique dont il trace les grandes lignes. Un certain attrait pour le système américain transparait néanmoins à la lecture du rapport qui déplore, dès la page 6, qu'« il n'existe malheureusement pas d'organisation comparable [aux *Centers for Disease Control*] en Europe » et note, page 29, à propos de l'Agence européenne du médicament, qu'« [e]n termes de transparence, le contraste avec des systèmes aussi ouverts que la US FDA est frappant ». Il consacre d'ailleurs près de trois pages à cette institution dont le contenu en dit long sur la fascination qu'elle exerce auprès de ces experts européens :

« [La FDA] a d'immenses pouvoirs, un personnel très important et une palette très large d'activités. Il est évident que ces trois composantes ont œuvré à l'instauration de la confiance du public vis-à-vis du travail de la FDA. Premièrement, elle développe (...) des analyses scientifiques exhaustives et rigoureuses des risques posés au public. Deuxièmement, elle réalise ce travail avec un degré remarquable d'ouverture et de transparence, défini juridiquement, et inégalé dans l'UE. Troisièmement, la FDA se considère [*sees itself*] comme opérant entièrement pour les intérêts du public et rassemble au sein d'une seule agence les tâches d'évaluation, de gestion et de communication du risque. L'intégration de ces trois composantes est vue par de nombreux cadres comme cruciale dans le maintien du prestige accumulé par la FDA. Le public sait exactement quelle instance a la responsabilité d'assurer le maintien du bien-être [*welfare*] du public. Cette image se trouve améliorée par sa remarquable réactivité en période de crise. Ainsi, la responsabilité de gérer une crise est clairement établie entre les cadres de la FDA et ceux du *US Department of Agriculture* et du *Centre for Disease Control* [qui] peuvent se réunir en moins d'une heure. (...) Il est généralement établi [*it is claimed*] qu'il existe une telle transparence que chaque réunion ou memorandum lié au processus d'analyse est ouvert à l'examen du public. (...) [L]e niveau d'assistance scientifique se situe souvent à un niveau de magnitude supérieur à celui du système actuel de l'UE. La nature exhaustive de la plupart des analyses américaines est telle qu'elle force l'opinion si des désaccords existaient. Étant donnés les conflits d'opinion entre l'UE et les USA sur une série d'enjeux scientifiques, l'expérience prouve le bien-fondé d'une présence soutenue de scientifiques spécialisés et d'un personnel de très haute qualité [en matière d'expertise scientifique]. Le système de la FDA est clairement différent du système européen où le nombre de fonctionnaires bruxellois présentement associés à l'évaluation scientifique est minuscule comparé à ceux impliqués dans la FDA. Produire une organisation comparable en Europe serait donc une entreprise majeure. Cela nécessiterait qu'un nombre conséquent d'organisations existantes (...) et d'autres composantes du bras régulateur et juridique de la Commission soient intégrées au sein de l'Autorité de même qu'une part substantielle du budget recherche. C'est un enjeu séparé du reste du rapport, mais qu'une conjonction de ces agences et pouvoirs soit entreprise ou non, il demeure nécessaire de développer un système plus clair et plus transparent pour l'interaction des différentes composantes de l'évaluation, de la gestion et de la communication du risque » (James *et al.*, 1999 : 36-37).

En dépit de l'attractivité du modèle sanitaire américain, ce rapport, endossé immédiatement par le nouveau président de la Commission, Romano Prodi⁷⁸, définit finalement un modèle d'agence qui en est fort éloigné. Signe de l'effervescence qui entoure cet enjeu d'action publique, la Commission publie le 12 janvier 2000 un Livre Blanc sur la sécurité alimentaire qui revendique différents principes directeurs : une « approche globale, intégrée », « de la ferme à la table », requérant notamment une « traçabilité des aliments », pour définir une politique « plus cohérente, efficace et dynamique » et organisée autour de

⁷⁶ L'une concernait la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire, l'autre la politique alimentaire – le Livre Vert sur les principes généraux de la législation alimentaire Respectivement COM (97) 183 final et COM (87) 176 final.

⁷⁷ Ils revendiquent également un « système de production d'avis scientifiques indépendants, transparents, d'une qualité scientifique excellente, et capables d'être rapidement compris par les non-experts » et reproduisent le modèle classique de l'analyse du risque en trois cercles inter-sécants (James *et al.*, 1999 : 6 et 20).

⁷⁸ Ce dernier avait annoncé, lors de son discours inaugural devant le Parlement européen le 21 juillet 1999 que la sécurité sanitaire des aliments serait une des priorités et avait proposé un plan de proposition tri-annuel le 5 décembre 1999. Devant les parlementaires, eux-mêmes favorables à cette mesure, il annonça sa volonté de créer une autorité alimentaire (Medina Ortega, 1997). Cf. *Le Monde*, 6 décembre 1999.

« l'analyse des risques⁷⁹ ». A cet égard, le Livre Blanc ratifie une division institutionnelle stricte⁸⁰ entre la gestion (qui reste du domaine de compétences de la Commission et des États membres) et l'évaluation des risques. Cette dernière sera donc confiée⁸¹, de même qu'une partie de la « communication des risques », à une Autorité alimentaire animée, on l'aura compris, par les « principes fondamentaux d'indépendance, d'excellence et de transparence ». Le règlement (CE) n° 178/2002 de la Commission du 31 janvier 2002 qui définit plus précisément les règles de fonctionnement de l'Autorité Alimentaire Européenne achève de codifier juridiquement la séparation institutionnelle, « physique », entre ces deux phases de la *risk analysis*, en dépit des recommandations du rapport de la NRC (voir *supra*).

Par ailleurs, la création de cette institution s'inscrit plus généralement dans l'espace relativement circonscrit accordé aux agences dans la doctrine en cours de constitution de la « gouvernance européenne ». Sans bien entendu conférer une cohérence excessive à cet ensemble d'injonctions prescriptives relativement floues⁸², force est de constater que les questions sanitaires et alimentaires ont occupé en Europe une place importante dans la définition des règles de « bonne gouvernance ». Ainsi à propos de la « confiance publique » accordée à « l'opinion des experts », le Livre Blanc indique que :

« Les récentes crises alimentaires ont mis en évidence l'importance d'informer le public et les décideurs politiques des éléments connus et des incertitudes qui subsistent. Mais elles ont également ébranlé la confiance du public dans les politiques fondées sur les avis des experts. L'opacité du système de comités d'experts auquel recourt l'Union ou le manque d'information sur leur mode de fonctionnement nuisent à la perception de ces politiques par le public. (...) Ces problèmes gagnent en acuité chaque fois que l'Union est appelée à appliquer le principe de précaution et à jouer son rôle **d'évaluation et de gestion des risques**. (...) La proposition actuelle de création d'une Autorité alimentaire européenne améliorera les capacités scientifiques, la transparence et la mise en réseau de l'Union dans le domaine de la sécurité alimentaire » Commission des Communautés Européennes, 2001 : 23, en gras dans le texte).

Étroitement associée à ce regain attendu de la confiance publique, la création des agences est ainsi présentée comme une source majeure de la bonne gouvernance européenne et de l'efficacité des politiques publiques communautaires. L'« atout » de ces formes institutionnelles réside « dans leur capacité à tirer parti d'un savoir-faire sectoriel de haute technicité, dans leur plus grande visibilité [et] dans les économies de coûts qu'elles permettent aux entreprises de réaliser ». De plus, elles constituent, pour la Commission, « un moyen utile » de « recentrer ses ressources sur ses missions essentielles » (Commission des Communautés Européennes, 2001 : 28). Plus transparentes, ouvertes mais aussi encadrées par un certain nombre de conditions⁸³, elles ont la réputation d'accroître « l'efficacité et la visibilité du droit communautaire, en faisant en sorte que la prise de décision dans certains des domaines les plus complexes et les plus techniques soit plus proche des secteurs concernés » (Commission des Communautés Européennes, 2001 : 38). En l'espèce, cette partie du Livre Blanc s'appuie sur le rapport d'un groupe de travail sur les agences piloté par Fernand Sauer. Pharmacien-inspecteur français, diplômé de pharmacie de l'Université de Strasbourg, titulaire d'une maîtrise de droit communautaire et de droit

⁷⁹ Le « cas échéant », la gestion des risques pourra s'appuyer sur le « principe de précaution » qui doit être défini par une communication de la Commission et « tenir compte d'autres facteurs légitimes » (qui font « l'objet d'une définition dans le cadre du Codex Alimentarius » (Commission des Communautés Européennes, 2000 : 9-10).

⁸⁰ La justification mobilisée est à la fois politique (« risque de dilution injustifiée (...) de la responsabilité démocratique) et juridique (nécessité de modifier le traité CE). (Commission des Communautés Européennes, 2000 : 17).

⁸¹ Parmi les 82 propositions de son plan d'action (dont près de trente projets réglementaires), la création d'une Autorité Alimentaire est l'objectif prioritaire. (Commission des Communautés Européennes, 2000 : 43-60).

⁸² « Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre blanc : *ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence*. Chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local » (Commission des Communautés Européennes, 2001 : 12).

⁸³ « Elles peuvent se voir conférer le pouvoir de prendre des décisions individuelles dans des domaines spécifiques, mais ne peuvent adopter de mesures réglementaires générales. (...) Elles ne peuvent se voir confier des responsabilités pour lesquelles le Traité a conféré un pouvoir de décision direct à la Commission (...). Elles ne peuvent se voir conférer un pouvoir de décision dans des domaines où elles devraient arbitrer des conflits entre des intérêts publics, exercer un pouvoir d'appréciation politique ou procéder à des évaluations économiques complexes. Elles doivent être soumises à un système efficace de supervision et de contrôle ». (Commission des Communautés Européennes, 2001 : 28-29).

international de l'Université de Paris II, ce dernier était chef de l'unité « produits pharmaceutiques » à la DG V de 1984 à 1995. « Principal artisan » de l'European Medicines Agency⁸⁴ (Hauray, 2006 : 298) dont il est directeur de 1995 à 2000, puis directeur de la santé publique à la DG Sanco, il apparaît comme une des figures principales du milieu communautaire de la santé publique⁸⁵. Confier le pilotage du groupe de travail à ce haut fonctionnaire de la Commission constitue un bon indice de la place occupée par l'EMEA et la future autorité alimentaire dans la définition des bonnes pratiques. Fortement inspiré des théories de l'État régulateur⁸⁶, ce rapport se fait ainsi l'avocat d'une « administration en réseau de l'expertise européenne⁸⁷ » (Dehousse, 1997 ; Majone, 1997) dont l'EMEA constitue le modèle par excellence :

« La mise en réseau ou '**européanisation**' des régulateurs nationaux au sein d'une agence européenne autonome est la voie à privilégier lorsque la décentralisation administrative de l'application de la réglementation européenne entraîne des inefficacités qui affaiblissent la légitimité du système ».

« L'équilibre entre autonomie et contrôle constitue (...) le nœud gordien de la bonne gouvernance des agences. (...) Il ne suffit pas de concevoir les organes, les instruments et les mécanismes adéquats, il faut aussi que les acteurs institutionnels et de la société civile concernés développent une vision et une compréhension commune du rôle des agences dans le système exécutif. Cela requiert un apprentissage collectif de longue haleine afin d'arriver à cette situation, bien décrite par le professeur G. Majone : l'agence est sous contrôle lorsque précisément elle n'est pas sous le contrôle d'un acteur particulier, mais se trouve au centre d'un faisceau d'influences multiples et contradictoires qui conduisent l'agence à poursuivre exclusivement et efficacement les objectifs fixés dans son mandat⁸⁸ » (Quero, Sauer, 2001 : 11 et 14-15).

Sans que l'on puisse ici s'attarder trop longuement sur la contribution de la science politique européenne au durcissement et à la légitimation de certaines bonnes recettes de gouvernance⁸⁹, on peut risquer l'hypothèse que l'existence d'un tel corpus de références scientifiques participe à rendre naturel le recours aux agences pour « réguler » les risques⁹⁰. *En (re-)produisant de tels présupposés managériaux (« risque de politisation », « visibilité », « crédibilité », « régulation par l'information », etc.), le discours expert – dont on peine à distinguer analytiquement l'origine tant la frontière entre espaces savant et politico-administratif apparaît poreuse – se présente alors comme un discours positiviste, prescripteur de solutions légitimes, vraisemblables et difficilement réfutables (y compris au sens poppérien du terme). Cela dit, sauf à prendre nos acteurs sociaux pour des cyniques ou des « idiots culturels », les transactions entre ces espaces sociaux ne peuvent pas être appréhendées uniquement sous l'angle de l'instrumentalisation. Elles participent plus généralement à une entreprise de « rationalisation » des pratiques qui est tout autant instrumentale qu'axiologique. Indissociablement au fondement de la croyance dans l'autorité sociale du savoir savant, la rationalisation exerce aussi une fonction de réassurance bureaucratique interne puisqu'elle permet aux agents du secteur de continuer à croire en l'efficacité de leurs actions.*

⁸⁴ Il avait auparavant dirigé le volet pharmaceutique du Livre Blanc pour l'achèvement du marché intérieur de 1985.

⁸⁵ Il a été responsable du programme Santé publique 2003-2008 et a participé à la création du nouveau Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) inspiré des CDC américains.

⁸⁶ Exposées simplement, les théories de « l'État régulateur » postulent que les politiques *interventionnistes* et *redistributives*, typiques des États-Providence, s'effacent (doivent s'effacer ?) progressivement au profit de politiques *régulatrices* ciblant l'intervention *réglementaire* de l'État dans des domaines où le marché produit des externalités négatives affectant certains domaines sociaux. En devenant un « État-régulateur », plutôt qu'un « État-Providence », les politiques étatiques gagneraient ainsi en « efficacité » (Massardier, 2003 : 237-239).

⁸⁷ Boris Hauray (2006 : 298-303) propose une synthèse des principaux écrits experts sur la question. On peut toutefois regretter que cette synthèse ne restitue pas la forte interpénétration entre ces travaux et les considérations gestionnaires. On ne sera d'ailleurs pas surpris que les politistes Giandomenico Majone, de l'Institut Universitaire Européen, Renaud Dehousse, de l'IEP de Paris et le juriste Xenophon Yataganas, de l'Université de Harvard, aient été auditionnés par le groupe de travail présidé par Fernand Sauer.

⁸⁸ Dans le second extrait est cité l'ouvrage classique de G. Majone (*Regulating Europe*, London, Routledge, 1994).

⁸⁹ Interlocuteur régulier de la Commission sur la gouvernance et les agences, G. Majone (1999) avait notamment coordonné en 1999 un rapport de près de 300 pages sur les agences en Europe auquel avaient participé Les Metcalfe et Adriaan Schout, respectivement professeur et docteur en management public, ainsi que la juriste communautaire Michelle Everson.

⁹⁰ On se permet de renvoyer à l'analyse particulièrement caustique de l'économiste R. Salais (2004 : 319) sur la floraison des écrits sur la gouvernance et la MOC (« méthode ouverte de coordination ») au sein de la science politique « victime désignée pour occuper le rôle du miroir » : « ô miroir, dis-moi combien je suis belle et en quoi ce que je fais mérite une théorie ».

Après avoir présenté séparément pour des raisons de clarté, les conditions de circulation supranationale du modèle de la « *risk analysis* », on peut désormais s'intéresser aux mécanismes d'appropriation de ce modèle dans les deux configurations nationales française et britannique, en rappelant à nouveau que ces processus sont simultanés et qu'ils font fréquemment intervenir des acteurs identiques.

4 Appropriations nationales du modèle « flou » de la « *risk analysis* »

L'ajustement entre le modèle flou de la *risk analysis* et les espaces nationaux ne se fait pas de manière mécanique. Celui-ci est opéré sur des terrains et des « traditions » administratifs dont il convient de souligner les différences (4.1). On étudiera alors ici ses réappropriations complexes et contingentes dans les espaces politico-administratifs nationaux. La référence « internationale » – dont l'étrangeté est elle-même un enjeu de luttes politiques – est ici retraduite dans les termes des débats nationaux et son appropriation dépendante des configurations sectorielles (4.2).

4.1 Des agences « modernes » et porte-drapeau de la réforme de l'État ?

Sans devoir verser dans un culturalisme qui *flirte* souvent avec l'idéologie en matière de comparaison administrative franco-britannique, on peut avancer l'hypothèse que la création en Grande-Bretagne de la FSA s'inscrit dans un processus, déjà bien entamé, de réforme de l'État inspirée des idées de la « nouvelle droite », et explicitement désireuse d'en finir avec le *Big State* (Keraudren, 1993), alors que la création des agences sanitaires en France s'inscrit davantage dans une expérimentation (plus ou moins revendiquée) de recettes (plus ou moins) associées au *New Management Public* (Besançon & Benamouzig, 2006). Dans ce contexte, les réformateurs de l'État français se sont assez largement inspirés des expériences anglo-saxonnes, notamment de la Grande-Bretagne où, en 1997, trois quarts des fonctionnaires sont employés dans près de 150 agences exécutives⁹¹. Prolongeant en cela la « modernisation du service public » engagée par Michel Rocard qui valorisait, à la fin des années 1980, l'autonomie de « centres de responsabilité » (Chaty, 1997), les projets réformateurs des années 1990, symbolisés par la Mission Picq sur « les responsabilités et l'organisation de l'État », font des agences un des instruments principaux de modernisation de ce dernier. Fortement imprégné des théories de l'État régulateur, le rapport Picq préconisait de recentrer la puissance publique sur ses fonctions essentielles (Bezès, 2002 : 135-138). Reproduisant en cela la philosophie du programme *Next Steps*⁹², les administrations centrales doivent déléguer aux agences les fonctions d'exécution – celles-ci bénéficient alors d'une autonomie de gestion – et conserver le pilotage stratégique des politiques publiques.

En matière de sécurité sanitaire, c'est pourtant la « fascination de l'Amérique » dont a parlé Luc Boltanski (1982 : 155-236) à propos de l'importation du management dans les années 1950, qui semble encore opérer. Pour la plupart des acteurs associés à la réforme de la sécurité sanitaire, répétons-le, la FDA demeure une référence majeure (voir *supra*). Pour les principaux protagonistes, notamment ceux qui sont proches idéologiquement du parti socialiste⁹³, la référence mythique aux pouvoirs et à la reconnaissance de cette institution dans le domaine sanitaire peut partiellement dissimuler les références au *New Public Management* en insistant sur la double dimension pragmatique et durable d'une réforme qui s'en inspirerait. C'est en tous les cas la rhétorique employée en entretien par D. –R. Tabuteau, à propos de la proximité entre « le » *New Public Management* et la réforme de la sécurité sanitaire :

« - Intuitivement, on pourrait se dire que ces réformes s'apparentent à des réformes de nouveau management public – création d'agences, délégation à des autorités extérieures, enfin relativement extérieures... »

⁹¹ Cf. *Annual Next Steps Review*, 1998, Cm 3889.

⁹² Le programme *Next Steps*, défini en 1988 dans le rapport Ibbs par l'*Efficiency Unit* du gouvernement Thatcher était destiné à « fournir des services de manière plus efficace et efficace, en fonction des ressources disponibles, pour le bénéfice des contribuables, des consommateurs et du personnel » (Flynn *et al.*, 1990 ; Greer, 1992).

⁹³ L'adverbe « politiquement », plus imprécis, serait sans doute ici plus adapté tant la ligne idéologique de ce parti apparaît incertaine et fluctuante (Lefebvre & Sawicki, 2006 : 219-244).

- Mais (...). C'est très intéressant (...) Nous, on n'a jamais raisonné en termes de modernisation de l'État. Jamais ! Alors vraiment, je peux vous assurer qu'à aucun moment, ça n'a été un souci. Le souci, c'était comment est-ce qu'on assure la sécurité des produits de santé, la sécurité des greffes, etc. La modernisation de l'État, on s'en foutait, mais alors, complètement ! Et dans notre esprit, on renforçait le pouvoir de l'État. (...) Quel était l'intérêt de créer des agences ? Pourquoi ça ne s'est pas fait au sein des ministères ? Si vous voulez une réponse très simple : parce que c'était la seule façon d'avoir de l'argent ! C'est la seule raison, hein ! Je peux vous assurer que si on avait pu garantir qu'on aurait 300 postes de plus en 3 ans à la direction de la Pharmacie et du Médicament, on aurait structuré et coupé la direction en deux pour des problèmes d'indépendance. (...). Mais [avec] le ministère, quel est le problème ? C'est que vous mettez 50 postes sur une priorité. Six mois après, la Une des journaux est sur autre chose et vous avez 35 postes qui sont récupérés pour une autre mission. C'est-à-dire que vous avez des structures qui n'ont pas de moyens, vous avez des structures qui végètent. (...) Le grand avantage de l'agence, c'est que (...) quand vous lui avait donné des postes et de l'argent, elle les a. Personne ne lui prend. C'est ça la raison fondamentale de l'agence. Et nous, notre idée, c'était de renforcer l'État ! Et pas de créer des démembrements, ce que Simone Veil a très bien compris. Un an après, elle m'a convoqué et (...) m'a dit 'vous nous avez convaincus', alors qu'elle était hostile à la réforme⁹⁴. Elle a bien vu que ce n'était pas un démembrement de l'État mais que c'était au contraire un renforcement du pouvoir d'État. C'est pour ça que la modernisation de l'État, oui ! Mais (...) en termes d'un renforcement de l'État dans son rôle le plus policier possible ! » Homme, né en 1958, polytechnicien, énarque (1982-1984), conseiller d'État, commissaire du gouvernement près le Conseil supérieur de l'aide sociale depuis 1987, directeur adjoint du cabinet de Claude Evin, ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale (1988-1991), directeur de cabinet de B. Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action Humanitaire (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint chargé de la santé et de l'action sociale du cabinet de M. Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-2000), directeur du cabinet de B. Kouchner, ministre délégué à la Santé (2001-2002) et actuellement directeur général de la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité. Maître de conférences à l'École Polytechnique depuis 1986, à l'IEP de Paris depuis 1988 (il préside la chaire de « santé publique »), professeur adjoint à l'École nationale des ponts et chaussées (depuis 1988) et à la Faculté de médecine et de pharmacie de Paris V. (Entretien réalisé à la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité, Paris, 09.08.2006).

Dans une certaine mesure, le discours de cet acteur qui a consacré une part importante de sa carrière à ancrer la santé – ne serait-ce que nominalement en adoptant le terme de *sécurité* sanitaire (Alam & Godard, 2007) – comme un domaine régalien par excellence⁹⁵ semble intellectuellement proche du rapport Picq. De même, on pourrait être tenté d'analyser cette prise de position comme constitutive d'une stratégie d'euphémisation qu'avait décelée Philippe Bezès (2002 : 136) dans la rédaction de ce rapport, au sens où des « idées proches de la nouvelle gestion publique sont ainsi développées et diffusées sous couvert d'une rhétorique de réaffirmation de la puissance étatique ». Plus généralement, la superposition de ces répertoires de justification apparemment contradictoires constitue sans doute une des explications du consensus trans-partisan autour de la seconde loi de sécurité sanitaire. En particulier, revendiquer la création d'agences sanitaires, au lendemain de la crise de l'ESB, semble alors aller tellement de soi qu'on « ringardise » par là même ceux qui penseraient différemment, ces derniers étant renvoyés à leur archaïsme et à leur étroitesse d'esprit « franchouillard », voire, pour les porte-paroles du ministère de l'Agriculture, à leur « corporatisme » déplacé. Ce type de discours s'incarne de manière idéal-typique dans l'intervention du sénateur des Hauts-de-Seine et membre du Rassemblement Démocratique et Social Européen, Jean-Pierre Fourcade, lors de la séance du 26 février 1998⁹⁶. Président de la commission des affaires sociales du Sénat, il s'adressait alors au ministre de l'Agriculture dans le cadre de la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi sur la veille sanitaire et le contrôle de la sécurité des produits destinés à l'homme :

« [N]otre grand ennemi est le cloisonnement administratif. (...) A l'aube du XXI^e siècle (...), il s'agit de mettre en place un dispositif de contrôle des produits sanitaires et alimentaires qui soit le plus efficace possible, le plus adapté à l'organisation de notre société et le plus à même de faire respecter nos productions, nos exportations et nos brevets tant sur le plan européen que sur le plan mondial. Bien sûr, j'ai noté quelques réactions de-ci de-là, puisque, dans notre pays, nous avons des fonctionnaires dévoués et qui travaillent bien, chacun estimant qu'il peut être déraisonnable de bouleverser les organigrammes actuels. Cependant, soyez rassuré, monsieur le ministre, car au Sénat américain, où nous avons rencontré nos homologues, les mêmes objections ont été faites par les tenants de l'agriculture et les défenseurs de la santé. **Ces problèmes (...)**

⁹⁴ Suite aux législatives de 1993, S. Veil avait succédé à B. Kouchner au poste de secrétaire d'État à la Santé. D'après l'interviewé, à l'époque directeur de l'AFM, elle était initialement opposée à cette réforme car c'était elle qui avait créé la direction de la Pharmacie et du Médicament en 1978.

⁹⁵ Il exclut d'ailleurs de cette catégorie l'intervention de l'État dans l'économie : « je crois que les vrais secteurs régaliens aujourd'hui sont de moins en moins les secteurs économiques et de plus en plus les secteurs sociaux ».

⁹⁶ Cf. Compte-rendu intégral de la séance du Sénat du 26 février 1998 (document disponible sur <http://cubitus.senat.fr/seances/seances.html>, consulté le 12.06.2006).

existent partout, et c'est bien naturel. (...) En France, les administrations sont réticentes lorsqu'il s'agit de créer une agence. Tout le problème est de définir les pouvoirs respectifs de l'administration centrale par rapport à l'agence. Permettez-moi de dire qu'il s'agit d'un phénomène spécifiquement français. En effet, ni aux États-Unis, ni en Grande-Bretagne, ni en Allemagne, ni même en Suisse (...), ce problème n'existe. Dans ces pays, le ministre compétent considère qu'il dispose soit des administrations, soit des agences. Il lui appartient de proposer les noms du directeur et des membres du conseil de chaque agence et il estime qu'il est chargé, au point de vue politique, de coordonner l'activité de ses services et des agences, sans s'interroger sur le cloisonnement administratif, l'équilibre des pouvoirs entre l'administration centrale, l'administration locale et les agences, qui constitue une spécificité française. Nous devons mettre un terme à ce problème. Nous sommes le seul pays dans lequel il se pose, avec la Chine, peut-être. (Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.) Mais pour des raisons que chacun connaît et compte tenu de l'ancienneté de ce pays ».

Au milieu de ce consensus trans-partisan⁹⁷, seule la sénatrice communiste Nicole Borvo s'interroge sur la pertinence, l'indépendance et la supériorité – toujours revendiquées mais jamais démontrées – des agences vis-à-vis de l'administration.

« Je rappellerai les craintes (...) qui m'ont conduite à m'abstenir [en première lecture] sur le système des agences inspiré d'outre-Atlantique. (...) [N]os **différences culturelles** sont importantes, nos administrations ne sont pas bâties sur le même schéma. J'ajouterai que l'agence sanitaire des produits alimentaires américaine est éminemment critiquée. (...) **Gardons-nous bien de penser qu'ailleurs tout est forcément mieux !** Si les agences sont, bien sûr, des établissements publics, elles comptent un nombre de fonctionnaires proportionnellement faible par rapport à la totalité des personnes employées. Je crois que notre façon de réorganiser l'État en instituant un peu partout ces agences mériterait plus de réserves quant à leur indépendance et à leur supériorité sur les services de l'État, à moyens égaux bien sûr (...). **On ne peut que se poser la question : à moyens égaux, qu'est-ce qui est le plus efficace ?** Et pourtant le statut des fonctionnaires reste le meilleur atout d'indépendance et d'impartialité, y compris par rapport au pouvoir politique. Priver, en tout cas partiellement, les nouvelles structures de ce levier est à mon avis une erreur, qui risque à l'avenir de diminuer leur efficacité. (...) Je pense que la création de nouvelles agences ne doit pas faire perdre de vue la nécessité d'atteindre l'objectif de la modernisation de l'intervention de l'État et de ses administrations, qui doivent disposer des moyens nécessaires. Ne pourrait-on pas obtenir des résultats équivalents, voire supérieur, en procédant de la sorte ? ».

Ainsi son discours semble répondre symétriquement aux prises de position du président de la commission des affaires sociales, même si – toute croyance mise à part – il est tout autant impossible de démontrer la supériorité du modèle des agences que son infériorité. Pour autant, et l'abstention des sénateurs communistes lors du vote le confirment partiellement, cette posture s'avère trop isolée pour aller à l'encontre de ce lieu commun administratif paré des vertus de la modernité managériale universelle⁹⁸.

4.2 Encastrement du modèle de la « risk analysis » dans les configurations sectorielles et nationales

Pour autant ce relatif consensus sur le modèle d'agence ne permet pas de conclure à une « révolution de velours » opérée par les tenants de la sécurité sanitaire ; l'accord sur le « quoi faire » ne présageant rien du « comment faire ». Sa traduction s'opère en effet à partir d'un héritage institutionnel dont le ministère de l'Agriculture était le principal légataire. C'est dans ce cadre que l'analyse néo-institutionnaliste historique, qui insiste sur l'épaisseur structurante des institutions existantes, produits d'une sédimentation progressive, peut aider à penser la relative force d'inertie institutionnelle. Au risque de répéter, la création de l'AFSSA relève davantage d'un produit de stratégies, de luttes, de compromis, d'alliances en tous sens que de la traduction pratique d'un référentiel ou d'un programme cohérent. Concrètement, cette séquence réformatrice du milieu des années 1990 donne en effet clairement à voir une lutte d'institutions, d'autant plus visible qu'elle se développe en partie dans l'arène parlementaire,

⁹⁷ Lors de cette séance, rares sont ceux qui s'opposent publiquement à une telle délégation de pouvoir à une agence autonome. François Autain, sénateur MRC de Loire-Atlantique et médecin de profession doit même confesser : « J'ai honte de le dire, mais la vérité n'a pas de frontière, surtout de frontière politique ! (...) Je suis, je ne vous le cache pas, séduit par l'initiative de Charles Descours ».

⁹⁸ Comme Jacques Lagroye (1985 : 463) le soulignait dans un article célèbre, « la légitimité ne sort pas de l'efficacité, mais de la présomption d'efficacité ».

entre les défenseurs de l'Agriculture et ceux de la Santé (les Fraudes étant relativement en retrait⁹⁹). Les interventions du ministre de l'Agriculture, Louis Le Penec, lors des discussions parlementaires, traduisent en filigrane la posture défensive à laquelle est contrainte son institution :

« Je souhaite dissiper (...) un malentendu : les pouvoirs publics n'ont pas attendu la création d'une agence pour contrôler la sécurité sanitaire des aliments et pour la renforcer (...) [L]'impartialité du contrôle est garantie par des procédures de vérification externe au service et par des procédures d'assurance qualité (...) [L]a commission souhaiterait confier à l'agence un pouvoir de contrôle des inspections effectuées par l'État. Je ne peux pas m'empêcher de penser que cette proposition est motivée par une suspicion a priori sur le travail des services de l'État (...). Ce sont les ministres qui doivent contrôler l'activité des établissements publics, et non le contraire¹⁰⁰ ».

Contraint lui aussi de reconnaître la pertinence de doter le secteur « d'une autorité scientifique incontestable » et d'abandonner un certain nombre de compétences et de personnel à l'AFSSA, il doit tenir son rôle institutionnel et négocier au mieux un compromis. Les propos d'un proche du cabinet Kouchner – qu'on s'autorise à reproduire assez longuement pour conserver leur cohérence – illustrent l'intensité de ces luttes institutionnelles pour la définition de l'organisation légitime du secteur.

*« Les réformes internationales, on va les chercher quand elles nous servent. (...) Ou la règle est intangible, c'est une réglementation (...), vous l'appliquez. Mais autrement, dans tout le corpus idéologico-juridique (...) international (...), enfin des grandes sphères de la production de doctrines et de références, vous allez chercher ce qui vous est utile. En pratique. Donc, sur la partie réforme « produits de santé » (...), il y a assez peu d'emprunts aux sujets internationaux, sauf ce qui était déjà intégré (...), c'est-à-dire le droit du médicament qui était quand même très internationalisé. (...) Sur l'alimentation, ça a été très différent parce que là, c'était la confrontation, en gros, de la sphère santé et de la sphère agricole. Et la sphère agricole s'est beaucoup appuyée sur les références internationales, en les utilisant, d'ailleurs, de façon pas forcément – disons – 'rigoureuse'. Enfin, (...) ce sont des arguments politiques pour contrer la sphère santé (...) parce qu'évidemment, ils connaissaient [le débat] beaucoup mieux que nous ! **Le Codex Alimentarius, au ministère de la Santé, c'est pas la tasse de thé !** Il y a peut-être un chef de bureau qui le connaît et encore ! Enfin, (...) ce n'est pas quelque chose de naturel. Or, **on l'a vu apparaître dans les débats sur une agence/deux agences (...), alors qu'en fait, dans le Codex Alimentarius, il y a des choses très générales mais que vous pouvez utiliser comme vous voulez.** Enfin, vous ne pouviez pas tirer de ça que c'est une ou deux agences, mais là vous sentiez qu'on allait chercher la référence internationale pour le débat d'idées – qui n'est d'ailleurs pas illégitime, mais c'est là qu'on l'a vu apparaître. (...) Moi, ce qui m'a toujours fait le plus sourire dans les échanges verbaux que l'on avait, c'était l'idée qu'une agence alimentaire ne pouvait pas avoir de pouvoirs de police sanitaire, ce qui était le grand argument du ministère de l'Agriculture qui ne voulait surtout pas perdre ses pouvoirs de police. Et donc, 'le Codex Alimentarius rendait impossible... il y avait la séparation de l'expertise et du décideur' ce qui est assez rigolo quand même. (...) [E]n 1997, ceux qui invoquaient le Codex Alimentarius sur le principe de séparation de l'expertise et (rires) de la décision, étaient dans une structure qui faisait à la fois le développement du secteur agricole et la police sanitaire ! Parce que la DGAL, elle faisait les deux à l'époque (...) ! (...) En termes de contradiction administrative, c'était formidable ! (...) Mais le débat a été très, très, violent sur une agence/deux agences : peur de l'Agriculture de se retrouver avec un gendarme dépendant de la Santé qui viendrait (...) mettre des normes, faire manifester les agriculteurs parce qu'il n'y aurait pas eu cette négociation très agricole, etc. (...) C'était presque violent dans l'expression et dans les rapports humains, ce qui n'est quand même pas souvent le cas dans ce genre de réunions interministérielles. Et là, c'était très, très, dur. [D]ans le bureau de Kouchner, on se demandait si les conseillers [du cabinet et de la DGAL] n'en viendraient pas aux mains. Enfin, c'était très, très, vif, comme ça ne se produit pas, même quand il y a des désaccords très profonds. Là, (...) vraiment, la Santé allait sur le territoire interdit de l'autre. Homme, né en 1958, polytechnicien, énarque (1982-1984), conseiller d'État, commissaire du gouvernement près le Conseil supérieur de l'aide sociale depuis 1987, directeur adjoint du cabinet de Claude Evin, ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale (1988-1991), directeur de cabinet de B. Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action Humanitaire (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint chargé de la santé et de l'action sociale du cabinet de M. Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-2000), directeur du cabinet de B. Kouchner, ministre délégué à la Santé (2001-2002) et actuellement directeur général de la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité. Maître de conférences à l'École Polytechnique depuis 1986, à l'IEP de Paris depuis 1988 (il préside la chaire de « santé publique »), professeur adjoint à l'École nationale des ponts et chaussées (depuis 1988) et à la Faculté de médecine et de pharmacie de Paris V. (Entretien réalisé à la fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité, Paris, 09.08.2006).*

⁹⁹ Nombre d'entretiens confirment que les porte-paroles ministériels des Fraudes, tout en étant plutôt en phase avec la position de l'Agriculture, ont été moins « agressifs » dans les négociations. D'une part, la sécurité sanitaire des aliments était une compétence marginale de l'institution et, plus généralement, du ministère de l'Économie et, d'autre part, les Fraudes avaient l'assurance de faire partie du jeu (quelle que soit sa forme).

¹⁰⁰ Extrait de son intervention au Sénat, lors de la séance du 26 février 1998.

Au-delà de la conflictualité au sein des négociations interministérielles – difficilement perceptible de l'extérieur mais qui constitue un bon indice de la saillance des enjeux constitutifs de cette lutte d'institutions –, ce discours mérite d'être explicité. Il indique la dimension stratégique tout autant que la labilité des concepts managériaux qui circulent internationalement, particulièrement du modèle d'« analyse du risque » qui donne lieu à des traductions concrètes variées. Mieux, on peut se demander si l'importation de ce modèle ne vient pas rationaliser *a posteriori* – en offrant un gage de scientificité et d'universalité – ce qui n'est que le produit d'un rapport de forces institutionnelles. Comme l'a doctement noté l'interviewé, ce modèle présente une distinction théorique et procédurale entre différentes séquences d'activité qui s'est traduit en France par une distinction institutionnelle stricte dont la nécessité intellectuelle n'apparaît pas évidente. En somme, l'importation de ce « modèle » apparaît comme une ressource politique mobilisable dans le cadre d'une lutte d'institutions pour l'organisation légitime du secteur. *Il importe donc de dépasser la seule lecture institutionnelle véhiculée par les discours qui analysent la création de l'AFSSA comme une « OPA hostile de la santé sur l'alimentation » dans la mesure où les cadres de l'Agriculture ont pu partiellement se réapproprier un processus réformateur qui semblait leur échapper.* Comme le reconnaît en entretien le premier directeur de l'AFSSA, ces derniers ont parfaitement endossé et tourné à leur avantage le modèle managérial international promu par la Commission du Codex Alimentarius, auquel ils n'ont pas peu contribué :

« Au ministère de la Santé, on n'était pas spécialement partisan de séparer l'évaluation et la fonction de gestion. C'était assez rigolo de voir d'ailleurs que... et les Fraudes et l'Agriculture n'avaient que ça à la bouche, la séparation de l'un et de l'autre, en disant que les scientifiques le demandaient alors que les scientifiques le demandaient parce que c'était indiqué dans le Codex Alimentarius, mais le Codex Alimentarius, c'est un truc qu'ils ont écrit eux-mêmes ! Donc... C'est assez rigolo parce qu'en fait, [quand on dit] que c'est un principe international [et qu']on regarde dans les autres pays, la plupart des agences de sécurité alimentaire sont construites différemment. Mais ça, c'est un arbitrage qui a été rendu par le Premier Ministre lui-même ».
Homme, 40-45 ans, titulaire d'un DEA de neurobiologie, diplômé de l'ENS et de l'ENA (Promotion « Jean Monnet », 1988-90), Conseiller d'État, conseiller juridique à la CNAMTS (1990-92) puis au cabinet Kouchner sur la réforme de la transfusion sanguine et la loi de sécurité sanitaire (1992), directeur de la pharmacie centrale des Hôpitaux de Paris de l'Assistance Publique (1992-1996), directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Santé et conseiller auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-1999), directeur général de l'AFSSA (1999-2005), président d'Emmaüs (2002-) et de la Commission Famille et Pauvreté (2005-) (entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 13.07.2004, avec J. Nollet).

Ces deux derniers extraits rappellent que les énarques de la Santé n'ont pas le monopole du *policy transfer*. Cette remarque est d'autant plus intéressante qu'un de ces deux acteurs confiait, au cours du même entretien, compter Fernand Sauer (le premier directeur de l'EMEA), parmi ses amis et avoir régulièrement échangé avec lui lors de la structuration parallèle des agences françaises et européennes au début des années 1990. Technique classique de subversion de l'ordre institutionnel, le recours à « l'étranger » s'avère inégalement réparti en fonction des acteurs et institutions en présence et des domaines d'intervention concernés. Si, à la différence des deux conseillers d'État cités ci-dessus, les agents de la DGS sont faiblement dotés en expertise juridique, les lacunes des acteurs se réclamant de la santé s'avèrent encore plus patentes dans le domaine fortement internationalisé de l'alimentation qui demeure largement un territoire interdit autant qu'une *terra incognita*. Par ailleurs, sauf à reproduire une analyse artefactuelle en termes de « niveaux » instrumentalisée par les acteurs, on doit se garder d'assigner une origine territoriale à des énoncés dont on a montré qu'ils circulaient transnationalement. Dans ce meccano institutionnel où s'imbriquent inextricablement le « national » et « l'étranger », on est davantage confronté à un « exotisme de façade » qu'à un *policy transfer*. Cette vision profite pourtant à ceux qui apparaissent comme des importateurs, à l'affût de l'innovation, qui peuvent convaincre leurs interlocuteurs du bien fondé de leurs recommandations, parées des attributs de la modernité universelle, quand bien même ils auraient contribué à leur structuration hors des frontières nationales.

Si l'importation des problématiques de la risk analysis apparaît très largement novatrice dans le secteur français de l'alimentation, celles-ci étaient déjà largement diffusées au milieu des années 1990 au sein de l'espace administratif britannique. Importées des États-Unis, notamment à travers les publications des agences de régulation, ces questions avaient fait l'objet, dès la fin des années 1980, de réflexions et de séminaires « en interne » au MAFF, comme le confirment divers archives et témoignages à la BSE

*Inquiry*¹⁰¹. Il apparaît d'ailleurs que l'administration britannique a fortement œuvré pour la diffusion de cette problématique en Europe. Ainsi, proposée en octobre 1990 par le *Health and Safety Executive* (l'agence de régulation en charge des questions de santé au travail), une grande conférence internationale sur l'évaluation du risque a été organisée à Londres, pendant quatre jours, en octobre 1992. Cette conférence, à laquelle ont participé tous les départements, était présentée comme une opportunité pour la présidence britannique de contribuer à « l'Année de la Sécurité, de la Santé et de l'Hygiène » de la CEE¹⁰². Dans cette dynamique, l'*Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment* (ILGRA) a été mis en place en 1992¹⁰³. Toujours en activité, cette structure a pour objectif d'harmoniser les points de vue *départementaux* et de coordonner les procédures de gestion des risques.

Dans ces conditions, l'attribution conjointe de pouvoirs en matière de gestion et d'évaluation du risque à une agence « indépendante » n'a pas fait l'objet d'une controverse comme en France. Innovante – la FSA a le statut de *non-ministerial department of government*¹⁰⁴ –, une telle délégation paraît s'inscrire également dans une suite d'expérimentations destinées à améliorer l'efficacité des politiques publiques et qui émanent toutes à la doctrine axiologiquement positive du *New Public Management*. Revendiquée de longue date par les associations consoméristes, mise en avant dans le programme victorieux du *New Labour*, étayée par un rapport d'expert fortement publicisé, elle semble frappée au coin du « bon sens¹⁰⁵ ». L'usage de références étrangères pour étayer les recommandations du rapport James ne fait que renforcer la légitimité de ce constat. Comme le laisse entendre son auteur, il s'agit de compiler et d'adapter des principes érigés en « bonnes pratiques étrangères » (mais dont on doit souligner qu'elles étaient déjà partiellement mises en avant au sein du MAFF ; Alam, 2007 : 333-343) :

« [N]ous savions que le Danemark¹⁰⁶ se remettait régulièrement en cause. Nous savions que la Suède a toujours été indépendante, et Tim Lang a fait des analyses de leur indépendance. Et moi, comme beaucoup de mes activités étaient en lien avec les États-Unis, je savais que la Food and Drug Administration (...) revendiquait un fonctionnement ouvert. Et pourquoi diable avaient-ils une telle légitimité ? Je veux dire, je savais secrètement que la FDA était parfois corrompue par la Maison Blanche (...) mais néanmoins elle avait une image publique sans commune mesure avec celle du ministère de l'Agriculture [britannique]. Donc c'était cette logique :

¹⁰¹ Pour un document de présentation complet, réalisé par le *MAFF Food Science Division I* et distribué au *Consumer Panel*, cf. *Risk Assessment and Risk Management in Food Safety*, Archives de la *BSE Inquiry*, Cote YB 90/10.17/19.1-19.13. Ce document daté du 17 octobre 1990 apparaît comme un travail de pédagogie de l'analyse du risque. Il explicite, en termes généraux, les notions de risque, d'évaluation, de gestion (en termes de définition du « risque acceptable »), puis les exemplifie à partir du domaine de la sécurité sanitaire des aliments. En annexe figure une étude de cas sur la saccharine dont des enquêtes indiquaient, fin 1989, qu'elle pouvait provoquer des tumeurs chez le rat. Les comités d'experts recommandaient aux obèses et aux diabétiques de ne pas dépasser la « dose journalière acceptable », cette information devant figurer sur les produits. Quelques mois plus tard, le *Department of Health* a produit un document analogue (« Risk Assessment ») destiné à la réunion du *Consumer Panel* du 17 avril 1991. Archives de la *BSE Inquiry*, Cote : YB 91/04.17/14.1-14.4.

¹⁰² Lettre de R. S. Allison, directeur de la *Special Hazards Division* du HSE à G. Hollis de la *Pesticides Safety Division* du MAFF, daté du 17 octobre 1990 (Archives de la *BSE Inquiry*, Cote : YB 90/10-17/20.1-20-7).

¹⁰³ Voir le témoignage du Dr Christopher E. Fischer à la *BSE Inquiry*, Statement n° 307. Ce dernier, dont on a présenté plus haut la contribution au Codex Alimentarius, représentait le MAFF au sein de l'ILGRA. Cf. « ILGRA Report on Risk Assessment », document de synthèse du rapport de ce groupe de travail, daté du 27 octobre 1995 et rédigé par C. E. Fischer à l'attention de ses supérieurs. Archives de la *BSE Inquiry*, Cote : YB 95/10.27/9.1-9.7.

¹⁰⁴ Si la FSA partage avec les *Next Steps Agencies* le même souci de donner naissance à une « corporate identity », elle se différencie cependant de ce type d'agences (censées réaliser l'*opérationnel*), dans la mesure où elle est responsable de l'aspect *stratégique* de l'action publique, « l'*opérationnel* » devant être réalisé par les autorités locales ou par des *Next Steps Agencies ad hoc*.

¹⁰⁵ Acceptée sur le principe, la FSA n'a donné lieu à controverse que sur les seuls enjeux de son financement et de l'attribution de compétences en matière de nutrition. Dans la période de consultation, les porte-paroles des conservateurs et des libéraux-démocrates ainsi que les représentants des inspecteurs de la santé environnementale ont revendiqué un financement public de l'Agence. Ils s'opposaient de la sorte à la création d'une nouvelle taxe sur l'alimentation (dont le projet est abandonné) qu'ils jugeaient nuisible au développement des petits commerces. Agriculture Committee, Food Safety, HC 331-1, 1997-98, IV, xiii-li, para 123, Summary of conclusions and recommandations. En ce qui concerne la nutrition, le transfert important de compétences – tel que prévu dans le rapport James – a rencontré l'opposition conjointe, mais motivée par des raisons différentes, des représentants du département de la Santé, traditionnel dépositaire de l'enjeu, et de nombreux groupes d'intérêt (la *Food and Drink Federation*, *Sainsbury's*, la *NFU of Wales*, la *British Medical Association*) (Sleator, 1999 : 52-57).

¹⁰⁶ La *Fødevarestyrelsen*, l'Administration danoise vétérinaire et alimentaire, est une structure du ministère de la Famille et des Affaires consoméristes.

l'ouverture américaine, le truc suédois qui était perçu comme étant authentiquement [« genuinely »] indépendant, et les Danois qui comprenaient vraiment qu'il fallait faire attention à l'indépendance dans les interactions publiques et [notamment] l'indépendance vis-à-vis des intérêts industriels. C'étaient les trois points-clés qui m'ont fait développer cette proposition spécifique ». Homme, 60-65 ans, médecin nutritionniste (LSHTM, 1968), formé aux États-Unis (Harvard Fellow au Massachusetts General Hospital) et à Londres (MRC), professeur en nutrition humaine (LSHTM), il contribue à la mise en place de la première clinique sur l'obésité dans les années 1970. Directeur de l'unité nutrition à l'Université de Cambridge (1974-82) puis du centre de recherche agronomique du Rowett Institute (1982-1999), il enseigne dans différentes universités internationales et siège dans quantité de comités en lien avec l'alimentation administrés par le DH et le MAFF en Grande-Bretagne, la Commission Européenne (il est membre du Comité Scientifique Directeur de 1997 à 2000), l'AIEA, la FAO et l'OMS (il dirige l'International Obesity Task Force). Proche des associations de consommateurs, il écrit pour Tony Blair un rapport sur la création de la FSA (1997) et participe au rapport des trois sages sur la création de l'EFSA (1999) (Entretien réalisé à l'IOTF, Londres, 03.04.2002).

La référence à des institutions étrangères reconnues, qui cumulent la gestion et l'évaluation des risques et appartiennent à des systèmes administratifs réputés pour leur modernité¹⁰⁷, mobilisée par ces deux « courtiers de l'international », peut alors être interprétée comme un instrument supplémentaire de légitimation d'une solution historiquement associée au monde consumériste et contestataire. Sans minimiser les attentes en termes d'efficacité de celle-ci, on doit en effet rappeler que le nœud de la réforme a avant tout consisté à déposséder le MAFF – dont les ministres « avaient les mains pleines d'ESB¹⁰⁸ » – de ses anciennes compétences. Par rapport à la configuration française où le ministère de l'Agriculture dispose d'un important corps d'inspection, la problématique institutionnelle britannique apparaît donc bien différente. Étant donné que les autorités locales restent dépositaires du pouvoir d'inspection, les transferts de personnel et de compétences à la FSA n'ont pas été constitués en un enjeu administratif insurmontable¹⁰⁹.

Il transparaît, à l'analyse de ces deux cas, que la sélection et l'importation de modèles étrangers – dont les introducteurs doivent mettre en forme la cohérence et la supériorité – ainsi que leur traduction plus ou moins fidèle dans chaque configuration nationale dépend de l'état des rapports de force institutionnels qui les caractérisent. Néanmoins, le secteur de la sécurité sanitaire a ceci de spécifique qu'il se construit parallèlement dans différents espaces nationaux et supranationaux. Pour toutes les raisons que l'on a évoquées précédemment, on peut dès lors penser que la proximité du dispositif national avec les dispositifs supranationaux, notamment communautaires, constitue une ressource non négligeable pour les acteurs nationaux qui s'attachent à faire voir, non sans sincérité, leur modèle comme le meilleur. C'est en tout cas l'interprétation que l'on peut développer à partir des propos du professeur Philip James recueillis en entretien :

« - Le Livre Blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire et d'autres organisations internationales font la promotion de la division entre évaluation et gestion du risque. Comment la FSA s'insère-t-elle dans ce modèle ?

- Je suis en accord avec le modèle britannique et avec celui de la FDA, pas avec le modèle européen. Et ce qui est intéressant c'est que j'ai été incapable... j'ai tout écrit dans ce rapport des trois sages. Mais (...) Gérard [Pascal] était névrosé [« neurotic »], c'est le terme : Né-vro-sé ! Il ne voulait pas de confusion entre évaluation

¹⁰⁷ On peut rappeler que le programme *Next Steps* est largement inspiré des agences suédoises, unités opérationnelles opérant en dehors des ministères depuis le XVII^e siècle (Elder & Page, 2000).

¹⁰⁸ Un haut fonctionnaire scientifique du MAFF estime ainsi que ces derniers « n'ont pas fait preuve d'une grande réticence à laisser partir le côté alimentation » : « Bien entendu, *les ministres du MAFF avaient les mains pleines d'ESB*, nous n'étions qu'un problème additionnel à gérer et s'ils pouvaient se séparer de nous, ce n'était pas une mauvaise idée. Je pense que notre séparation a été réalisée à l'amiable. En matière de recherche, par exemple, il n'y a pas eu beaucoup de querelles, et nous avons obtenu ce que nous voulions ». (Homme, 55-60 ans, docteur en chimie, a exercé 5 ans dans la recherche industrielle avant d'entrer dans la fonction publique, au sein de la *Food Science Division* du MAFF pendant près de 25 ans. Avec la création de la FSA en 2000, il devient chef de la division « Contaminants ». Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).

¹⁰⁹ Comme l'indique les notes explicatives du texte de loi, rassurantes du point de vue des dépenses publiques : « On estime, qu'une fois établie, l'Agence nécessitera jusqu'à 150 postes de plus que ceux que comptent actuellement le *Joint Food Safety and Standards Group* (MAFF/DH) ainsi que les structures équivalentes en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Tous ces postes ne seront pas nouveaux – il y aura des transferts d'autres départements concernés. Le *Meat Hygiene Service*, qui sera également transféré à l'Agence, emploie près de 1650 personnes. Il n'est pas attendu que ce chiffre varie à la suite de la création de l'Agence ». *Food Standards Bill Explanatory Notes*, Bill 117-EN, 10 June 1999, p. 41 (Sleator, 1999: 38). On rappelle que la FSA ne dispose que d'un pouvoir d'audit sur les activités des inspecteurs de la santé environnementale et a la tutelle du *Meat Hygiene Service*. Cette agence exécutive avait été créée, non sans difficultés, en 1995 en centralisant les compétences dévolues aux autorités locales en matière d'inspection des abattoirs et des usines de découpe.

et gestion du risque. De mon point de vue, et théoriquement, cela peut être considéré comme approprié. Mais il y a deux raisons pour lesquelles l'opération bruxelloise a suivi un autre chemin. Primo, parce que Gérard Pascal a vécu une expérience incroyable en France où le ministère de l'Agriculture avait manipulé cette Agence dans l'objectif de contrôler ses avis indépendants pour des considérations de gestion. Et donc il était paranoïaque. Il trouvait que c'était absolument choquant de superposer la gestion et l'évaluation du risque. Il est en fait pris dans une mafia française à Bruxelles. Vous devez connaître la structure politique et sociale de Bruxelles (...) où les Français contrôlent la Commission (...) depuis Delors. (...). Si vous voulez, il y avait une conspiration entre Pascal et les fonctionnaires de la Commission et ils ne voulaient pas mélanger la gestion et l'évaluation du risque. (...) Mais cette idée d'une évaluation du risque indépendante est une folie totale. Si vous voulez une évaluation du risque qui soit pratique [et non pas théorique], vous devez avoir un système d'audit qui fonctionne. (...) Regardez l'ESB : (...) Et les Britanniques étaient aussi mauvais qu'à Bruxelles. Ils disaient 'si vous mettez en œuvre toutes les règles de sécurité, tout est parfait'. Et trois ans après, vous vous rendiez compte que rien ne s'était passé comme prévu. [En fait] on écrivait des rapports d'évaluation du risque dans lesquels nous faisons des réassurances excessives, des propositions de politiques publiques, basées sur les conséquences de ce que nous devinons être le processus de mise en œuvre. Donc je crois qu'il y a un problème. Et la FSA le prend à bras-le-corps en reconnaissant qu'il y a une évaluation du risque, une gestion du risque, dans différentes divisions, et qu'elles doivent interagir sur une base formelle. Donc en fait, vous avez une validation. Et la question reste 'comment vous assurez que l'évaluation du risque n'est pas manipulée par la présomption – toujours présente – que si vous faites cette analyse, cela implique [des mesures] qui sont mauvaises pour l'industrie et que cela va coûter des millions d'euros. Donc vous ne pouvez pas (...) produire d'analyse du risque. (...) Comment fait-on alors ? Moi je pense que c'est bien mieux si vous vous confrontez à ce problème (...). Si vous avez les gens qui font l'évaluation du risque, tous seuls, dans leur tour d'ivoire, alors vous ne pouvez pas avoir d'évaluation du risque ! C'est pourquoi c'est une absurdité d'envoyer l'agence à Helsinki ou en Italie¹¹⁰ ! ». Homme, 60-65 ans, médecin nutritionniste (LSHTM, 1968), formé aux États-Unis (Harvard Fellow au Massachusetts General Hospital) et à Londres (MRC), professeur en nutrition humaine (LSHTM), il contribue à la mise en place de la première clinique sur l'obésité dans les années 1970. Directeur de l'unité nutrition à l'Université de Cambridge (1974-82) puis du Rowett Institute (1982-1999), il enseigne dans différentes universités internationales et siège dans quantité de comités en lien avec l'alimentation administrés par le DH et le MAFF en Grande-Bretagne, la Commission Européenne (il est membre du CSD de 1997 à 2000), l'AIEA, la FAO et l'OMS (il dirige l'International Obesity Task Force). Proche des associations de consommateurs, il écrit pour Tony Blair un rapport sur la création de la FSA (1997) et participe au rapport des trois sages sur la création de l'EFSA (1999) (Entretien réalisé à l'IOTF, Londres, 03.04.2002).

La restitution de ce qui se joue dans ces dynamiques interdépendantes apparaît alors fort complexe, y compris pour les acteurs eux-mêmes. Quoi qu'en dise l'interviewé, le jeu communautaire ne saurait se réduire à un jeu à trois entre un expert représentant les intérêts de la France, un expert britannique qui serait plus indépendant et des membres du Secrétariat de la Commission acquis à la cause française. D'autre part, davantage qu'à une opposition entre une proposition de « bon sens », portée par notre interlocuteur, et une autre qui serait à l'avantage de la Commission et des intérêts – agricoles – du gouvernement français, la traduction communautaire du modèle de la *risk analysis* dépend aussi, comme on l'a vu précédemment, d'un ensemble de routines et de règles juridiques et institutionnelles particulièrement contraignantes (le traité CE) pouvant être érigées en obstacles insurmontables.

La rationalisation ex post effectuée par Philip James qui voit la marque d'une « mafia française » derrière l'échec de sa proposition prêterait à sourire si elle ne rappelait pas un élément essentiel, à savoir, pour le dire vite, une concurrence entre « acteurs nationaux » au sein de la configuration politique européenne pour l'imposition de leur « nouveau » modèle de gestion des risques alimentaires comme le meilleur. Si, comme l'écrit Pierre Bourdieu, « [l]es luttes internationales pour la domination [...] trouvent leur plus sûr fondement dans les luttes au sein de chaque champ national, luttes à l'intérieur desquelles la définition nationale (dominante) et la définition étrangère sont elles-mêmes mises en jeu, en tant qu'armes et en tant qu'enjeux » (Bourdieu, 2002 : 8), on mesure à quel point la congruence entre la définition nationale et la définition étrangère de référence contribue à renforcer l'organisation du secteur national.

Conclusion

Au terme de ce long papier, on espère avoir convaincu sur les dangers de vouloir « mettre l'accent sur l'aval des processus de transfert ». D'une part, on risque fort d'être aspiré vers la recherche d'« effets » de l'international en surévaluant la cohérence des normes internationales tout autant que

¹¹⁰ Avec la ville de Lille, ces deux lieux étaient envisagés à l'époque de l'entretien. L'EFSA siège désormais à Parme (Italie).

l'autonomie des échelons de gouvernement. D'autre part, on peut également s'interroger sur l'écueil méthodologique corollaire consistant à circonscrire d'emblée l'analyse à certaines institutions productrices de normes. Comme je l'ai rappelé, j'avais initialement abordé mon objet en pensant pouvoir le rattacher, sans doute par effet de mode disciplinaire, à « l'eupéanisation des politiques publiques », alors que mon travail d'enquête m'a progressivement amené à déborder les limites européennes de mon objet et à redécouvrir un des enseignements d'Everett Huges (1996 : 141) : « [n]ous sommes constamment tentés de supposer que les limites des systèmes d'action que nous étudions sont connues d'avance, au lieu d'être, en fait, une des inconnues qu'il nous appartient toujours de découvrir ». Le terrain m'a d'ailleurs fait découvrir l'importance stratégique d'organisations internationales comme la Commission du *Codex Alimentarius* dans la mise en circulation de modèles managériaux du « bon gouvernement des risques » qui ont été initialement théorisés aux États-Unis (NRC, 1983). Pourtant, les indices épars collectés dans cette investigation sommaire de l'espace transnational ne m'autorisent pas à monter en généralité pour mettre en évidence certaines formes de « stratégies impériales » nord-américaines¹¹¹.

Aussi, l'introduction de recettes et techniques parées des vertus universelles de la modernité gestionnaire doit, selon moi, être interprétée conjointement dans le cadre des luttes de classement nationales entre les nouvelles instances et les administrations « historiques » de la sécurité sanitaire des aliments, mais aussi dans la compétition internationale qui les oppose entre elles pour l'imposition du gouvernement légitime des aliments. Rendre compte de la circulation transnationale d'une « vulgate », à laquelle contribue les réformateurs nationaux tout en s'en inspirant, permet alors de comprendre comment les secteurs nationaux présentent un « air de famille » universel. Mais en appréhendant l'importation nationale de références étrangères, réputées plus modernes et efficaces, comme une arme autant qu'un enjeu des luttes sectorielles nationales, on comprend que les références étrangères ne s'imposent pas de manière uniforme ; elles sont filtrées par les spécificités de l'espace d'appropriation (histoire, tradition administrative, propriétés et dynamiques internes des configurations sectorielles).

Références

- ABBOTT (Andrew), *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, Chicago University Press, 2001.
- ALAM (Thomas), « La Commission Européenne et la crise de l'ESB. Détour par la sociologie de l'action publique », papier présenté aux *Entretiens Franklin : Public Trust and Food Science*, Paris, avril 2001.
- ALAM (Thomas), « Crises, acteurs politiques et changement institutionnel : un nouveau système de gestion des risques alimentaires en Grande-Bretagne ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n°2, 2003, p. 219-231.
- ALAM (Thomas), *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse pour le doctorat de science politique de l'Université de Lille 2, 2007.
- ALAM (Thomas) & GODARD (Jérôme), « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation », *Politix*, vol. 20, n°79, 2007, p. 77-100.
- ANDERSEN (Svein S.) & ELIASSEN (Kjell A.) (eds.), *Making Policy in Europe : The Europeification of National Policy-Making*, London, Sage, 1993.
- ANGOT (Jean-Luc), « Le Codex Alimentarius dans le nouveau contexte international », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 53, n°1, 1999, p. 53-61.
- BADIE (Bertrand) & HERMET (GUY), *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.
- BAILEY (Frederic G.), *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (1^{ère} éd. anglaise : 1969).
- BARBIER (Marc), « Une interprétation de la constitution de l'ESB comme problème public européen », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n°2, 2003, p. 233-246
- BAYART (Jean-François), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989
- BAYART (Jean-François), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.
- BECKER (Howard S.), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002 (1^{ère} éd. américaine : 1998).
- BEZES (Philippe), « La 'mission Picq' ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État », in NAY (Olivier) et SMITH (Andy) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 112-147.

¹¹¹ Sans doute mériteraient-elles de faire l'objet d'une étude complémentaire *ad hoc*, à l'instar du travail sur les « Chicago Boys » de Dezalay et Garth (2002). Mais dans l'optique retenue ici, il s'agissait avant tout d'analyser les processus nationaux du changement sectoriel.

- BENNETT (Colin J.), « What is Policy Convergence and What Causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, n°2, 1991, p. 215-233
- BENAMOUZIG (Daniel) & BESANÇON (Julien), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n°3, 2005, p.301-322.
- BLANQUET (Marc), « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°420, 1998, p. 457-470.
- BOLTANSKI (Luc), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982
- BÖRZEL (Tanja A.) & RISSE (Thomas), « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Paper (EIOP)*, vol. 4, n°15, 2000.
- BÖRZEL (Tanja A.) & RISSE (Thomas), « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in FEATHERSTONE (Kevin) & RADAELLI (Claudio M.) (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 57-80.
- BOSSIS (Gaëlle), *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspective d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant., 2005.
- BOURDIEU (Pierre), *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 1984.
- BOURDIEU (Pierre), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.
- BOURDIEU (Pierre), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, Éditions de l'INRA, 1997.
- BOURDIEU (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1^{ère} éd. : 1992).
- BOURDIEU (Pierre), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001.
- BOURDIEU (Pierre), « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 145, 2002, p. 3-8.
- BOURDIEU (Pierre) & CHARTIER (Roger), « Gens à histoires, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 53-60.
- BOURDIEU (Pierre) & CHRISTIN (Rosine), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement' », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, 1990
- BRIQUET (Jean-Louis) & SAWICKI (Frédéric), « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n°7-8, p. 6-16.
- BUCHET DE NEUILLY (Yves), *Les cheminements chaotiques de la politique étrangère européenne. Interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris I, 2001.
- BUFTON (Mark. W) & BERRIDGE (Virginia), « Post-war nutrition science and policy-making in Britain c. 1945-1994 : the case of diet and heart disease », SMITH (David F.) & PHILLIPS (Jim) (eds.), *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century. International and comparative perspectives*, London, Routledge, 2000, p. 207-221.
- CALLON (Michel), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.
- CANNON (Geoffrey), *The Politics of Food*, London, Century, 1987
- CAPORASO (James), GREEN COWLES (Maria) & RISSE (Thomas) (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001.
- CHAMPAGNE P. (2000), « L'affaire de la 'vache folle' (ESB): les nouveaux risques de santé publique et leur gestion », in GARRIGOU (Alain) (dir.), *La santé dans tous ses états*, Biarritz, Atlantica, 271-284.
- CHATY (Lionel), *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- CLERGEAU (Christophe), *Le processus de création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments. Généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*, Rapport d'étape, ENSA Rennes-Science Po Paris (CEVIPOF), 2000.
- COATES (David) & LAWLER (Peter) (eds.), *New Labour in power*, Manchester, Manchester University Press, 2000.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre Blanc sur la Sécurité Alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, COM (1999) 719 final.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final.
- DEHOUSSE (Renaud), « Regulation by Networks in the European Community : the Role of the European Agencies », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 2, 1997, p. 246-261.
- DEALLER (Steven), *Lethal Legacy. BSE : The Search for the Truth*, London, Bloomsbury, 1996.
- DEMORTAIN (David), « L'HACCP : Collège invisible et dynamique de normalisation autour du Codex Alimentarius », papier présenté au 8^e congrès de l'AFSP, Table Ronde n°5 « L'énonciation des normes internationales », Lyon, 14-16 septembre 2005.
- DEMORTAIN (David), *Mettre les risques sous surveillance. L'outillage de la sécurité sanitaire des médicaments et des aliments en Europe*, thèse pour le doctorat de science politique de l'ENS de Cachan, 2006.
- DESAGE (Fabien) & GODARD (Jérôme), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°4, 2005, p. 633-661.
- DEVIN (Guillaume), « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, 1995, p. 305-327.

- DEZALAY (Yves), « La construction internationale d'un marché de l'expertise dans la régulation de l'environnement. Projet de recherche comparée sur les juristes et la structuration des politiques internationales d'environnement », *Compte-rendu de fin de travaux pour le Ministère de l'environnement*, 2001.
- DEZALAY (Yves), « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 151-152, 2004, p. 5-35.
- DEZALAY (Yves) & GARTH (Bryant G.), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002.
- DIMAGGIO (Paul J.) & POWELL (Walter W.), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in POWELL (Walter W.) and DIMAGGIO (Paul J.) (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 63-82.
- DOBRY (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986
- DOLOWITZ (David P.) & MARSH (David), « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 2001, p. 5-23.
- DUBOIS (Vincent), « État social actif et contrôle des chômeurs : Un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique Européenne*, n°21, p. 73-95.
- DUBAR (Claude), GADEA (Charles) & ROLLE (Christiane), « Pour une analyse comparée des configurations : réflexions sur le cas de la formation continue », LALLEMENT (Michel) & SPURK (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2003.
- DUPRE (Michèle), JACOB (Annie), LALLEMENT (Michel), LEFEVRE (Gilbert), SPURK (Jan), « Les comparaisons internationales : intérêt et actualité d'une stratégie de recherche », in LALLEMENT (Michel) & SPURK (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2003, p. 7-18
- ELDER (Neil C. M.) & PAGE (Edward G.), « Accountability and Control in Next Steps Agencies », in Rhodes (Richard A. W.) (ed.), *Transforming British Government*, Vol. 1 : Changing Institutions, London, MacMillan, 2000, p. 223-237
- ELIAS (Norbert), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 (1^{ère} éd. allemande : 1969).
- ELIAS (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1^{ère} éd. allemande : 1969).
- ELIAS (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Éditions de l'Aube, 1991a (1^{ère} éd. allemande : 1970)
- ELIAS (Norbert), *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991b (1^{ère} éd. allemande : 1987).
- ELVBAKKEN (Kari Tove) & HELLEBØ (Lise), « Food control – new challenges to an old institution. A comparative study of food control in four European countries », Paper presented for the 28th ECPR Joint Session of Workshops, Copenhagen, Workshop n° 19, « The Politics of Food », 14-19 April 2000.
- FAO/WHO, *Application of Risk Analysis to Food Standards Issues*, Report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation, Geneva, 13-17 March 1995, WHO/FNU/FOS/95.3
- FAO/WHO, *Risk Management and Food Safety*, Report of a Joint FAO/WHO Consultation, Rome, 27-31 January 1997, FAO Food and Nutrition Paper, n° 65.
- FASSIN (Didier), in DOZON (Jean-Pierre) & FASSIN (Didier) (dir.), *Critique de la santé publique. Une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001, p. 47-73.
- FLYNN (Andrew), GREY (Andrew) & JENKINS (William I.), « Taking the Next Steps : the Changing Management of Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 43, n° 2, 1990, p. 159-178.
- FOUILLEUX (Ève), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 291-299.
- GAÏTI (Brigitte), *De Gaulle : prophète de la V^e République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998
- GAXIE (Daniel), « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n°1, 1977, p. 123-154
- GEERTZ (Clifford), « La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture », in CEFALÍ (Daniel) (textes réunis par), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte/MAUSS, 2003, p. 208-233.
- GIRAUD (Olivier), « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in LALLEMENT (Michel) & SPURK (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2003, p. 57-69.
- GLAVIN (Margaret O'K.), « A Single Microbial Sea: Food Safety as a Gobar Concern », *The SAIS Review of International Affairs*, vol. XXIII, n°1, 2003, p. 203-220.
- GRANT (Wyn) (« BSE and the Politics of Food », in DUNLEAVY (Patrick), GAMBLE (Andrew), HOLLIDAY (Ian) & PEELE (Gillian) (eds.), *Developments in British Politics 5*, London, MacMillan Press, 1997, p. 342-354.
- GREER (Alan), « Policy Coordination and the British Administrative System: Evidence from the BSE Inquiry », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n°4, 1999, p. 606-611
- GREER (Patricia), « The Next Steps Initiative : the Transformation of Britain's Civil Service », *Political Quarterly*, vol. 63, 1992, p. 222-227.
- GUILHOT (Nicolas), *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.
- HALL (Peter A.), « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research », in MAHONEY (James) & RUESCHEMEYER (Dietrich) (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 373-404.

- HASSENTEUFEL (Patrick), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- HASSENTEUFEL (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 113-132.
- HAURAY (Boris), *L'Europe du médicament. Politique – Expertise – Intérêts privés*, Paris, Presses de la FNSP, 2006.
- HUGUES (Everett C.), *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996 (textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie).
- JAMES (Philip), *Food Standards Agency – An Interim Proposal by Professor Philip James*, London, HMSO, 1997.
- James (Philip), Kemper (Fritz), Pascal (Gérard), *A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*, Brussels, European Commission, Report to DG Sanco, December 1999.
- JASANOFF (Sheila), *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- JOBERT (Bruno) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- KATZNELSON (Ira), « Periodization and Preferences. Reflections on Purposive Actions in Comparative Historical Social Science », in MAHONEY (James) & RUESCHEMEYER (Dietrich) (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- KERAUDREN (Philippe), « La réforme 'managérialiste' du « Civil Service » britannique depuis 1979. Limites pratiques », *Revue française d'Administration Publique*, n°65, 1993, p. 129-138.
- LACROIX (Bernard), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in GRAWITZ (Madeleine) & LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, PUF, 1985, p. 469-565.
- LAGROYE (Jacques), « La légitimation », in GRAWITZ (Madeleine) & LECA (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, PUF, 1985, p. 395-467.
- LEFEBVRE (Rémi) & SAWICKI (Frédéric), *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Paris, Éditions du Croquant, 2006.
- MAJONE (Giandomenico), « The New European Agencies : Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°2, 1997, p. 262-275.
- MAJONE (Giandomenico) (ed.), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence and Maastricht, 1999.
- MALONE (Ruth E.), BOYD (Elizabeth), BERO (Lisa A.), « Science in the News : Journalists' Constructions of Passive Smoking as a Social Problem », *Social Studies of Science*, vol. 30, n°5, 2000, p. 713-735.
- MARCHETTI (Dominique), *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. A propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Thèse pour le doctorat de sociologie de l'EHESS, 1997.
- MASSARDIER (Gilles), *Expertise et Aménagement du Territoire. L'État Savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- MASSARDIER (Gilles), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.
- MATTEI (Jean-François), (1997) *De la « vache folle » à la « vache émissaire »*, Paris, Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3291, X^e législature, 1997, 2. vol.
- MEDINA ORTEGA (Manuel), *Rapport sur les allégations d'infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1997.
- MEYER (John W.) & ROWAN (Brian), « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », in POWELL (Walter W.) and DIMAGGIO (Paul J.) (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.
- MILLS (Michael), « The Case of Food and Health and the Use of Network Analysis », in RHODES (Richard A. W.) and MARSH (David) (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 149-166
- MILLSTONE (Erik), VAN ZWANENBERG (Patrick), « Politics and Expert Advice: Lessons from the Early History of the BSE Saga », *Science and Public Policy*, vol. 28, n°2, 2001, p. 99-112.
- MILLSTONE (Erik), VAN ZWANENBERG (Patrick), *BSE: Risk, Science and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- MULLER (Pierre), *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les Editions ouvrières, 1984.
- MULLER (Pierre), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990
- MULLER (Pierre), « Secteur », in BOUSSAGUET (Laurie), JACQUOT (Sophie) & RAVINET (Pauline) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 405-413.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983.
- NAY (Olivier) et SMITH (Andy) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002
- NOIVILLE (Christine), *Du bon gouvernement des risques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.
- OLLITRAUT (Sylvie), « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p. 105-130.
- PASSERON (Jean-Claude), *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006 (1^{ère} éd. : 1991).
- PERETTI-WATEL (Patrick), « La crise de la vache folle : une épidémie fantôme ? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 19, n°1, 2002, p. 5-39.
- PETERS (B. Guy), *Comparative Politics. Theory and Methods*, New York, New York University Press, 1998

- PIERSON (Paul) « Big, Slow-Moving, and... Invisible. Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics », in MAHONEY (James) & RUESCHEMEYER (Dietrich) (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 177-207.
- PRZEWORSKI (Adam) & TEUNE (HENRY), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970.
- Quero (Antoine), Sauer (Fernand), Rapport du groupe de travail « Établissement d'un cadre pour des agences de régulation à vocation décisionnelle », Groupe 3a, Livre Blanc sur la gouvernance, Chantier n°3 : Mieux exercer les responsabilités exécutives, Bruxelles, juin 2001.
- RADAELLI (Claudio M.), « The Europeanization of Public Policy », in FEATHERSTONE (Kevin) & RADAELLI (Claudio M.) (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56
- RADAELLI (Claudio M.), « Européanisation », in BOUSSAGUET (Laurie), JACQUOT (Sophie) & RAVINET (Pauline) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 191-200.
- RAGIN (Charles C.), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1987.
- RHODES (Richard), *Deadly Feasts. Science in the Hunt for Answers in the CJD Crisis*, London/New York, Touchstone, 1997.
- Rothstein (Bo) & Steinmo (Sven) (eds.), *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave, 2002.
- SALAS (Robert), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne de l'emploi », in ZIMMERMANN (Bénédicte) (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la MSH, 2004, p. 287-331
- SAUNIER (Pierre-Yves), « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, n°57, 2004, p. 110-126.
- SAWICKI (Frédéric), « Les politistes et le microscope », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- SAWICKI (Frédéric), « L'apport des monographies à l'étude du socialisme français » in Girault (Jacques) (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001
- SCHNABEL (Virginie), « Élités européennes en formation. Les étudiants du 'Collège de Bruges' et leurs études », *Politix*, vol. 11, n°43, 1998, p. 33-52.
- SEGUIN (Eve), « La crise de la vache folle au Royaume-Uni. Quelques explications possibles », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°2-3, 2002, p.273-289.
- SLEATOR (Alex), *The Food Standards Bill*, Research Paper 99/65 ; London, House of Commons Library, 1999.
- SMITH (Andy), « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n°1, 2000, p. 7-19.
- SMITH (David F.), « The discourse of scientific knowledge of nutrition and dietary change in the twentieth century », in MURCOTT (Anne) (ed.), *The Nation's diet. The social science of food choice*, London, Longman, 1998, p. 311-331.
- SMITH (Martin J.), « From Policy Community to Issue Network : *Salmonella* in Eggs and the New Politics of Food », *Public Administration*, vol. 69, n°4, 1991, p. 235-255.
- SMITH (Martin J.), *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Dartmouth, 1990.
- STANZIANI (Alessandro), *Histoire de la qualité alimentaire (XIX^e- XX^e siècle)*, Paris, Seuil, 2005.
- STONE (Deborah), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York and London, W. W. Norton and Co., 2001.
- TOURNADE-PLANCQ (Jérôme), « 'Staying on benefits will no longer be an option' Le New Labour et la 'théorie de la dépendance sociale' », in COHEN (Antonin), LACROIX (Bernard), RIUTORT (Philippe), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, p. 249-266.
- VEYNE (Paul), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978 (1^{ère} éd. : 1971).
- WINTER (Michael), « Intersecting Departmental Responsibilities, Administrative Confusion and the Role of Science in Government : The Case of BSE », *Parliamentary Affairs*, vol. 49, n°4, 1996, p. 550-565.
- WRING (Dominic), *The Politics of Marketing the Labour Party*, 2005, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005.