HAL open science

Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique.

Thomas Alam

▶ To cite this version:

Thomas Alam. Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique.. Sciences de l'Homme et Société. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2007. Français. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-00405439⟩

HAL Id: tel-00405439

https://theses.hal.science/tel-00405439v1

Submitted on 20 Jul 2009

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

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

Autorisation HAL

HAL Authorization

UNIVERSITÉ DE LILLE 2 – DROIT ET SANTE
École doctorale n°74
Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales

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 en science politique
(Arrêté du 7 août 2006)

Présentée et soutenue publiquement par
Thomas ALAM

Sous la direction de Monsieur le professeur Pierre MATHIOT

Jury :

MM.
Didier GEORGAKAKIS, professeur à l'IEP de Strasbourg
Claude GILBERT, directeur de recherche au CNRS
Claudio RADAELLI, professeur à l'Université d'Exeter
Frédéric SAWICKI, professeur à l'Université de Lille 2

7 novembre 2007

UNIVERSITÉ DE LILLE 2 – DROIT ET SANTE
École doctorale n°74
Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales

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 en science politique
(Arrêté du 7 août 2006)

Présentée et soutenue publiquement par
Thomas ALAM

Sous la direction de Monsieur le professeur Pierre MATHIOT

Jury :

MM.
Didier GEORGAKAKIS, professeur à l'IEP de Strasbourg
Claude GILBERT, directeur de recherche au CNRS
Claudio RADAELLI, professeur à l'Université d'Exeter
Frédéric SAWICKI, professeur à l'Université de Lille 2

7 novembre 2007

L’université n’entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propre à leur auteur.

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier Pierre Mathiot pour avoir accepté de diriger cette thèse et pour la confiance qu'il m'a renouvelée tout au long de ce travail, ainsi que l'institution du CERAPS pour m'avoir accueilli en son sein. A travers elle, je remercie tout particulièrement Marc Deman et Younès Haddadi pour leur assistance.

Il me faut également remercier Martin Burch et Jill Lovecy, du department of government *de* Manchester University *pour m'avoir accueilli en Grande-Bretagne, de même que les différents financeurs qui ont rendu possible cette recherche (l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais et le British Council).*

Cette thèse n'aurait pas non plus été ce qu'elle est sans les fructueux échanges que j'ai pu avoir avec Jérôme Godard, Jérémie Nollet, Anne Murcott, Nicolas Kaciaf, Fabien Desage, Nicolas Bué, Martin Burch, Magali Nonjon, Rachel Vanneuville, Cécile Robert, Sylvain Lefèvre et Enrique Fernandez, ni sans la disponibilité des différents acteurs que j'ai rencontrés.

Enfin, cette thèse n'aurait sans doute jamais abouti sans les encouragements et les sacrifices de mes parents et d'Aurélie. Cette thèse ne constitue qu'une infime partie de ce que je leur dois.

« Il faut regarder le monde comme le fait un enfant, avec de grands yeux stupéfaits : il est si beau. Allez courir dans les champs, traverser les plaines à fond de train comme un cheval ; sautez à la corde et, quand vous aurez six ans, vous ne saurez plus rien et vous verrez des choses insensées ».

Arthur Cravan, Maintenant*, n°4, 1914.*

SOMMAIRE

Table des sigles **9**

Introduction générale **13**

PARTIE 1. LES HISTOIRES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS **75**

Chapitre 1. La « crise de la vache folle » :
mise en récit, séquences, analyses causales et ruptures ***83***

Chapitre 2. La sécurité sanitaire des aliments dans son historicité
La difficile structuration d'un enjeu flou ***161***

Chapitre 3. Une histoire administrative de la sécurité sanitaire des aliments
Un maillage institutionnel distendu et dominé par « l'agriculture » ***233***

Conclusion de la première partie. « Boundaries come first, then entities » ***313***

PARTIE 2. CE QUE LE CHANGEMENT VEUT DIRE.
OU LES LOGIQUES SOCIALES DE LA PRODUCTION DU CHANGEMENT SECTORIEL **315**

Chapitre 4. Quand la vache folle sort de son champ
« Désectorisation » et « mobilisations multisectorielles » ***323***

Chapitre 5. Management et « bonne gouvernance » des risques :
un nouveau « chant » international pour l'alimentation ***415***

Chapitre 6. Jeux d'ombre et de lumière et « conséquences inattendues »
Les croyances du changement au concret ***493***

Conclusion.
Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale
de la remise en ordre d'un secteur d'action publique **575**

Bibliographie **591**

Annexes **633**

Tables **673**

TABLE DES SIGLES

ACMSF	Advisory Committee on the Microbiological Safety of Food
AEC	Association Européenne des Consommateurs
AFM	Agence Française du Médicament
AFSSA	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
AFSSAPS	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
AIEA	Agence Internationale de l'Énergie Atomique
ALARP	As Low as Reasonably Possible
ANCFP	Advisory Committee on Novel Foods and Practices
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires
ANRS	Association Nationale de la Recherche sur le Sida
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BNEV	Brigade Nationale d'Enquêtes Vétérinaires
BMA	British Medical Association
BNF	British Nutrition Foundation
BRC	British Retail Consortium
CA	Consumers' Association
CDC	Centers for Disease Control
CEA	Commissariat à l'Énergie Atomique
CEO	Chief Executive Officer
CES	Comité d'Experts Spécialisés (AFSSA)
CES	Confédération Européenne des Syndicats
CGT	Confédération Générale du Travail
CIESST	Comité Interministériel sur les ESST ou « Comité Dormont »
CIEH	Chartered Institute of Environmental Health
CIRE	Cellule Interrégionale d'Épidémiologie
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJD	Creutzfeldt-Jakob Disease (MCJ)
CMO	Chief Medical Officer
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CNAMTS	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés
CNEVA	Centre National des Études Vétérinaires et Alimentaires
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
CNSS	Comité National de Sécurité Sanitaire
COMA	Committee on the Medical Aspects of Food Policy

COPA-COGECA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'UE – Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'UE
COT	Committee on Toxicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment
CRII-GEN	Comité de Recherche et d'Information Indépendantes sur le génie GENétique
CSHPF	Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France
CSD	Comité Scientifique Directeur
CSO	Centre de Sociologie des Organisations
CSV	Comité Scientifique Vétérinaire
CVL	Central Veterinary Laboratory
CVO	Chief Veterinary Officer
CVP	Comité Vétérinaire Permanent
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DEFRA	Department of Environment, Food and Rural Affairs
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGFP	Direction Générale de la Fonction Publique
DGPEI	Direction Générale des Politiques Économiques et Internationales
DGS	Direction Générale de la Santé
DH	Department of Health
DHSS	Department of Health and Social Security
DRASS	Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale
D(D)SV	Direction (Départementale) des Services Vétérinaires
DPI	Déclaration Publique d'Intérêts
EHO	Environmental Health Officer
EMEA	European Agency for the Evaluation of Medical Products
ENGREF	École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
ENSP	École Nationale de Santé Publique
ENV	École Nationale Vétérinaire
EPA	Environmental Protection Agency
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
ESST	Encéphalopathie Spongiforme Subaigüe Transmissible
EUROCOOP	European Federation of Consumer Cooperatives
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FGDS	Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FVO	Farines de Viande et d'Os
GIS	Groupement d'Intérêt Scientifique

HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
HEC	Health Education Council
HND	Higher National Diploma
HSE	Health and Safety Executive
IASS	Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
IFS	International Food Standards
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGREF	Ingénieur du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
ILGRA	Interdepartmental Laison Group on Risk Assessment
INAO	Institut National des Appellations d'Origine
INC	Institut National de la Consommation
INERIS	Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSERM	Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale
InVS	Institut national de la Veille Sanitaire
IOTF	International Obesity Task Force
IRGC	International Risk Governance Council
IRNS	Institut National de Recherche et de Sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
IRSN	Institut de la Radioprotection et de Sûreté Nucléaire
ISPV	Inspecteur de la Santé Publique Vétérinaire
JFSSG	Joint Food Safety and Standards Group
LGB	Local Government Board
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LSE	London School of Economics
LSHTM	London School of Hygiene and Tropical Medecine
MAAPAR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MAFF	Ministry of Agriculture, Fisheries and Food
MAP	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MBM	Meat and Bone Meals (FVO)
MCJ / nv-MCJ	Maladie de Creutzfeldt-Jakob / nouveau variant de la MCJ
MISP	Médecin Inspecteur de Santé Publique
MHO	Medical Health Officer
MRC	Medical Research Council
MRC	Mouvement Républicain et Citoyen
MRS	Matériaux à Risques Spécifiés
NACNE	National Advisory Committee on Nutrition Education
NCC	National Consumer Council
NFU	National Farmers Union

NHS	National Health Service
OAV	Office Alimentaire et Vétérinaire
OIE	Office International des Épizooties
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OPECST	Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Techniques
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
OST	Office of Science and Technology
OTM rule	Over Thirty Month rule
PAC	Politique Agricole Commune
PCF	Parti Communiste Français
PE	Parlement Européen
PHLS	Public Health Laboratory Service
PMI	Protection Maternelle Infantile
PNNS	Programme National Nutrition Santé
PPE	Parti Populaire Européen
PR	Parti Républicain
PS	Parti Socialiste
PSE	Parti Socialiste Européen
PU-PH	Professeur des Université-Praticien Hospitalier
RNSP	Réseau National de Santé Publique
RPR	Rassemblement pour la République
SANCO (DG)	DG Santé-Protection des Consommateurs
SEAC	Spongiform Encephalopathy Advisory Committee
SFDA	Sale of Food and Drugs Act
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SGCI	Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération européenne
SIGAL	Système d'Information Généralisé de l'Alimentation
SNISPV	Syndicat National des Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire
SPC	Service Politique des Consommateurs
SRA	Society for Risk Analysis
SROS	Schéma Régional d'Organisation Sanitaire
TSO	Trading Standards Officer
TSV	Technicien des Services Vétérinaires
UDF	Union pour la Démocratie Française
UNR	Union pour la Nouvelle République
UE	Union européenne
UFC	Union Fédérale des Consommateurs
UNR	Union pour la Nouvelle République

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« You can do anything you like, but the cost is high. The more you want to depart from the standard package, the more you find that everything else connected with making music has gotten more complicated and difficult. You will have to recruit and train people who otherwise would have been ready to go, you will have to learn new ways of doing things, you will have to construct machinery or adapt it to your purposes instead of being able to use off-the-shelf products. All of that will eat into the time and resources you might have devoted to making art, which is what you set out to do.

So it isn't surprising that most people, confronted with that kind of choice, decide to do things as they've been done. At every turn, there's an easy way to go and a hard way, and people who have some art they want to make are likely to choose the easy way. Not because they are lazy, but because they want to get on with the work they set out to do. That may not look like the exercise of power, but it is, in its most insidious form: the structuring of choices so as to make one choice 'obvious' ».

Becker (Howard S.), « The Power of Inertia », *Qualitative Sociology*, vol. 18, n°3, 1995, p. 306.

Mise « en bouche »

Depuis le début du nouveau millénaire, les autorités sanitaires nationales et internationales doivent régulièrement faire face à la menace de diffusion d'une nouvelle pandémie grippale. Spectre hantant les lieux stratégiques de la gestion des risques sanitaires, la grippe aviaire ravive ainsi régulièrement les angoisses des premières décennies du XXe siècle, traditionnellement associées aux souvenirs des ravages de la grippe espagnole[1]. Aux dires de certains observateurs, les institutions en charge de la santé publique auraient toutefois largement appris de leurs erreurs passées, comme en témoigne l'article d'un journaliste de *Libération* :

*« **De l'omerta à la surinformation** : la gestion par l'Union européenne de l'épizootie de grippe aviaire démontre qu'**elle a retenu la leçon de la crise de la vache folle**, même si c'est au risque de déclencher un mouvement de panique pour l'instant injustifié.*

Un petit retour en arrière s'impose : au début des années 80, une nouvelle maladie animale, l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), fait son apparition en Grande-Bretagne et ravage les troupeaux outre-Manche. (…) Alors que, dès 1988, il est prouvé que ce sont les

[1] Pour l'anecdote, on fera remarquer que la source de cette pandémie, qui a causé au moins vingt millions de morts dans le monde (entre 200 000 et 400 000 en France), a récemment été identifiée comme étant d'origine animale. D'après un article publié dans *Nature*, en automne 2005, par l'équipe de Jeffrey Taubenberger (Institut de pathologie des forces armées, Rockville, Maryland), le virus de la grippe espagnole serait issu d'une souche proche de celle du H5N1 (« grippe aviaire »). *Cf.* Bensimon (Corinne), « Le virus de la grippe espagnole ressuscité », *Libération*, 6 octobre 2005.

'farines animales' qui sont à l'origine de l'ESB, l'exécutif européen s'opposera à tout embargo alors que la Grande-Bretagne les interdit sur son sol.

En 1990 et en 1994, la Commission, soutenue par la plupart des États membres de l'époque, refuse de bannir des assiettes européennes la viande bovine britannique. Pis : elle donnera l'ordre de stopper les inspections vétérinaires européennes au Royaume-Uni entre 1990 et 1994, au pic de l'épizootie... Il faudra attendre mars 1996, lorsque Londres annonce que l'ESB se transmet à l'homme sous le nom de maladie de Creutzfeldt-Jakob, pour que Bruxelles décide, et encore sous la pression des États, d'un embargo mondial et prenne des mesures pour lutter contre l'ESB.

Évidemment, la CEE de l'époque n'avait nullement l'intention de déclencher une pandémie en minimisant l'ampleur de la crise. ***Elle était simplement préoccupée par les seuls intérêts du marché de la viande bovine****, comme l'a très bien montré le rapport de la commission d'enquête du Parlement européen de février 1997 : toute mesure spectaculaire aurait engendré un mouvement de panique chez les consommateurs et aurait coûté une fortune au budget communautaire. (…)*

Aujourd'hui, rien de tel : le marché est désormais subordonné à la santé humaine*. La progression de l'épizootie de grippe aviaire est suivie pas à pas depuis le mois d'août [2005] et largement médiatisée, et des mesures d'embargo sont décidées dès que la présence du virus H5N1 est confirmée. Cette surmédiatisation n'est pas sans danger, la panique gagnant l'Union tout entière, comme le montrent la chute de la consommation de volaille et les achats de précaution de médicaments, alors que la transmission à l'homme n'a pas encore eu lieu*[1]*. Mais on ne peut à la fois exiger une application exemplaire du principe de précaution et accuser l'Union et les États d'en faire trop*[2] *».*

Le virus H5N1 présente en effet nombre de points communs avec les « prions », agents théoriquement responsables de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine et du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Du fait de la liberté de circulation des biens et des personnes, ces menaces sanitaires s'exercent de façon *déterritorialisée* et appellent de fait une coopération internationale ou, au moins, européenne. Or il transparaît de l'article ci-dessus que la gestion *communautarisée* de ce type de « risques » ne va pas de soi, puisque la Commission Européenne se serait montrée incapable d'évaluer rapidement la mesure du danger représenté par l'ESB. Mais il y a plus : ces menaces appellent des mesures de gestion qui affectent directement l'économie des territoires concernés – abattage total des troupeaux, retrait de la chaîne alimentaire, entraves aux échanges commerciaux, etc. – et renvoient par conséquent à des arbitrages coût/bénéfice (liberté de circulation *vs.* protection de la santé publique). Ici encore, le cas de l'ESB rappelle que ce calcul n'a rien d'évident : l'intérêt du marché (en l'occurrence celui de la viande bovine) a pu primer sur celui de la santé publique.

Cela étant dit, il transparaît de cet article que la crise de l'ESB, devenue une référence dans les écrits sur la sécurité sanitaire des aliments, aurait « changé la donne ».

---

[1] Au 29 juin 2007, 317 cas de transmission à l'homme de l'*influenza* aviaire provoquant 191 morts ont été communiquées à l'OMS (dont 80 morts en Indonésie et 42 au Vietnam). Voir le site *internet* de l'OMS (document consulté le 01.07.2007) : http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/en/index.html

[2] Quatremer (Jean), « L'Europe caquette aviaire et à travers. Ayant raté le coche pour la maladie la vache folle, l'Union prend les devants pour la grippe aviaire », *Libération*, « Rebonds », 21 octobre 2005.

« De l'omerta à la surinformation », les services en charge de ces questions auraient découvert les vertus de la transparence, informant le public de l'évolution de la pandémie, des risques potentiels et des plans de gestion de crise. Surtout, là où la gestion de l'ESB aurait longtemps symbolisé le protectionnisme et la défense des intérêts nationaux et commerciaux (notamment britanniques), celle de la grippe aviaire présenterait les traits d'une gestion européenne, voire internationale, *coordonnée* et qui *subordonnerait le marché à la santé humaine* autour de mesures drastiques et « surmédiatisées ». On pourrait donc faire l'hypothèse que les dispositifs européens de gestion des risques alimentaires ont été réformés *à la suite* et *à cause* de la crise de la vache folle, même si – autre élément d'étonnement – l'ampleur de l'épizootie dans le reste de l'Europe et en France, notamment, a été sans commune mesure avec celle constatée en Grande-Bretagne[1].

A ce stade, sans doute faut-il rappeler que Jean Quatremer, journaliste accrédité à Bruxelles pour *Libération* et auteur de l'article cité précédemment, fut un des protagonistes principaux de la mise en scandale du traitement européen du dossier de l'ESB[2]. En d'autres termes, on pourrait être d'autant plus porté à croire cet acteur quand il affirme que la Commission Européenne et les États membres de l'UE « ont changé » dans leurs rapports aux risques alimentaires qu'il fait partie de ceux qui ont le plus observé et critiqué leurs méthodes de gestion de l'ESB tout au long des années 1990. En somme, la grippe aviaire marquerait une nouvelle page dans l'histoire de la sécurité sanitaire des aliments tout en clôturant celle de l'ESB. Le récit de la saga de l'ESB serait celui d'une histoire révolue et d'un problème résolu. Aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne, les autorités politiques chargées de la sécurité sanitaire des aliments auraient « tiré les leçons » du passé. Les modes de gouvernement des risques alimentaires auraient été modifiés, ces derniers étant aujourd'hui appréhendés par des institutions nouvelles (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, *Food Standards Agency*, *European Food Safety Authority*) et réformées à travers de nouveaux principes (vigilance, transparence, précaution, primauté des consommateurs, etc.). Bref, comme dit le proverbe international, *all is well that ends well*. Tout serait *rentré dans l'ordre. Un ordre nouveau*.

L'objectif général de notre travail consiste alors à étudier les transformations des politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments rendues indispensables, à partir de 1996, par la mise sur l'agenda public de la question de la vache folle. Plus précisément, notre recherche s'attache à rendre compte d'une réforme sectorielle, engagée à partir du milieu des années 1990, à partir d'une comparaison entre les « secteurs » d'action publique britannique et français. Au-delà d'une comparaison des réformes concrètes, la thèse vise à

[1] Jusqu'en 1996, les statistiques de l'Office Internationale des Épizooties recensaient 25 cas d'ESB en France contre 166 576 en Grande Bretagne (*cf.* tableau 1.1, chapitre 1).
[2] On aura l'occasion d'y revenir plus longuement dans le chapitre 4.

réaliser une sociologie comparée de l'administration, en portant la focale sur les « réformateurs » et les « réformés » (administrations et fonctionnaires en charge de la gestion des risques alimentaires et experts scientifiques, notamment). *Elle contribue ainsi à interroger la question du changement dans les politiques publiques en allant chercher derrière les évolutions annoncées ou objectivables ce qui tend à changer « réellement » et ce qui demeure « invariant »*.

Du changement comme enjeu de l'action publique au changement sectoriel comme objet de recherche

Au terme de cette *mise en bouche* apparaissent déjà certaines des questions directrices, organisées autour des concepts-écrans de la « crise » et du « changement », qui rythmeront notre propos : *Qu'est-ce que cela signifie de dire qu'« un secteur entre en crise » ? Comment peut-on rendre compte concrètement de l'apprentissage dans l'analyse des politiques publiques ? Peut-on définir les « effets » institutionnels d'une crise ? Ceux-ci sont-ils différenciés en fonction des terrains ou relativement convergents ? En particulier, comment rendre compte du fait que ce qui n'était, en 1996, qu'une « épidémie fantôme » en France*[1] *– en comparaison de la situation britannique – a malgré tout été le prétexte à une réforme institutionnelle ?*

Par ailleurs, et au-delà de changements discursifs ou instrumentaux directement visibles, est-ce que les espaces politico-administratifs de la sécurité sanitaire ont été profondément modifiés ? Peut-on comprendre le changement autrement que de manière homéostatique[2] *? Finalement, qu'est-ce que « le changement » si ce n'est « l'une des catégories les plus fourre-tout parmi les plus accueillantes de celles dont dispose la science politique*[3] *» ?*

A posteriori, cette série de questions renvoie peu ou prou à la manière dont nous avons progressivement affiné notre construction de l'objet. A cet égard, il convient de rappeler que nous avions entamé nos investigations en 1999 dans un contexte de forte visibilité médiatique des risques alimentaires (ESB, OGM, cannettes de Coca-Cola frelatées, dioxine dans les volailles belges, etc.). Or, de la découverte de certains mots-fétiche (sécurité sanitaire, traçabilité, agences, principe de précaution, *Hazard Analysis Critical Control Point*, etc.) aux discours inflationnistes des acteurs politiques, *leaders*

[1] Pour reprendre le terme de Peretti-Watel (Patrick) : « La crise de la vache folle : une épidémie fantôme ? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 19, n°1, 2002, p. 5-39.
[2] L'homéostasie pouvant être définie comme la capacité à conserver l'équilibre de fonctionnement (la stabilité) en dépit des contraintes extérieures.
[3] Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 15.

d'opinion, experts, et à la faiblesse quantitative des écrits savants, tout concourrait à présenter ce « secteur » d'action publique comme « nouveau ». C'est cette problématique qui fut retenue dans notre mémoire de DEA. Cependant, nous avions cru bon de souligner que cette catégorie et ce secteur ne disposaient pas de définition officielle stable, ce qui suggérait de s'intéresser aux opérations taxinomiques. Nous nous interrogions notamment sur

> *« la possibilité de rendre compte de la constitution simultanée d'un problème politique et d'un champ de recherche (…) puisque, dans une certaine mesure, la recherche contribue elle-même à objectiver ce domaine d'action*[1] *».*

En nous positionnant vis-à-vis des rares écrits disponibles à l'époque, nous éprouvons désormais le sentiment d'avoir abordé cet objet à partir de mauvaises questions ou, pour mieux dire, de l'avoir appréhendé à partir de problématiques plus intéressantes pour les acteurs que pour la connaissance scientifique. Avec le recul, il n'est pas impossible en effet que nous ayons contribué à notre modeste niveau – en reprenant et confortant les discours des « haut-parleurs[2] » (hommes politiques, experts, chercheurs, essayistes, journalistes) – au durcissement d'une catégorie molle ainsi qu'à la naturalisation du caractère radicalement novateur des réformes menées ces dernières années. Sans narcissisme déplacé, ce rapide détour sur notre rapport originel à l'objet vise à affirmer la nécessité de prendre au sérieux ce que Pierre Bourdieu a théorisé comme étant « l'objectivation participante » :

> *« Pour être en mesure d'appliquer à leur propre pratique les techniques d'objectivation qu'ils appliquent aux autres sciences, les sociologues doivent convertir la réflexivité en une disposition constitutive de leur habitus scientifique, c'est-à-dire une* réflexivité réflexe, *capable d'agir non* ex post, *sur* l'opus operatum, *mais a priori, sur le* modus operandi[3] *».*

En objectivant *a minima* le sujet de l'objectivation, il s'agit bel et bien d'exercer cette « forme spécifique de la vigilance épistémologique » susceptible de rompre avec l'illusion du point de vue absolu et de maîtriser davantage les chassés-croisés entre discours savants et discours politiques. Aussi, une des ficelles retenue pour ne pas nous faire « pourvoyeur inconscient de la pensée conventionnelle[4] » a alors consisté à opérer

---

[1] Alam (Thomas), *La production de la sécurité alimentaire. Mise(s) à l'agenda et construction du problème en France et dans l'Union Européenne*, Mémoire de DEA de Science Politique, sous la direction de P. Mathiot, IEP – Lille II, 2000, p. 25.

[2] Pour reprendre le joli terme de Pierre Bourdieu dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2002 (1ère éd. : 1984). p. 8.

[3] Bourdieu (Pierre), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001b, p. 174. A propos de ce « double travail d'explicitation des préjugés et d'objectivation de [la] position [du chercheur] », voir également Beaud (Stéphane) et Weber (Florence), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1997, p. 26 et suivantes.

[4] Dans notre mémoire de DEA, la volonté de mettre en accord une théorie (celle d'un changement de paradigme) avec une « réalité » en train de se faire, de « se dire » et de « se penser » nous a sans doute amené à nous réapproprier une lecture relativement conventionnelle des enjeux, c'est-à-dire – on y reviendra – à conforter les thèses des « vainqueurs » politico-administratifs et de leurs « complices » savants. Sur la notion

une double rupture épistémologique, tant vis-à-vis des prénotions du sens commun praticien que de certains présupposés des savoirs savants qui partagent et/ou véhiculent, pour des raisons diverses, un même ensemble de croyances sur la capacité réformatrice des institutions.

Il apparaît que cette interrogation initiale, en définitive assez peu mobilisée par les spécialistes de la question, constitue le cœur de notre énigme. N'est-ce pas en effet un des traits typiques de l'action publique – telle qu'elle « est parlée » par les praticiens et les experts (dont les chercheurs en sciences sociales) – que de *se présenter comme rationnelle* et *capable de se réformer par apprentissage des crises* ? La capacité de « la » sécurité sanitaire des aliments à *se donner à voir comme une évidence*, comme un secteur institué ou en (bonne) voie d'institutionnalisation, alors même que la définition de l'enjeu reste ambiguë et les frontières du secteur objets de conflits d'institutions, ne résulte-t-elle pas d'*« effets d'oracles*[1] *» qui la font exister en la nommant* ? Dit simplement, la thèse a donc pour objectif de *comprendre comment le changement se donne à voir dans un « secteur » donné et contribue aussi à faire exister ce dernier en en rehaussant la légitimité.*

Elle cherche à rendre compte des processus sociaux qui contribuent à accréditer la croyance en la réforme profonde des institutions de la sécurité sanitaire des aliments et à naturaliser davantage les frontières de ce secteur relativement flou. Aussi, puisque la logique même du changement suppose un « avant » et un « après », notre démarche vise également à étudier les processus de *construction sociale d'une « temporalité » de l'action publique*, à travers l'exemple de la « rupture » engendrée par la « crise » de la vache folle.

Si la « crise » et le « changement » appartiennent en partie à l'ordre du *symbolique*, cela ne signifie pas pour autant que rien ne « change » puisque, comme tout élément symbolique, la « crise » et le « changement » produisent des effets *performatifs*. Sauf à appauvrir la notion, la symbolique du changement n'est donc pas que de l'illusoire ou du faux-semblant. Elle produit des effets de réalité : elle participe, entre autres, à légitimer la création d'institutions, à produire du texte (littérature grise, rapports, lois, recherches

---

de « complice », voir Massardier (Gilles), *Expertise et Aménagement du Territoire. L'État Savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 15-74. Travaillant sur un objet « neuf » de la science politique, il était d'autant plus rassurant de se reposer sur les rares travaux existants, mais au risque de ne s'en différencier que marginalement. Rien de très étonnant ici puisque comme le rappelle Howard Becker « [c]es experts par profession ou par appartenance à un groupe donné jouissent en général d'un monopole sur 'leur' sujet qui ne souffre aucun examen ni aucune remise en question. Les nouveaux venus sur un sujet donné peuvent facilement se laisser aller à adopter telles quelles les idées conventionnelles et les prémisses des travaux de leurs prédécesseurs. L'estimable travail qui consiste à produire un 'état de la recherche', si cher au cœur des jurys de thèse, nous expose au danger de ce piège puissant ». Becker (Howard S.), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002 (1ère éd. américaine : 1998), p. 30-31.

[1] Bourdieu (Pierre), « Espace social et genèse des classes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, 1984, p. 11-12.

académiques[1]), à créer de nouveaux trophées accessibles à de nouveaux groupes d'acteurs (les postes de direction des nouvelles instances) et, éventuellement, à restaurer la confiance des consommateurs (c'est-à-dire un des objectifs affichés des réformes). Surtout, les activités symboliques de diffusion de la croyance dans le changement sectoriel profond, multipliées au sein d'un espace transnational de la gestion des risques alimentaires (et qui montent en régime à mesure que les réformes se déploient), s'auto-alimentent à travers un processus de renforcement circulaire propre aux *prophéties auto-réalisatrices* qui contraint et prend inévitablement « au piège » l'ensemble des acteurs investis dans la sécurité sanitaire des aliments. En ce sens, « croyant, comme Max Weber, que l'homme est un animal pris dans des réseaux de signifiance qu'il a lui-même tissés[2] », ce travail se situe entre le simple dévoilement de « la fausseté » ou de « l'illusion du changement », d'une part, et l'essentialisme naïf, d'autre part, puisqu'on considère qu'il *existe* une certaine « réalité de l'illusion ».

On accordera une part importante de notre réflexion au travail symbolique de mise en forme de la réforme, travail destiné à montrer et à rendre sensible ce qui ne l'est pas explicitement et immédiatement (*i. e.*, le « changement »), mais également destiné à *typifier* les institutions, acteurs et pratiques selon qu'ils relèvent de l'archaïsme ou peuvent se réclamer de la modernité. En l'espèce, l'action publique n'est guère différente du monde social organisé autour de hiérarchies, de classifications et de systèmes de classement qui sont des produits sociaux, c'est-à-dire des enjeux d'une lutte permanente. Vue sous cet angle, la symbolique du changement est le résultat (toujours éphémère et relatif) des

> *« luttes symboliques dans lesquelles on peut agir en essayant de changer les catégories de perception et d'appréciation du monde social, les structures cognitives et évaluatives : les catégories de perception, les systèmes de classement, c'est-à-dire pour l'essentiel, les mots, les noms qui construisent la réalité sociale autant qu'ils l'expriment[3] ».*

Dans cette lutte autour de la revendication de la modernité politique, on prêtera également intérêt aux circuits d'import-export internationaux de modes de gestion des risques réputés innovants. En adoptant une perspective comparée, diachronique et synchronique, c'est-à-dire en multipliant les moments et les terrains de comparaison (France/Grande-Bretagne), et en attachant une attention particulière aux jeux sociaux interdépendants qui interconnectent différents groupes d'acteurs intéressés à la « réforme », la thèse ambitionne plus généralement de contribuer à *l'étude sociologique des processus de changement institutionnel dans un monde d'interdépendances*.

---

[1] Dans une certaine mesure, notre thèse en est sans doute une des illustrations les plus manifestes, puisqu'« il n'y a pas de fumée sans feu » comme on dit vulgairement.

[2] On rejoint sur ce point le postulat de l'anthropologue Clifford Geertz : « La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture », in Céfaï (Daniel) (textes réunis par), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte/MAUSS, 2003, p. 209.

[3] Bourdieu (Pierre), *Choses dites*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1987, p. 159.

On l'aura compris, cette recherche relève non d'« une science expérimentale en quête de loi, mais d'une science interprétative en quête de sens[1] ». Pour autant, plutôt que de retracer les hésitations et détours multiples qui ont conduit à la formulation de notre hypothèse de travail[2], cette introduction vise à exposer la perspective et les choix méthodologiques selon laquelle elle a été testée et étayée. On s'efforcera de réfléchir dans un premier temps aux outils sociologiques mobilisés pour penser le changement sectoriel (**Section 1**). Il s'agira, ensuite, d'expliciter la spécificité de notre démarche comparative et centrée sur des cas nationaux interdépendants puis de présenter nos méthodes de collecte et de production de données (**Section 2**). Enfin, nous présenterons, brièvement, l'économie générale de notre thèse (**Section 3**).

Section 1. Comment penser sociologiquement le « changement » ?

En décidant de faire du changement sectoriel notre objet de recherche, nous nous inscrivons *de facto* dans les théories du changement institutionnel. Victime des effets de mode disciplinaire, on présentera succinctement les apports et limites de ces théories proches de certaines branches du néo-institutionnalisme qu'on a mobilisées dans un premier temps pour conceptualiser « le changement » (**§ 1**). On présentera ensuite les sources d'inspiration que nous sommes allés chercher parmi les écrits classiques de la sociologie pour appréhender plus finement le « changement » (**§ 2**) et la « crise » (**§ 3**).

§ 1. Apports et points aveugles des théories du changement institutionnel

Dans le champ de l'analyse des politiques publiques, deux grilles analytiques du changement s'opposent traditionnellement, l'une privilégiant une relative stabilité ou inertie de l'action publique, l'autre, la possible occurrence de changements brutaux. Éloignée des idées reçues politiques et administratives sur la « réforme », la première approche invite à davantage prendre en compte la dimension temporelle et le poids de « l'héritage[3] » dans l'étude du changement. La conception, déjà ancienne, du caractère

[1] Geertz (Clifford), 2003, *art. cité*, p. 210.
[2] Un des défis posés par l'exercice académique de l'introduction de thèse est d'obliger l'impétrant à produire une présentation rétrospective et ordonnée des résultats. Étant donnée la nature comparative de notre questionnement, on a privilégié l'exposition d'une intrigue volontairement décontextualisée. Cette montée en généralité est toutefois bien le résultat d'allers et retours permanents entre théorie et terrain, à l'image de ce que suggèrent les adeptes de la « *grounded theory* ». « Découverte et justification vont ensemble » : « C'est le *processus* de recherche lui-même qui guide le chercheur dans l'examen de toutes les pistes prometteuses de compréhension ». Strauss (Anselm) et Corbin (Juliet), « L'analyse des données selon la *grounded theory*. Procédures de codage et critères d'évaluation », in Céfaï (Daniel) (textes réunis par), 2003, *op. cit.*, p. 365 et 366.
[3] Rose (Richard), « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n°3, 1990, p. 263-291.

incrémental de l'action publique[1] ou celle, plus récente, de *path dependence*, suggèrent en effet de considérer les obstacles rencontrés par le volontarisme réformateur. Ceci dit, alors que pour Charles Lindblom, l'addition des choix décisionnels prend la forme d'une donnée contraignante pour les décideurs, les analyses en termes de *path dependence*[2] accordent davantage un rôle structurant aux institutions dans l'explication de la relative inertie de l'action publique (effets de *lock-in*). Sans rentrer dans les différentes sinuosités du néo-institutionnalisme[3], deux éléments de sa branche historique[4] ont rencontré notre adhésion : d'une part, l'idée que les institutions[5] ne sont pas des arènes neutres dans lesquelles se déploient librement les stratégies des acteurs et, d'autre part, que l'héritage du passé structure très largement les configurations institutionnelles et les préférences des acteurs. On se démarquera toutefois du concept de *path dependence* car, s'il a le mérite d'éclairer les limites du volontarisme réformateur et plaide pour une approche *processuelle* du changement, il conduit parfois à surévaluer la rigidité et la linéarité de l'ordre institutionnel[6]. A travers cette nouvelle forme de déterminisme institutionnel, le changement brutal apparaît improbable sauf à le considérer comme une conséquence de « chocs exogènes ».

Les phénomènes de « crise » sont alors des candidats de choix pour figurer parmi ces chocs exogènes générateurs de changement brutal. Dans ces contextes, l'injonction à

---

[1] Lindblom (Charles E.), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, 1959, p. 79-88.

[2] Voir notamment Pierson (Paul), *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, Pierson (Paul), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000a, p. 251-267 et Mahoney (James), « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, vol. 29, n°4, 2000, p. 507-548.

[3] Il est courant d'accorder la paternité de ce mouvement intellectuel à James G. March et Johan P. Olsen. Leurs différents travaux ont conduit la science politique *américaine* à réinvestir l'État et les institutions en insistant sur leur autonomie et en rompant définitivement avec les approches structuraliste et behavioriste. *Cf.* « The New institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n°3, 1984, p. 734-749 et *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989. Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor ont depuis distingué trois courants – l'institutionnalisme du choix rationnel, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique – en fonction des objets étudiés, des méthodes utilisées et de leur conception de l'acteur. *Cf.* « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3, 1997, p. 469-496. Pour une synthèse utile du néo-institutionnalisme, voir également Peters (B. Guy), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London/New York, Continuum, 1999.

[4] Sur ce courant, voir l'ouvrage fondateur dirigé par Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth : *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Notamment l'introduction de K. Thelen et S. Steinmo : « Historical Institutionalism in Comparative Politics », p. 1-32.

[5] On en retiendra pour l'instant une approche relativement large : « ensembles de règles et de routines interdépendantes qui définissent des actions appropriées en terme de relations entre rôles et situation ». March (James G.) and Olsen (Johan P.), 1989, *op. cit*., p. 160 (notre traduction).

[6] Pour une critique fouillée de ce concept, tant du point de vue théorique qu'empirique, voir Desage (Fabien), *Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Lille, 2005.

agir peut être si pressante que les choix se portent sur des alternatives de politiques peu fignolées voire improvisées à la hâte[1]. A travers le concept à succès de « *policy window* », l'ouvrage classique de John W. Kingdon permet sans doute de mieux appréhender ce type de conjonctures. Pour reprendre la traduction française, l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité », est un moment crucial dans la séquence de mise sur agenda puisque, surfant sur un « courant politique » favorable, des « entrepreneurs de politiques publiques », porteurs de « solutions » peuvent leur faire rencontrer des « problèmes » :

> *« Les courants séparés des problèmes, des politiques publiques et de la compétition politique* [« politics »], *se rejoignent lors de certains moments critiques. Les solutions sont nouées aux problèmes, et tous deux sont jointes à des forces politiques favorables. Cet accouplement est plus commun lorsque des fenêtres de politiques publiques* [« policy window »] *– opportunités de pousser des propositions ou des conceptions des problèmes favoris – sont ouvertes*[2] *».*

A l'instar du modèle de la *garbage can* développé par les sociologues des organisations, dont l'ouvrage s'inspire directement, le modèle de Kingdon a le mérite de tenir à distance la conception balistique de l'action publique (en termes de *problem-solving*) puisqu'il souligne l'existence antérieure de solutions portées par des entrepreneurs qui attendent leur problème pour prospérer. Mais, quoi qu'on en dise, la banalisation de cette notion dans le langage vernaculaire pose question. Appartenant au registre de la science politique spontanée, elle devient une métaphore utilisée par les acteurs eux-mêmes pour décrire les contextes, rendre compte de leurs actions et les justifier *a posteriori*. L'usage indigène de ce terme savant peut ainsi être constitué comme un matériau de recherche révélateur. Pour l'heure, et pour relier l'ouvrage de Kingdon à la théorie du changement, il importe d'insister sur l'idée que le changement (brutal) s'y présente sous la forme d'un « basculement » ou d'un « tournant » circonscrit dans un espace temporel particulièrement court.

Une telle lecture *discontinue* du changement institutionnel est donc susceptible de s'accorder avec les théories de « l'équilibre ponctué[3] ». Inspirée des travaux néo-darwiniens du paléontologue Stephen Jay Gould, l'ouvrage de Frank R. Baumgartner et de Bryan D. Jones permet d'expliquer à la fois les adaptations incrémentielles des structures institutionnelles et leur volatilité ponctuelle. Le modèle conçu par ces politistes américains met en particulier l'accent sur la production stratégique de nouvelles images de politique publique (*policy images*) qui, après avoir favorisé l'accès à l'agenda décisionnel d'enjeux

---

[1] Pour des considérations de ce type, voir Polsby (Nelson W.), *Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation*, New Haven and London, Yale University Press, 1984. Voir notamment « Political crisis and the potential for policy initation », p. 161-171.

[2] Kingdon (John W.), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984, p. 21 (notre traduction).

[3] On doit rendre à Stephen Krasner la paternité de ce modèle d'« équilibre ponctué ». *Cf.* « Approaches to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics », *Comparative Politics*, vol. 16, n°2, 1984, p. 223-244.

dont elles renouvellent la description, se combinent avec certaines arènes institutionnelles (*policy venues*) :

> *« De nouvelles politiques ne sont pas continuellement adoptées parce qu'elles sont simplement des variantes d'un thème qui a été poursuivi dans le passé. Lorsqu'un principe général d'action publique est en place, la production des politiques publiques tend à suivre une ligne incrémentale. Lorsque de nouveaux principes sont pris en considération, le processus de production des politiques publiques tend à la volatilité, et le modèle de Kingdon est alors plus pertinent*[1] *».*

En insistant sur l'idée que « le changement dans la définition de l'enjeu mène souvent à l'apparition d'un enjeu sur l'agenda public[2] », ces auteurs rappellent utilement la *dimension symbolique* des enjeux faisant l'objet d'une action publique. Et on les rejoint sur ce point. Mais ce ralliement appelle quelques précisions.

D'une part, il ne vaut pas adhésion à certaines versions *hard* du changement paradigmatique. A cet égard, remarquons que Peter Hall ne nuance que marginalement l'alternative changement incrémental/changement brutal. Selon lui, il serait fructueux de concevoir trois ordres du changement. Le changement de premier ordre correspondrait à des ajustements dans l'utilisation des instruments de l'action publique, celui de second ordre, à un « simple » changement dans les types d'instruments utilisés, tandis que le changement de troisième ordre supposerait un changement de « paradigme », ce dernier étant défini comme

> *« un ensemble d'idées et de standards de jugement qui spécifient non seulement les objectifs de la politique et le type d'instruments mobilisés pour les atteindre, mais également la nature des problèmes*[3] *».*

Pour élargir la critique à l'ensemble des approches labellisées comme « cognitives » en France[4], on conviendra qu'elles ont le mérite de rappeler que « les

---

[1] Baumgartner (Frank R.) and Jones (Bryan D.), *Agenda and Instability in American Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1993, p. 5 (notre traduction).

[2] *Ibid*., p. 12.

[3] Hall (Peter A.), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 20, n°1, 1993, p. 275-293 (p. 279 pour la citation, notre traduction). Inspiré de la théorie kuhnienne des révolutions scientifiques, le modèle de Peter Hall défend donc également une conception homéostatique du changement où se succéderaient de longues périodes de continuité (autour d'un *policy paradigm*) et des changements plus furtifs lorsque le paradigme « change ». Sans mobiliser l'article de Peter Hall, Yves Surel utilise de manière similaire le concept de paradigme de l'action publique. *Cf.* « Les politiques publiques comme paradigmes », in Faure (Alain), Pollet (Gilles) et Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 125-151.

[4] Selon l'un des promoteurs de ce « courant », « l'approche cognitive et normative des politiques publiques [classe et rassemble] des travaux qui insistent surtout sur le poids des éléments de connaissance, des idées, de représentations ou de croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques ». Sans prétendre à l'existence d'un courant homogène, Y. Surel cite « pour l'essentiel, Bruno Jobert et Pierre Muller sur la notion de référentiel, Peter A. Hall sur celle de paradigme, Paul A. Sabatier sur celle des systèmes de croyances ». *Cf.* Surel (Yves), « Approches cognitives », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p. 78-86. Voir

rapports entre vérités sont des rapports de force[1] », mais qu'elles ont le tort de surévaluer la cohérence des « idées », la conversion mécanique et sans faille qu'elles produiraient chez les acteurs du dossier et, au final, leur poids déterminant dans le processus de changement. Entretenant un rapport souvent ténu entre phénomènes concrets et catégories, ce tropisme idéaliste s'offre, presque inévitablement, à la critique du « mentalisme ». Est-on si sûr que les acteurs partagent la même conception de l'idée ? Cette conception identique de l'idée est-elle susceptible de générer un comportement identique ? A bien des égards, l'administration de la preuve dans l'analyse cognitive (qu'elle soit en termes de « référentiel », de « *deep policy core* » ou de « paradigme ») demeure trop souvent « [empreinte] de raisonnements tautologiques et de scories psychologiques[2] ». En particulier, prétendre qu'une idée crée une institution relègue généralement au second rang de l'analyse le constat que l'institution, elle-même, est un indicateur du succès de l'idée[3].

D'autre part, on peut remarquer que si elle ne préjuge en rien de l'efficacité et de la performance des « équilibres ponctués », cette conception *homéostatique* et *rassurante* d'institutions temporairement altérées par des crises et des changements brutaux mais relativement stables la plupart du temps, s'avère assez proche des présentations de soi de l'action publique officielle[4]. *L'ordre succède inévitablement au désordre passager*. C'est sans doute ici une raison suffisante pour revendiquer la remise en cause de « l'iconographie de l'ordre » qui imprègne nombre d'analyses des politiques publiques, en particulier celles se réclamant du néo-institutionnalisme[5]. En premier lieu, quand bien même, on s'accorderait sur l'existence de périodes de changement brutal, il nous semble que plutôt que de s'intéresser à l'étude exclusive des moments dits « de rupture », il faudrait privilégier les périodes dites de « stabilité », au sens où les processus sociaux qui

---

Jobert (Bruno) et Muller (Pierre), *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, Sabatier (Paul A.) and Jenkins-Smith (Hank C.) (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993. Voir également le numéro spécial de la *Revue Française de Science Politique*, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol. 50, n°2, 2000.

[1] Veyne (Paul), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante* , Paris, Seuil, 1983, p. 52.

[2] *Cf.* Padioleau (Jean-Gustave), *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-papiers*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, p. 16.

[3] Sur le biais tautologique des explications du changement institutionnel par un changement d'idée, voir Peters (Guy B.), 1999, *op. cit.*, p. 67.

[4] Telle qu'elle est mise en cohérence, *ex post*, dans les récits d'acteurs rencontrés en entretien. Sur ce point, voir notamment Bongrand (Philippe) et Laborier (Pascale), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science* Politique, vol. 55, n°1, 2005, p. 73-112.

[5] Karren Orren et Stephen Skowronek suggèrent de prendre en compte la pluralité des ordres institutionnels et les effets de leur interaction dans l'étude des dynamiques de changement. Dans cette optique, l'ordre n'est jamais vraiment « établi » puisqu'ils insistent sur la persistance de contestations de l'ordre institutionnel. *Cf.* « Beyond the Iconography of Order », communication non publiée présentée à l'*Annual Meeting de l'American Political Science Association*, Washington D. C., août 1991, cité dans Stone (Alec), « Le 'néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p. 156-168.

génèrent les « ruptures » y sont aussi à l'œuvre. Mais, en second lieu, le parti pris de cette thèse a consisté à davantage prendre en compte les implications savantes de l'utilisation du langage indigène et réciproquement. Avant d'en appeler à un « refroidissement théorique » et à un « retour au terrain », doublement nécessaires[1], il importe en effet d'expliciter certains impensés des théories classiques du changement institutionnel. C'est la raison pour laquelle un retour sur certains écrits *classiques* de la sociologie et de la sociologie politique s'impose.

§ 2. La sociologie du changement « on the shoulders of giants[2] »

Trop « ordonnés » et « désincarnés » dans leur présentation des cas, la plupart des écrits classiques de la *policy analysis* prennent trop souvent la forme de simples paraphrases ou commentaires descriptifs de discours d'acteurs influents. Il importe alors de décloisonner l'analyse des politiques publiques et de cheminer vers une sociologie de l'action publique[3]. On appréhendera alors le changement sous l'angle d'un *processus agi par la dynamique des « configurations »* pour reprendre les outils de la sociologie éliassienne (**A**). Après avoir clarifié ces concepts, on abordera la question de la *rétrodiction* en histoire, un enjeu méthodologique mais aussi politique puisqu'il est au principe de l'ordonnancement temporel des récits d'acteurs de la crise de l'ESB (**B**).

A. « Une genèse continue de la discontinuité »

L'un des problèmes fondamentaux des analyses présentées précédemment réside précisément dans leur conception homéostatique du changement. A bien des égards, ce tropisme s'inscrit dans l'héritage positiviste d'Auguste Comte pour lequel « ou ça changeait, ou ça ne changeait pas ». Plus formellement, cette conception participe de l'idée que l'analyste pourrait identifier une cause ou une variable indépendante qui produirait un ou des effets (le changement) sur la variable dépendante (l'institution, la politique

---

[1] *Cf*. Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique », in Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick) (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

[2] Pour reprendre le titre de l'essai ironique de Robert K. Merton sur les découvertes multiples, continues et indépendantes de la même idée. Comme le souligne Merton, le titre possède d'ailleurs lui-même une longue histoire. Merton (Robert K.), *On the Shoulders of Giants*, Chicago, University of Chicago Press, 1993 (1ère éd. américaine : 1965). Pour une application de cette idée au monde des institutions, voir le chapitre 6 « Où l'on voit les institutions se souvenir et oublier » dans Douglas (Mary), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999 (1ère éd. américaine : 1986), p. 85-96.

[3] Les appels à une telle fertilisation croisée se sont multipliés depuis l'ouvrage de Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999. Dans la longue liste des écrits plaidant pour un tel décloisonnement, voir notamment Muller (Pierre), « Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 189-207 et Hassenteufel (Patrick) et Smith (Andy), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°1, 2002, p. 53-73.

publique). Or, on se permet de douter avec Norbert Elias de la pertinence de ce modèle scientifique *fixiste* inspiré des sciences physiques, pour comprendre les évolutions des sociétés humaines, celles-ci devant être vues comme des « sociétés d'individus » dynamiques[1]. Transposée à l'étude des politiques publiques, cette « clé magique universelle, en principe capable d'ouvrir toutes les portes du monde inconnu », et conférant « le vernis d'un haut degré de distanciation ou d''objectivité'[2] », risque d'enferrer le chercheur dans une vision ontologique discutable du changement. En d'autres termes, l'état statique ou stable est perçu comme l'« état normal » et le changement comme « exceptionnel ». Pour Elias, « expliquer tout changement visible par l'action d'une cause première statique, pour ainsi dire originelle », est sans doute « l'une des idées les plus étranges que les hommes aient eue ». En effet,

> *« [s]i l'on y réfléchit sans idée préconçue, on s'apercevra qu'un mouvement ne peut s'expliquer que par le mouvement, une transformation par une transformation. Ces pensées peuvent être source d'inquiétude : 'N'y a-t-il donc rien de stable, rien d'immuable ? Comment parler de changement, s'il n'existe pas quelque chose qui ne change pas, et qui par conséquent préexiste à tout changement ?' C'est là un argument philosophique fort ancien[3] ».*

N. Elias précise quelques paragraphes plus loin :

> *« Même le concept de 'changement social' est souvent utilisé comme s'il s'agissait d'un état donné. On passe en quelque sorte de l'état statique conçu comme état normal, au mouvement conçu comme exceptionnel. On dominerait bien mieux les données du problème si l'on ne faisait pas abstraction du mouvement, du caractère de processus des sociétés, et si l'on utilisait comme cadre de référence servant à l'exploration d'un quelconque état social donné, des concepts qui intègrent le caractère de processus des sociétés et leurs différents aspects[4] ».*

Contentons-nous pour l'instant de reconnaître que la sociologie éliassienne invite à se poser la question du changement, non plus en terme de « pourquoi ? », mais en terme de « comment ? ». Comme le reconnaît Howard Becker, « pourquoi » apparaît plus profond à première vue que le narratif « comment ». Néanmoins, le « comment » n'enferme pas le chercheur dans la production d'une « simple » description. Certes, toute description suppose déjà un minimum de problématisation, mais le « comment » invite surtout à produire une « histoire » visant à « connaître l'enchaînement des choses » qui « n'appelle aucune bonne réponse[5] ». En ce sens, tout comme la plupart des travaux néo-

---

[1] Elias (Norbert), *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991b (1ère éd. allemande : 1987).

[2] Elias (Norbert), *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard, 1993 (1ère éd. allemande : 1983), p. 32 et p. 33. Sur la nécessité d'inventer de « nouveaux moyens de pensée et de langage », voir également *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Editions de l'Aube, 1991a (1ère éd. allemande : 1970), p. 131-146.

[3] *Ibid*., p. 136.

[4] *Ibid*., p. 137-138. Andrew Abbott fait lui aussi remarquer que « le présupposé séduisant qui consiste à considérer la stabilité comme première fait perdre au fonctionnalisme et à la théorie du choix rationnel toute possibilité d'expliquer le changement ». *Cf.* « Things of Boundaries », in Abbott (Andrew), *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001, p. 266 (notre traduction).

[5] Sur la pertinence sociologique de privilégier le « comment » au « pourquoi », voir Becker (Howard S.), 2002, *op. cit*., p. 105 et suivantes.

institutionnalistes d'ailleurs, on envisagera le processus comme une « bonne ficelle théorique » :

> *« [O]n ne cherche pas à élaborer des histoires spécifiques [mais] des histoires typiques, des histoires qui fonctionnent à peu près de la même manière à chaque fois qu'elles se produisent. On ne cherche pas les effets invariants des causes, mais des histoires où toutes les étapes répondent à une logique, une logique qui peut parfois se révéler aussi implacable que la logique des causes. De ce point de vue, les événements ne sont causés par rien d'autre que l'histoire qui les a conduits à être ce qu'ils sont*[1] *».*

Mais, insistons sur ce point, le processus, tel que conçu par Norbert Elias, n'est pas un processus linéaire. Il s'agit d'un processus « aveugle », « fantôme » et sans but « prédéterminé ». Dans cette optique, l'objet de la sociologie suppose de prendre conscience « de la structure et de la dynamique du jeu[2] » tel qu'il s'est historiquement noué. Les outils conceptuels de jeu et de configuration sont ici essentiels dans la théorie sociologique éliassienne de l'interdépendance ou de la dépendance réciproque puisqu'ils permettent de « desserrer la contrainte sociale qui nous oblige à penser et à parler comme si 'l'individu' et 'la société' étaient deux figures différentes et de surcroît antagonistes[3] ». « Structures d'interdépendance spécifiques », les configurations ressemblent alors à la structure d'un jeu (de cartes, d'échecs) au sens où toute action accomplie sur l'échiquier social déclenche inévitablement un contrecoup d'un autre individu limitant la liberté d'action du premier joueur[4]. Dans cette perspective, le jeu « n'a pas de substance et d'existence propres, ce n'est pas un être indépendant des joueurs comme le fait croire la formation du mot 'jeu' » :

> *« Ce qu'il faut entendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques*[5] *».*

Autrement dit, les concepts éliassiens de *configuration*, de *jeu* et d'*interdépendance*, qu'on aura l'occasion de manipuler plus loin, enrichissent et complexifient la manière d'appréhender le changement : ils suggèrent de *penser « la genèse continue de la discontinuité*[6] *»*. Mais il y a plus ; si on accepte le principe que les relations entre les hommes ne sont pas comparables à des chocs entre boules de billard, une conception sociologique aussi exigeante du changement implique de prendre ses distances avec l'idée d'un changement brutal qui serait consécutif à un événement dramatique. Tout au moins suggère-t-elle de *faire un usage réflexif d'une telle vision de la causalité*.

---

[1] *Ibid*., p. 109.
[2] Elias (Norbert), 1991a, *op. cit*., p. 112.
[3] *Ibid*., p. 156-157.
[4] *Cf*. Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969), p. 152-153.
[5] Elias (Norbert), 1991a, *op. cit*., p 157.
[6] Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), « Gens à histoires, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 59.

B. La « rétrodiction » : enjeu méthodologique et enjeu de lutte

Guy Peters, *fauteur de trouble* au sein du bel ordonnancement théorique du néo-institutionnalisme historique, faisait remarquer de manière faussement naïve :

> *« Quand un changement institutionnel majeur (évolutionniste) intervient alors, après coup, on pourra arguer qu'il y avait suffisamment de force disponible pour produire un mouvement affectant l'équilibre et l'inertie d'une institution. Qu'en savons-nous ? Le changement a certainement eu lieu, donc il doit bien y avoir eu une pression suffisante pour générer le mouvement observé. Il apparaît qu'il n'y a pas de critères a priori pour déterminer quand il existe suffisamment de pressions politiques ou environnementales pour générer un changement[1] ».*

Ce questionnement peut paraître source d'inquiétude pour celui qui cherche à produire une histoire processuelle passant pour un « récit véridique ». Mais l'inquiétude se dissipe si l'on considère que ce questionnement épistémologique est le lot commun de tout travail historique. Comme le souligne Paul Veyne, partant de l'amont vers l'aval, le récit implique inévitablement une « opération de remplissage », c'est-à-dire une « rétrodiction[2] ». Opération inverse de la prédiction, la *rétrodiction* est inévitable car nous n'avons qu'une « connaissance lacunaire du passé » et appréhendons donc l'histoire avec une « marge de flou » et une « marge d'aléatoire ». Ainsi, selon cet historien de l'Antiquité,

> *« [l]es problèmes de rétrodiction sont (…) des problèmes de probabilité des causes, ou, pour mieux dire, de probabilité des hypothèses[3] ».*

Il poursuit :

> *« La tradition philosophante en matière d'épistémologie historique vise trop haut ; elle se demande si l'historien explique par causes ou par lois, mais elle passe par-dessus la rétrodiction ; elle parle d'induction historique et ignore la mise en série. Or l'histoire d'une époque donnée se reconstitue par mise en série, par allées et venues entre les documents et la rétrodiction, et les 'faits' historiques qui sont en apparence les plus consistants sont en réalité des conclusions qui comprennent une proportion considérable de rétrodiction[4] ».*

Pour autant, mettre en évidence cette logique intellectuelle n'aboutit pas à invalider toute recherche historique. Au contraire, elle permet de mieux contrôler les montées en généralité que l'on peut faire à partir de certains événements. De ce qui vient d'être dit, on extirpera en particulier que penser les processus critiques « en partant de leurs résultats ou 'issues' n'est pas aussi anodin, ni neutre au plan méthodologique, que le sens commun veut le croire et le faire croire[5] ». Comme l'a montré de manière éclairante Michel Dobry à

---

[1] Peters (Guy B.), 1999, *op. cit*., p. 69 (notre traduction).
[2] Sur la rétrodiction et la causalité en histoire, *cf.* Veyne (Paul), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978 (1ère éd. : 1971), p. 97-118.
[3] *Ibid*., p. 97.
[4] *Ibid*., p. 103.
[5] Dobry (Michel), « Février 1934 et la découverte de l'allergie de la société française à la 'Révolution fasciste' », *Revue Française de Sociologie*, vol. 30, n°3-4, 1989, p. 511-533 (p. 518. pour la citation).

propos de la « thèse immunitaire » d'une allergie française au fascisme dont l'issue des manifestations du 6 février 1934 – infructueuse pour les ligues factieuses – serait un révélateur, la tentation est grande de mettre en scène une « intrigue » historique tendant vers une vision *téléologique* de la 'marche de l'histoire'. Dans les écrits de nombreux exégètes de cet événement historique, tout se passe comme si, de manière implicite ou sauvage,

> *« le processus étudié [était] doté quasi génétiquement d'une 'nature' qui s'accomplit dans ce résultat et qui oriente à chaque moment ce processus dans la direction de ce résultat et non d'un autre*[1] *».*

En d'autres termes, la lecture *savante* de l'histoire est aussi, à bien des égards, une lecture *politique*. Pour faire le lien avec notre objet d'étude, une des hypothèses de notre thèse consiste alors à se demander si une telle vision téléologique de la réforme *modernisatrice* de la sécurité sanitaire des aliments n'est pas précisément donnée à voir par ses promoteurs pour rendre irréfragable cette dernière. Dans le prolongement des scandales du sang contaminé et de l'hormone de croissance qui auraient mis en évidence, selon les experts de la santé publique, l'absence d'une « culture de santé publique[2] » en France, la crise de l'ESB révélerait également un ensemble de dysfonctionnements qui appellent un prolongement *nécessaire* des réformes antérieures. Un processus relativement similaire peut être observé en Grande-Bretagne où les opposants aux gestionnaires traditionnels de l'enjeu sont parvenus à imposer une interprétation de la crise de la vache folle qui stigmatise l'impossibilité *culturelle* des fonctionnaires du *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* à assurer deux objectifs contradictoires : le soutien à la production et la protection des consommateurs. Autrement dit, la crise de l'ESB aurait pu être évitée si un certain nombre d'alertes avaient pu être entendues et serait évitée à l'avenir avec l'adoption d'une réforme dissociant institutionnellement ces deux objectifs réputés contradictoires. En somme, d'une réflexion épistémologique, *la rétrodiction se mue en objet de recherche* et gagne à être constituée en *un enjeu de lutte politique et administrative*.

§ 3. La « crise » : discontinuité ou mythe de l'action publique efficace ?

On l'aura compris de ce qui précède, nous nous inscrivons en contrepoint des analyses savantes, expertes ou praticiennes, qui considèrent la crise comme un « choc exogène », une « main invisible » ou une variable unique « agissante » capable à elle seule

---

[1] *Ibidem*.

[2] Sur ce point, voir Fassin (Didier), « Au cœur de la cité salubre. La santé publique entre les mots et les choses », in Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), *Critique de la santé publique. Une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001, p. 47-73. On aura l'occasion d'y revenir.

de produire (et d'expliquer) le changement[1]. Dans l'étude de la temporalité des phénomènes de crise, on privilégiera alors l'hypothèse sociologique de *continuité* développée par Michel Dobry aux concepts *discontinuistes* et *désincarnés* de « bifurcations historiques », « points tournants » et « *critical junctures*[2] » :

> *« C'est dire que l'hypothèse de continuité correspond aussi à un déplacement de l'intérêt théorique vers ce qui se joue dans les processus de crise eux-mêmes, dans les échanges de coups qui y interviennent, au détriment des 'causes', 'déterminants' ou 'pré-conditions' des crises, censés tout expliquer et, éventuellement (mais les deux peuvent se cumuler), au détriment des résultats ou des sous-produits de ces processus, tels que, par exemple, la chute d'un régime, la guerre civile, le compromis aboutissant à un 'rééquilibrage' du système politique ou encore, bien sûr, le 'changement', l'une des catégories fourre-tout parmi les plus accueillantes de celles dont dispose la science politique*[3] *».*

Ainsi, sans prétendre identifier des caractéristiques objectives de la crise, on appréhendera ce type de situation comme constitutives des échanges de coup entre les différents acteurs investis dans la gestion du problème de l'ESB. L'investigation sociologique de la « crise » de l'ESB suppose alors de prendre en compte deux éléments analytiques solidaires. D'une part, les logiques de situation des crises politiques gagnent à être considérées comme des « conjonctures fluides[4] » qui se déclinent, selon Michel Dobry, en trois composantes interdépendantes :

> *a) «* la réduction de l'autonomie des secteurs *[qui] tient à la 'marche' même des mobilisations multisectorielles, c'est-à-dire aux décloisonnements et aux interférences des logiques sectorielles et à l'occurrence de coups trans-sectoriels » ;*
>
> *b) «* un désenclavement des espaces de confrontations *(…), des arènes ou lieux de compétition propre aux divers secteurs [ce qui a d']importantes conséquences sur les tactiques des acteurs*

---

[1] Sur ce biais typique des approches positivistes en sciences sociales qui tendent à « personnifier » les variables, *cf.* « What do cases do ? », in Abbott (Andrew), 2001, *op. cit*., p. 131. Dans un article resté célèbre, Bernard Lacroix fait la même mise en garde : « le travail empirique de construction de l'objet peut reconduire, sans même qu'on y prenne garde, à l'objectivisme ; à transformer des variables en agents efficaces ; à prendre des entités pour des acteurs ou des ressorts de l'histoire ; et devenir, toutes les fois qu'il s'assoupit à l'ombre des certitudes de 'la science', l'auxiliaire le plus efficace d'un animisme toujours recommencé, dans lequel des 'forces', des 'facteurs' ou des figures symboliques ressuscitent comme autant de divinités dans une histoire métamorphosée en Panthéon des dieux laïcisés ». Lacroix (Bernard), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p.501.

[2] Concept développé par Collier (Ruth Berins) and Collier (David), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1991, p. 35-38. Pour la mise en évidence des impensés de ces concepts discontinuistes, *cf.* Dobry (Michel), « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°4, 2000, p. 585-614.

[3] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 15.

[4] Sans qu'ils ne tiennent toujours compte de l'ensemble des implications théoriques que cela induit, de nombreux politistes français appréhendent d'ailleurs la crise de l'ESB en ce sens. Pour ne citer qu'un seul d'entre eux, « [la crise de 1996] est la manifestation d'une désectorisation du traitement de l'ESB et d'une soudaine fluidité au sein des systèmes politiques ». 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. 238.

et l'efficacité, la valeur, des ressources qui sont localisées dans ces secteurs, ainsi que sur la caractéristique du jeu lui-même [et signe] une tendance à la déspécification des enjeux » et ;

c) « l'évasion des calculs *[au sens où] les acteurs situés dans un secteur affecté par des mobilisations multisectorielles tendent à faire prévaloir dans leurs calculs pertinents (…) un univers de référence, des indices et des repères pour l'évaluation de la situation largement externes à la logique sociale spécifique à ce secteur*[1] *».*

Pour confronter ce premier élément d'analyse à nos terrains d'enquête, on retiendra donc que, en temps de crise, *la logique de situation n'est pas ordinaire pour les acteurs qui doivent y faire face*. En particulier, tout semble se passer comme si leurs répertoires d'action, sédimentés dans des institutions différenciées et parties prenantes d'un secteur relativement autonome, avaient perdu de leur opérationnalité. En ce sens, l'imposition du label de crise induit une délégitimation partielle des manières de faire et de penser existantes. On conviendra alors assez aisément que les acteurs et les institutions dominants du secteur sont directement affectés par ce processus de délégitimation et ont peu d'« intérêt[2] » à ce que cette situation perdure. En revanche, des acteurs relativement à la marge du jeu peuvent tirer certaines rétributions matérielles et symboliques du décloisonnement des logiques ordinaires de traitement du problème, c'est-à-dire de sa « déspécification ». Ces derniers peuvent en effet imposer leurs « solutions », contribuer à « l'évasion des calculs » sectoriels, asseoir leur présence dans le jeu et convertir ce capital réformateur dans d'autres jeux connexes.

Ils ne sont toutefois pas capables à eux seuls de produire une « mise en crise » qui « tient à la 'marche' même des mobilisations multisectorielles ». D'autre part, ils ne sont pas non plus la source unique du changement institutionnel qui demeure constitutif de la continuité des échanges de coups. Tout au plus peuvent-ils le prétendre. Ainsi, loin de toute conception objectiviste des crises, on conçoit celles-ci comme le résultat d'un *processus de construction sociale*[3]. Mieux, l'imposition du label de crise pour décrire

[1] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 141-143.

[2] A l'inverse de l'approche utilitariste du choix rationnel, on utilisera la notion d'« intérêt » au sens de Pierre Bourdieu, c'est-à-dire « sans supposer, entre autres choses, que les agents sociaux ne font pas n'importe quoi, qu'ils ne sont pas fous, qu'ils n'agissent pas sans raison, [ni] qu'ils sont rationnels, qu'ils ont raison d'agir comme ils agissent ou même, plus simplement, qu'ils ont des raisons d'agir [et] que ce sont des raisons qui dirigent, ou guident, ou orientent leurs actions ». On pourra remplacer intérêt par « *illusio*, investissement, ou même *libido* » en notant que « [l]'illusio, c'est (…) le contraire de l'ataraxie, c'est le fait d'être investi, d'investir dans des enjeux qui existent dans un certain jeu, par l'effet de la concurrence, et qui n'existent que pour les gens qui, étant pris dans ce jeu et ayant des dispositions à reconnaître les enjeux qui s'y jouent, sont prêts à mourir pour des enjeux qui, à l'inverse, apparaissent dépourvus d'intérêt du point de vue de celui qui n'est pas pris dans le jeu, et le laissent indifférent ». *Cf.* Bourdieu (Pierre), « Un acte désintéressé est-il possible ? », in *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 150 et 152.

[3] Plutôt que de naturaliser les discours politiques et médiatiques pour lesquels les crises sont des événements fatals et inévitables, on considère que si des faits objectifs viennent alimenter la dynamique des crises (en l'occurrence, l'annonce de la transmission possible de l'ESB à l'homme, la multiplication des cas d'ESB dans les troupeaux, etc.), ces faits n'existent comme indicateurs de la crise que parce qu'ils sont construits politiquement, médiatiquement, administrativement, juridiquement, scientifiquement, etc. On rejoint ici Murray Edelman pour qui « [l]es crises, comme tous les événements médiatiques, sont créées par le langage

l'ESB et celle de l'idée d'un changement sectoriel profond apparaissent liées aussi solidement que les deux faces d'une même médaille. En effet, si l'on y réfléchit sans idée préconçue, il n'y a jamais de tournant ou de rupture qu'objectivés *ex post*. Si la crise ne peut produire une rupture qu'à la lumière de la réforme qu'elle est supposée avoir engendrée, c'est donc tout autant le changement qui fait le tournant que l'inverse. Comme évoqué précédemment, c'est ici la *rétrodiction* comme enjeu de luttes qui constitue le second angle d'analyse de la crise.

Pour clarifier cette idée qui constitue une des hypothèses centrales de notre thèse, on vise alors à exposer *les mécanismes de construction sociale, politique et administrative, d'une temporalité de l'action publique*. Or, pour faire une analogie avec le monde de l'art étudié par Pierre Bourdieu, l'analyse de l'obsolescence de certaines pratiques, écoles et jugements ne peut faire l'économie de celle des « luttes pour la reconnaissance » opposant « ceux qui ont fait date et qui luttent pour durer » et « ceux qui ne peuvent faire date à leur tour sans renvoyer au passé ceux qui ont intérêt à arrêter le temps[1] ». En somme,

> *« 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[2] ».*

Autrement dit, « le vieillissement social » et la mise en crise d'institutions traditionnelles du secteur et de répertoires d'actions convenus marquent en partie le succès des stratégies collectives des nouveaux entrants qui entendent accéder à des positions sectorielles dominantes ou en créer de nouvelles, « au-delà des positions établies ». Dans ce processus, il convient d'apporter une place importance à la mise en récit de l'histoire de l'ESB et aux usages sociaux de cette ressource. A l'instar de la politiste américaine Deborah Stone, il nous semble crucial d'insister sur l'idée que le raisonnement politique fonctionne par production de métaphores, catégories, symboles et récits de politiques publiques.

En effet, l'« histoire causale » dominante de l'ESB, telle qu'elle s'est progressivement imposée en Grande-Bretagne, en France et à l'échelon européen, est consubstantielle de la définition et de la résolution du problème. Cette histoire analyse en particulier la crise de l'ESB à partir d'une *explication institutionnelle*[3] qu'on peut résumer

---

qui les dépeint ; leur apparition est un acte politique, et non la reconnaissance d'un fait ou d'une situation exceptionnelle ». *Cf. Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1988), p. 69-70.

[1] Bourdieu (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1ère éd. : 1992), p. 261.

[2] *Ibidem*.

[3] Sur les « histoires causales », *cf.* Stone (Deborah), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York and London, W. W. Norton and Co., 1997 (1ère ed. 1988), p. 188-209.

succinctement : dit simplement, le ministère de l'Agriculture britannique, en raison de ses liens privilégiés avec les intérêts agricoles et agroalimentaires, aurait été incapable d'assurer la protection des consommateurs dont il a pourtant la charge. Afin de ne pas affecter un marché de la viande bovine déjà en crise, cette institution aurait essayé de prévenir tout débordement en retardant la prise en charge et la publicisation du problème ainsi qu'en prévenant toute intervention d'acteurs extérieurs[1]. Dans l'optique retenue ici, peu importe en fait que ce récit soit vrai ou que les acteurs y croient. L'essentiel est qu'il circule transnationalement, s'impose comme une explication véridique, certifie et stabilise « les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe[2] » et légitime une marche à suivre, en invitant notamment à déposséder les acteurs et institutions traditionnels de la sécurité sanitaire des aliments qui ont été mis à l'index par cette explication causale. *Le récit de politique publique permet ainsi simultanément de rendre compte d'un sous-bassement cognitif à la résolution du problème, à la remise en ordre sectoriel, ainsi qu'à la remise en ordre temporel des événements.*

L'histoire causale dominante de l'ESB figure alors au cœur de notre intrigue puisqu'elle organise une succession logique des événements, la crise étant construite comme un moment de basculement, définissant un « avant » et un « après » qui est celui de la remise en ordre du secteur. Aussi, la vache folle est-elle constituée, dans l'économie de ce récit, comme une crise de référence pour le secteur de la sécurité sanitaire des aliments, une rupture, un moment à partir duquel les leçons du passé sont tirées au profit d'un avenir radieux. Des agences ont été créées, les directions en charge du contrôle des denrées alimentaires ont fait l'objet de réorganisations internes, la production d'expertise scientifique a été *rationalisée*, de nouveaux principes ont été adoptés (division gestion/évaluation du risque, principe de précaution, transparence, traçabilité, auto-contrôle dans les entreprises, etc.). Comme on l'avait observé dans nos prolégomènes, tout porte donc à croire que l'incident est clos.

Néanmoins, une analyse rigoureuse du processus réformateur ne saurait se satisfaire d'une simple certification académique de cette *happy end* politico-administrative, d'où notre intérêt pour les usages sociaux de l'histoire de l'ESB construite comme une ressource. A bien des égards, l'étude *ex post* du succès de ce récit causal s'avère inséparable de celui de ses énonciateurs. En effet, en s'imposant et en se répliquant, comme on le verra, dans l'ensemble des configurations politico-administratives étudiées, ce récit légitime et accrédite durablement le changement sectoriel porté à l'origine par

[1] On y reviendra plus longuement dans le chapitre 1.
[2] Radaelli (Claudio M.), « Récits (*policy narrative*) » in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, *op. cit*., p. 365.

certains groupes d'acteurs jusque là en marge du jeu. A la faveur de la crise qu'ils ont largement contribué à construire, ces derniers ont ainsi pu œuvrer à la subversion de l'état des rapports de force existant. Pour autant, ce récit n'acquiert une telle emprise et une telle force de l'évidence que parce que *l'offre de changement produit des ralliements et des conversions postérieures* parmi les acteurs sectoriels dominants qui sont contraints de s'ajuster à cette nouvelle vision de l'histoire. Cela peut paraître tautologique, mais *le récit de l'ESB ne devient dominant qu'à mesure qu'il fait progressivement consensus, c'est-à-dire qu'il fait oublier son origine socialement et politiquement située*[1].

En ce sens, le récit de la crise de l'ESB présente tous les traits d'un mythe (ici d'action publique), tel que le définit Paul Veyne. Pour ce dernier, le discours mythique est en effet un « récit anonyme », pouvant être recueilli et répété mais qu'il serait illusoire de vouloir imputer à un acteur spécifique[2]. Extérieur à l'alternative vérité/fausseté, il repose sur une logique extra-scientifique et déconnectée de toute observation empirique. Il s'inscrit dans l'ordre d'une croyance vraisemblable et infalsifiable qui échappe à la cage d'airain de la rationalité et permet à l'analyste de mettre en suspens la question du degré d'adhésion à celle-ci[3]. Faire du mythe une catégorie analytique permet également de ne pas en rigidifier la cohérence, l'efficace de ce discours tenant plus dans sa polysémie et son flou qui permettent un large rassemblement autour de lui, chacun pouvant y trouver son compte, que de sa rationalité scientifique. Comme l'écrivent Fabien Desage et Jérôme Godard,

> *« [a]u lieu de solutions formalisées ou de normes d'action partagées (à la manière des référentiels), les mythes sont constitutifs d'une* vulgate *de l'action publique locale, véritable* lingua franca *qui n'existe que dans la mesure où sa grammaire demeure suffisamment imprécise pour que chaque groupe d'acteurs puisse s'y référer et y transférer ses propres attentes, représentations et intérêts*[4] *».*

Dans cet espace non-poppérien de l'argumentation politique, ce type de discours est d'autant plus efficace qu'il réintroduit une dimension magique dans les politiques publiques en même temps qu'il exonère ceux qui l'évoquent, en raison de son caractère

---

[1] Comme le souligne Claudio M. Radaelli, « [l]es récits sont importants pour ce qu'ils ne disent pas, autrement dit, pour leur pouvoir de réduire au silence les récits concurrents ». *Cf.* « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 269.

[2] *Cf.* Veyne (Paul), 1983, *op. cit.*, p. 34 et suivantes.

[3] Pour P. Veyne, il existe ainsi une « pluralité de programmes de vérité » chez un même individu : « Un monde ne saurait être fictif par lui-même, mais seulement selon qu'on y croit ou pas ; entre une réalité et une fiction, la différence n'est pas objective, n'est pas la chose même, mais elle est en nous, selon que subjectivement nous y voyons ou non une fiction : l'objet n'est jamais incroyable en lui-même et son écart avec 'la' réalité ne saurait nous choquer, car nous ne l'apercevons même pas, les vérités étant toutes analogiques ». *Ibid.*, p. 33

[4] Desage (Fabien) et 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. 655-660 (p. 656 pour la citation).

invérifiable, de toute contrainte de scientificité. En d'autres termes, le mythe n'a pas besoin d'être démontré pour être opérant, son efficace reposant sur sa capacité à mettre en récit l'action publique sans contrainte de résultat. Parce qu'il construit la crise comme un moment de rupture source de changement profond, le récit mythique de l'ESB contribue alors au *processus de ré-enchantement de l'action publique*[1]. Il entretient l'*illusio* des acteurs de la sécurité sanitaire en leur offrant de nouvelles raisons de croire en leurs activités. Inscrit dans ce qui s'apparente à un processus de *transusbstantiation* par lequel l'eau du désordre se serait transformée en vin de l'ordre, ce récit permet également d'accréditer durablement la croyance dans la réforme profonde du secteur de la sécurité sanitaire des aliments auprès des ressortissants des politiques publiques. A cet égard, notre problématique n'est guère éloignée de celle adoptée par Brigitte Gaïti pour rendre compte du passage *naturalisé* de la IVe à la Ve République :

> *« Cette entreprise de* remise en ordre prophétique *rationalise l'oubli des possibilités historiques avortées, évacue les sens concurrents attribuables à certains événements, écarte toute interrogation sur les processus sociaux engagés. C'est ainsi que, pour finir, la 'vérité' vient du récit. Elle contribue puissamment à la légitimation du nouveau régime et à la représentation de sa nécessité historique*[2] *».*

En résumé, notre thèse met la production et les usages sociaux d'un récit d'action publique au centre de l'analyse du changement sectoriel. A travers son succès, ce n'est pas seulement l'histoire du récit qui s'institutionnalise mais aussi sa temporalité : la crise est ainsi construite comme une rupture temporelle. Parce qu'il contribue à faire vieillir socialement d'anciennes manières de faire et en légitime d'autres, présentées comme modernes, ce récit produit des effets de réalité puissants. A travers son succès, se lit aussi le succès de ses énonciateurs, si bien que c'est l'histoire de ces luttes politiques et administratives qu'on doit exposer. En portant la focale sur les producteurs de l'action publique plus que sur les produits, on espère ainsi avoir désancré l'analyse du changement de tout présupposé téléologique. Enfin, la mise en évidence de ce récit causal dans des configurations où l'ESB et la nv-MCJ apparaissent comme des maladies relativement « anodines » par rapport à la configuration britannique ou à d'autres risques alimentaires[3], constitue un des éléments explicatifs de « l'exportation » de la « crise » de l'ESB et, surtout, de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments dans le reste de l'Europe. A cet égard, la démarche comparative que l'on a choisi d'adopter a pour ambition d'identifier au

---

[1] *Ibid*.

[2] Gaïti (Brigitte), *De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 53.

[3] A la fin de l'année 1995, 12 cas d'ESB et 1 cas de nv-MCJ ont été confirmés en France contre près de 60 000 cas d'ESB et 10 cas de nv-MCJ en Grande-Bretagne. Le premier cas de nv-MCJ français a été diagnostiqué en mars 1996 (en 2007, il y aurait eu un total de 16 cas en France). L'incidence de la maladie humaine apparaît donc particulièrement faible. En comparaison, une épidémie de Listeria avait fait 63 morts en France en 1992.

mieux les traits typiques de ces histoires nationales processuelles, histoires qui ont toutefois tissé trop de liens entre elles pour être présentées de manière parallèle. C'est précisément la fabrique de notre démarche comparative qu'il convient de présenter maintenant.

Section 2. Partis pris méthodologiques : une comparaison « transnationale » des secteurs français et britanniques de la sécurité sanitaire des aliments

A bien des égards, la portée heuristique de la comparaison dans les sciences sociales se passerait presque de justification tant il ne fait pas de doute qu'elle est l'unique outil permettant l'administration de la preuve en sociologie. Comme l'affirme un des pères fondateurs de la discipline, « la méthode comparative est la seule qui convienne en sociologie[1] ». En particulier, la comparaison internationale offre au chercheur français de multiples occasions de décentrer son point de vue, permettant de s'assurer davantage que les éléments de montée en généralité qu'il avance ne sont pas biaisés par sa socialisation primaire et secondaire. Comme l'avancent Bertrand Badie et Guy Hermet :

> *« Comparer aide d'abord à* connaître *et à* se connaître *: connaître l'autre, bien sûr, en cessant de l'assimiler aux stéréotypes que le sens commun lui a attribués et en cessant de le rejeter, surtout s'il est éloigné, dans les catégories mystérieuses et cependant commodes de l'exotisme. Se connaître soi-même aussi, tant il est vrai que le détour par l'autre permet de mieux cerner ce qui fait notre propre identité de même que l'idée de couleur serait parfaitement inconnue si l'univers était absolument monocolore (…). Comparer permet aussi de* comprendre*, c'est-à-dire interpréter : interpréter ce que politique veut dire ici ou là, au-delà d'une conception universaliste ou ethnocentrique à laquelle tout chercheur risque de céder ; interpréter telle action ou le fonctionnement de telle institution, ou encore la récurrence de telle pratique, tant il est vrai qu'aucun objet politique ne renvoie à une signification universelle mais d'abord au sens que lui confèrent les acteurs qu'il implique. (…) Comparer conduit aussi à* relativiser*, à sortir de son lexique politique, de ses théories, de ses déterminismes, de ses présupposés (…) parce que tout concept n'est pas* a priori *universalisable. (…) Comparer vise enfin à se* libérer*. Des pesanteurs de l'ethnocentrisme, bien sûr, dont le procès n'est plus à faire ; mais également de celles, plus insidieuses, de l'universel et de l'uniforme[2] ».*

En nous inscrivant dans cette perspective, on s'est efforcé de pratiquer une certaine « godille comparative[3] ». Il s'agit de multiplier les points de comparaison, diachronique et synchronique, sans pour autant sur-évaluer l'indépendance des cas étudiés, et de pratiquer des « jeux d'échelle », c'est-à-dire de faire varier la focale du national au supranational et du national au local pour comprendre un processus spécifique. Précisément, pour reprendre une dichotomie effectuée par Charles Ragin, on visait avant tout à développer une

[1] Durkheim (Émile), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1988, p. 217.
[2] Badie (Bertrand) et Hermet (Guy), *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 2-3.
[3] Pour reprendre la métaphore sportive de Jean-Claude Passeron : *Le raisonnement sociologique*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 282.

« stratégie comparative centrée sur les cas » plutôt qu'une « stratégie comparative centrée sur les variables[1] ». Guidée par notre hypothèse générale, on cherchait en effet à comparer (*i. e*. à contraster et à contextualiser) les processus de structuration des secteurs français et britanniques de gestion des risques alimentaires (**§ 1**). Pour autant comme ces processus ne sont pas indépendants, pour diverses raisons que l'on mentionnera, c'est une comparaison particulière que l'on a effectuée, une *comparaison transnationale* qui plaçait les acteurs sociaux au cœur de l'analyse (**§ 2**). On présentera enfin les techniques et les matériaux d'enquête qui ont rendu possible (et contraint) la production de nos résultats (**§ 3**).

§ 1. Comparaison diachronique de la structuration des secteurs français et britannique

Toute recherche scientifique suppose un choix d'échelle(s), de niveau(x) et d'unité(s) d'analyse comme de méthode d'investigation. Partant, tout choix est nécessairement réducteur en ce qu'il oriente le regard et contribue à construire l'objet observé[2]. Rappeler cette banalité nécessaire, c'est tout à la fois insister sur le fait que l'angle analytique sélectionné génère des réalités et des explications spécifiques et affirmer que la pertinence d'une démarche analytique tient plus aux questions qui guident la recherche, aux caractéristiques des terrains et à l'applicabilité de la méthode choisie, qu'à la démarche elle-même. A ce titre, si la comparaison est une « opération élémentaire de l'intelligence humaine[3] », la « variété du 'bricolage' méthodologique[4] » à laquelle elle a donné lieu est telle qu'il importe de définir la spécificité de notre approche. Il s'agit d'une comparaison centrée sur les cas (**A**) et, plus précisément, d'une comparaison de monographies (**B**).

A. Une comparaison contextualisée et centrée sur les cas

En dépit de nombreuses injonctions académiques, la comparaison internationale demeure un exercice relativement peu prisé par les chercheurs français[5]. Parmi les

[1] Ragin (Charles C.), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1987.

[2] Ainsi que le fait remarquer B. Guy Peters, « [t]out choix d'une stratégie de recherche implique de sacrifier quelques vertus afin d'en maximiser d'autres [*in order to achieve more of others*]. Le plus important est donc de comprendre pleinement quelles valeurs sont échangées dans le processus de sélection d'une approche analytique ». *Comparative Politics, Theory and Methods*, New York, New York University Press, 1998, p. 28 (notre traduction).

[3] Seiler (Daniel-Louis), *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 7.

[4] Dupré (Michèle), Jacob (Annie), Lallement (Michel), Lefèvre (Gilbert), Spurk (Jan), « Les comparaisons internationales : intérêt et actualité d'une stratégie de recherche », in Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2003, p. 7-18 (p. 9 pour la citation).

[5] Sans qu'elle n'épuisent à elles seules l'horizon scientifique des comparaisons possibles (les comparaisons intra-nationales de différents secteurs d'action publique ou de différentes unités territoriales ainsi que les comparaisons diachroniques peuvent être tout aussi heuristiques), un nombre croissant de jeunes chercheurs français se sont toutefois engagés ces dernières années dans des démarches de comparaison internationale.

nombreux éléments explicatifs de ce paradoxe, on peut citer pêle-mêle les difficultés pratiques, linguistiques et financières d'accès au terrain, la collecte particulièrement chronophage de données comparables, l'impossibilité analytique de faire voyager certains concepts théoriques ou, encore, la complexité de la restitution comparée des résultats. Ceci étant dit, il nous semble qu'une des raisons de la désaffection que connaît la comparaison internationale réside surtout dans les critiques embarrassantes dont fait l'objet, depuis quelques années, la méthode comparative elle-même.

Longtemps présumées plus aptes à la généralisation que le genre monographique, en raison de leur analogie avec un protocole expérimental cherchant à identifier des variables actives dans différents contextes, les approches comparées pâtissent singulièrement aujourd'hui des vertus positivistes qui les auréolaient lors de leur âge d'or des années 1950-1970[1]. Ce sont en particulier les approches comparées statistiques – dont le but ultime est d'éliminer les noms propres des pays et de penser prioritairement en termes de concepts et de variables[2] – qui nous paraissent les plus discutables.

A l'inverse de ces « comparaisons jivaros[3] », nous avons choisi d'adopter une approche comparée plus *qualitative*. Comme y invite Charles Ragin, il importe de prendre au sérieux la complexité des dispositifs causaux. C. Ragin et ses disciples[4] considèrent en effet que les explications sont typiquement « *multiples et conjoncturelles* » : conjoncturelles en ce que les causes sont vues comme des combinaisons de facteurs, et multiples en ce que de nombreuses combinaisons peuvent produire le même résultat (*outcome*).

> *« [L]es relations entre les parties d'un tout doivent se comprendre dans le contexte de ce tout, et non dans le contexte de structures générales de covariation entre variables caractérisant les membres d'une population d'unités comparables (…). [L]a cause se comprend de manière conjecturale. Les résultats s'analysent en termes d'intersections de conditions, et l'on suppose généralement qu'un résultat donné peut être produit par plusieurs combinaisons de conditions (…). Les techniques statistiques à variables multiples commencent par simplifier les*

On trouvera un aperçu de ces différents travaux dans Nadal (Emmanuel), Marty (Marianne) et Thiriot (Céline) (dir.), *Faire de la politique comparée. Les terrains du comparatisme*, Paris, Karthala, 2005.

[1] Le projet de recherche *behaviouriste* des auteurs américains de *The Civic Culture* – qui cherchait à identifier les caractéristiques culturelles favorisant le succès de la démocratie – en est une des illustrations les plus manifestes. *Cf.* Almond (Gabriel A.) and Verba (Sidney), *The Civic Culture*, Boston, Little Brown, 1967. Sur ce point, *cf.* Peters (B. Guy), 1998, *op. cit*., p. 44-46.

[2] Comme l'écrivent Adam Przeworski et Henry Teune, « à l'extrême, l'analyse statistique cesse d'identifier les pays comme des pays, mais les conceptualisent plutôt comme des paquets de variables » : *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970, p. 30 (notre traduction).

[3] Pour reprendre le qualificatif de Patrick Hassenteufel : « 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, p. 107.

[4] Pour une synthèse et un développement méthodologique en français, *cf.* De Meur (Gisèle) et Rioux (Benoît), *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA). Approches, techniques et applications en sciences humaines*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2002.

présupposés sur les causes et leurs interrelations en tant que variables. La méthode de comparaison qualitative, à l'inverse, commence par supposer une complexité causale maximale puis se lance à l'assaut de cette complexité[1] *».*

En d'autres termes, on doit accepter qu'un résultat (*outcome*) puisse avoir été causé non pas par une ou deux variables – que Ragin appelle « conditions » afin de se démarquer du vocabulaire comparatiste traditionnel – identiques opérant dans tous les cas, indépendamment d'autres variables, mais par diverses combinaisons de facteurs (interdépendants) qui ont pu opérer dans des cas d'étude différents[2]. Néanmoins, si la méthode QCA (*Quali-Quantitative Comparative Analysis*) répond au lancinant problème des *small n*, offre un vernis supplémentaire de scientificité par l'intermédiaire des différents logiciels informatiques (*fuzzy sets*, *Tosmana*…) auxquels elle a donné lieu, et séduit un public de plus en plus large, elle ne nous est pas apparue pertinente ni opératoire dans le cadre notre recherche. Reconnaître la portée épistémologique de certains arguments ne vaut pas pour autant acceptation du dispositif méthodologique.

Une des apories de cette approche réside en effet dans sa volonté de marier les vertus – et, corollairement, les défauts – des approches qualitative et quantitative. Puisqu'elle vise en particulier à produire des additions et des équations causales et donc à mathématiser la réalité sociale, la méthode QCA demeure habitée par une ambition théorique beaucoup trop grande pour nous[3]. Elle ne permet ni d'outrepasser la nécessité d'une indexation empirique des résultats ni de subvertir l'impossibilité d'épuiser les contextes par une liste finie de variables. Sans que la remarque ne cible explicitement la démarche de Charles Ragin, il nous paraît judicieux, dans l'explicitation de l'heuristique de la comparaison, d'évoquer la mise en garde effectuée par Jean-Claude Passeron à propos des sciences historiques :

« Même méticuleusement organisées, la comparaison et l'analyse ne fournissent ici qu'un substitut trompeur de la méthode expérimentale puisque leurs résultats restent indexés sur une

---

[1] Ragin (Charles C.), 1987, *op. cit*., p. x (notre traduction).

[2] « Les chercheurs doivent rester ouverts à la possibilité que des caractéristiques paraissant différentes (…) puissent avoir la même conséquence. Elles sont causalement équivalentes sur un plan plus abstrait (…) mais pas sur un plan directement observable. Une 'différence illusoire' entre deux objets peut ainsi cacher une cause commune lorsqu'on considère les choses sur un plan plus abstrait ». Ragin (Charles C.), 1987, *op. cit*., p. 47 (notre traduction).

[3] Sans compter qu'une telle approche se revendiquant de l'algèbre booléenne s'ouvre à d'autres critiques. En premier lieu, l'inclusion de *conditions* dans l'analyse (plus précisément dans la « table de vérité », la « *truth table* ») paraît trop dépendante des développements théoriques et conceptuels *ex ante*. Que se passe-t-il alors si des conditions pertinentes sont écartées de l'analyse ? En second lieu, l'algèbre booléen suppose une dichotomisation critiquable des conditions, par exemple la présence ou non de groupes d'intérêt puissants ou encore l'occurrence ou non d'une crise. On est alors confronté à la critique en termes de *degreeism* qu'évoque Giovanni Sartori puisqu'il s'agit d'attribuer à des conditions une valeur 1 ou 0 et donc implicitement choisir un seuil. *Cf*. Peters (B. Guy), 1998, p. 160-169. Enfin, est-ce au chercheur lui-même de définir s'il y a crise de la vache folle en France en 1996 ou aux acteurs ? Autant de difficultés, nous semble-t-il qui remettent en cause la prétention à pouvoir ainsi cumuler approches « quali » et « quanti », surtout lorsqu'on étudie non pas tant un résultat (*outcome*) mais un processus.

période et un lieu. Les interactions ou les interdépendances les plus abstraites ne sont jamais attestées que dans des situations singulières, indécomposables et insubstituables stricto sensu, *qui sont autant d''individualités historiques'. Autrement dit, les constats ont toujours un 'contexte' qui peut être* désigné *mais non* épuisé *par une analyse finie des variables qui le constituent et qui permettraient de raisonner 'toutes choses égales par ailleurs'*[1] *».*

Pour toutes ces raisons, on a préféré *une démarche comparative qui opère par confrontation de monographies et s'attache à produire des « descriptions denses »*, pour reprendre le terme de Clifford Geertz, au détriment de la démultiplication du nombre de cas aux conséquences épistémologiques souvent impensées[2]. A l'inverse, le choix d'effectuer une comparaison de monographies doit nous permettre, en confrontant différents terrains, de compenser la dérive *localiste* souvent constatée dans les études monographiques[3]. Une comparaison limitée à deux cas permet en effet de formuler des hypothèses et, dans une certaine mesure, de les tester, tout en rendant possible une étude empirique approfondie de chaque cas sur la base de matériaux variés. Selon Mattéi Dogan et Dominique Pélassy, l'analyse binaire permet en effet de réaliser une confrontation détaillée et, par conséquent, de trouver un bon équilibre entre le « général » et le « particulier ». Ainsi peut-on affiner, davantage que dans le cadre d'une étude monographique centrée sur un seul cas, la connaissance de certains processus en s'efforçant d'en extraire certaines régularités. Enfin, en délimitant de la sorte le champ de la comparaison, il est possible de dégager certaines singularités et originalités de chacun des deux cas, même si la principale difficulté réside dans la distinction entre ce qui est lié, d'une part, au contexte et au phénomène précisément étudié et ce qui relève de l'ordre du général, d'autre part[4]. Enfin, dans une perspective plus pragmatique, une enquête limitée à deux cas se présentait surtout à nous comme la seule comparaison internationale accessible *individuellement*, sauf à la condamner à n'être qu'un « tourisme intelligent[5] ». Résolument engagé dans une stratégie inductive pragmatique et n'étant pas doué du don d'ubiquité, il nous a d'emblée semblé que la comparaison binaire était la plus réaliste. Pour « tenir » empiriquement la comparaison, il s'agissait alors de mettre en œuvre la même grille

---

[1] Passeron (Jean-Claude), 2006, *op. cit*., p. 81-82.

[2] Animée par une prétention à la scientificité de plus grande envergure, la démarche comparative qui opère par la multiplication du nombre de cas tend souvent à mettre de côté la validité contextuelle des résultats. Comme l'écrit Chloé Anne Vlassopoulou, « [s]i la recherche d'une explication universelle doit passer par la simplification analytique, cette simplification analytique aboutit à son tour à une perception simplifiée de la réalité qui donne aux résultats obtenus un caractère artificiel ». *Cf.* « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, 2000, *op. cit*., p. 127.

[3] Sur l'heuristique de la monographie comparée, voir Sawicki (Frédéric), « Les politistes et le microscope », in CURAPP, 2000, *op. cit*., notamment p. 156-160, et « 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, p. 30 et suivantes.

[4] Dogan (Mattei) et Pélassy (Dominique), *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982, p. 128-135. Voir également Vigour (Cécile), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p. 182 et suivantes.

[5] *Cf.* 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.

d'analyse, sur le même type de terrain, en recueillant si possible le même type de données[1], autant d'éléments qu'il nous appartient de présenter dans les pages qui suivent.

B. 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 notre choix[2], la sélection des cas britanniques et français découlait directement de notre 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* ». Sans trop développer sur ce point, 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[3]. D'autre part, ces cas s'imposaient surtout par l'histoire que l'on voulait mettre au jour. En mettant davantage l'emphase sur des logiques historiques, plus conjoncturelles, la sélection de deux cas d'étude s'expliquait avant tout par notre volonté de mieux circonscrire la *responsabilité* de l'événement de la crise de la vache folle de 1996 dans la dynamique de changement sectoriel. En effet, la comparaison franco-britannique devait mettre en évidence comment une crise originellement intervenue en Grande-Bretagne avait pu être exportée en France et produire, dans chaque cas, des innovations institutionnelles réputées relativement similaires.

A ce stade, une clarification des termes de la comparaison s'impose puisque celle-ci doit opérer à partir de catégories conceptuelles « équivalentes » et construites par le chercheur. Organisée autour du principe que l'État n'est pas cette fiction juridique qui le présente sous la forme d'un corps unique et d'un univers homogène, notre comparaison porte sur *le processus de différenciation des espaces de politiques publiques de la sécurité sanitaire des aliments*[4]. Conformément à la problématique que l'on a présentée plus haut, on abordera davantage l'État dans une conception proche de celle de Bernard Lacroix :

---

[1] *Cf.* Hassenteufel (Patrick), 2000, *art. cité*, p. 114.

[2] Tout aussi réalistes, quoique moins scientifiquement légitimes, d'autres arguments personnels comme la maîtrise de la langue anglaise et des liens affectifs développés avec la Grande Bretagne (sources d'une bonne connaissance initiale de ce terrain) expliquent la sélection des deux cas.

[3] La Grande Bretagne n'a-t-elle pas été le berceau de l'agronomie moderne au XVIIIe siècle ? La France n'est-elle pas la première puissance agricole européenne ? Enfin, étant membres de l'Union Européenne et de la Politique Agricole Commune, les deux pays n'ont-ils pas organisé leur agriculture de manière relativement similaire ? On sera amené à développer ces éléments structuraux de comparaison dans le chapitre 2.

[4] Sans que l'on en fasse la grande loi de l'évolution des sociétés humaines à l'instar des pères de la discipline sociologique, le *processus de division du travail social* permet néanmoins d'affiner notre conceptualisation du monde social et mérite à ce titre d'être constitué en question de recherche. Aussi, comme le fait remarquer Émile Durkheim, « [p]our savoir ce qu'est objectivement la division du travail, il ne suffit pas de développer

> *« 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*[1] *».*

Pour rendre compte de la conception de l'État en tant qu'espace des espaces administratifs, on a eu recours au concept de secteur d'action publique. « Impensé indispensable » de l'analyse des politiques publiques pour Pierre Muller, la notion de secteur est fréquemment utilisée par les chercheurs, sans grande distance critique, comme un « concept sténographique[2] ». A un premier niveau d'analyse, il est en effet possible de concevoir le secteur comme un secteur d'intervention publique, c'est-à-dire « comme l'*objet* ou la *cible* des politiques publiques[3] ». Vu sous cet angle, il existe *une relation circulaire* entre politique publique et secteur d'intervention : si le secteur détermine les contours de la politique publique, cette dernière contribue simultanément à formater la structure et les frontières du secteur qu'elle se donne pour cible[4].

Aussi, sauf à n'être que tautologique, cette définition minimaliste doit être complétée par la prise en compte de *l'ensemble des acteurs investis dans ces découpages politico-administratifs*, de *la diversité des jeux sociaux (ou des configurations) dans lesquels ils sont insérés*, ainsi que de *la dimension institutionnalisante de la division du travail administratif.* En mobilisant l'appareillage théorique de Michel Dobry, on considérera alors les secteurs comme « des *zones limitées d'interdépendance tactique des acteurs* » ou « des zones limitées (…) d'*autoréférence*[5] ». Comme le concept de « champ »

---

le contenu de l'idée que nous nous en faisons, mais il *faut la traiter comme un fait objectif, observer, comparer*, et nous verrons que le résultat de ces observations diffère souvent de celui que nous suggère le sens intime ». *Cf.* Durkheim (Émile), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 (1ère éd. : 1930), p. 9 (c'est nous qui soulignons).

[1] Lacroix (Bernard), 1985, *art. cité*, p. 477.

[2] Pour reprendre le terme de Passeron (Jean-Claude), 2006, *op. cit*., p. 114. Appartenant au « vocabulaire administratif de la sociologie », le concept de secteur se présente comme une « pré-notion », un objet pré-construit – c'est-à-dire construit à des fins pratiques et non scientifiques – dont l'usage *routinisé* en science politique pose problème.

[3] « [I]l faut donc partir de l'idée selon laquelle toute politique publique correspond d'abord à une opération de *découpage du réel* à travers laquelle va être identifiée et 'formatée' la substance des problèmes à traiter (…) ou la nature des populations concernées (…), les deux pouvant évidemment se recouper ». *Cf.* Muller (Pierre), in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, *op. cit*., p.406.

[4] *Ibid*., p. 107.

[5] « Les anticipations, appréciations, interprétations et, plus généralement, l'activité tactique de ces acteurs s'effectuent alors principalement en fonction des enjeux, des règles du jeu, 'officielles' ou 'pragmatiques', des catégories de ressources et de leur distribution particulière entre les divers acteurs individuels ou collectifs – c'est-à-dire aussi, pour une bonne part, entre les positions, plus ou moins institutionnalisées, qu'occupent souvent ces acteurs – et, surtout, des repères, indices et instruments d'évaluation, de prévisibilité et d'identification des situations spécifiques à chaque secteur ». Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 101.

dont il est proche, le secteur se distingue ainsi de la notion de réseau d'action publique[1]. Le secteur n'est pas seulement fondé sur une logique interactionniste et transactionnelle, ni sur la seule résolution des « problèmes », la défense d'intérêts ou d'enjeux apparents, mais « sur des propriétés structurelles, des configurations de relations objectives entre des positions définies objectivement » :

> *« Les secteurs ou les jeux, ne sont pas le produit d'une création délibérée obéissant à des règles explicites et codifiées, et les enjeux structurels ne sont pas seulement les 'problèmes' de politiques publiques mais le 'produit de la compétition entre les joueurs ; un investissement dans le jeu'*[2] *».*

L'énigme que l'on cherche à élucider est ici éclairée sous un nouveau jour. Si les secteurs se caractérisent « dans les conjonctures routinières, par leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres[3] », leur « mise en crise » pose directement la question de leur *reproduction* (voir *supra*.), reproduction qui n'a rien de mécanique[4]. En d'autres termes, *la comparaison procédera notamment d'une focale orientée sur les processus nationaux de sectorisation d'un domaine d'action publique ou, pour mieux dire, sur l'autonomisation croissante du secteur de la sécurité sanitaire des aliments dont la sectorisation a longtemps été très incertaine*.

Encore une fois, procéder à une comparaison de processus plutôt que d'*outcomes* indique clairement que notre stratégie d'investigation prend en compte le fossé grandissant entre ontologie et méthodologie qui caractériserait, selon Peter A. Hall, les recherches comparatives contemporaines[5]. En suivant l'invite de ce politiste américain, il s'agit alors de substituer une analyse dynamique et une échelle méso-sociologique aux explications statiques et macrosociologiques. En adoptant cette ficelle méthodologique, il convient donc

---

[1] Dans un ouvrage devenu classique, David R. Marsh et Richard A. W. Rhodes ont réalisé une typologie des différents *policy networks* dans laquelle ils distinguent notamment les communautés de politiques publiques (*policy community*), fortement fermées et structurées, des *issue networks* qui sont des réseaux thématiques beaucoup plus lâches, informels et conjoncturels. *Cf.* « Policy Communities and Issue Networks », in Marsh (David R.) and Rhodes (Richard A. W.) (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p.249-268. Si nous nous démarquons de ce type d'analyse, c'est que la nature de l'acteur qui y est invoquée nous paraît trop faiblement sociologique car *unidimensionnelle* : les raisons d'agir des acteurs sont en quelque sorte réduites à la seule résolution des problèmes.

[2] 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 l'obtention du doctorat en science politique, Université de Paris I, 2001, p. 32.

[3] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 102.

[4] « Leur degré d'autoreproduction en tant que système social abstrait est (…) faible parce qu'ils dépendent de la reproduction des autres secteurs ». *Cf.* Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 20.

[5] Comme l'affirme Peter A. Hall, les stratégies de recherche comparative débordent aujourd'hui des cadres d'analyse en termes de variables causales dotées d'effets indépendants, puissants et cohérents à travers l'espace et le temps au profit d'ontologies qui reconnaissent une plus grande *endogénéité* et *ubiquité* de « complexes effets d'interaction ». *Cf.* « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research », in Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 373-404.

d'élargir également l'horizon temporel d'analyse et d'inscrire notre recherche dans le « tournant historique » des sciences sociales française et anglo-saxonnes[1].

En d'autres termes, si l'étude du changement, tel que nous l'avons définie plus haut, nous amène à porter une attention particulière à une séquence historique qui s'étend entre la fin des années 1980 et le début des années 2000 (période durant laquelle se produit la crise et les innovations institutionnelles censées lui répondre), cela ne doit pas pour autant nous exonérer d'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 considère 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[2].

Résoudre notre énigme supposait donc d'essayer de réaliser une sociogenèse des secteurs d'action publique nationaux à la fin du XIXe siècle et de retracer la trajectoire historique des différents liens tissés entre l'État et l'alimentation. Ainsi pouvait-on 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 discutable entre période stable et période instable[3], puisque les innovations de la fin des années 1990 gagnaient à être vues comme l'aboutissement *circonstanciel* d'un *slow-moving causal process*[4].

Enfin, l'approche diachronique que l'on a adoptée avait également 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 aliments[5]. A la manière du sociologue des professions Andrew Abbott, on considère que si

---

[1] On renvoie sur ce point à Payre (Renaud) et Pollet (Gilles), « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 133-154 ainsi qu'aux différentes contributions dans Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 2003, *op. cit.* et dans Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France – CURAPP, 2003.

[2] *Cf.* Rothstein (Bo) and Steinmo (Sven), « Restructuring Politics : Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States », in Rothstein (Bo) and Steinmo (Sven) (eds.), *Restructring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave, 2002, p. 16-17.

[3] Voir *infra*. (section 1) ainsi que Katznelson (Ira), « Periodization and Preferences. Reflections on Purposive Actions in Comparative Historical Social Science », in Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 2003, *op. cit.*, p. 279 et suivantes.

[4] *Cf.* Pierson (Paul) « Big, Slow-Moving, and… Invisible. Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics », in Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 2003, *op. cit.*, p. 177-207.

[5] 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,

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*[1] *».*

Abordée dans cette perspective, il apparaît alors 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*[2] *»*. Il s'agissait alors d'aborder ces domaines d'action publique sous l'angle de leur *sectorisation continue* et, partant, de nous 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*[3]. En ce sens, notre thèse révèle une certaine *similitude dans les dynamiques de configurations d'acteurs observées en Grande-Bretagne et en France*.

Pour le dire vite, 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. Grâce à la mise en circulation de l'histoire causale de l'ESB qu'on a présentée plus haut, 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*

---

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.

[1] Abbott (Andrew), « Things of Boundaries », in Abbott (Andrew), 2001, *op. cit*., p. 261-279 (p. 263 pour la citation, notre traduction).

[2] A. Abbott 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 (nous dirions secteur) « travail social », A. Abbott affine la question de l'émergence des secteurs. Il souligne qu'on peut observer un certain nombre d'éléments au XIXe 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* ». *Ibid*., p. 270.

[3] Dans son étude des secteurs, M. Dobry 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 ». *Cf.* Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 108.

d'abord parce que l'objectivation de ses frontières et de ses principes directeurs s'est accrue.

Arrivés à cette conclusion intermédiaire, nous ne sommes pourtant pas au bout de nos peines. Il nous fallait aussi tenter d'expliquer comment – *toutes choses n'étant jamais égales par ailleurs* – les deux cas nationaux se caractériseraient ou non par une certaine *convergence*. En effet, en partageant le point de vue de Colin J. Bennett selon lequel cette convergence devait 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*[1] »), nous n'avons effectué qu'une partie du chemin en analysant jusque là ces configurations nationales comme si elles étaient indépendantes l'un de l'autre. C'est précisément à la question de leur *interdépendance* que l'on s'attaque maintenant.

§ 2. Croiser comparaison et européanisation ? La comparaison « transnationale » de processus convergents

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 ne sont pas nouveaux[2], ils ont récemment amené nombre de spécialistes à redécouvrir le vieux « problème de Galton » sur l'indépendance des cas[3] et à annoncer la nécessité d'un renouvellement des méthodes comparatives[4].

A ce titre, la mobilisation d'une analyse en terme d'européanisation nous est initialement apparue pertinente pour rendre compte de l'interdépendance de nos terrains d'investigation. En effet, un des éléments de notre *puzzle* scientifique consistait à comprendre comment une crise apparemment nationale (britannique) avait pu être exportée

[1] Voir Bennett (Colin J.), « What is Policy Convergence and What Causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, n°2, 1991, p. 215-233, notamment p. 219.

[2] Pour tout un ensemble de raisons dont il ne nous appartient pas de faire état ici, on peut être tenté de les faire « décoller » à partir du XIXe siècle. Voir, entre autres, la mise au point de Jean-François Bayart dans « Deux siècles de globalisation : le changement d'échelle de l'État et du capitalisme » in Bayart (Jean-François), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 13-52 ainsi que Saunier (Pierre-Yves), « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, n°57, 2004, p. 110-126.

[3] Scientifique britannique du XIXe siècle, Sir Francis Galton a laissé son empreinte en statistiques et en psychologie et a notamment été l'un des fondateurs de la « psychologie différentielle ». Sur le *Galton's problem*, c'est-à-dire le problème méthodologique consistant à distinguer ce qui relève de la « diffusion » par rapport à d'autres « causes de variance », *cf.* Peters (B. Guy), 1998, *op. cit.*, p. 41-42.

[4] Voir notamment Dubar (Claude), Gadea (Charles) et Rolle (Christiane), « Pour une analyse comparée des configurations : réflexions sur le cas de la formation continue » et Giraud (Olivier), « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), 2003, *op. cit.*, p. 57-69 et p. 87-106 ainsi que Hassenteufel (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 113-132.

dans d'autres États membres de l'Union Européenne (notamment la France) et prendre simultanément la Commission Européenne dans sa nasse. A bien des égards, ce concept nous semblait également adéquat pour rendre compte d'un certain *isomorphisme* dans les innovations institutionnelles[1] adoptées dans chacun de ces terrains pour *contenir* la crise. Dans « son » sens classique, l'européanisation nous est toutefois apparue assez rapidement comme un concept-écran faisant obstacle à l'analyse (**A**). Pour une série de raisons qu'on présentera rapidement, il nous a semblé opportun de « changer d'ontologie », c'est-à-dire de considérer l'Europe politique comme un ensemble de configurations politiques nationales emboîtées plutôt que comme un système politique à plusieurs « niveaux ». La pertinence d'un raisonnement en termes de variables indépendantes (dont l'européanisation n'est qu'une illustration) qui agiraient de manière plus ou moins directe sur la variable dépendante (le secteur d'action publique national) s'en trouvant grandement amoindrie, il s'agissait alors de lui substituer une analyse centrée sur les jeux d'acteurs interdépendants (**B**).

A. L'« européanisation » ou le succès scientifique d'un concept flou

Durant les années 1990, le concept d'européanisation s'est imposé au sein d'une large partie de la communauté des chercheurs sur l'espace politique européen (les *European Studies*[2]). A bien des égards, une des plus-values analytiques initiales de ce programme de recherche résidait dans son extériorité vis-à-vis du débat relativement stérile qui a longtemps opposé les tenants de l'*inter-gouvernementalisme* et du *néo-fonctionnalisme*[3]. Comme l'avance Claudio Radaelli, la question centrale que pose

[1] Pour une approche qui conjugue « isomorphisme institutionnel » et « survie des organisations », voir Meyer (John W.) and Rowan (Brian), « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », p. 49 et suivantes, et DiMaggio (Paul J.) and 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.

[2] Via le « *Social Sciences Citation Index* », Kevin Featherstone recense ainsi, en 2001, 116 articles portant sur l'européanisation, dont seulement cinq (4%) ont été publiés dans les années 1980. Featherstone (Kevin), « Introduction : In the Name of 'Europe' », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 5.

[3] Si les deux écoles s'intéressaient toutes deux à l'intégration européenne, leur désaccord principal trouvait son origine dans le caractère incommensurable des phénomènes et des séquences historiques qu'elles observaient. Tandis que la première étudiait principalement les grandes négociations intergouvernementales, la seconde appréhendait plutôt l'intégration communautaire dans une perspective *incrémentielle*, guidée par l'idée que l'investissement d'un secteur d'action publique (au départ, le charbon et l'acier) rendrait inéluctable l'investissement de secteurs voisins et dépendants (l'énergie, par exemple) – *fonctional spillover* – et favoriserait, à terme, une intégration politique – *political spillover*. *Cf.* Haas (Ernst B.), *The Uniting of Europe : Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1964 (1ère éd. : 1958). De surcroît, les acteurs étudiés par ces deux écoles contribuaient à une validation *de facto* de leurs résultats. En effet, en accordant une attention primordiale aux États pour les inter-gouvernementalistes (dans la tradition dite « réaliste » des relations internationales) ou un intérêt prioritaire pour les institutions « supranationales » pour les néo-fonctionnalistes, ces deux approches ne pouvaient guère trouver un terrain de compromis. En partant de focales différentes (phénomènes, séquences, acteurs), les résultats empiriques ne peuvent être les mêmes, d'où le caractère stérile du débat qui oppose ces deux écoles.

l'européanisation n'accorde plus grand intérêt à « l'ontologie de l'UE ». Ce 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 ? » :

> *« Ce terme fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures et de paradigmes de politiques publiques, de styles, de 'façon de faire', de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national*[1] *».*

Néanmoins, cette définition extensive masque difficilement la diversité des acceptions retenues de l'européanisation. Robert Ladrech distingue ainsi cinq usages typiques de l'européanisation[2] :

- 1) le transfert *de jure* de souveraineté à l'échelon européen ;
- 2) le partage du pouvoir entre les gouvernements nationaux et l'Union Européenne ;
- 3) le processus par lequel les secteurs d'action publique domestiques deviennent progressivement dépendants du *policy-making* européen ;
- 4) l'émergence et le développement au niveau européen d'un système politique distinct, d'un ensemble d'institutions politiques qui formalisent et routinisent l'interaction entre acteurs et la croissance de *policy networks* qui se spécialisent dans la création de règles faisant autorité (« *authoritative rules*[3] ») ;
- 5) l'extension des frontières de l'espace politique pertinent au-delà des États membres.

Johan P. Olsen identifie quant à lui quatre types d'usage du concept qui privilégient davantage les « impacts extérieurs » de l'Union Européenne :

- 1) les changements dans les frontières territoriales extérieures (*i.e.* l'élargissement) ;
- 2) le développement d'institutions de gouvernance à l'échelon européen ;
- 3) la pénétration centrale des systèmes de gouvernance nationaux et sub-nationaux ;
- 4) l'exportation au-delà du territoire européen de formes d'organisation politique et de gouvernance qui sont typiques et spécifiques à l'Europe[4].

En plus de la diversité des sens que recouvre l'européanisation, on pourrait également constater que les européanistes semblent se diviser jusque dans le choix des termes utilisés pour nommer ces processus, même si le terme d'européanisation domine largement ceux d'« *europeification*[5] » et d'« européisation[1] ». En ce sens, ces variations

---

[1] Radaelli (Claudio M.), « Européanisation », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, *op. cit*., p. 191-200 (p. 191 pour la citation).

[2] Ladrech (Robert), « Europeanisation and Political Parties : Towards a Framework for Analysis », *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2/2001.

[3] *Cf.* Caporaso (James), Green Cowles (Maria) and Risse (Thomas) (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001.

[4] Olsen (Johan P.), « The Many Faces of Europeanization », *ARENA working paper*, WP 1/2, 2002, p. 3.

[5] *Cf.* Andersen (Svein S.) and Eliassen (Kjell A.) (eds.), *Making Policy in Europe : The Europeification of National Policy-Making*, London, Sage, 1993.

sur un même thème semblent attester du flou de ce concept ou, plutôt, des multiples réalités que celui-ci cherche à appréhender. Il est d'ailleurs prudent de couper court à la tentation de chercher la bonne définition de l'européanisation, car si l'on n'y prend garde, on risque fort d'être attiré dans un véritable tourbillon définitionnel. A cet égard, ce rappel non exhaustif des différents usages de l'européanisation n'est pas sans illustrer le péril, évoqué de manière croissante par les européanistes eux-mêmes, d'une « ghettoïsation » de leur champ de recherche[2]. Comme le soulignent Olivier Baisnée et Andy Smith, à force de débattre et de se situer par rapport aux paradigmes théoriques dominants (souvent plus descriptifs qu'analytiques), ce monde académique qui s'est constitué disciplinairement à distance de la sociologie politique risque, à court terme, de ne plus parler qu'à ses seuls membres[3]. A y regarder de près, les tenants de l'européanisation ne se différencient pas profondément des hérauts du *néo-fonctionnalisme* et de l'*inter-gouvernementalisme* tant ils affectionnent les joutes et les raffinements théoriques. Ainsi, si les champions de l'européanisation en appellent désormais à une intensification des études empiriques[4], c'est sans doute qu'on a longtemps pu être tenté de leur opposer que « tous les efforts d'éclaircissement préalable (ou purement théorique) (…) ne conduisent jamais, lorsqu'ils sont coupés d'un programme de recherche, qu'au perfectionnement grammatical des formulations[5] ».

Au gré de la progression de notre travail d'enquête, nous nous sommes donc continûment éloignés de ce mode de problématisation, au point de pratiquement bannir ce terme polymorphe de notre vocabulaire. Il ne s'agissait pourtant pas, si l'on peut dire, de jeter le bébé ontologique avec l'eau du bain théorique. Originellement, le concept d'« européification » avait pour but premier de souligner la « totalité » constituée par les institutions communautaires et les « systèmes politiques nationaux » et d'exposer les interactions entre les échelles nationales et supranationales. Comme l'écrivaient alors Svein Andersen et Kjell Eliassen,

---

[1] Voir notamment Michel (Hélène), « Le droit comme registre d'européisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne », *Politique Européenne*, n°7, 2002, p. 19-42 et Grossman (Emiliano), « L'européisation des structures de représentations des intérêts : le cas des associations bancaires », *Politique Européenne*, n°7, 2002, p. 43-65.

[2] Caporaso (James), « Regional Integration Theory : Understanding our Past and Anticipating our Future », in Sandholtz (Wayne) and Stone Sweet (Alec) (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 334-351.

[3] *Cf*. Baisnée (Olivier) et Smith (Andy), « Pour une sociologie politique de l''apolitique' : Acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union Européenne », et Bigo (Didier), « Une sociologie politique des processus d'européanisation en constitution ? », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe), *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, p. 335-354 et p. 269-276.

[4] Voir notamment Featherstone (Kevin) et Radaelli (Claudio M.), « A Conversant Research Agenda », in Featherstone (Kevin) et Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, *op. cit*., p. 331-341.

[5] Passeron (Jean-Claude), 2006, *op. cit*., p. 101.

> *« [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*[1] *».*

En dépit de cette perspective qui revient – sans utiliser ces termes – à concevoir l'Union Européenne comme une configuration engendrée par l'encastrement des configurations politiques nationales, la plupart des premiers écrits sur l'européanisation ont pourtant appréhendé cette dernière comme le(s) processus par le(s)quel l'Europe pénètre les États membres (*when Europe hits home*[2]). Le changement y est généralement conçu 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'européanisation. Les caractéristiques nationales qui contribuent à façonner les résultats (*outcomes*) dessinent alors une « adaptation domestique avec des couleurs nationales[3] ».

En d'autres termes, sans postuler *ex ante* que l'européanisation conduit nécessairement à la convergence, une grande partie des analyses de l'européanisation apparaissent limitées par leur caractère *top-down*, balistique et décisionniste. Ce travers commence d'ailleurs à être souligné par certains analystes de l'européanisation :

> *« L'attention portée à l'européanisation 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'*[4] *».*

On retrouve ici la dimension réductrice et *désincarnée* de l'analyse en termes de *variables indépendantes* et de *policy outcomes* qu'on a abordée plus haut. D'une part, étudier les « effets » de l'européanisation paraît particulièrement hasardeux tant cela invite

---

[1] Andersen (Svein S.) and Eliassen (Kjell A.) (eds.), 1993, *op. cit.*, p. 13 (notre traduction).

[2] Pour reprendre une partie du titre explicite d'un article de Tanja A. Börzel et de Thomas Risse : « When Europe hits home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Paper (EioP)*, vol. 4, n°15.

[3] *Cf.* Risse (Thomas), Green Cowles (Maria) and Caporaso (James), « Europeanization and Domestic Change : Introduction », in Caporaso (James), Green Cowles (Maria) and Risse (Thomas) (eds.), 2001, *op. cit.*, p. 1-20 (p. 1 pour la citation). Moins déterministe que le modèle explicatif défini dans l'ouvrage précédent, l'analyse de Christoph Knill sur les politiques environnementales suggère d'affiner les variables dépendantes afin d'expliquer comment un changement peut intervenir même quand il n'y a pas de décalage (*misfit*). *Cf.* Knill (Christoph), *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

[4] Radaelli (Claudio M.), « The Europeanization of Public Policy », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, *op. cit.*, p. 27-56 (p. 51 pour la citation, notre traduction).

à présupposer l'existence d'effets induits par des développements communautaires[1]. Or rien n'est moins sûr, si l'on veut bien convenir que les gouvernements nationaux cherchent avant toute chose à régler un problème (la crise de l'ESB) qui, même construit comme européen, a surtout des répercussions nationales. D'autre part, quand bien même l'analyse s'efforcerait de faire intervenir, au côté de l'européanisation, d'autres variables agissant de manière cumulative (notamment la diffusion du *New Public Management* ou d'autres normes sectorielles internationales[2]), elle demeure enferrée dans un causalisme particulièrement grossier[3]. On contribuerait en effet à la prospérité de la « tradition animiste » de la science politique[4] en assimilant ces variables à des « agents personnifiés » qui, en définitive, laissent à l'état implicite les histoires (« *stories* ») qu'elles recouvrent[5]. Autrement dit, si la résolution de notre 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 feraient écran à l'analyse. Sociologiser l'étude du changement sectoriel en Europe suppose, d'une part, de considérer l'Europe politique comme un encastrement de configurations interdépendantes et, d'autre part, de s'intéresser à certains acteurs intermédiaires capables de connecter entre eux les processus réformateurs.

B. Des variables aux acteurs : l'emboîtement des « ordres institutionnels »

Avant de définir la manière dont nous souhaitons orienter la focale d'analyse, ramassons tout d'abord l'ensemble des enseignements nés de la discussion critique du concept d'européanisation. Tel qu'il est couramment utilisé, *ce concept tend à présupposer une autonomie excessive du « niveau » supranational*, comme si « l'Europe » pouvait être assimilée à une Commission et une Cour de Justice des Communautés Européennes peuplées par des fonctionnaires et des juges européens « cosmopolites » et « déterritorialisés » à l'origine de l'ensemble des politiques publiques européennes[6], et

---

[1] *Cf. Ibid.*, p. 50. 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 ».

[2] A l'instar de l'analyse d'Eve Fouilleux 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). *Cf.* Fouilleux (Eve), « 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.

[3] Voire « paléo-épistémologique », si l'on considère avec P. Veyne que « [l]e problème de la causalité en histoire est une survivance de l'ère paléo-épistémologique ». Veyne (Paul), 1978, *op. cit*., p. 69.

[4] *Cf.* Lacroix (Bernard), 1985, *art. cité*, p. 501.

[5] Sur ce point, voir Abbott (Andrew), « What do cases do ? », in Abbott (Andrew), 2001, *op. cit*., p. 129-160. 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.

[6] En restant, pour la clarté du propos, dans une vision très monolithique des institutions européennes, on pourrait alors se demander comment il est possible de faire entrer dans l'analyse l'institution du Conseil des ministres.

comme si le processus de *policy-making* pouvait être artificiellement découpé en séquences, notamment à travers une dichotomisation franche entre prise de décision et mise en œuvre (ce que semble traduire le terme *top-down*). A cet égard, une réflexion épistémologique mériterait sans doute d'être menée sur le vocabulaire utilisé par les théoriciens de l'européanisation, que l'on pense aux termes de « mécanismes de l'européanisation », d'approches « top down », d'« effets », d'« impacts » ou encore à l'expression très ambiguë de Tanja Börzel et Thomas Risse de « téléchargement de politiques européennes » (« *to download European policies*[1] »).

On gagnerait en effet à se méfier des dichotomies juridico-institutionnelles officielles, à considérer plutôt l'espace européen et international comme un ensemble de « structures politiques emboîtées[2] » et à appliquer à l'étude de l'européanisation les analyses de Jean-Louis Briquet et de Frédéric Sawicki sur l'articulation entre le « central » et le « périphérique » :

> *« En tant que 'structure emboîtée', un espace politique, même s'il possède ses propres règles, ne peut être considéré comme une totalité autonome, indépendamment des relations qu'il noue avec des espaces différents*[3] *».*

Parce que l'européanisation et la comparaison ne peuvent plus se comprendre comme des objets d'étude séparés, il nous est apparu essentiel de mobiliser les outils analytiques de Norbert Elias[4] et de considérer l'Europe politique comme une configuration politique enserrant dans ses mailles les configurations politiques nationales. Aussi, en prenant en compte l'importance des chaînes d'interdépendance et d'interpénétration qui unissent les configurations nationales[5], peut-on mieux appréhender comment les « effets » de la crise de la vache folle de 1996, une crise britannique à l'origine, se sont faits ressentir dans les configurations françaises et européennes, à travers par exemple la diminution de la

---

[1] Börzel (Tanja A.) and Risse (Thomas), « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, *op. cit.*, p. 62.

[2] *Cf.* Bailey (Frederic G.), *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (1ère éd. anglaise : 1969), p. 25 et suivantes.

[3] Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric), « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, 1989, n°7-8, p. 12.

[4] Ce dernier a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises que l'intégration européenne tendait à allonger les chaînes d'interdépendance entre les individus, même si les « habitus nationaux » continuaient à résister. Voir Elias (Norbert), « Les transformations de l'équilibre 'nous-je', in Elias (Norbert), 1991b, *op. cit.*, p. 283-288 et « Les pêcheurs dans le maelström », in Elias (Norbert), 1993, *op. cit.*, p. 69-174. Voir également Devin (Guillaume), « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°2, 1995, p. 305-327.

[5] « On opère souvent une distinction entre le développement qui a lieu au sein d'une société et celui qui prend place dans les relations entre sociétés, entre l'évolution à l'intérieur des États et celle qui affecte les relations entre États. Cette séparation mentale est fondamentalement fausse. Qu'il s'agisse d'un État ou d'une tribu, le développement interne de chaque unité défensive et offensive est, depuis toujours, fonctionnellement interdépendant de l'évolution de l'équilibre des forces, de la configuration qui relie plusieurs unités défensives et offensives ». Elias (Norbert), 1991a, *op. cit.*, p. 208-209.

consommation de viande bovine. Le croisement entre comparaison et européanisation que l'on propose d'opérer nous a donc amené à réaliser une comparaison « configurationnelle[1] » ou « transnationale[2] », c'est-à-dire à réaliser une comparaison de configurations nationales mais en les resituant dans la configuration plus générale dessinée par l'Europe institutionnelle (voire au-delà). Ainsi peut-on définitivement chasser toute conception linéaire de la causalité, telle qu'elle se manifeste notamment dans les analyses « *strictly top down* » de l'européanisation[3], au profit d'une représentation du monde social qui s'efforce de penser non plus en termes d'individualités (ou de groupes) reliés les unes aux autres, mais en termes de relations forcément variables, entre des positions définies par le système de ces relations[4].

En somme, si l'essentiel de notre analyse concerne l'étude des secteurs nationaux de la sécurité sanitaire des aliments, il nous est apparu crucial, pour comprendre le processus de changement sectoriel, de pratiquer un jeu d'échelle et de nous intéresser simultanément aux interactions entre le national et le « supranational[5] ». Pour autant, sauf à reproduire une analyse artefactuelle en termes de « niveaux », on a 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*[6] ».

---

[1] *In fine*, notre approche configurationnelle de l'Europe s'avère assez proche de la conception de l'européanisation de Neil Fligstein « comme la création de nouvelles arènes sociales où des groupes (États, ONG, …) de plus de deux pays se rencontrent pour interagir régulièrement ». Fligstein (Neil), « The Process of Europeanization », *Politique Européenne*, n°1, 2000, p. 27-28 (notre traduction).

[2] Hassenteufel (Patrick), 2005, *art. cité*.

[3] Sans pour autant nier les liens d'interdépendance, de nombreux auteurs n'hésitent pas à revendiquer une approche « *strictly top down* », qui traduit leur méconnaissance de la totalité et du système d'interactions complexes formés par la configuration européenne et qui ne sauraient être disséqués en « niveaux » et en « séquences ». Pour un aperçu de telles analyses, voir Irondelle (Bastien), « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°2, 2003, p. 223 et Börzel (Tanja A.) and Risse (Thomas), 2003, *art. cité*, p. 57. En convoquant encore N. Elias, on leur opposera que « croire qu'il faut, pour un travail scientifique, nécessairement décomposer les processus d'interpénétration en éléments isolés relève (…) de la superstition ». Elias (Norbert), 1991a, *op. cit*., p. 115.

[4] Heinich (Nathalie), *La sociologie de Norbert Elias*, Paris, La Découverte, 1997, p. 88.

[5] Sans que l'on puisse s'y attarder ici, on aura également l'occasion dans le développement de notre démonstration de nous intéresser aux réalités « locales » du changement, à travers l'étude des autorités « déconcentrées » investies dans le contrôle des risques alimentaires (*cf.* chapitre 6).

[6] Pour un apercu de cette littérature, voir Dolowitz (David P.) and Marsh (David), « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 2001, p. 5-23.

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'appropriation[1], 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, on a en effet été régulièrement confronté à des discours d'acteurs qui mettaient en musique la conformité des innovations sectorielles avec un ensemble de prescriptions internationales (encadré 0.1). C'est dire, encore une fois, toute la difficulté pratique à étudier les « *policy transfers* » de manière *top down.*

Encadré 0.1 : L'ambiguïté de la problématique des « *policy transfers* ». Réforme de l'expertise, subversion nationale des rapports de force sectoriels et lutte de classement internationale

Dans un espace européen marqué par la succession de crises sanitaires des aliments, les réformes organisationnelles qui suivent la crise de l'ESB de 1996 semblent se structurer parallèlement autour des mêmes mots d'ordre (division entre gestion et évaluation des risques, transparence, ouverture, excellence et indépendance de l'expertise, délégation de l'expertise à des agences, approche « intégrée » de la sécurité sanitaire des aliments, etc.). En ce sens, on peut faire l'hypothèse que la proximité (ou plutôt la mise en avant de la proximité) de la réforme nationale avec ce qui se fait à l'étranger offre aux initiateurs de la réforme un surcroît de légitimité pour s'imposer dans les luttes sectorielles qui les opposent aux anciens dépositaires de l'enjeu. Pour le dire autrement, en mettant en évidence la conformité de leurs solutions avec ce qui « brille » comme étant la modernité universelle, ces derniers peuvent renvoyer leurs concurrents à un certain archaïsme dont il serait de bon ton de se démarquer. L'extrait d'entretien qui suit, mené auprès du premier directeur général de l'AFSSA, tend ainsi à illustrer cette convergence apparente, mais souligne toutefois l'écart entre l'unanime proclamation de « l'indépendance », et les traductions pratiques de ce principe à travers l'Europe :

« [D]e la même façon que quand on est tous là à dire 'l'indépendance, l'indépendance, l'indépendance' comme des cabris ! Et allez on est tous indépendants !… C'est super rigolo quand on [organise des réunions entre nos différentes structures] (...). A cette époque là, (…) j'ai été voir mon homologue allemand et on a fait les présentations de nos organismes. Les présentations étaient pareilles. C'était incroyable. On avait l'impression qu'ils avaient superposé les trucs. C'était 'on est indépendant, on est transparent, on fait de l'excellence scientifique', (…) etc. Pfuuf. 'Super, c'est marrant, ça marche comme nous' (…). Alors, je lui dis 'Et l'embargo [sur le bœuf britannique], qu'est-ce que vous en pensez ?'. Alors il me dit 'Ach, l'embargo ! Nous, on est d'accord avec vous pour dire que l'embargo il ne faut pas le lever et que c'est trop tôt'. Je dis 'Ah bon, vous l'avez écrit ?'

- Oui, oui, oui !
- Et vous avez publié votre avis ?
- Ah non, non ! Non parce que notre ministre a dit qu'il fallait lever l'embargo.
- Ah, c'est un peu différent….

Et ensuite, je lui dis :'Et les vaches folles chez vous ? Ça va ?'

- Ach ! Pas vache folle chez nous ! – je caricature un peu, mais on parlait comme ça entre nous (…).

Je me dis 'bon très bien' et quelques mois après : vache folle chez lui ! Alors il me rappelle et il me dit, comme dans les blagues : 'Ach, Martin, c'est Dieter. Je zuis dézolé pour menzonge mais j'étais obliché… euh… pas dire vérité parce que le gouvernement ne voulait pas qu'on dise qu'il y avait des

[1] Voir, par exemple, les diverses contributions dans Jobert (Bruno) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

vaches folles chez nous, mais je savais'. Je dis : 'Ah bon, c'est emmerdant quand même…'. Il me répond : 'Ach, non, ce n'est pas emmerdant pour moi parce que ma femme et moi on avait une ferme à côté, et on savait que là il n'y avait pas de farines animales du tout, et on s'est toujours approvisionné là-dessus'. Je me suis dit… : 'le jour où je serai comme ça, je change de boulot !' (…)

[M]es homologues anglais, quand ils disent qu'ils sont indépendants, je leur dis : 'Et à combien de reprises, vous avez eu une engueulade publique avec votre gouvernement ?'. Et quand la réponse est non, je veux dire, c'est suspect sur l'indépendance, quoi. Il se trouve qu'on est dans des sujets qui sont par définition conflictuels entre des intérêts conflictuels. Si le conflit n'existe jamais, ce n'est pas possible… enfin ce n'est pas sain (…). [J]e ne dis pas qu'il faut des conflits tout le temps, mais quand même ! L'indicateur de l'indépendance, c'est quand même l'existence de conflits de temps en temps (…). Il faut que les ministres puissent se mettre en colère contre l'agence. Ça me paraît sain, ça me paraît utile, ça me paraît normal… dans certaines limites ». **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).**

Bien sûr, les jugements portés par cet acteur sur le degré d'indépendance de ses collègues ne doivent pas être pris comme « paroles d'Évangiles », en ce qu'ils se rapportent également à des luttes de classement international. Par la dénégation de la « réelle » indépendance des agences étrangères, on valorise implicitement les pratiques qu'on endosse nationalement, en comparaison. Il n'en demeure pas moins qu'ils informent sur la diffusion généralisée de « mots d'ordre », partiellement prescriptifs sur les discours et les modèles organisationnels à valoriser. En d'autres termes, une des explications du relatif « mimétisme normatif » qui caractérise ces différentes réformes (nonobstant le filtre que constituent les configurations institutionnelles respectives et la volonté des acteurs nationaux concernés de présenter leur « modèle » comme le meilleur), semble résider dans l'existence d'un espace, voire d'un marché, transnational où circulent des « idées » (qui se déclinent en autant de principes, « mots-valise », modèles, recettes, expériences du bon gouvernement des risques) qui constituent autant de ressources à mobiliser dans les rapports de forces sectoriels.

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 universelle. Comme l'écrivent Yves Dezalay et Bryant G. Garth :

> *« 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*[1] *».*

En déplaçant le regard sur les « innovateurs » davantage que sur les innovations, on cherche ainsi 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

[1] Dezalay (Yves) et 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, p. 38.

différents jeux sociaux interdépendants comme des « agents doubles » pour reprendre l'expression de Nicolas Guilhot[1] : 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 l'on fait 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 épistémique[2] » transnationale dont le potentiel explicatif pêche à la fois par le poids excessif accordé à la force des idées – *intellectual power* dont on a montré plus haut l'insuffisance – 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[3] ». Ce n'est qu'à travers une sociologie de certains d'entre eux, qu'on peut mettre au jour la diversité des ressources (d'expertise, de légitimité, ressources relationnelles, de pouvoir, etc.) offertes par leur multipositionnement international et (souvent) intersectoriel qui les disposent à jouer avec les frontières et les « niveaux » et à œuvrer ainsi à l'interconnexion des processus nationaux des réformes.

En ce sens, dans notre comparaison centrée sur les cas, nous avons suivi certains de ces acteurs et reconstruit leur trajectoire, ce qui nous a progressivement amené à déborder

---

[1] Guilhot (Nicolas), *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005, p. 12.

[2] 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. *Cf.* Haas (Peter M.), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, 1992, p. 367-390. Pour une illustration de l'usage du concept de « communauté épistémique » dans l'imposition de normes internationales en Europe, *cf.* Demortain (David), « L'HACCP : Collège invisible et dynamique de normalisation autour du Codex Alimentarius », papier présenté au 8e congrès de l'AFSP, Table Ronde n°5 « L'énonciation des normes internationales », Lyon, 14-16 septembre 2005.

[3] Pour reprendre le terme de Yves Dezalay : « 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.

des limites européennes de notre objet[1]. On a ainsi découvert 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[2]. Pourtant, les indices épars collectés dans cette investigation sommaire de l'espace transnational ne nous autorisent pas à monter en généralité pour mettre en évidence certaines formes de « stratégies impériales » nord-américaines[3]. Sans doute mériteraient-elles de faire l'objet d'une étude complémentaire *ad hoc*. Mais dans l'optique retenue ici, il s'agissait avant tout d'analyser les processus nationaux du changement sectoriel.

On s'est donc contenté de mettre en évidence que ces intermédiaires transnationaux y jouent un rôle significatif puisqu'il contribuent à la mise en scène du changement dans le secteur administratif autour duquel ils gravitent. D'une part, ils font circuler de nouveaux savoirs ou savoir-faire dans un secteur national en crise et, par conséquent, prompt à succomber à de prétendues « solutions-miracles ». D'autre part, leurs activités de courtage international renforcent la position de ces acteurs dans le jeu, et de manière simultanée, la valeur de ce qu'ils diffusent dans l'économie symbolique du secteur. Auréolées par la modernité universelle dont elles sont réputées s'inspirer, on montrera que ces solutions apparaissent d'autant plus irréfragables qu'elles paraissent animer les réformes de la sécurité sanitaire des aliments dans d'autres États membres de l'Union Européenne. En nous intéressant prioritairement aux luttes intra-nationales pour la domination du secteur, on appréhende donc le recours à l'international comme une ressource – parmi d'autres – de subversion des rapports de force existant. Bien loin de la vision réductrice d'une conversion synchronique aux préceptes internationaux de la bonne gouvernance des risques, on peut donc reproduire l'analyse de Pierre Bourdieu sur la circulation internationale des idées, à savoir que :

> *« les 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*

[1] Comme le rappelle Everett C. Hugues, « [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 ». *Cf. Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996 (textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie), p. 141.

[2] *Cf.* National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983.

[3] A l'instar de celles des « Chicago Boys » étudiées dans Dezalay (Yves) et Garth (Bryant G.), 2002, *op. cit.*

(dominante) et la définition étrangère sont elles-mêmes mises en jeu, en tant qu'armes et en tant qu'enjeux[1] *».*

Pour conclure sur notre méthode d'investigation, on s'est efforcé de « laisser les cas définir les concepts[2] » en considérant le raisonnement sociologique comme un « 'va-et-vient' entre contextualisation historique et raisonnement expérimental[3] ». L'abandon de toute conception *nomologique* des sciences sociales ne signe donc pas l'impossibilité de mettre en évidence certaines régularités ou d'aboutir à des généralisations de moyenne portée. En ce sens, le parti-pris méthodologique de comparer deux monographies permet non seulement de comprendre chacun des cas dans leur individualité, mais surtout de nourrir la réflexion sur ce qu'ils ont de commun et de régulier ainsi que sur ce qui les unit. Cette stratégie de recherche participe donc pleinement de « la recherche de régularités, de tendances ou de types capables, par la généralité des assertions qu'ils autorisent, de doter d'une intelligibilité construite la description ou l'explication des singularités[4] ». Enfin, si notre démarche peut prétendre à une certaine scientificité, c'est aussi parce qu'elle a été constamment habitée par des réflexions sur les méthodologies d'enquête et d'administration de la preuve. C'est à la question des sources, de leur collecte et de leur production qu'on s'intéresse désormais.

§ 3. Les matériaux d'enquête : enchaînement des méthodes et contraintes de production

Si la monographie comparée permet de se garder de l'écueil localiste, elle limite d'autant la profondeur des investigations menées sur chaque terrain, surtout qu'en ajustant la focale sur un secteur d'action publique particulièrement fragmenté, il s'agissait de prendre en compte une pluralité d'institutions et de groupes d'acteurs interdépendants. D'autre part, notre volonté de resituer la dimension internationale des changements sectoriels nationaux ne pouvait que rendre particulièrement besogneux le travail de collecte et de production des données.

A cet égard, restituer de manière ordonnée le *modus operandi* de notre enquête ne doit pas dissimuler à quel point il s'est apparenté à un bricolage méthodologique contraint, dans chacun des terrains, par des difficultés singulières d'accès aux sources. Si nous nous sommes efforcés de « faire feu de tout bois » en nous appuyant sur un mode de recueil de

---

[1] Bourdieu (Pierre), « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 145, 2002, p. 3-8 (p. 8 pour la citation).
[2] Becker (Howard S.), 2002, *op. cit.*, p. 201.
[3] *Cf.* Passeron (Jean-Claude), 2006, *op. cit.*, p. 154 et suivantes.
[4] *Ibid.*, p. 155.

données aussi éclectique que possible[1], nous devons insister d'emblée sur les inconvénients multiples du décryptage du terrain britannique. Le produit fini n'incarne donc pas la restitution idéalisée d'une comparaison termes à termes, mais prend plutôt la forme de l'exposition dense du cas français, contrastée par une analyse du cas britannique, parfois elliptique en certains endroits en raison de données manquantes.

Encadré 0.2 : L'enquête en Grande-Bretagne

L'enquête sur le terrain britannique a été essentiellement menée de septembre 2001 à août 2002, période durant laquelle nous étions *visiting researcher* au *department of Government* de l'Université de Manchester. Elle a par la suite été complétée par de courtes missions ponctuelles. Sans le savoir alors, nous nous sommes retrouvés dans la position de « l'homme marginal » de Robert E. Park que Daniel Céfaï préconise comme mode de découverte : « Mener une enquête de terrain, c'est accomplir des opérations très semblables à celles de l'immigrant, mais sur un mode expérimental. Il faut être capable de se mouvoir à la frontière de plusieurs mondes, comme un déclassé ou un déraciné professionnel, de s'y immerger avec le plus grand naturel et d'avoir ce pouvoir de dénaturalisation qui est le propre de l'exilé ou du migrant, de vivre en perpétuel décalage à soi et aux autres et d'en faire une ressource de compréhension et de traduction[2] ».

En si peu de temps, il nous a été difficile de saisir tous les tenants et aboutissants de notre objet d'étude. Néanmoins, cette posture de l'étranger a été une ressource non négligeable pour l'obtention d'entretiens et d'informations. En effet, il a pu apparaître flatteur à certains enquêtés qu'un chercheur français se déplace pour les rencontrer. D'un autre côté, étant donné qu'une grande partie d'entre eux cherchaient aussi à présenter leur nouvelle institution (la FSA) comme la plus moderne et transparente des administrations, nous avons dû apprendre à nous prémunir des vérités toutes faites des discours d'institution et des tentatives d'imposition de problématique.

De manière schématique, on présentera successivement les sources dont la production n'incombe pas directement au chercheur (**A**) puis celles qui sont plus ou moins produites par son intervention (**B**). Rappelons toutefois que, quel que soit leur type, les sources resteraient muettes sans le travail de l'enquêteur ; les fait demeurent « conquis, construits et constatés » depuis le questionnement du chercheur sur les conditions de production des sources jusqu'à leur lecture.

A. L'accumulation de sources « préexistantes » à l'enquête : la dimension textuelle du changement

Une part non négligeable du recueil de données a consisté à amasser un maximum de sources produites par les institutions étudiées : d'abord de manière éparse puis de manière plus méthodique et ciblée, à mesure que se précisaient nos questionnements. Ces sources devaient en particulier nous permettre d'appréhender, en France et en Grande-Bretagne, comment le secteur d'action publique étudié se donnait à voir (ou plutôt à lire) et comment le changement de la seconde moitié des années 1990 avait été mis en forme.

[1] *Cf.* Olivier de Sardan (Jean-Pierre), « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, n°1, 1995, p. 90.
[2] *Cf.* « Postface : l'enquête de terrain en sciences sociales », in Céfaï (Daniel) (dir.), 2003, *op. cit.*, p. 476.

Découvrant très largement en 1999 un objet de recherche jusqu'alors peu étudié, le premier travail documentaire que nous avons réalisé (dans le cadre de notre mémoire de DEA) a été de *constituer un corpus d'articles de presse concernant les différents volets (scientifiques, économiques, institutionnels, etc.) de la sécurité sanitaire des aliments*. Pour cela, nous avons recoupé six dossiers de presse thématiques collectés par les services de documentation de Science Po Paris[1] et avons par la suite complété ce corpus par des revues de presse de première main (notamment lors de la « crise » de 2000 que nous avons suivie avec une attention particulière). Au-delà d'une première prise de connaissance avec le sujet étudié[2], ce corpus de presse permettait de saisir qui étaient les acteurs pertinents du dossier, quels étaient ceux qui paraissaient être des « bons clients » médiatiques et permettait de mettre en évidence les moments saillants de l'intérêt de la presse écrite pour ces enjeux[3]. L'analyse du traitement des risques alimentaires dans la presse écrite française et britannique s'est également avérée être une entrée privilégiée pour saisir comment les différentes crises sanitaires avaient été construites et comment les réformes institutionnelles avaient été publicisées à destination du grand public.

L'étude de la construction politique de la crise de l'ESB, inséparable des conditions de sa résolution (et donc de la réforme institutionnelle de la sécurité sanitaire des aliments) impliquait également de nous intéresser au travail de « retour d'expérience » réalisé par toute une série de commissions d'enquête en France, en Grande Bretagne et à l'échelon communautaire. On pouvait identifier, à travers ces rapports, l'essentiel des registres de justification mobilisés pour rendre inévitables certaines réformes[4], pour accréditer l'idée que l'État mettait tout en œuvre pour résoudre le problème et appréhender alors cette « prose administrative » comme un des instruments par lequel « [l'État] se forme, se perpétue, se légitime jour après jour et assure ce que l'on appelle aujourd'hui la continuité de l'État[5] ».

En complément logique de ce travail, nous nous sommes particulièrement intéressés aux multiples rapports intermédiaires préalables à la création des nouvelles

---

[1] « Problèmes généraux d'alimentation (1987-1999) », « Problèmes d'alimentation au sein de l'Union Européenne (1988-1996) », « La maladie de la vache folle en Grande-Bretagne (1990-1999) », « La crise de la vache folle (mars 1996-juillet 1997) », « La sécurité alimentaire en Europe (1998-1999) », « les OGMs (février 1997-1999) ».

[2] En particulier, la vulgarisation des études sur l'ESB et le nv-MCJ nous a offert les pré-requis nécessaires pour soutenir certaines discussions techniques lors d'observations ou d'entretiens avec des experts scientifiques.

[3] On a ainsi pu extraire de ce corpus un graphique permettant de suivre l'évolution historique de la couverture médiatique (*cf.* chapitre 1).

[4] En particulier, mais on aura l'occasion d'y revenir, la production d'une histoire officielle de la crise et la mise en récit de l'action publique. Sur les « histoires causales », *cf.* Stone (Deborah), 1997, *op. cit.*, p. 188-209.

[5] Bourdieu (Pierre), Christin (Olivier) et Will (Pierre-Étienne), « Sur la science de l'État », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 133, n°1, 2000, p. 5.

institutions de la sécurité sanitaire des aliments, à la longue série de rapports d'évaluation sur la politique de sécurité sanitaire en France ou sur les bonnes pratiques d'expertise scientifique en Grande-Bretagne ainsi qu'à différents documents à caractère prescriptif produit par la Commission Européenne et la Commission du *Codex Alimentarius*. Cherchant à étudier le changement dans sa dimension symbolique, il nous fallait prêter attention à toutes ces activités littéraires de mise en forme bureaucratique et experte de la réforme[1] ainsi que de la « modernisation de l'État » qui ont pour finalité de donner des raisons de croire que cette orientation « obéit à une sorte d'*impetus* naturel et non au choix historiquement déterminés d'agents historiques précis[2] ».

Dans l'étude du changement institutionnel, il fallait également pénétrer – autant que possible pour chacune des administrations pertinentes des deux configurations sectorielles nationales – dans les méandres de la « littérature grise » et de la « propagande » institutionnelle (rapports d'activités, notes internes, « fiches réflexes », plans de gestion de crise, etc.) afin d'étudier les réorganisations internes en prêtant une attention particulière aux procédures qui étaient valorisées. Appréhendée sous l'angle d'un « intense travail théorique de justification [et] d'explicitation[3] », la littérature grise constitue en effet « un écrit d'action » dont l'étude est indispensable pour saisir les enjeux bureaucratiques du moment et les mécanismes d'institution en train de se faire. A cet égard, comme l'écrit Florian Charvolin,

> *« [n]e dit-on pas de ces documents administratifs confectionnés dans le cours de l'action qu'ils sont des archives vives, par opposition aux archives mortes, stipulant ainsi qu'elles constituent le vif du débat ?[4] ».*

Sans qu'on puisse s'y attarder ici, il convient de souligner à quel point l'impératif affiché de la « transparence » dans la « bonne gouvernance » contemporaine, favorisé par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, ont sensiblement modifié le régime de collecte des données au cours de la dernière décennie. Toutefois, si ces innovations facilitent le travail du chercheur investi dans la comparaison internationale, il faut rester prudent et éviter de sombrer dans l'écueil normatif d'un *E-government* totalement transparent[5]. Aussi, pour appréhender de manière diachronique l'analyse d'un

---

[1] Comme l'écrit B. Lacroix, « toute histoire sociale sérieuse de l'État doit réserver la place qui lui revient au travail spécifique de mise en forme, appréhendé comme construction sociale d'un horizon politique et de son sens, travail qui s'appuie sur le travail spécifique des 'clercs' et autres 'théoriciens' du ou des pouvoirs ». *Cf.* Lacroix (Bernard), 1985, *art. cité*, p. 492-493.
[2] Bourdieu (Pierre), Christin (Olivier) et Will (Pierre-Étienne), 2000, *art. cité*, p. 3.
[3] *Ibid*., p. 4.
[4] Charvolin (Florian), *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003, p. 122.
[5] Comme l'écrivait Pierre Lascoumes à propos d'autres types d'« affichage englobant », « [s]i la diffusion de ces notions témoigne de la montée en puissance de nouvelles rationalisations, ces notions emblématiques dissimulent autant qu'elles montrent ». *Cf.* « Introduction : Instituer l'environnement » in Lascoumes (Pierre)

changement réputé profond, il aurait idéalement fallu resituer cette analyse documentaire dans son historicité.

Devant l'ampleur pharaonique d'un tel travail, on a été contraint de se satisfaire, pour la France, des archives disponibles au sein des services de documentation des ministères de l'Agriculture et de la Santé. A l'aide de différents bottins administratifs, il nous a ainsi été possible de retracer la trajectoire des territoires administratifs en charge de la gestion des risques alimentaires et leurs multiples découpages historiques tout au long du XXe siècle. A travers ces exercices de « présentation de soi » administratifs que constituent les organigrammes, il a ainsi été possible de mettre en évidence a) un certain nomadisme des services en charge de ce qui n'a été que tardivement constitué en sécurité sanitaire des aliments, b) la domination de certains groupes professionnels (en particulier les vétérinaires) sur ces questions – domination difficilement contestée par le service de la répression des Fraudes – et c) la place marginale occupée par la direction générale de la Santé dans l'ensemble de ce dispositif mouvant[1]. Pour paraphraser F. Charvolin, ce travail sur les organigrammes a été crucial pour appréhender les différents types de « voir l'organisation[2] » ainsi que l'architecture dynamique sur laquelle s'est établie « la scène de la négociation » en 1996-1998 qui a donné naissance aux services contemporains spécialisés dans le traitement de la sécurité sanitaire des aliments (direction générale de l'Alimentation, service de « la sécurité des produits » à la DGCCRF, service des urgences et de la veille sanitaires au sein de la DGS et AFSSA).

Pour un ensemble de raisons qu'on ne détaille pas ici, nous n'avons pas pu accéder aux mêmes types de matériaux sur le cas britannique. Néanmoins, nous avons pu tirer profit de l'important travail d'enquête mené par la commission Phillips sur la gestion de l'ESB[3]. Nous avons ainsi pu avoir accès à un nombre substantiel d'archives déclassifiées qui nous ont permis d'aller au cœur des négociations interministérielles sur la structuration du secteur de la sécurité sanitaire depuis la fin des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990. La richesse de ces matériaux a rendu possible l'étude des luttes d'institution entre le

---

(dir.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 15.

[1] Pour citer Jacques Chevallier, les organigrammes constituent de réels « enjeux bureaucratiques », « autour [desquels] vont se mobiliser les services et les corps ; modifiant les règles du jeu, ils influent en effet sur la nature et la hiérarchie des positions au sein de l'administration et constituent donc un terrain de lutte ». *Cf.* « La création d'un ministère », in Lascoumes (Pierre) (dir.), 1999, *op. cit.*, p. 32-33. En particulier, le travail sur les bottins administratifs nous a permis de produire, pour chaque institution étudiée, des données systématiques sur la domination relative de certains corps, sur l'encadrement énarchique et sur le taux de féminisation.

[2] C'est-à-dire « ce que l'organisation *in fine* nous dévoile du processus organisationnel nécessité pour la confectionner ». *Cf.* Charvolin (Florian), 2003, *op. cit.*, p. 102.

[3] Phillips of Worth Matravers (Lord Nicholas), Bridgeman (June), Ferguson Smith (Malcolm), *The BSE Inquiry*, London, House of Commons, HMSO, 2000 (16 volumes).

ministère de l'Agriculture (MAFF) et le département de la Santé autour de la captation de l'enjeu. Comme on le verra, l'analyse de la littérature grise relative aux réorganisations internes au MAFF et des procès-verbaux des réunions des comités d'experts britanniques sur l'ESB révèle également combien nombre de procédures présentées comme « novatrices » après la crise de 1996 et la création de la *Food Standards Agency*, avaient déjà faits l'objet d'une mise en œuvre dès le début des années 1990 ; autant d'indices qui nous ont permis de manipuler avec davantage de précaution les discours politiques sur l'ampleur du changement.

Quand bien même les données auxquelles nous avons eu accès ne sont pas toujours équivalentes (en quantité, en qualité, en profondeur historique, etc.), elles sont susceptibles – au moins sur la plus courte période des années 1990 et du début des années 2000 – de permettre une comparaison sur la manière dont l'État véhicule des représentations relativement similaires de lui-même en France et en Grande-Bretagne. Mais sauf à s'en tenir à une telle vision désincarnée des institutions, il nous fallait également procéder à la mise en application d'un ensemble de techniques destinées à réaliser une sociologie des agents qui les peuplent, les animent et leur donnent corps.

B. Enchaîner les méthodes d'enquête pour une sociologie comparée du changement sectoriel : questionnaire, biographies, entretiens semi-directifs et observation.

Réaliser une sociologie des agents du secteur nous est apparue essentielle pour enrichir les analyses souvent trop désincarnées de l'action publique dans lesquels les acteurs sont généralement réduits à une seule dimension : membre d'une institution, d'un *policy network*, d'une « communauté épistémique » ou encore entrepreneur de politique publique motivé par la seule résolution d'un problème. Au-delà d'une profession de foi, devenue rituelle dans le champ d'analyse des politiques publiques, il fallait organiser un dispositif d'enquête pour comparer la population des acteurs politico-administratifs français et britanniques de la sécurité sanitaire des aliments, caractériser l'hétérogénéité de ce monde social et appréhender le changement sectoriel de manière comparée à l'aune de l'évolution de leurs pratiques et routines administratives. Ainsi exposé, ce programme de recherche apparaît si ambitieux qu'on s'empresse d'avancer que notre produit fini n'est que la traduction d'un point de vue, que des pièces manquent encore au puzzle et qu'il gagnerait à être affiné par des recherches complémentaires. C'est ainsi la raison pour laquelle on insistera autant sur les apports que sur les limites des données que nous avons progressivement construites dans le cadre de notre recherche.

(i) Commençons tout d'abord par l'enquête par questionnaire dont la portée analytique, en dépit des espérances initiales, s'est révélée inversement proportionnelle à sa

dimension chronophage[1]. Le premier problème méthodologique rencontré a été de concevoir une enquête sociographique susceptible de faire sens tant en France qu'en Grande-Bretagne. Outre les lourds problèmes de traduction[2], les découpages institutionnels (compétences des ministères[3], répartition des rôles entre central et déconcentré) rendait difficile une comparaison terme à terme entre la France et la Grande-Bretagne. Ensuite, étant donné que le questionnaire a été envoyé à différentes catégories d'acteurs (des fonctionnaires, des experts scientifiques et des communicants), ce n'est pas un mais trois questionnaires que nous avons conçus[4]. Cette double contrainte d'hétérogénéité et de comparaison nous a obligé à concevoir des questions et des items de réponse nécessairement généraux et imprécis.

En Grande-Bretagne, une première vague de questionnaires a été envoyée par voie électronique (en juillet 2003) aux 657 fonctionnaires de la FSA ainsi qu'à la centaine d'experts (112) peuplant les huit comités scientifiques sur les risques alimentaires. Aucune relance n'a été effectuée en raison d'un trop faible taux de retour (2 questionnaires seulement nous ont été renvoyés). En France, les questionnaires ont été envoyés par courrier postal à deux reprises (juillet 2003 et mars 2004) à plus de 1500 individus. On doit ici préciser, d'une part, qu'il ne s'agissait pas d'un échantillon mais d'une *population* sélectionnée par le chercheur et que, d'autre part, cette population était très hétérogène. Pour chacun des trois ministères étudiés (Agriculture, Économie et Finances, Santé[5]), le

[1] Nous avions obtenu un très important financement dans le cadre du GIS « Infections à prions », constitué au lendemain de la crise de la vache folle française en 2000. Le projet de recherche sélectionné était intitulé : « La gestion politico-administrative des maladies à prions : le cas de l'ESB. Contribution à la sociologie comparée de l'action publique ». Coordonnée par Pierre Mathiot, cette étude a été essentiellement réalisée par Thomas Alam et Jérémie Nollet. Le financement obtenu pour la seule année 2002 a rendu possible une enquête par questionnaire de grande ampleur. Celle-ci a bénéficié de l'aide de Candy Laigle (pour la recherche des adresses des enquêtés), de Marc Deman, Younès Haddadi et Jérôme Godard (pour la constitution des enveloppes) et d'Edith Pageaux pour le codage du questionnaire. Les données ont été traitées à l'aide du logiciel ASKIA.

[2] Les institutions proposées dans les items sont différentes de part et d'autre de la Manche ; de même les questions concernant les propriétés sociales des acteurs interrogent les présupposés français sur les parcours universitaires (place des grandes écoles, notamment la très spécifique ENA en France). Autre différence qui rendait difficile l'exercice comparatif, les champs politiques, syndicaux et associatifs en France et Grande-Bretagne sont structurés différemment : les associations de protection des animaux ont un rôle important en Grande-Bretagne mais marginal en France ; de même, l'axe gauche/droite ne véhicule pas les mêmes représentations, etc.

[3] Ainsi la FSA dispose de compétences transférées du MAFF (audit des contrôles, gestion du risque) alors que l'AFSSA n'a qu'un rôle d'expertise scientifique.

[4] Le questionnaire dit « général », envoyé aux fonctionnaires, constitue en fait le tronc commun de l'ensemble des questionnaires. Un certain nombre de questions spécifiques ont été ajoutées en fonction des publics ciblés. On trouvera, en annexes, le questionnaire « expert » en français. La partie sur les « communicants » a été élaborée par Jérémie Nollet dans le cadre de sa recherche doctorale. Nous avons, pour notre part, élaboré les questionnaires « général » et « expert » et n'avons pas utilisé les données produites sur les communicants.

[5] On a choisi d'exclure de l'analyse la direction des Douanes ainsi que le ministère de l'Environnement qui, bien qu'investis à des degrés divers dans la gestion des risques alimentaires, dépassaient les limites définies par notre problématique.

questionnaire a été envoyé aux ministres et membres du cabinet, aux fonctionnaires et aux communicants de l'administration centrale[1] et aux directeurs des services déconcentrés concernés (DDSV, DDCCRF, DRASS et DDASS) pour la période 1990-2002. Pour la même période, le questionnaire a également été envoyé aux Premiers ministres ainsi qu'aux membres du cabinet et du service de communication de Matignon. Enfin, le questionnaire a été envoyé au personnel administratif et aux communicants de l'AFSSA et de l'Institut national de Veille Sanitaire, aux membres des neuf comités d'experts spécialisés de l'AFSSA ainsi qu'aux experts du Comité interministériel sur les ESST créé en 1996.

Bien plus qu'un simple sondage sur les « opinions » des acteurs, le questionnaire devait fournir des éléments d'information sur les trois niveaux d'analyse nécessaires pour expliquer les pratiques des acteurs et surtout leurs façons de s'en saisir : les propriétés sociologiques qui caractérisent *les positions sociales* des acteurs, *les dispositions* que l'on peut définir rapidement comme des schèmes de perception, d'appréciation et d'action produits par les expériences sociales dont les propriétés sociales permettent de rendre compte partiellement, et *les prises de positions*, entendues comme des « choix » parmi un ensemble de pratiques possibles opérés selon les dispositions propres à chaque acteur[2].

Dans la mesure où la collecte d'informations sur les propriétés sociales et les trajectoires des acteurs est susceptible d'éclairer les ressorts de leur action, notre questionnaire débutait par une série de questions biographiques : renseignements sur la position sociale et la trajectoire de l'enquêté (année de naissance, sexe, PCS de l'enquêté, de son conjoint et de ses parents), la position institutionnelle (métier, fonction, corps, administration centrale/déconcentrée, ministère et direction…), capital culturel (parcours scolaire, diplômes détenus, type de journaux lus), capital politique (positionnement, participation à des organisations politiques). L'ensemble de ces données devait ensuite être rapporté à toute une série de prises de position sur la gestion de l'ESB et sur les transformations du secteur de la sécurité sanitaire des aliments. La seconde partie du questionnaire interrogeait ainsi les enquêtés sur des pratiques précises mais surtout sur des appréciations plus générales comme l'ampleur et la nature du « changement » au sein du secteur, la pertinence et l'origine des nouveaux principes directeurs d'action publique ou

[1] Pour l'essentiel : la DGS, la DGCCRF et, pour le ministère de l'Agriculture, la DGAL, la direction de la Production et des Échanges et celle des Industries Agricoles et Alimentaires.

[2] On a eu l'occasion avec Jérémie Nollet de présenter plus longuement notre méthodologie d'enquête et des premiers résultats (sous la forme d'analyses factorielles) lors d'une journée d'étude. *Cf.* « La vache folle saisie par un questionnaire. De l'usage de la sociographie des acteurs pour l'étude des politiques publiques », papier présenté lors du séminaire *L'action publique locale au croisement de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie politique*, organisé par Douillet (Anne-Cécile), Nonjon (Magali) et Robert (Cécile), CERAPS, Lille, 13-14 janvier 2004.

encore la hiérarchisation des différents risques de santé publique et de sécurité sanitaire des aliments (voir la seconde partie du questionnaire en annexes[1]).

Comme on pouvait l'imaginer, cette approche sociologique a rencontré une certaine résistance chez des acteurs qui semblent ne vouloir se présenter que sous l'angle de leur définition institutionnelle, reprenant ainsi la vision « officielle » de leur travail[2]. Ainsi, certaines questions, notamment biographiques, ont été jugées « intrusives » (réponse par e-mail) et « inappropriées » (réponse par courrier d'un cadre de la FSA au nom de l'ensemble du personnel) par les enquêtés de la FSA[3]. Malgré ce type de réaction, qui est sans doute (avec la longueur de notre questionnaire) un des principaux ressorts des non réponses, les questionnaires reçus ont été complétés presque intégralement. Aucune question, même parmi les plus sensibles évoquées ci-dessus, n'a engendré de refus massif. Le questionnaire anonyme demeure donc une bonne méthode pour accéder à des informations que les acteurs des politiques publiques pourraient être réticents à donner en entretien.

Néanmoins, avec 218 retours pour 1498 envois en France, le taux de retour (14,5%) s'est avéré en dessous de nos espérances. Ensuite, la quasi-absence de réponse de la part des enquêtés britanniques a coupé court à notre tentative de comparaison internationale quantitative. A ce biais s'ajoute le fait que les différents types d'acteurs visés ont eu des taux de réponse différenciés. Il apparaît ainsi que le corpus obtenu par retour des questionnaires présente une sur-représentation des experts et des « administratifs » par rapport à la structure des envois, ainsi qu'une sous-représentation du personnel politique, des communicants et plus globalement des acteurs du niveau central.

---

[1] Par ailleurs, deux questions sur les OGM et leur consommation personnelle de viande bovine interrogeaient plus directement leurs « valeurs ».

[2] Ce qui atteste, comme lors des entretiens, du rôle structurant du droit dans la présentation de soi et, partant, de la prégnance d'une vision « juridico-fonctionnaliste » de l'action publique.

[3] En France, des explications comparables ont été fournies par le directeur général de l'Alimentation, un ancien préfet, pour justifier son refus de répondre : « Après examen du questionnaire dans le cadre du comité de direction qui réunit mes principaux collaborateurs, nous avons estimé : que *le caractère pour le moins inhabituel des questions* concernant les interrogés (notamment quant aux engagements politiques et associatifs, les ascendants, les lectures et usage des médias…) *dépassait le champ d'investigation habituel d'une enquête de ce type* ; que les prises de position demandées quant à l'action des autorités étaient largement incompatibles avec les obligations de réserve de la plupart des personnes interrogées compte-tenu de leur niveau de responsabilité » (lettre datée du 18 septembre 2003, c'est nous qui soulignons).

Tableau 0.1 : Le questionnaire, structure des envois et des retours

		Répartition des envois		Répartition des retours	
		Effectifs	*%*	*Effectifs*	*%*
Par genre	Femmes	304	20,3%	58	26,6%
	Hommes	1194	79,7%	155	71,1%
	99[1]	-	-	5	2,3%
Par institution	Premier Ministre	80	5,3%	-	0,0%
	Agriculture	278	18,6%	59	27,1%
	Santé	269	18,0%	46	21,1%
	Économie	208	13,9%	36	16,5%
	Préfecture	402	26,8%	16	7,3%
	AFSSA	260	17,4%	38	17,4%
	99	1	0,1%	22	10,1%
Par échelon	Central	309	20,6%	30	13,8%
	Déconcentré	928	61,9%	133	61%
	Expertise	260	17,4%	38	17,4%
	99	1	0,1%	15	6,9%
Par métier	Politique	120	8,0%	-	0,0%
	Administratif	665	44,4%	147	67,4%
	Préfecture	330	22,0%	16	7,3%
	Communication	123	8,2%	3	1,4%
	Expert	259	17,3%	38	17,4%
	99	1	0,1%	13	6%
Par institution et par échelon	Premier Ministre	80	5,3%	-	0%
	Agriculture Centrale	80	5,3%	10	4,6%
	Agriculture Déconcentrée (DSV, DDAF, …)	198	13,2%	48	22%
	Santé Centrale	70	4,7%	4	1,8%
	Santé Déconcentrée (DDASS, DRASS)	199	13,3%	42	19,3%
	Économie Centrale	79	5,3%	10	4,6%
	Économie Déconcentrée (DDCCRF)	129	8,6%	27	12,4%
	Préfecture	402	26,8%	16	7,3%
	AFSSA	260	17,4%	38	17,4%
	99	1	0,1%	23	10,6%
TOTAL		**1498**	**100%**	**218**	**100%**

Pour l'ensemble de ces raisons[2], on ne fera qu'un usage limité des données produites par le questionnaire qu'on mobilisera essentiellement à des fins descriptives. Celles-ci constituent en effet un ensemble de preuves quantitatives permettant de consolider les indices obtenus en entretien, particulièrement pour les sous-populations des experts et des « administratifs ». Les données sociographiques obtenues pour caractériser

[1] Par « 99 », on entend une non-réponse ou une réponse trop imprécise pour être codée.

[2] On doit encore ajouter que l'usage du questionnaire n'est pas sans créer certains artefacts quand il s'agit de pénétrer l'univers des représentations puisqu'*il les interroge hors contexte* (c'est-à-dire à la fois sur le papier et *ex post*) alors qu'il faudrait les saisir en situation et dans leur historicité. Que faire du biais de l'illusion rétrospective lorsqu'on interroge les acteurs sur une période longue ? Que peut dire une opinion formulée sur le papier quant à l'actualisation des façons de voir dans des situations concrètes ?

cette dernière sous-population (hétérogène puisqu'elle englobe des représentants de la Santé, de l'Agriculture et des Fraudes) permettront notamment de différencier les propriétés des agents réformateurs de la sécurité sanitaire des aliments.

ii) A cet égard, nous avons tenté de réaliser une sociologie des agents de la réforme sur la base du recueil d'un matériau biographique. Après avoir repéré les acteurs au centre de la réforme, en ce qu'ils sont présentés comme tels dans les entretiens, les ouvrages spécialisés, les articles de presse, ou en ce qu'ils ont attaché leur nom à un rapport régulièrement cité, il nous fallait essayer de les caractériser sociologiquement. Derrière la « constance nominale » d'un professeur Philip James ou d'un Martin Hirsch (dont on présentera deux longs encadrés biographiques dans le chapitre 4), « qui ne véhicule aucune information sur ce qu'il nomme », se cache en effet des propriétés sociales et un multipositionnement susceptibles de générer un ensemble de ressources singulières qui les disposent à s'investir dans les réformes nationales de la sécurité sanitaire des aliments[1]. Ce matériau biographique a été accumulé par le biais de divers supports – *curriculum vitae*, portraits réalisés par des journalistes, « récits de vie » obtenus par entretien, ouvrages d'acteurs, notices biographiques publiées dans le *Who's Who* ou disponibles sur *internet* (sites institutionnels, encyclopédie *wikipedia*, etc.) – qui ont été systématiquement recoupés pour en vérifier le contenu. L'utilisation de matériaux de seconde main en matière de reconstruction de biographies n'est pas sans poser problème, en particulier lorsqu'on est confronté à des présentations de soi d'acteurs « imposants » qui mettent en scène des « identités stratégiques ». En effet, comme l'avance Annie Collovald :

> *« 'Marque' symbolique par laquelle l'acteur politique se distingue de ses pairs, son identité est donc une identité construite et redéfinie à chaque fois dans les différentes instances qui la publient. En outre, dépendant des relations de concurrence de chacun au sein de ces lieux de fabrication d'identités publiques et entre ceux-ci, cette 'marque' rassemble, paradoxalement, une multiplicité d'identités qui sont 'ouvertes', toujours sujettes à modifications*[2] *».*

En outre, l'héroïsation des parcours de vie apparaît comme un aspect central des gratifications de l'engagement dans la gestion des risques sanitaires et, plus spécifiquement, dans la remise en ordre d'un secteur en crise, chaque agent réformateur

---

[1] Comme l'écrit Pierre Bourdieu, « on ne peut comprendre une trajectoire (…) qu'à condition d'avoir préalablement construit les états successifs du champ dans lequel elle s'est déroulée, donc l'ensemble des relations objectives qui ont uni l'agent considéré – au moins, dans un certain nombre d'états pertinents – à l'ensemble des autres agents engagés dans le même champ et affrontés au même espace des possibles. Cette construction préalable est aussi la condition de toute évaluation rigoureuse de ce que l'on peut appeler la *surface sociale*, comme description rigoureuse de la *personnalité* désignée par le nom propre, c'est-à-dire l'ensemble des positions simultanément occupées à un moment donné du temps par une individualité biologique socialement instituée agissant comme support d'un ensemble d'attributs et d'attributions propres à lui permettre d'intervenir comme agent efficient dans différents champs ». *Cf.* Bourdieu (Pierre), « L'illusion biographique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62-63, 1986, p. 69-72.

[2] Collovald (Annie), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 73, n°1, p. 29.

ayant intérêt à se présenter comme un prophète porteur de « solutions miracles ». Néanmoins, les difficultés méthodologiques rencontrées lors de l'utilisation d'un matériel de seconde main paraissent pouvoir être contrebalancées par les recoupements et le contrôle que permet l'insertion dans le milieu à l'égard des reconstructions les plus héroïsées. De plus, en comparant ces données biographiques avec celles, plus synthétiques, obtenues par le questionnaire, il est davantage possible de mettre en relief les propriétés singulières des agents réformateurs de l'espace de la sécurité sanitaire des aliments (notamment en termes de ressources expertes, de capital social, de multipositionnement et de dispositions au « cosmopolitisme »). En effet, plus qu'une accumulation de biographies individuelles (dont on doit ici souligner la très grande ressemblance), notre stratégie de recherche est orientée vers l'exposition d'une biographie collective spécifique à ce milieu social en cherchant notamment à préciser la transformation du système de positions et de relations dans un espace de pratiques professionnelles[1].

iii) Dans le cadre de notre stratégie de recherche, le recours aux entretiens semi-directifs s'est avéré triplement utile[2]. En premier lieu, les entretiens interrogent la réalité subjective de l'univers étudié et constituent de ce fait « la condition même d'une connaissance sérieuse du champ[3] », c'est-à-dire de ses structures formelles et informelles, de ses dynamiques internes, de ses codes et de ses règles du jeu.

En second lieu, la technique de l'entretien permet de bénéficier de la connaissance que les acteurs ont de leur milieu. Comme l'a montré Anthony Giddens, les acteurs sociaux peuvent être des « agents compétents [qui] ont une connaissance remarquable des conditions et des conséquences de ce qu'ils font dans la vie de tous les jours [et] sont capables de donner un compte-rendu discursif de ce qu'ils font et des raisons pour lesquelles il le font[4] ». Même si cette compétence est inégalement répartie selon les acteurs rencontrés, certains d'entre eux – en particulier les agents réformateurs à la charnière du champ du pouvoir et du champ du savoir – ont une capacité à théoriser leurs actions avec des schèmes proches de ceux qu'utilisent les sciences sociales. Cette « double

[1] Sur la nécessité de concilier reconstruction des biographies et approche structurale, on renvoie notamment à Passeron (Jean-Claude), « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue Française de Sociologie*, vol. 41, n°1, 1990, p. 3-22. Pour une défense et illustration de ce type de stratégie de recherche, *cf.* Dezalay (Yves) et Garth (Bryant G.), 2002, *op. cit*. et Dauvin (Pascal) et Siméant (Johanna), *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

[2] Voir la liste récapitulative des acteurs rencontrés en annexes. Dans le corps du texte, on a choisi d'indexer aux extraits d'entretien une notice biographique assez dense pour éviter aux lecteurs de se reporter systématiquement aux annexes.

[3] Voir sur ce point Crozier (Michel) et Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p. 460. Voir également l'annexe méthodologique.

[4] Giddens (Anthony), *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 (1ère éd. anglaise : 1984), p. 343.

herméneutique » s'avère particulièrement utile dans l'analyse de la mise en forme symbolique et savante du changement institutionnel.

Enfin, le recours aux entretiens a été un des outils privilégiés pour rendre compte des « milieux d'interconnaissance[1] », notamment vis-à-vis de ce qu'on peut qualifier de « sous-espace des agents réformateurs » au sein du secteur d'action publique étudié. Sans avoir jugé utile de reconstituer l'ensemble des réseaux d'interconnaissance dans chacune des configurations étudiées[2], on a pu glaner une série d'indices sur les liens interpersonnels, voire amicaux, qui unissaient les réformateurs au sein des milieux britannique et français et s'affranchissaient très souvent des frontières sectorielles et nationales. Sans les envisager comme des variables explicatives génératrices d'effets mécaniques, ces éléments biographiques (analysés comme des dispositions et des ressources) constituent un ensemble d'indices pertinents pour générer des récits « probables » du processus de changement et notamment de circonscrire les conditions sociales et transnationales de circulation de certains principes d'action publique qui guident la réforme sectorielle en Europe.

iv) A cet égard, insistons toutefois sur ce point, les entretiens ne sont qu'un des multiples instruments permettant de pénétrer physiquement les terrains d'enquête. Nous avons également choisi d'aller observer certains lieux d'interaction, en accordant une attention particulière aux colloques et conférences scientifiques – qu'on a appréhendés comme autant d'opérations de mise en scène des réformes – où se croisaient réformateurs, praticiens et experts semi-savants. Cette immersion dans les différents terrains étudiés nous a également permis de multiplier les contacts et les échanges informels, de nouer des liens de sympathie avec certains enquêtés, et de créer des espaces de parole plus propices aux « petites histoires[3] ».

---

[1] « Faire jouer le principe d'interconnaissance » s'est révélé particulièrement utile pour faciliter l'accès au terrain et repérer les acteurs pertinents de l'univers étudié. Comme le rappelle notamment S. Beaud et F. Weber, « chaque personne est au centre d'une étoile d'interconnaissance » qui peut renseigner le chercheur sur la structure des relations interpersonnelles propres au milieu réformateur. *Cf.* Beaud (Stéphane) et Weber (Florence), 1998, *op. cit.*, p. 40.

[2] A l'instar de la méthodologie utilisée par Charles Kadushin pour rendre compte de « l'intégration » de l'élite de la finance en France. *Cf.* « Friendship among the French Financial Elite », *American Sociological Review*, 1995, vol. 60, n°2, p. 202-221.

[3] Ces petites « affaires particulières » qui, souvent, « frôlent le ragot » révèlent sans doute beaucoup plus d'informations que les « grandes théories » mobilisées par certains interviewés. En outre, introduites par certains moments, elles permettent de rapprocher l'entretien de la conversation, de libérer la parole et de rendre l'interaction plus plaisante pour les deux parties. Sur ce point, voir la discussion entre Pierre Bourdieu et Mouloud Mammeri : « Du bon usage de l'ethnologie », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°150, 2003, p. 9-18.

Section 3. Économie de la thèse

La perspective définie dans cette introduction repose sur la mise à distance des lectures conventionnelles des crises qui les conçoivent comme des ruptures temporelles définissant un « avant » et un « après » radicalement différents. Si on épouse néanmoins une telle organisation séquentielle dans l'économie générale de la thèse, c'est autant pour la clarté de l'exposition que pour souligner que, loin d'être produit par un « choc exogène », le changement doit être appréhendé de manière processuelle.

Dans **la première partie**, intitulée **« les histoires de la sécurité sanitaire des aliments »**, on joue sur les deux sens du mot « histoire » (*story*/*history*) pour mettre en évidence que les récits qui analysent communément la crise de la vache folle de 1996 ne prennent sens que rapportés à l'histoire mouvante du sous-secteur de la sécurité sanitaire des aliments.

L'approche qui guide le **chapitre 1** vise à incarner davantage les moments de l'introduction générale consacrés à la *crise*, au *récit de politique publique* et à l'enjeu politique de la *rétrodiction*. Outre qu'il apporte un ensemble d'éléments factuels indispensables à la compréhension de ce dossier technique, ce chapitre présente des versions stylisées des explications causales communément utilisées pour rendre compte de la crise. En tant que *rationalisations justifiantes*, ces analyses causales définissent une série de dysfonctionnements des dispositifs existants de gestion des risques alimentaires en même temps qu'elles proposent implicitement un ensemble de corrections. Ces analyses causales *post eventum* tendent alors à construire une temporalité de l'action publique, au sens où la crise est présentée comme un moment de révélation unique à partir duquel les fondements du secteur auraient été bouleversés.

Les **chapitres 2 et 3** interviennent alors comme d'utiles contrepoints à opposer à ces explications anhistoriques. Ils reviennent, d'une part, sur l'ancienneté des rapports politiques à l'alimentation et sur les moments cruciaux d'institutionnalisation du secteur à la fin du XIXe siècle. D'autre part, ils précisent les difficultés pratiques à concevoir les frontières de ce « proto-secteur », sous-secteur relativement marginal des politiques alimentaires. Dans cet ensemble d'activités polymorphes que constituent les politiques publiques de l'alimentation, la sécurité sanitaire des aliments est en effet longtemps apparue comme une préoccupation introuvable et subalterne vis-à-vis d'autres enjeux comme l'approvisionnement en denrées alimentaires ou le contrôle de la loyauté des transactions. Enfin, la position relativement dépréciée de cet enjeu dans l'ensemble des activités administratives relatives à l'alimentation semble être corrélée à celle des groupes professionnels chargés de le réguler. En France comme en Grande-Bretagne, les groupes

d'acteurs investis dans la configuration institutionnelle en charge de ces questions, plutôt dominée par les institutions associées au ministère de l'Agriculture, apparaissent relativement « faibles ». A bien des égards, l'ensemble des prises de position critiques vis-à-vis des gestionnaires traditionnels de la sécurité sanitaire des aliments gagne à être rapporté aux luttes internes au sein de cette configuration pour la domination du secteur.

Une fois ce panorama établi, la **seconde partie**, intitulée **« Ce que le changement veut dire. Ou les logiques sociales de la production du changement sectoriel »**, vise à substituer aux analyses *discontinues* du changement, qui conçoivent la crise comme une variable indépendante agissante, une approche qui met au cœur de l'analyse les usages sociaux de la crise de la vache folle de 1996. Il s'agit alors d'apprécier les conditions de possibilité ouvertes par cette situation de « crise » à l'aune de la « continuité des échanges de coups » et des luttes sectorielles nationales pour l'imposition du gouvernement légitime. Une telle approche prend alors tout son sens dans notre démarche analytique qui associe le temps long de la structuration sédimentaire de l'espace institutionnel fragmenté des politiques alimentaires (**Partie 1**) et le temps court des « conjonctures fluides ».

Il ressort du **chapitre 4** que si la crise de la vache folle a été l'occasion de mise en place de dispositifs de « retour d'expérience » et de production de discours réformateurs fortement publicisés, les instruments principaux de la réforme avaient déjà été proposés et partiellement mis en œuvre à l'occasion de différentes crises sanitaires préalables. Ce chapitre offre également une explication de la synchronisation des processus de changement en insistant sur le rôle crucial de la circulation *transnationale* d'une même histoire causale de l'ESB, originellement définie en Grande-Bretagne pour stigmatiser le *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* et importée dans les configurations bruxelloise et française dans le cadre d'entreprises de subversion de l'état des rapports de force existant.

Le chapitre 5 propose précisément de revenir sur les conditions transnationales du changement domestique. Importé dans des luttes sectorielles pour la domination du secteur, le recours aux emblèmes de la modernité universelle de la « bonne gouvernance des risques » offre un second élément d'explication d'une convergence dans la mise en forme des réformes nationales. Il ne s'agit toutefois que d'une convergence partielle puisque ces savoirs et technologies de gouvernement sont filtrés par les spécificités des configurations nationales d'« importation ». A ce titre, les chances de succès de la réforme et les frontières du secteur de la sécurité sanitaire sont d'autant plus renforcées que les acteurs dominants du secteur s'ajustent eux aussi à ces « nouveaux » modes de gouvernement. Mais s'il y a bifurcation, c'est davantage d'une *bifurcation symbolique* qu'il s'agit. Figures de proue du changement sectoriel, les agences et les équipes qui les

dirigent sont en effet très largement investies dans des activités de rhétorique et de mise en scène destinées à accréditer l'idée d'une rupture brutale dans les modes d'organisation et les manières de faire.

Pour nous en convaincre, le **chapitre 6** propose de rapporter les croyances relatives au changement aux activités réformatrices concrètes. Concernant les réformes de l'expertise scientifique, il en ressort que, non seulement, elles sont mises en œuvre de manière différenciée en fonction des terrains, mais qu'elles génèrent aussi un ensemble de « conséquences inattendues », parfois opposées aux prétentions volontaristes des réformateurs. A l'inverse de ces réformes fortement publicisées et qui ont donné naissance à des agences spécifiques, les transformations des activités des corps de contrôle ont été opérées de façons plus discrètes. Sur le terrain, elles n'ont toutefois pas altéré radicalement les propriétés du secteur. Celui-ci demeure dominé territorialement par les services vétérinaires en France et les autorités locales en Grande-Bretagne. Et il demeure relativement « faible » en termes de ressources, faiblesse entretenue par un progressif désengagement de l'État au profit du développement de mécanismes d'« auto-contrôle » dans les entreprises privées. Encore une fois, ces transformations n'interviennent pas brutalement à la suite de la crise de la vache folle de 1996 puisqu'elles suivent les rails d'un processus aveugle engendré par le jeu d'interdépendances multiples et qui lui est donc antérieur. Si elles apparaissent comme constitutives de la crise, ce n'est que par l'efficace du récit mythique de l'affaire de la vache folle et des activités de « propagation de la foi » des acteurs directement intéressés à la réforme.

PARTIE 1.

LES HISTOIRES DE LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS

Partie I.
Les histoires de la sécurité sanitaire des aliments

> *« Celui qui cherche la vérité historique n'est pas à la recherche d'une image plus nette ou même plus flatteuse de lui-même ; ce remodelage et ce bricolage consciencieux ne forment qu'un aspect mineur de la construction du passé. Quand nous examinons celle-ci, nous voyons que ce qui est en jeu, c'est le présent, et non pas le passé. Les institutions créent des zones d'ombre que l'on ne peut ni observer ni questionner. Elles créent d'autres zones qui, attentivement examinées et bien ordonnées, présentent au contraire des détails finement distingués. L'histoire apparaît donc comme le résultat inattendu de visées immédiates et pragmatiques. Observer comment s'établissent les critères qui mettent en lumière certains types d'événements et en obscurcissent d'autres revient à examiner l'ordre social à l'œuvre dans les pensées individuelles ».*
>
> Douglas (Mary), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999 (1ère éd. américaine : 1986), p. 85-86.

S'il est un truisme des plus profondément ancrés chez les acteurs et les observateurs du domaine de l'alimentation, c'est bien l'idée que l'enjeu de la « vache folle » a constitué une « crise » – économique, sociale, politique ou encore technoscientifique – à l'origine de bouleversements profonds, sur l'ensemble du territoire européen, dans les pratiques du secteur. Révélatrice de dysfonctionnements, la « vache folle » est ainsi généralement présentée comme un tournant dans les manières de voir et d'appréhender les dangers alimentaires. Les leçons de l'affaire, les dispositifs de « retour d'expérience » et d'apprentissage (*lesson-drawing*), auraient ainsi généré du « nouveau ». Autrement dit, l'expérience dramatique de la vache folle aurait permis de jeter les bases de nouveaux dispositifs d'action publique, voire d'une nouvelle ère de la gestion des risques alimentaires, en Grande-Bretagne, en France et dans le reste de l'Union européenne.

Construit social et politique[1], il ne nous appartient pas de juger si ce discours est vrai ou non, tant il a pu acquérir en une dizaine d'années le statut de mythe infalsifiable (par définition[2]). En fait, plutôt que de statuer sur l'existence ou non d'une crise[1], il nous

[1] Cliché des plus répandus de notre discipline, il nous semble important de souligner l'intérêt heuristique de ce concept sociologique de base, tant il est aujourd'hui méprisé (jugé trop « commun », « vulgarisé », « dépassé ») – le terme n'est pas trop fort – par une portion grandissante du champ des sciences sociales. En fait, cette interrogation de tout projet sociologique pertinent (avancer que « x est un construit social »), qui suppose d'interroger le caractère neutre et naturel des discours et pratiques du sens commun, n'est qu'une étape initiale de la recherche. Aussi, en faisant nôtres les remarques de Ian Hacking, on ambitionne d'objectiver les mécanismes processuels de construction sociale de cet énoncé, dont le premier chapitre n'est qu'une introduction. *Cf.* Hacking (Ian), *The Social Construction of What ?*, Cambridge, Harvard University Press, 1999. On trouvera un prolongement de ces questionnements dans Lahire (Bernard), « Splendeurs et misères d'une métaphore : 'la construction sociale de la réalité' », in Lahire (Bernard), *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte, 2005, p. 94-111.

[2] Sur le statut analogique, extérieur à l'alternative vrai/faux du mythe et, plus généralement, de la vérité, *cf.* Veyne (Paul), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, 1983, p. 33.

semble plus opportun de revenir, dans un premier temps, sur les conditions de succès d'un tel énoncé. En d'autres termes, il s'agira de revenir sur le consensus tacite autour du rôle fondamental assigné à la vache folle par des acteurs investis dans des jeux sociaux interdépendants. C'est tout l'objectif du **chapitre 1** que de revenir sur les dynamiques historiques de la « mise en crise », inséparable d'une « mise en récit », dont il convient de souligner le caractère socialement situé. Si la production d'un récit est une ressource classique de la subversion de l'ordre politico-administratif, c'est avant tout parce que « les rapports entre vérité sont des rapports de force[2] » et que l'imposition d'une histoire dominante génère les conditions d'une modification des règles du jeu. En l'espèce, la production transnationale d'un discours « scandaleux » remettant en cause la légitimité des acteurs dominants à intervenir seuls dans la gestion des risques alimentaires appelle en retour une entreprise de re-légitimation et de « mise en scène » d'une remise en ordre, c'est-à-dire, pour utiliser le langage des politiques publiques, une réforme[3].

En même temps, prendre en compte le caractère intéressé des récits mythiques suppose de revenir sur leurs points aveugles[4]. Sans devoir soulever ici un énième paradoxe dont la sociologie politique française a le secret, force est de constater que les promoteurs et les observateurs de la « nouveauté » interrogent rarement, de manière détaillée, les structures objectives, cognitives et pratiques (institutions, manières de faire, routines, etc.) qui se trouvent bouleversées par cette dernière. Or, si le principe d'une profonde réorganisation des dispositifs politico-administratifs de gestion des risques alimentaires suite à la « crise de la vache folle » de 1996 s'impose comme un récit plausible et vraisemblable au premier abord, c'est avant tout parce que les principaux protagonistes[5] de la « nouveauté » ont construit un passé caricaturé et statique que la crise aurait bousculé.

---

[1] Contentons-nous ici d'avancer, de manière assez banale, qu'il y a crise lorsque les acteurs disent qu'il y a crise, ou plus précisément lorsque certains d'entre eux parviennent à imposer cette vision de la réalité. Une telle posture (considérer la « crise » comme un enjeu de lutte de classement entre des acteurs en concurrence dans un certain nombre de champs sociaux) a le mérite d'éviter le biais réaliste, c'est-à-dire la catégorisation par le chercheur d'un événement comme une crise – rôle que nous réservons aux *crisis managers* –, ce d'autant plus qu'il serait délicat d'identifier des critères universels permettant de dire qu'il y a crise.

[2] *Ibid*., p. 52.

[3] On se démarque ici de certaines lectures stratégiques et trop mécaniques des *causal stories*. On privilégiera une approche inspirée par Jacques Lagroye qui prend en compte la dimension relationnelle de la « production du consentement », la non-prévisibilité des résultats des échanges de coups et la participation du plus grand nombre (plus précisément des porte-parole, et notamment des représentants des groupes stigmatisés) au processus de légitimation. « Il serait naïf de concevoir ces phénomènes comme procédant d'une stratégie systématique des dirigeants, ce qui reviendrait à penser le pouvoir comme un en-soi, comme un appareil extérieur à la société, autonome et conscient ». *Cf.* « La légitimation », in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 461.

[4] Cette cécité est d'autant plus manifeste que cet objet d'étude semble n'avoir été découvert que très récemment par la science politique et qu'il est longtemps resté l'apanage de spécialistes issus de la recherche agronomique et vétérinaire.

[5] On pourrait être tenté de qualifier ces acteurs de « ventriloques » ou porte-parole de la sécurité sanitaire des aliments au sens où leurs prises de position font exister ce qu'ils énoncent comme une « entité » nouvelle et donc distincte du passé. Cela implique que ces protagonistes (qu'ils soient des acteurs politico-administratifs,

Afin de dépasser les simples discours d'acteurs, mais sans pour autant nier le poids crucial du conjoncturel, il convient d'inscrire alors ce prétendu changement dans une temporalité plus longue. C'est là tout l'intérêt d'une sociologie de l'action publique qui donne toute sa place à l'historicité. Comme l'écrit Chloé-Anne Vlassopoulou,

> *« l'analyse historique des politiques publiques permet de considérer l'action publique comme un processus dont l'évolution ne dépend pas seulement de la conjoncture particulière qui la fait naître à un moment donné mais aussi d'un passé plus ou moins lointain qui conditionne son contenu*[1] *».*

Aussi, de même que l'art de bien se tenir à la table ou l'abaissement du seuil de tolérance olfactive relèvent d'un processus socio-historique discontinu, non-linéaire, non naturel et, à bien des égards, « aveugle[2] », on conçoit l'organisation actuelle des politiques publiques de gestion des risques alimentaires comme le fruit d'une dynamique à appréhender dans la longue durée[3]. Afin de pouvoir étudier le changement institutionnel sur la dernière décennie, le choix a donc été fait de nous intéresser à la longue structuration de l'espace politico-administratif dit « de la sécurité sanitaire des aliments », c'est-à-dire l'évolution progressive – par empilement épars, au gré des « crises » et des dysfonctionnements qu'elles révèlent pour les acteurs – des dispositifs de gestion des risques alimentaires, c'est-à-dire non seulement de *l'architecture institutionnelle* mais aussi *des corps professionnels*. Autrement dit, pour reprendre les termes de l'approche développée par Didier Fassin vis-à-vis de l'espace politique de la santé, il s'agit de passer « de la généalogie à la topographie[4] », ce qui revient à appréhender simultanément l'évolution continue de la définition de l'enjeu et la dynamique processuelle de territorialisation de l'espace institutionnel, politico-administratif, de la « sécurité sanitaire des aliments », afin de mieux comprendre comment s'est constituée la topographie actuelle

---

des « bureaucrates de rue », des acteurs économiques ou associatifs, des consultants et experts exerçant pour le compte de l'administration ou pour les professionnels de l'alimentation ou encore des observateurs scientifiques extérieurs – économistes, sociologues, chercheurs en sciences sociales et management) sont les représentants de cette nouvelle entité dont ils tirent tout ou partie de leur existence ; *i.e.*, ils vivent *de* et *par* cette dernière.

[1] Vlassopoulou (Chloé-Anne) « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte antipollution », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France – CURAPP, 2003, p. 100.

[2] On renvoie respectivement à Elias (Norbert), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 (1ère éd. allemande : *Über den Prozess der Zivilisation*, I, 1969) et Corbin (Alain), *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion, 1986 (1ère éd. : 1982).

[3] Pour s'en tenir à l'action publique, François Buton, s'intéressant au processus d'institutionnalisation d'une catégorie d'action publique, a également bien montré, dans une perspective socio-historique, en quoi la catégorie des « handicapés sensoriels » renvoie à « un pur artefact de la handicapologie » qui conduit à la mise en équivalence de handicaps pourtant bien différents, celles des « sourds », « muets » et « aveugles », dont l'origine, pour le dire rapidement, remonte au début du développement de ce domaine d'action sociale. Voir Buton (François), « L'État et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique. Principes, modalités et limites de la production étatique des 'handicapés sensoriels' au XIXe siècle », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), 2003, *op. cit.*, p. 59-78.

[4] Fassin (Didier), *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

(lieux, frontières, « hommes » et enjeux). Par ailleurs, on conservera notre approche comparative, dans la mesure où la comparaison franco-britannique, sans toutefois devenir un carcan systématique et indépassable, aide à mieux appréhender ce processus de changement en permettant de « contrôler » les tendances que le chercheur peut être amené à percevoir dans la seule logique monographique.

A ce titre, le **chapitre 2** a pour principal objectif de saisir comment étaient gérés les risques alimentaires dans un passé plus ou moins lointain. En procédant de la sorte, on espère ainsi mieux définir comment ont été progressivement écartés les possibles institutionnels en matière de politique alimentaire. Pour le dire autrement avec la terminologie de Andrew Abbott, il s'agira de s'intéresser aux logiques sociales de constitution des « proto-frontières[1] » [*proto-boundaries*] du secteur de la sécurité sanitaire des aliments, afin de mieux mettre en évidence que des pratiques qui relèveraient de nos jours de cette problématisation[2] n'étaient pas nécessairement absentes il y a quelques siècles, mais qu'elles relevaient d'autres « typifications » politiques et professionnelles[3] et d'autres acteurs. En resserrant la focale historique sur les XIXe et XXe siècles, période d'affirmation des liens entre politique et alimentation, on montrera en quoi cet enjeu « sécurité sanitaire des aliments » a historiquement été appréhendé dans un terrain institutionnel complexe et mouvant. Il ressort que ce qui relèverait aujourd'hui du secteur de la sécurité sanitaire des aliments était auparavant, dans un passé proche, filtré par différents enjeux. En ce sens, le secteur de la sécurité sanitaire des aliments apparaît relativement introuvable. Il n'est qu'un sous-secteur des politiques alimentaires dont l'hétéronomie des principes directeurs conditionne largement la manière dont l'enjeu de l'ESB a été appréhendé à la fin des années 1980.

Solidaire du chapitre précédent, le **chapitre 3** s'intéressera plus précisément à l'évolution de l'architecture institutionnelle de ce « proto-secteur[4] ». On mettra en évidence que cet espace administratif ne relève ni d'une administration unique ni d'un groupe d'agents homogène. Au contraire, il se présente comme un maillage institutionnel complexe, dominé par les institutions en charge de l'Agriculture (davantage en France qu'en Grande-Bretagne cependant) et peuplé par des corps professionnels très hétérogènes,

---

[1] Avec Andrew Abbott, on veut souligner la difficulté pour le chercheur de faire l'histoire d'un secteur dont on ne connaît pas la consistance et qui présente tous les signes – au moins discursifs – de la nouveauté. On parle alors de « proto-secteur » pour prendre au sérieux l'appel du sociologue des professions à considérer « les enjeux de frontières plus que les frontières des enjeux ». *Cf.* « Things of Boundaries », in Abbott (Andrew), *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, Chicago University Press, 2001, p. 263.

[2] Dans le sens donné par Rochefort (David A.) et Cobb (Roger W), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

[3] On renvoie ici au concept développé par Peter Berger et Thomas Luckmann : *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Kliencksieck, 1986 (1ère éd. américaine : 1966).

[4] Par extension, on appellera « proto-secteur », un territoire délimité en pointillés par des « proto-frontières ».

tous n'ayant pas pour seule mission de gérer les risques sanitaires des denrées alimentaires. Là aussi, on fera apparaître qu'évoquer le secteur de la sécurité sanitaire des aliments ne va pas de soi. Ce secteur d'activités renvoie davantage au dénouement conjoncturel d'un long processus de découpage et de fusion de territoires administratifs. A ce titre, comme l'écrit Michel Dobry,

> *« Ce n'est, en définitive, qu'en récusant radicalement tout réalisme de la structure (…) que la sociologie politique peut se donner les moyens de dégager (…) l'un des éléments (…) de la plasticité des sociétés complexes*[1] *».*

En ce sens, retracer l'histoire des modalités historiques de gestion des risques alimentaires, des découpages administratifs successifs et des tensions ou luttes d'institution qu'ils ont engendrées, était indispensable pour comprendre ce qui se joue précisément dans la crise de la vache folle, ou plutôt, devrait-on dire, dans le processus de mise en crise. En effet, si l'on peut rendre compte de l'historicité des modalités de gestion de l'épizootie, on peut aussi resituer les prises de position sur le traitement du dossier dans l'espace des positions institutionnelles et dans la continuité des échanges de coups. Faire l'histoire du secteur de la sécurité sanitaire des aliments permet ainsi d'avoir une profondeur socio-historique indispensable à l'analyse du processus de désectorisation favorisé par la crise de l'ESB.

[1] Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 108.

CHAPITRE 1.
LA « CRISE DE LA VACHE FOLLE » : MISE EN RÉCIT, SÉQUENCES, ANALYSES CAUSALES ET RUPTURES

« Du fait que la vérité du monde social est un enjeu de luttes dans le monde social et dans le monde (sociologique) qui est voué à la production de la vérité sur le monde social, la lutte pour la vérité du monde social est nécessairement sans fin, interminable. (…) La vérité, c'est la relativité généralisée des points de vue, mis à part celui qui les constitue comme tels en constituant l'espace des points de vue ».

Bourdieu (Pierre), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p. 221-222.

La référence à l'épisode de la vache folle est progressivement devenue un point de passage obligé pour tout historien de l'alimentation, penseur et acteur de la précaution et de la sécurité sanitaire, journaliste des rubriques « Santé » ou « Sciences », défenseur de l'environnement et des consommateurs, mais aussi théoricien des sociétés « post-modernes » ou « radicalement modernes[1] ». Enjeu saillant de la dernière décennie du XXe siècle, l'épizootie de l'ESB véhicule, à l'état implicite, un certain nombre de représentations critiques vis-à-vis des systèmes de production alimentaire, de la domestication de la nature par l'homme ou encore de la confiscation technocratique de l'expertise scientifique. La circulation, sous le mode de l'évidence, des images associées à cette zoonose et le consensus tacite qu'elles génèrent, renvoient à la dimension magico-mythique que semble avoir acquis cet événement. Comme les mythes, cette fable animale est un « récit (…) anonyme, qu'on peut recueillir et répéter, mais dont on ne saurait être l'auteur[2] ». Comme les mythes, elle est également extérieure à l'alternative vrai/faux ; elle est vraisemblable, infalsifiable, et échappe ainsi, en grande partie, à la cage d'airain de la rationalité scientifique.

Dès lors, une telle approche prend un sens tout particulier dans l'analyse des politiques publiques[3], dans la mesure où l'on ne préjuge pas de la supériorité du discours savant sur le discours profane (journalistique, politique, administratif, syndical…). Ces deux types de discours, trop souvent considérés comme radicalement distincts dans une

[1] On pense évidemment ici à Ulrich Beck et Anthony Giddens. Voir notamment Beck (Ulrich), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992 (1ère éd. allemande : 1986) et Giddens (Anthony), *Modernity and Self-Identity : Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Cambridge, 1991.

[2] Veyne (Paul), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, 1983, p. 34.

[3] On s'inscrit ici dans le prolongement des contributions de Fabien Desage et de Jérôme Godard. *Cf.* « 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.

conception positiviste de la science, devraient plutôt être appréhendés comme analogues dans la mesure où – les locuteurs étant pris dans des chaînes d'interdépendance – ils partagent certains présupposés, certaines images du problème, qu'il convient précisément d'expliciter.

Une telle posture réflexive est alors source de difficulté, voire de désarroi, pour le chercheur en sciences sociales qui souhaite exposer les dynamiques et les grandes lignes d'un récit, sans contribuer simultanément à la réification du mythe[1]. Sans pouvoir prétendre au point de vue « géométral », c'est-à-dire à « la vue de nulle part[2] », on vise ici à retranscrire la mise en récit et l'intrigue de la crise de la vache folle – description historique nécessairement sélective – telle qu'elle s'est imposée après 1996. En d'autres termes, on souhaite exposer les prises de position (récits, analyses causales, montées en généralité, imputabilité, etc.) qui ont progressivement durci une certaine vision de l'histoire. C'est ainsi l'histoire des vainqueurs qui est retracée, d'où émerge une vérité qui n'est pas exempte de jugements de valeurs socialement situés ni d'usages sociaux stratégiques. Celle-ci doit toutefois son succès aux atours de la neutralité et de l'objectivité[3] dont elle se drape, dissimulant ainsi, précisément, les conditions de sa fabrication collective, ce dont les acteurs ne sont pas (toujours) dupes.

Dès lors, ce chapitre se conçoit comme une première réponse au questionnement développé, dans l'extrait d'entretien suivant, par cet expert vétérinaire du comité français sur les ESST :

> *« [I]l est clair que la crise de 1996 a été extrêmement influencée, naturellement, par la découverte, tant des médias et en matière de responsabilité, de ce qui s'est passé pour le SIDA entre 1991 et 1993, quoi. C'est clair. Ça a aussi été influencé par la première crise de 1990 que beaucoup de gens avaient oubliée, qui avait déjà été une crise européenne… Donc en gros, il y a plusieurs ruptures. C'est que la crise apparaît d'emblée européenne, contrairement à ce qu'on a bien voulu dire, et c'est pour ça que l'accent mis sur les Britanniques était vraiment extrêmement partial, c'était d'emblée une crise européenne. Première chose. La deuxième chose, c'est qu'il y a eu en France une très grosse secousse qui a été essentiellement, finalement, véhiculée par les médias. C'est une constatation. Disons le fait que les médias se soient intéressés d'emblée à cette affaire, c'est une énorme rupture, puisqu'en fait la crise de 1990 n'avait*

[1] On trouvera des réflexions similaires à propos des rumeurs chez Philippe Aldrin. « La difficulté majeure concernant la théorisation des rumeurs réside d'ailleurs dans le paradoxe qu'il y a à vouloir expliquer un phénomène aux allures de fusion collective en prenant en considération les éléments sociaux de son processus sans accréditer l'existence d'une volonté collective (inconsciente mais orientée vers une fin) ». Aldrin (Philippe), « Penser la rumeur. Une question discutée des sciences sociales », *Genèses*, n°50, 2003, p. 126-141 (p. 135 pour la citation).

[2] Pour reprendre les termes de Paul Veyne et de Thomas Nagel. *Cf.* Veyne (Paul), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978 (1ère éd. : 1971), en particulier p. 35-43 ; et Nagel (Thomas), *The View From Nowhere*, New York, Oxford University Press, 1986.

[3] On renvoie ici aux analyses de Luc Berlivet sur l'objectivité dans les controverses scientifiques autour de la notion de risque qui nous semblent tout aussi heuristiques pour les sciences sociales. *Cf.* « Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des 'risques de santé' », in François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques, Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 185-208.

intéressé vraiment que très peu de monde, alors que c'est certainement celle-là qui, du point de vue historique, a été la plus importante. Parce que c'est finalement en fonction de ce qui s'est passé en 1990 que les choses se sont aggravées ou pas, parce qu'elle s'adressait à chaque État membre. Je veux dire que c'est là que ça se passait, parce qu'on était au début du processus. En 1996, on était déjà loin, à dix ans du début du processus, et donc il y avait manifestement, quoiqu'on fasse en 1996, des choses qui avaient été enclenchées et qui, irrémédiablement donneraient des résultats, puisque justement le temps d'incubation est très long. Ça c'est une deuxième rupture. Je pense que la troisième rupture, proprement française, c'est que tout d'un coup, autour de cet enjeu là, se sont cristallisées beaucoup de questions qui circulaient un petit peu comme ça, sous-jacentes, mais qui n'avaient jamais été exprimées – c'est ce que j'ai appelé 'la crise prétexte'. C'est-à-dire que grâce à cette focalisation, toute une série de questions qui étaient là, mais que personne ne posait en termes intelligibles par tout le monde, etc. , tout d'un coup, paf, ont pu être mises sur la place publique. Alors évidemment, ça a généré beaucoup de confusion… enfin, c'est le propre de ce genre de truc. Et donc parmi ces questions, il y a eu évidemment la question 'est-ce que les services de l'État, globalement, font bien leur travail ?', avec une focalisation sur l'Agriculture puisqu'elle était en charge. Et effectivement, à partir de là, ça a déclenché, comme souvent à l'intérieur de l'appareil d'État, un bizarre règlement de compte entre ceux qui s'étaient intéressés au problème et qui avaient fait quelque chose (même si c'était insuffisant) et puis ceux qui n'avaient rien fait ! Évidemment, comme les résistants de la dernière heure, ils venaient donner des leçons… ça, je pense que ça sera un jour à analyser ».
Homme, 55-60 ans, directeur de la santé animale à l'AFSSA. Docteur vétérinaire (ENV Toulouse, 1973), agrégé des Écoles Nationales Vétérinaires (pathologie médicale du bétail, 1983), diplômé de l'Institut Pasteur de Paris (bactériologie et virologie) et de l'Institut national agronomique de Paris (nutrition et alimentation animales). Enseignant-chercheur à l'ENV Alfort (1976-1990), il prend la direction du laboratoire de pathologie bovine du CNEVA (1990-1993), est nommé chef du département santé animale au CNEVA (juillet 1993), puis Directeur de la santé animale à l'AFSSA (en 1999). Expert depuis 1990 auprès de l'OIE, de l'OMS et membre de groupes de travail du Comité scientifique directeur de l'UE pour les ESST, il a été vice-président du Ciesst (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 17.05.2002).

Comme le reconnaît implicitement cet expert vétérinaire, comprendre « la saga de la vache folle » – pour reprendre un terme couramment utilisé en référence aux multiples rebondissements de ce dossier – suppose de revenir sur la construction narrative des « héros et des méchants », des « problèmes et des solutions », des « tensions et des dénouements[1] ». On sait, en effet, pour reprendre un élément bien connu de l'analyse des politiques publiques, que la manière dont est dépeint et problématisé un enjeu conditionne son inscription à l'agenda[2] ainsi que son mode de traitement[1]. En mettant en avant

[1] *Cf.* Stone (Deborah), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York and London, W. W . Norton and Co., 1997 (1ère ed. 1988), particulièrement les chapitres 6 (« Symbols ») et 8 (« Causes »), p. 137-162 et p. 189-209 et Gusfield (Joseph R.), *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1984.

[2] Voir les travaux de David A. Rochefort et de Roger W. Cobb sur la problématisation : « Problem Definition : An Emerging Perspective », in Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.) (eds.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, p. 1-31. On utilise ce terme en ayant pleinement conscience des limites de ce modèle notamment lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une approche séquentielle des politiques publiques. On se permet de rappeler ici que cette dernière approche a été élaborée par Jones (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970. A l'inverse, si l'on appréhende l'action publique sous un angle processuel (Jones emploie lui aussi ce terme mais raisonne en séquences), force est de reconnaître que l'activité de problématisation de l'enjeu ne s'effectue pas une fois pour toute, le dossier étant fréquemment redéfini, y compris en fonction des informations sur « la mise en œuvre ». Il conviendrait, par ailleurs, de différencier plusieurs types d'agendas (médiatiques, décisionnels, scientifiques, etc.). Enfin, on peut tirer profit des critiques apportées au « média-centrisme » en ce qu'elles insistent sur la dimension interactionniste qui caractérisent la relation entre mise à l'agenda médiatique et sources journalistiques. Il n'y a pas de raison de penser que ce qui vaut pour l'agenda des médias ne s'applique pas aux autres formes d'agendas. Voir entre autres, Molotch (Harvey) and Lester (Marylin), « News as Purposive Behaviour : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39, n°1, 1974, p. 101-112 ; Schlesinger (Philip), « Rethinking the Sociology of Journalism : Source Strategies and the Limits of Media-

certaines causes tout en en occultant d'autres, la définition du problème réduit le débat à une perspective particulière et légitime alors une ligne d'action au détriment d'autres possibles[2].

Un triple objectif est donc assigné à ce chapitre. En commençant par le moins important, il a pour objet de fournir, d'une part, un ensemble d'informations descriptives aux lecteurs peu familiarisés avec la question de l'ESB. D'autre part, il s'agit surtout de mettre en évidence les grilles d'analyse « officielles » de l'épizootie de la vache folle, c'est-à-dire les manières de voir et d'appréhender cet enjeu (« problème britannique agricole », « problème sanitaire », « problème sanitaire européen »), dans une logique diachronique. C'est ainsi une première tentative d'exposition successive des événements saillants qui forment la trame de ce récit de politique publique et de leurs mises aux agendas médiatiques et décisionnels. Pour des raisons de clarté rédactionnelle, on organisera cette présentation en deux périodes, « l'avant » et « l'après » 1996 (**Sections 1 et 2**) dans la mesure où la « crise de la vache folle » de mars 1996 est souvent présentée, tant par les acteurs du dossier que par les observateurs, comme une date « pivot ».

Enfin, on approfondira l'étude des lectures *ex post* de cette « saga » qui ont conféré une dimension critique à l'affaire, l'ont constituée comme un « tournant » et ont précipité et légitimé un certain nombre de prises de décisions réformatrices en Europe. Autrement dit, on souhaite, autant que possible, restituer l'ensemble des prises de position (politiques, administratives, journalistiques et savantes) sur les origines de la crise qui sont au cœur des luttes sectorielles et des entreprises réformatrices (**Section 3**).

Centrism », in Ferguson (Marjorie) (ed.), *Public Communication. The New Imperatives. Future Directions for Media Research*, London, Sage 1990, p. 61-83 et Charron (Jean), « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'*agenda-setting* », *Hermès*, n°17-18, 1995, p. 73-92.

[1] Selon le triptyque désormais classique « naming, blaming and claiming » de William L. F. Felstiner, Richard L. Abel et Austin Sarat : « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming… », *Law and Society Review*, vol. 15, n°3/4, 1980-1981, p. 631-654.

[2] Voir Edelman (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p. 46.

Section 1. Les problématisations successives de l'ESB en Europe : d'un problème vétérinaire, agricole et britannique à une crise sanitaire européenne (1986-1996)

> *« Le 20 mars 1996, une crise d'un genre et d'une ampleur tout à fait inhabituels, a éclaté en Europe.* ***La crise de la 'vache folle' est devenue, en un jour, une crise majeure****. Ce jour là, un ministre anglais de la Santé, S. Dorrel annonce au Parlement qu'une nouvelle forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob (v-MCJ) a déjà causé la mort de plusieurs patients anglais. Sans qu'aucune certitude scientifique ne soit encore établie, il est 'assez probable' que cette nouvelle maladie, qui atteint irréversiblement le cerveau humain, ait été transmise à l'homme*[1] *».*

L'introduction de cet article au titre évocateur, par un chercheur en économie politique de l'INRA[2], illustre particulièrement la manière dont l'enjeu de l'ESB a pu être appréhendé par les observateurs traditionnels des politiques agricoles. Point de passage obligé de tout exposé de la saga de la vache folle, l'annonce du 20 mars 1996 aurait ainsi marqué « l'année zéro » de la sécurité sanitaire des aliments, en Grande-Bretagne mais aussi dans le reste de l'Europe[3]. Pour autant, une des énigmes de 1996 réside dans les conditions de production de cette « rupture » au-delà de la Grande-Bretagne, puisque la situation épidémiologique en France à l'époque (12 cas d'ESB en 1996, voir tableau 1.1) autorise à parler d'« épidémie fantôme[4] ». Il nous semble crucial de mettre en évidence que *la gestion de ce problème a largement été contrainte par sa construction en tant que « scandale », « affaire » ou « mensonge d'État » (*cover up*), avec toutes les connotations morales et judiciaires que cela implique, et par sa réappropriation dans les différents espaces nationaux et européens*[5].

---

[1] Wolfer (Bernard), « Folie des vaches, folies des hommes : une crise européenne », *Revue Française des Affaires Social*es, n°3-4, 1997, p. 233 (c'est nous qui surlignons). On trouvera également un essai de vulgarisation et de mise en perspective de la problématique des risques alimentaires après « le tournant de la vache folle » dans Wolfer (Bernard), « Les risques alimentaires : peurs ou réalités », *Regards sur l'actualité*, n°256, 1999, p. 23-34.

[2] Économiste et « politologue », il a exercé des fonctions d'administration de politiques agricoles (au sein d'offices), des missions d'expertises (évaluation des politiques agricoles) et a également eu un rôle de conseiller et d'administrateur, pour le gouvernement, dans le cadre de certains dossiers européens (agriculture, science, pays de l'Est). Directeur de l'unité MONA (recherches sur les paysanneries, territoires, environnement, marchés et politiques publiques) depuis 2003, il enseigne à l'École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF) et est, par ailleurs, membre du cercle Condorcet de Paris et chevalier du mérite agricole.

[3] On reprend le terme de Damian Chalmers : « [l]a crise de l'ESB a marqué l'Année Zéro [*Year Zero*] pour le secteur des politiques alimentaires de l'Union Européenne [*the European Union food regime*] en forçant les États membres et la Communauté à reconnaître les insuffisances de l'approche européenne existante en matière de sécurité sanitaire des aliments ». *Cf.* « 'Food for Thought' : Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life », *Modern Law Review*, vol. 66, n°4, 2003, p. 532 (notre traduction).

[4] Peretti-Watel (Patrick), « La crise de la vache folle : une épidémie fantôme ? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 19, n°1, 2002, p. 5-39.

[5] Cette dimension – la diffusion transnationale d'un tel cadrage, prélude à un investissement plus conséquent des services de contrôle – a peut-être été négligée dans d'autres recherches portant sur la construction des problèmes sanitaires dont nous nous inspirons, néanmoins, pour ce chapitre, à savoir : Marchetti

On s'intéresse ici à la dimension publique du problème et donc, principalement, à la couverture médiatique de l'enjeu, eu égard à la position stratégique du champ journalistique pour les acteurs intéressés à la résolution de celui-ci[1]. Avant de présenter les différentes phases que l'on a pu identifier à partir d'une large revue de presse (voir *infra*.), on voudrait avertir le lecteur sur les dangers d'une analyse qui réifierait excessivement des séquences dans la gestion du problème ESB. On se démarquera ici des travaux de sociologie pragmatique, « en termes, non plus de situation et d'action, mais de transformation et de série[2] » qui, sous couvert de vouloir prendre ensemble le « continu » et le « discontinu », aboutissent à une histoire séquentielle, une histoire en « sauts de puce » pourrait-on dire, qui appréhende la destinée de l'alerte à travers différents types de « configuration » (« vigilance », « alerte », « controverse », « procès », « polémique », « crise » et « normalisation »). Au-delà de l'imperméabilité limitée de ces différentes « configurations », il est intéressant de souligner, en incidente, que le succès de l'ouvrage cité auprès des acteurs du dossier témoigne d'une forte proximité entre leur propre décryptage de l'affaire et celui véhiculé dans ce travail. A notre sens, le point aveugle de cette « sociologie pragmatique » réside dans son intérêt excessif pour les dispositifs communicationnels et au désintérêt revendiqué vis-à-vis des propriétés sociales des acteurs[3] qui s'expriment, ce qui jette un voile sur ce qui se joue dans le contexte – et les interactions autour – de l'énonciation[4] et ne saurait se limiter à celle-ci.

(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, Paris, 1997 et Henry (Emmanuel), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'information et de la communication de l'Université de technologie de Compiègne, 2000.

[1] On retient ici l'analyse de D. Marchetti : « La politisation d'une affaire donne bien souvent une importance stratégique à l'espace médiatique dans la mesure où il est un lieu de prédilection des luttes politiques. Les médias comme leur nom l'indique médiatisent souvent les rapports entre les différents champs et s'ils sont 'stratégiques', ce n'est pas parce qu'ils représenteraient un 'quatrième pouvoir' mais parce qu'ils permettent d'agir par ricochet sur le champ politique ou le champ judiciaire ». Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 475-476. En outre, passer par les écrits journalistiques, permet de retrouver un peu de spontanéité et d'« incertitude » dans la lecture diachronique de l'événement qu'on peine à trouver dans la légion hétérogène de travaux qui rationalisent l'affaire *a posteriori*.

[2] Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999, p. 65. Pour une présentation de leur démarche, on renvoie aux chapitres 1 (« Une sociologie pragmatique de l'alerte », p. 25-71) et 2 (« Configurations et transformations », p. 73-107) et, pour une application au cas de l'ESB, à la dernière partie de l'ouvrage (« Surveiller et contenir. Un monde peuplé de prions », p. 305-411).

[3] Dans le paragraphe intitulé « Les limites de la sociologie de la critique », ces deux auteurs disent s'interdire « l'arme du dévoilement, c'est-à-dire la mise en avant, par le sociologue, 'd'autres causes' derrière les jugements et les justifications déployés par les acteurs eux-mêmes ». *Ibid*., p. 90-91.

[4] On garde ici à l'esprit ce qu'écrivent Jean-Claude Passeron et Jacques Revel à propos de la « contrainte du récit » que suppose l'exposition d'un cas : « Au récit, il revient de recenser et d'articuler les traits distinctifs qui constituent celui-ci, pour les mettre à la disposition de l'analyse comme autant d'hypothèses interprétatives, descriptives et explicatives : la saisie d'états du monde, observés ou restitués, est toujours aussi un récit des interactions qui se sont modelées sur des visées successives et interdépendantes ». *Cf.* « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », in Passeron (Jean-Claude) et Revel (Jacques) (dir.), *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005, p. 27.

§ 1. Un problème vétérinaire, agricole et britannique (1985-1989)

Au début de l'année 1986, une nouvelle maladie neurologique touchant quelques bovins d'un troupeau est signalée à Ashford, en Grande-Bretagne, par le laboratoire vétérinaire central de Weybridge du *Ministry of Agriculture Fisheries and Food*[1]. Celle-ci est formellement diagnostiquée comme une variante d'ESST[2], l'encéphalopathie spongiforme bovine[3] (ESB). Devant l'augmentation rapide du nombre de cas (137 à la fin de l'année 1987), cette nouvelle pathologie du bétail est notifiée à l'Office International des Épizooties en mai 1988 puis soumise au régime des maladies à déclaration obligatoire en juin 1988. Les soupçons sur l'origine de la maladie se portent rapidement sur le rôle de l'alimentation animale, ce que vient étayer une enquête épidémiologique de grande envergure conclue au printemps 1988[4]. C'est à la même période, en mars 1988, qu'est mis en place, à l'initiative du *Chief Medical Officer*, un groupe d'experts dirigés par Sir Richard Southwood, afin de conseiller le gouvernement « *whether or not there is a risk to man and, if so, what preventive action should be taken*[5] ». En d'autres termes, le *Southwood Working Party*, composé de notables universitaires rompus au travail en

[1] En fait, le signalement par l'éleveur, de comportements étranges chez une de ses vaches, le 25 avril 1985, est passé inaperçu jusqu'à ce que surgissent, au début de l'année 1986, d'autres cas similaires dans le même troupeau, « motif de mobilisation bien constitué dans le monde vétérinaire, quelle que soit la pathologie ». *Cf.* Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 329.

[2] Les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles sont des maladies neuro-dégénératives qui se caractérisent par une incubation très longue (jusqu'à plusieurs dizaines d'années), par une évolution constamment fatale et par des lésions particulières du système nerveux central (cerveau et moelle épinière). Ces lésions anatomiques se traduisent par l'apparition, notamment au niveau cérébral, de multiples « trous » rappelant l'aspect d'une éponge. Elles ont été observées chez le mouton et la chèvre (tremblante, vers 1730), chez l'homme (kuru, vers 1900 ; maladie de Creutzfeldt-Jakob, 1920 ; syndrome de Gerstmann-Sträussler-Scheinker, 1926 ; insomnie fatale familiale, 1992), le vison (1947), le wapiti et le cerf-mulet des Rocheuses (1967), le bovin (ESB, 1985), le nyala Gemsbok, l'élan du Cap, l'oryx d'Arabie, le grand koudou (1986, 1987, 1989), le chat (1990), le guépard, le puma et le mouflon (1992). Sans être en mesure de rentrer dans les détails de ce champ de recherches, on renvoie à quelques ouvrages de vulgarisation : Lledo (Pierre-Marie), *Les maladies à prions*, Paris, PUF, 2002 ; Deslys (Jean-Philippe) et Picot (André), *La vache folle. Les risques pour l'homme*, Paris, Flammarion, 2001 et Chamak (Brigitte), « La Vache Folle : Une Crise Annoncée », *Pour la Science*, n°256, 1999.

[3] Les comportements des animaux atteints sont atypiques : dès le début de la maladie, nervosité, hésitation à entrer en salle de traite, coups de pied lors de la traite et, au pâturage, mise à l'écart du troupeau ; puis apparition des troubles neurologiques posturaux, locomoteurs et sensitifs : démarche « chaloupée » du train postérieur, posture caractéristique avec les membres postérieurs ramenés sous le corps et la queue relevée, hypermétrie (surévaluation des distances), difficultés à se relever et hyperesthésie (augmentation anormale de la sensibilité) ; et au stade tardif, accès de fureur, tremblements, grincements de dents, ataxie des membres (incoordination des mouvements), chutes de plus en plus fréquentes, perte de poids et réduction de la production laitière. *Cf.* Deslys (Jean-Philippe) et Picot (André), 2001, *op. cit*, p. 61-62.

[4] Les chercheurs vétérinaires britanniques ont observé un différentiel d'incidence de l'ESB chez des bovins de même race sur les îles anglo-normandes de Jersey et de Guernesey. Un seul paramètre changeait : le fabricant des aliments préparés à partir des farines de viande et d'os. Ces aliments pouvaient contenir des carcasses de mouton et de bovins, et certains lots semblaient contaminés par des « agents transmissibles non conventionnels » (aussi appelés « prions » par nombre de spécialistes). *Ibid.*, p. 60.

[5] BSE Inquiry, vol. 4, para. 1.5.

comité[1], avait pour mission d'évaluer la transmission de l'ESB à l'homme et de proposer une série de premières recommandations. C'est à la suite de ces dernières qu'ont été prises la décision du 7 juillet d'abattre les animaux atteints de l'ESB et de brûler leurs carcasses[2] et celle du 18 juillet 1988 d'interdire l'utilisation de protéines de ruminants pour l'alimentation de ces mêmes ruminants[3].

L'un des épisodes cruciaux de cette première période de gestion du problème a été la publication, le 27 février 1989, du rapport Southwood. Rédigé sur un « ton (…) plutôt optimiste[4] », ce dernier a, en effet, fortement contribué au cadrage cognitif du problème en un enjeu de santé animale. Les zones d'ombre autour de la maladie étaient telles que les experts ont développé leur jugement par analogie avec la tremblante du mouton (scrapie). Autrement dit, cette forme d'ESST, non transmissible à l'homme et relativement connue du monde vétérinaire – elle est décrite depuis les années 1730 – structure à l'époque les représentations de l'ESB. C'est ainsi qu'est affirmé, dans le rapport, le caractère « théorique » du risque ESB pour l'homme, sans expliciter plus avant le raisonnement qui a amené à opter pour les termes « *remote* » et « *most unlikely*[5] » (si ce n'est l'hypothèse que cette zoonose se comporterait comme la scrapie). En d'autres termes, en l'état des connaissances scientifiques de l'époque, rien ne justifiait l'existence de cette « barrière d'espèce ». Il s'agissait d'un jugement, d'une prédiction, en situation de pleine incertitude scientifique. Les propos de Richard Southwood, dans un courrier du 9 août 1988, confirment d'ailleurs cette analyse :

---

[1] Ce groupe de travail ne comportait aucun spécialiste des ESST. Son président, Sir Richard Southwood, était professeur de zoologie à l'Université d'Oxford, ancien président de la *Royal Commission on Environmental Pollution* et vice-président de l'Université d'Oxford ; le Professeur (Sir) Anthony Epstein, virologiste, était l'ancien directeur du Département de Pathologie de l'Université de Bristol ; Sir (Lord) John Walton, neurologiste clinique, avait présidé la chaire de neurologie à l'Université de Newcastle avant de devenir le doyen du *Green College* à Oxford ; enfin le Docteur William B. Martin, vétérinaire, était l'ancien directeur du *Moredun Research Institute*, un institut de recherche écossais sur la santé animale. En d'autres termes, ces experts, choisis parmi *the great and the good*, étaient plutôt éloignés de la recherche sur les ESST mais disposaient des signes extérieurs de noblesse – pas seulement scientifiques – susceptibles de renforcer la validité de leurs jugements par des considérations hétéronomes et de palier ainsi une expertise technique partiellement lacunaire. On fait ici référence à la lecture *ex post* qui a pu être faite, en 1997, par la politiste américaine Sheila Jasanoff. Voir « Civilization and Madness : the Great BSE Scare of 1996 », *Public Understanding of Science*, vol. 6, n°3, 1997, p. 221-232.

[2] Il est initialement décidé d'indemniser l'éleveur à hauteur de 50% de la valeur de l'animal atteint d'ESB. Cette compensation, peu susceptible de motiver l'éleveur à alerter les services vétérinaires, passe à 100% sous la pression du *Chief Medical Officer* (département de la Santé) en février 1990.

[3] Cette décision – qui ne concerne pas l'exportation des farines de viande et d'os (FVO) – apparaît pour beaucoup comme l'expression d'une application de ce que l'on n'appelait pas encore le principe de précaution, dans la mesure où l'objectivation épidémiologique ne démontre aucun lien de causalité, juste une corrélation statistique.

[4] Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit.*, p. 332. Puisque l'utilisation des FVO a été interdite, le rapport estimait que « l'épidémie [devait] se stabiliser en 1991 ».

[5] Au demeurant, ces termes semblent avoir été proposés par les membres du secrétariat du comité. BSE Inquiry, vol. 4, para. 10.21.

« [W]e have made various recommandations based … largely on guesswork and drawing parallels from the existing knowledge of scrapie and CJD[1] *».*

Autant dire que jusqu'en 1989, le problème a été analysé et géré par un petit nombre d'acteurs britanniques évoluant au sein et autour du service vétérinaire du MAFF. En outre, « simple curiosité » pour le monde scientifique vétérinaire, dans la mesure où l'« on caractérise une nouvelle maladie tous les mois chez les bovins[2] », ce premier rapport a fait l'objet de peu de critiques émanant des champs scientifique ou journalistique. Relativement peu controversée, la gestion du problème a d'ailleurs plutôt été jugée positivement par certains acteurs étrangers impliqués dans le dossier. Ainsi en 1996, à l'encontre des discours dominants stigmatisant l'administration britannique, cet expert vétérinaire qui conseillait le ministre de l'Agriculture français en 1990, s'efforçait-il de restituer le contexte et de combattre les analyses simplificatrices qui faisaient florès à l'époque :

- T. Alam : « J'ai lu quelques unes de vos interventions, notamment en 1996 devant la commission du Sénat, vous avez une vision assez spécifique de la Grande-Bretagne, au sens où vous n'êtes pas aussi critique que certains…

- Moi, j'ai simplement essayé de remettre les choses en perspective puisqu'en 1996 (…) on était quand même dans une phase très aiguë des choses et très hystérique (…). Donc, effectivement, dans ces cas-là, on cherche toujours le 'scape goat'*, le bouc émissaire, et les Britanniques faisaient assez bien l'affaire. Or, c'est un petit plus compliqué que ça. D'ailleurs, le gros document qu'ils ont eux-mêmes produit dans leur fameuse enquête (…) montre bien, comme dans toute activité humaine, qu'il y a des choses qui ont bien fonctionné. En particulier, contrairement à ce qu'on a dit, répété et continué à répéter au mépris de l'analyse la plus basique des choses, le début s'est très bien passé : (…) les Britanniques ont réagi très vite, ils ont réagi efficacement. Je crois que même à l'heure actuelle, quinze ans après, il n'y a pas un pays capable de réagir assez vite face à un truc émergeant, très mal connu… Donc il est utile de le dire parce que sans ça, on enchaîne après. Ça ne veut pas dire que tout s'est bien passé en Grande Bretagne. Je crois qu'il y a eu un très gros problème de communication (…). C'est-à-dire que les Anglais ont pris beaucoup de mesures de précaution (…) mais, en même temps, ils n'ont pas su communiquer autour de ces mesures de précaution. C'est-à-dire qu'au lieu d'expliquer pourquoi [et dans quel cadre] ils le faisaient, ils sont passés à la phase suivante qui est 'mais tout va bien, dormez braves gens, etc.'. Ce qui a été une grosse erreur dans la mesure où finalement quand vous prenez une mesure en 1990, évidemment, ce qui s'est passé avant n'est pas couvert. Comme les choses sont à très longue incubation, et bien ce qui s'est passé avant 1990 peut vous amener à constater des choses désagréables avant 1996, mais ça ne remet pas du tout en question ce qui a été fait à partir de 1990. Et ça, je crois qu'ils n'ont pas su l'expliquer, ou ils n'ont pas voulu… ou c'était très difficile… »* **Homme, 55-60 ans, directeur de la santé animale à l'AFSSA. Docteur vétérinaire (ENV Toulouse, 1973), agrégé des Écoles Nationales Vétérinaires (pathologie médicale du bétail, 1983), diplômé de l'Institut Pasteur de Paris (bactériologie et virologie) et de l'Institut national agronomique de Paris (nutrition et alimentation animales). Enseignant-chercheur à l'ENV Alfort (1976-1990), il prend la direction du laboratoire de pathologie bovine du CNEVA (1990-1993), est nommé chef du département santé animale au CNEVA (juillet 1993), puis Directeur de la santé animale à l'AFSSA (en 1999). Expert depuis 1990 auprès de l'OIE, de l'OMS et membre de groupes de travail du Comité scientifique directeur de l'UE pour les ESST, il a été vice-président du Ciesst (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 17.05.2002).**

[1] BSE Inquiry, vol. 4, para. 10.33.

[2] On reprend ici les propos de Marc Savey, professeur vétérinaire et vice-président du Ciesst, recueillis en mai 1997 par Dominique Bourg et Christine Courvalin : « Les leçons de la vache folle. Entretien », *Esprit*, novembre 1997, p. 102.

On peut ainsi caractériser la gestion de ces premières années comme une gestion technique, sectorisée et relativement discrète ne mobilisant guère l'attention de la haute administration[1]. Enfin, en dépit des mises en garde figurant dans le rapport Southwood[2], ce dernier a pendant plusieurs années été cité comme établissant une certitude scientifique, plutôt qu'une opinion provisoire, que le risque de l'ESB pour l'homme était théorique (« remote[3] »). Les recommandations du groupe de travail étaient, quant à elles, traitées comme les seules précautions justifiées scientifiquement.

§ 2. Un problème vétérinaire européen controversé (1989-1990)

La mort de Max, le premier cas connu de chat atteint d'encéphalopathie spongiforme féline, annoncée, le 10 mai 1990, par les services vétérinaires britanniques jette un doute sur l'imperméabilité de « la barrière des espèces » (censée protéger l'homme du risque ESB), véritable dogme des campagnes de communication du ministère de l'Agriculture. Cet épisode marque ainsi un moment important dans la *publicisation* du dossier, au sens où la presse s'en empare ; elle relaie notamment les hypothèses moins rassurantes de certains chercheurs « dissidents » britanniques. Aussi, cette forte publicité, qui contraint le personnel politique à adopter une ligne d'action spectaculaire, trace-t-elle la voie à une mise à l'agenda fréquente du problème dans les espaces publics et administratifs des différents États membres de la Communauté Économique Européenne. Contrairement à une image couramment répandue, l'ESB devient ainsi dès 1990 un enjeu de *high politics*[4] à Bruxelles.

Alimentée par nombre de prises de position critiques (notamment la décision de nombreuses cantines scolaires de retirer le bœuf des menus), une partie de la presse britannique, sans véhiculer explicitement l'idée d'une transmission à l'homme, s'interroge sur le paternalisme et l'optimisme du gouvernement dans la gestion du dossier. Attardons

---

[1] Un ancien responsable du dossier de l'ESB au sein du *Department of Health* en 1990 nous a ainsi confié que le traitement quotidien de ce dernier était réalisé par lui-même (Grade 7) et un fonctionnaire du MAFF (Grade 5) (Second entretien réalisé à la *Food Standards Agency*, Londres, 20.05.2002). On renvoie au chapitre 3 pour une présentation de l'organisation de ces institutions.

[2] Il est précisé dans les conclusions générales du rapport que « *Nevertheless, if our assessment of these likelihoods are incorrect, the implications would be extremely serious* ». Southwood (Richard), Epstein (Anthony) Martin (William B.), Walton (John) *Report of the Working Party on Bovine Spongiform Encephalopathy*, London, MAFF/DH, HMSO, 1989 (General Conclusions, para. 9. 2).

[3] C'est, en tous les cas, l'analyse qui a été faite par les membres de la commission d'enquête sur l'ESB. *Cf.* BSE Inquiry, vol. 4, para. 11.6.

[4] On emprunte, par commodité, ce terme au politiste américain Stanley Hoffmann qui distingue, dans une optique très *intergouvernementaliste*, les problèmes de « *high* » et de « *low politics* ». Tandis que les derniers, plutôt des sujets mineurs, sont traités, sans trop de contestation, par les instances communautaires, les problèmes de « *high politics* », des sujets très controversés, impliquant des questions de souveraineté nationale, donnent lieu à des négociations musclées entre États membres. Voir, à ce sujet, l'article publié après l'épisode de la « chaise vide » : « Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, Summer 1966, p. 862-915.

nous sur un article du *Guardian* du 16 mai 1990 qui, devant la chute de consommation des produits bovins, présentait la situation de la façon suivante : « *Is it mass hysteria or deep mistrust of Government assurances ?* ». En effet, si « *beef is safe* » comme s'évertuait à régulièrement le rappeler John Gummer, le ministre de l'Agriculture, pourquoi avoir retiré de la chaîne alimentaire, depuis novembre 1989, les cervelles et toute une série d'abats bovins (les MRS, Matériaux à Risque Spécifié) ainsi que le lait des vaches suspectées d'être atteintes par l'ESB, depuis décembre 1988 ? En outre, cette épisode, qui fait directement suite à la couverture médiatique de « l'affaire » de la salmonellose dans les œufs en 1989 (voir encadré 1.3 *infra*) est particulièrement propice à l'investissement de scientifiques *outsiders*, tels le professeur Richard Lacey, microbiologiste à l'Université de Leeds et son disciple Steven Dealler (encadré 1.1).

Encadré 1.1 : Le combat du professeur R. Lacey et du docteur S. Dealler contre le MAFF

Docteur en médecine (Université de Cambridge, 1964) et docteur en philosophie (Université de Bristol, 1971), le Professeur Richard Lacey s'est spécialisé en santé et microbiologie infantile. Depuis 1983, il enseigne la microbiologie clinique à l'Université de Leeds et a exercé des fonctions d'expert dans différents comités, notamment à l'OMS. Diplômé de la *Medical School* de l'Université d'Aberdeen en 1979, S. Dealler a obtenu son titre de docteur de l'Université de Leeds en 1992. Titulaire de diplômes en microbiologie médicale et en hygiène et médecine tropicale, il a travaillé dans 35 hôpitaux et dans neuf pays différents. Il est consultant en microbiologie clinique à l'hôpital de Burnley depuis 1995.

Ces deux chercheurs, particulièrement le premier, sont régulièrement cités dans les médias à l'occasion de controverses scientifiques autour des risques alimentaires, d'abord dans le cadre de leur spécialité (les risques microbiologiques : salmonellose dans les œufs, listériose dans les produits préparés, *cooked chilled food*), puis dans le domaine – qui leur est contesté – de l'ESB. Pour une présentation de leurs différents combats, on renvoie à Lacey (Richard), *Unfit for Human Consumption : Food in crisis, the Consequences of Putting Profit before Safety*, London, Souvenir Press, 1991. A bien des égards, cette équipe dispose d'un « agenda caché » – comme disent les anglo-saxons – dans la mesure où leurs investigations scientifiques sont le prélude à une critique du MAFF – dont ils ont une vision très monolithique. On saisit aisément, dans l'extrait d'entretien suivant, l'engagement *politique* qui anime Steven Dealler ainsi que l'aspect conflictuel des relations entre cette équipe et l'institution qu'elle a en ligne de mire :

« Sur la listeria, c'était dingue [amazing] ! Démenti [denial] instantané, immédiat ! Le jour d'après ! Ce qui se passait, c'est qu'on publiait notre travail dans un journal scientifique, mais le professeur Lacey appelait aussi les journaux pour s'assurer qu'ils étaient informés. Alors, bien sûr, les journaux recherchaient alors l'opinion du ministère de l'Agriculture sur ça, et immédiatement 'ils' disaient que c'était faux, que c'était des mensonges. Et ce n'était pas faux, c'était plutôt assez correct. Et 'ils' n'essayaient même pas de faire des recherches dessus. Je me souviens être allé donner une conférence dans l'un des sites du ministère au sud de Bristol, et les gens du MAFF n'étaient pas autorisés [à venir]. C'était ridicule (…) ! Mais sous Mrs Thatcher, si vous décidiez que quelque chose n'était pas vrai, (…) ce n'était pas vrai ! (…) L'impression que j'ai de la politique à l'époque, c'est ce gouvernement très puissant (…). 'Ils' disaient qu'il n'y avait pas de listeria dans les plats préparés, que la listeria ne posait pas problème (…). C'était la même chose avec l'ESB. 'Ils' ont initialement essayé d'empêcher l'information d'arriver, mais quand Lacey a commencé à en parler, c'était un démenti immédiat…. Encore une fois, 'ils' n'avaient pas les données suffisantes pour le démentir. Après-coup, la plupart des choses que Lacey disait se sont avérées exactes – certaines d'entre elles n'étaient pas correctes, mais d'autres se sont avérées exactes – alors qu'elles étaient complètement ignorées à l'époque. 'Ils'… C'était comme si le gouvernement de l'époque était autorisé à mentir aux gens. Et c'est ce qui s'est passé » (Entretien réalisé à l'hôpital général de Burnley, Lancashire, 19.11.2001).

« Tireurs d'alarme » pour les sociologues pragmatiques, ils ont aussi la caractéristique importante d'être relativement marginalisés au sein de la communauté scientifique, comme l'ont confirmé nombre de chercheurs rencontrés en entretien. Éloignés de l'idéal-type du scientifique désintéressé, ils étaient souvent (et sont toujours) perçus comme des « *mavericks* » (non-conformistes) – c'est l'euphémisme employé par

John Major, sans nommer ces chercheurs, dans son autobiographie[1] – et faiblement pris au sérieux par les chercheurs sur les ESST. En des termes peu équivoques, Dominique Dormont, président du Ciesst, nous confiait en marge de la réunion de présentation du GIS « Infections à prions », en décembre 2001, que, par rapport aux travaux épidémiologiques sur l'ESB entrepris par Dealler au début des années 1990 : « Alain-Jacques Valleron [un épidémiologiste du Ciesst], c'est 2 ou 3 log au dessus ». Marginalisés par la communauté scientifique, ils peuvent d'autant plus se présenter devant les médias comme des chercheurs dissidents et en dehors de l'« *establishment* ».

Le premier, qui appelle à l'abattage des troupeaux infectés (soit six millions de têtes) afin d'éradiquer l'infection, est accusé par le gouvernement – qui fait le lien avec son intervention dans le dossier de la salmonellose – d'agir délibérément pour effrayer la population [*scaremonging*]. Relayant la proposition de l'opposition travailliste, l'article en appelle enfin à un démantèlement du MAFF, à la pointe des communications gouvernementales sur l'absence totale de risque pour la santé humaine. Un éditorial de *The Economist*, intitulé « *Mad Ministry Disease* », en date du 16 juin 1990, paraît tout aussi digne d'attention en ce qu'il tourne en dérision la posture du ministre John Gummer qui, arrivé en juillet 1989, après la crise de la salmonellose, s'était annoncé « déterminé à changer la perception commune selon laquelle son ministère était la créature des agriculteurs et des industries agroalimentaires (« *the creature of farmers and food manufacturers* ») et laisse désormais à la postérité une photographie de lui avec Cordelia, sa fille de quatre ans en pleurs, en train de manger des hamburgers[2].

S'ensuit un des cadrages journalistiques les plus utilisés à propos de la gestion de l'ESB. Ainsi, outre ces campagnes de presse gouvernementales paternalistes « *don't worry, beef is safe* », c'est surtout l'institution[3] qui n'est plus légitime aux yeux de l'éditorialiste : « [Évidemment puisqu'on retrouve aux manettes] le ministère de l'Agriculture, *the last unreconstructed farmer-lobby in Margaret Thatcher's Whitehall*. Le ministre parle pour les agriculteurs d'abord et pour les consommateurs, ensuite ». On constate quelques années plus tard la bonne fortune de cet énoncé puisqu'il est régulièrement répété à chaque fois que l'épizootie est mise à l'agenda.

Dans une période de forte intensification des chaînes d'interdépendance entre États européens (le projet d'un Marché Unique européen est alors en voie d'achèvement), cette couverture médiatique circule rapidement dans les différents États membres de la CEE. C'est ainsi que la France est le premier État à imposer un embargo sur l'importation de

[1] Major (John), « Mad Cows and Europeans », in *John Major : The Autobiography*, London, Harper and Collins Publishers, 1999, p. 648-658 (p. 649 pour la citation).
[2] Ce cliché a notamment été publié dans le *Financial Times* du 30 mai 1990 et circule largement dans la presse écrite à partir de 1996 (voir, par exemple, encadré 1.6).
[3] Afin d'éviter des rationalisations *ex post* trop hâtives, on se doit de mentionner que les responsables du département de la Santé étaient plutôt en phase avec ce diagnostic, élément rarement mentionné dans la littérature. Au moins jusqu'en 1993, le *Chief Medical Officer* partageait cet avis. Il avait indiqué, en réponse au premier cas de nv-MCJ étudié dans l'édition du *Lancet* du 6 mars 1993, qu'il était sans danger de consommer du bœuf. *Cf.* BSE Inquiry, vol. 1, para. 719.

la viande bovine britannique. Cette décision du 30 mai 1990 perturbe des exportations évaluées à 160 millions de livres sterling annuelles et nuit également à la campagne de presse gouvernementale de réassurance des consommateurs domestiques. La France est suivie rapidement par l'Autriche, la République Fédérale d'Allemagne et le Luxembourg[1]. La Commission européenne lance alors un ultimatum aux trois États membres et une réunion de crise du Conseil agricole est programmée, le 6 juin 1990. Ce problème agricole apparaît alors comme un enjeu diplomatique, de *high politics*, mettant en scène une opposition – la confrontation est portée par des cadres de l'Agriculture européens[2] – entre les exigences du marché intérieur (le noble et prestigieux objectif de la Commission Delors dans la hiérarchie symbolique des politiques communautaires) et les considérations sanitaires (voir encadré 1.2). D'un côté, les points de vue du ministre de l'Agriculture et du président de la *National Farmers' Union*, Sir Simon Gourley, convergent pour vilipender une décision protectionniste, « sans garantie, injustifiée et contraire au droit communautaire » (« *unwarranted, unjustified and contrary to EC law*[3] ») tandis qu'Henri Nallet, ministre de l'Agriculture français, affirme « [privilégier] la santé des consommateurs par rapport au libre échange ». Alors que les services agricoles de la Commission européenne[4] épousaient la position britannique, suivis en cela par les représentants irlandais et néerlandais, l'Italie rejoignait le camp des partisans de l'embargo, tandis que les représentants portugais et espagnols souhaitaient des mesures complémentaires.

La majeure partie des États membres étant peu disposée à accepter comme seule protection la décision de la Communauté Européenne d'interdire l'exportation de bovins britanniques nés avant le 18 juillet 1988 (date de l'interdiction des FVO pour l'alimentation des ruminants) ou nés de vaches suspectées d'ESB, un compromis est

---

[1] *Financial Times*, 2 juin 1990.

[2] Une telle « sanitarisation » d'un dossier agricole a déjà pu être opérée précédemment par les fonctionnaires de l'Agriculture européenne à propos de la question du bœuf aux hormones américain. Ce dossier, qui opposent l'Union européenne et les États-Unis depuis le début des années 1980 – et dont on ne traitera pas ici explicitement – avait déjà mis en scène un tel débat autour d'un protectionnisme déguisé. Apparue au même moment que les négociations de l'Uruguay Round, cette affaire a largement contribué à la définition de protocoles pour le commerce international des denrées alimentaires (Accord SPS, *Sanitary and Phytosanitary Measures*). *Cf.* Bossis (Gaëlle), *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspective d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 61-66.

[3] Les propos de John Gummer relatés dans *The Guardian* du 31 mai 1990 explicitent ce point de vue : « Cela ruine le principe fondamental du commerce entre partenaires [*the whole basis of trading between partners*], qui doit être basé sur la reconnaissance mutuelle des institutions communes et des avis scientifiques experts [*mutual recognition of common institutions and expert scientific advice*]. L'action unilatérale de la France va, en tout point, à l'encontre de toute idée de Communauté européenne [*wholly against any sense of the EC*] et a été décidée en fonction de pures raisons domestiques [*purely domestic reasons*] ».

[4] C'est l'expertise scientifique qui est mobilisée pour soutenir cette position. Un communiqué du Comité Scientifique Vétérinaire en date du 6 juin 1990 indiquait qu'« à la lumière des connaissances actuelles [*present knowledge*], la viande dérivée des bovins provenant de pays touchés par l'ESB n'[était] pas considérée comme un danger pour la santé publique ». *Financial Times*, 7 juin 1990.

finalement atteint qui clôt provisoirement la controverse. Le ministre de l'Agriculture doit accepter – sans renoncer à les qualifier de protectionnistes[1] – de nouvelles mesures sanitaires à l'exportation.

Encadré 1.2 : Les risques du bœuf pour le marché commun, *Financial Times*, 2 juin 1990

Brussels faces tough task ending trade barriers and border controls

Beef row poses threat to internal market plans

FINANCIAL TIMES

2 - JUIN 1990

By Tim Dickson in Brussels

THE impact on the British meat industry is one thing. The implications for the European Community's single market programme are possibly more serious still.

West Germany's decision yesterday, followed rapidly by Luxembourg, to join France in banning British beef, underlines the problem which Brussels faces in trying to abolish border controls and remove remaining barriers to trade within the European Community.

The actions by France, West Germany and Luxembourg – to be joined by others in due course if all last night's rumours are confirmed – put a question mark over the philosophy of mutual trust and recognition on which the single market is being built.

It can only make more difficult the already sensitive negotiations under way to harmonise legislation in the area of plant and animal health.

Food has always been the issue which the experts thought would test member states' 1992 commitment to the full because of the consumer and political sensitivities at stake.

The Treaty of Rome, the EC's founding charter and basic legal text, provides important caveats to the key Article 30, which states that "quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall . . . be prohibited between member states." Article 36 says these basic free trade provisions shall not preclude prohibitions or restrictions on specific grounds, including public morality, public policy, public security and "the protection of health and life of humans, animals or plants."

That phrase has been used on numerous occasions to justify national barriers to farm trade, not least in the late 1970s when, ironically, it was the British Ministry of Agriculture which was persuaded to ban French turkeys on the grounds that they were afflicted with so called "Newcastle disease."

The French argument this week for its "temporary" ban on British beef is the need to seek further reassurance about the effects of BSE, or mad cow disease. No mention, though, has been made in any formal French submissions of Article 36. But this may be cited if Brussels goes ahead with its threat last night to start legal proceedings against France in the European Court.

Brussels may have to rely for the time being on agriculture ministers – expected to meet next Wednesday after a special meeting of an EC scientific veterinary committee that morning – to uphold the principle of free trade.

This assumes that the vets do not go back on their previous statement, repeated on Thursday by Mr Raymond MacSharry, the EC Farm Commissioner, that the EC is taking all the necessary measures by banning the export of live animals over six months – a decision of the EC Council of Ministers earlier this year.

Britain is the country apparently most reluctant to give up border checks.

Raymond MacSharry: necessary measures being taken

The ritual reading of the farming bans

David Richardson, East Anglian farmer and FT columnist

IMPORT bans on farm livestock and meat on animal health grounds within the EC are by no means a new idea.

In the past, Britain has refused to allow in animal products from member countries where outbreaks of foot and mouth disease or swine fever have occurred.

Some British farmers feel that science has been thrown out of the window where BSE is concerned. They argue that a scare over a sick cat whose illness has not been positively associated with the disease has blown up the issue into an international panic over human health.

Past experience of the French, and to a lesser extent the Germans, leads many in the British farming community to conclude that political expediency is the first consideration and health the second.

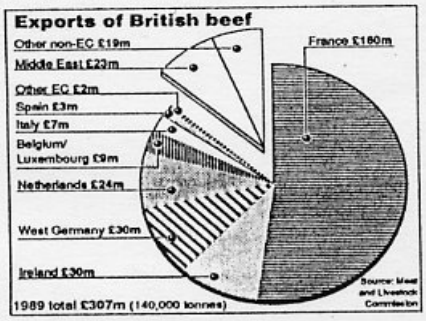
Markets for beef cattle all over Europe have been depressed recently and farmers have been demonstrating against the low prices. Some feel that BSE could be just the excuse the French and German governments were seeking to make a gesture to their farmers.

Whether European politicians are genuinely concerned about human health or not, however, the effects of a long term export ban on the British beef industry would be devastating. Exports of quality beef to Europe have been increasing in recent years as French and Germans developed a taste for British quality.

As UK consumers continue their reticence towards the home produced product, supplies on the market are bound to exceed demand and prices will plunge. They have already fallen significantly.

Beef production is a marginally profitable occupation in any case and a further fall in the price could drive many specialist producers into bankruptcy. The same applies to the abattoir trade which has also been through tough times in recent years.

There will be much anxiety as farmers wait to see if France, Germany and Luxembourg respond to the EC ultimatum that their bans are lifted by 6pm on Monday.



Ban needed to reassure consumers, say French

By Bridget Bloom in Paris

FRANCE banned the import of British beef because it felt that the measures the UK had taken to control the spread of the "cow madness" disease, and thus to safeguard public health, lacked credibility, according to senior French officials.

French consumers had needed "urgent reassurance" that beef was safe. The ban would stay until France was absolutely sure it was safe to lift it.

Neither Mr Henri Nallet, the Agriculture Minister, who announced the ban on Wednesday, nor his officials, were prepared to predict yesterday what extra measures of control might be demanded by France.

However, a senior official close to Mr Nallet hinted that France might suggest an EC financed programme of aid which could involve the slaughter of animals, such as calves born of BSE-infected mothers, which could be susceptible to the disease.

Mr John Gummer, the British Agriculture Minister, has repudiated the ban as totally unjustified.

French officials – citing pressure of public opinion as expressed in the French media in a markedly less strident way than in Britain – insist that consumer reassurance was the top priority in imposing the ban.

However, observers in Paris note that Mr Nallet has come under unprecedented fire from farmer and producer organisations over the past few months on issues ranging from declining beef and lamb prices to his failure to secure as favourable a settlement for France as UK farmers received in the recent fixing of EC farm-gate prices.

It is suggested that Mr Nallet imposed the ban primarily to re-establish some popularity with his domestic constituency.

Only this week Mr Nallet was under attack from demonstrating sheep farmers and from young farmers at their annual congress.

In London yesterday, a spokesman at the Ministry of Agriculture said that while it remained possible that France would seek a face-saving way out of its "precipitous decision," Britain did not see the need for further action at this stage.

[1] Gummer explique ainsi : « Nous étions en face d'une série de propositions inacceptables et relativement outrageantes qui avaient plus à voir avec la protection de certains intérêts commerciaux qu'avec la science [« *quite impossible and quite outrageous proposals wich had nothing to do with science and everything to do with the protection of other people's trading interests* »] ». *Times*, 8 juin 1990. La viande désossée ne pouvait être exportée que si elle provenait de troupeaux n'ayant connu aucun cas d'ESB depuis 2 ans ; l'absence des MRS (abats et autres tissus susceptibles de véhiculer l'ESB) devait être certifiée ; et les animaux exportés vivants devaient être âgés de moins de 6 mois (en fonction des réglementations en vigueur, ils étaient, à l'époque, considérés trop jeunes pour pouvoir développer la maladie). *Le Monde*, 8 juin 1990.

Il serait évidemment naïf d'analyser la « ligne d'action » française comme explicite[1]. L'important est, ici, de souligner que c'est essentiellement à cette époque que le dossier s'installe à l'agenda décisionnel français. On trouve, en effet, derrière cette décision, une « mise en alerte » précoce du cabinet du ministre de l'Agriculture. A partir d'une mise en perspective de l'épizootie en Grande-Bretagne, une note technique sur l'ESB, rédigée par des spécialistes vétérinaires, en collaboration avec le chef du bureau de la rage et de l'épidémiologie à la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)[2], a très tôt suggéré que les similitudes entre les caractéristiques cliniques et anatomo-pathologiques de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et de l'ESB supposaient de prendre au sérieux l'existence possible d'un risque de transmission de l'ESB à l'homme via la consommation de bœuf. Par ailleurs, soit en raison d'animaux importés vivants entre 1982 et 1988, soit en raison de l'alimentation d'animaux français par des FVO britanniques entre juin 1988 et août 1989, les auteurs de la note annonçaient les premiers cas d'ESB pour 1991[3].

---

[1] On pourrait croire que les prises de position publiques des acteurs de l'Agriculture, au nom de la défense de la santé publique, leur assurent une couverture médiatique très positive sans faire les frais d'un mécontentement paysan dont les intérêts sont ici préservés. Henri Nallet peut ainsi expliquer que « [l]a France veut que les ministres des Douze vérifient l'efficacité des dispositions déjà arrêtées par la Commission et qu'on les complète pour garantir la sécurité des consommateurs. Cette maladie grave est encore peu connue. Dans le doute, ce doute doit profiter aux consommateurs ». Porte-parole des consommateurs, Jean-François Guthmann, le directeur général de l'Alimentation, peut, lui, indiquer qu'« [i]l n'existe aujourd'hui aucun consensus scientifique. Le temps d'incubation de cette maladie est très long. (…) Les mesures prises par la France sont dictées par des raisons de santé publique. Elles ne sont pas critiquables, y compris en vertu des textes communautaires. (…) Nous sommes très attentifs (…) au fait que les enjeux de la protection des consommateurs soient traités de la même façon que ceux du marché intérieur. Le Commissaire Karel Van Miert, chargé de la Consommation, doit s'exprimer avec le même poids que ses homologues » (*La Tribune de l'expansion*, 7 juin 1990). Pourtant, la presse française de l'époque, notamment le journal *Le Monde*, ne semble pas prendre ce discours pour argent comptant et doute de la sincérité d'un ministre dont la fonction est plus souvent attachée à la défense de sa clientèle traditionnelle. Ce consensus de la presse nationale dans l'interprétation de l'événement et dans la faible couverture du dossier résiderait dans l'absence de tangibilité du danger, officialisée par les avis du Comité scientifique vétérinaire, qui renvoie l'inquiétude dans l'irrationnel. Voir en ce sens, Chauteauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 334-336.

[2] Savey (Marc), Parodi (Andé-Laurent), Maillot (Evelyne), « L'encéphalopathie spongiforme bovine en Europe », *Bulletin de l'Académie vétérinaire de France*, vol. 62, 1989 p. 483-490.

[3] Cette note est reprise dans l'édition de *L'Express* du 23 février 1990. Marc Savey y annonce le risque « de voir apparaître ici les premiers cas de BSE en 1991 ou 1992 ». *Cf.* Joly (Pierre-Benoît), Lepape (Yves), Barbier (Marc), Estadès (Jacqueline), Lemarié (Juliette), Marcant (Olivier), *BSE and the France National Action System*, Grenoble, INRA-Économie et Sociologie Rurales (rapport BASES – Building a common data base on scientific research and public decisions on TSEs in Europe, Concerted Action BMH4-CT98-6057 – Biomed programme TSE Joint Call), 1999, p. 17-18 (document consulté le 14.08.2006 disponible à : http://www.grenoble.inra.fr/Docs/pub/A1999/BASEFRA.pdf). Chateauraynaud et Torny évoquent également une dépêche de l'AFP du 23 mai 1990 qui annonce que « [l]es premiers cas de vaches folles apparaîtront en France entre 1990 et 1992 selon un vétérinaire » (le Dr Paul-Henri Reynal, conseiller technique auprès du Groupement corrézien de Défense sanitaire). Cette dépêche donne lieu à une question à l'Assemblée nationale. Voir Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 333.

C'est dans cette dynamique que sont pris, le 12 juin 1990, le décret 90/478 qui fait de l'ESB une maladie à déclaration obligatoire (une transposition de la Décision communautaire 90/200 du 9 avril 1990) et l'arrêté du 3 décembre 1990 qui établit le réseau national d'épidémio-surveillance sur l'ESB, au Laboratoire de pathologies animales du CNEVA à Lyon. Le premier cas de « vache folle » français est ainsi détecté, sans surprise, le 2 mars 1991, dans les Côtes-d'Armor. L'abattage systématique du troupeau lorsqu'un cas y est découvert, une mesure vétérinaire des plus classiques, est alors l'option favorisée par les services vétérinaires[1].

En résumé, et à l'encontre d'une vision anhistorique de la crise de 1996[2]*, l'ESB apparaît dès 1990 comme un problème digne de l'attention des médias (*« newsworthy »*). On observe déjà dans le traitement journalistique de ce sujet, l'opposition topique traditionnelle entre santé et marché. Néanmoins, il semble que l'hypothèse privilégiée reste la plus optimiste (l'absence de transmission à l'homme) puisque la controverse se clôt rapidement*.

§ 3. Une courte « période muette[3] *» (1991-1995)*

Mises à part quelques couvertures épisodiques, la vache folle tend, en effet, à s'éclipser des agendas médiatiques européens. Si les encadrés 1.3 et 1.4 objectivent ce qui s'apparente à une période de silence entre 1991 et 1995, il est toutefois difficile, à l'époque, de comprendre ce désintérêt collectif pour ce dossier, si ce n'est dans une explication tautologique du type « l'ESB n'inquiète personne donc personne ne s'y intéresse véritablement ». *A posteriori*, vue la manière dont le journalisme d'investigation a opéré après 1996 (voir *infra*), ce faible intérêt médiatique a pu être appréhendé par les observateurs du dossier comme le résultat de stratégies délibérées d'« incommunication » ou de « désinformation[4] » des dépositaires du dossier (le MAFF à Londres, la

[1] C'est ici une différence fondamentale dans les gestions britannique et française de l'épizootie. Comme les premières études épidémiologiques sur les troupeaux n'indiquaient pas de contamination horizontale, le MAFF avait opté pour le seul abattage de l'animal infecté. Les services vétérinaires français ont, eux, adopté une position plus radicale à partir d'un raisonnement fort différent. Puisque les FVO étaient largement soupçonnées et que l'alimentation des troupeaux est collective, ils ont opté pour « l'abattage total », une mesure vétérinaire très classique qui peut être aisément budgétisée si les cas sont peu nombreux. Cette raison budgétaire explique en partie pourquoi les services britanniques n'ont pas modifié leur politique d'abattage, s'appuyant pendant plusieurs années, d'ailleurs, sur l'absence de preuve de contamination horizontale.

[2] Au cours de notre travail d'enquête, on a ainsi pu constater que certains des acteurs interviewés, notamment à la Commission européenne, semblaient « agréablement » surpris que nous connaissions cet épisode de 1990, ce dernier étant parfois occulté dans les analyses de politiques publiques de l'ESB.

[3] On emprunte à Chateauraynaud et Torny cette expression initialement utilisée pour décrire l'absence de traitement journalistique de l'amiante entre 1980 et 1994. *Ibid*., p. 125-166.

[4] C'est notamment le terme employé par l'envoyé spécial de *Libération* à Bruxelles, Jean Quatremer, en 1997. *Libération*, 2 septembre 1996. Celui de « stratégie d'incommunication » a été utilisé par le politiste Arnaud Mercier en référence aux politiques menées par les industriels de différents secteurs. *Cf.* « Amiante, sida, Caulerpa taxifolia, vache folle : l'apport d'une sociologie de l'incommunication à la compréhension des

DG Agriculture à Bruxelles). S'il est attesté que certains de ces acteurs ont pu développer des stratégies de ce type, une telle analyse reste insuffisante en ce qu'elle ne prend pas en compte que ces acteurs volontaristes développent leurs activités dans « un cadre d'interdépendance fonctionnelle qu'ils n'ont pas créé délibérément[1] ». Comme souvent dans ce type d'« affaire » (amiante, sang contaminé, etc.), ce genre d'explication n'est que la poursuite d'une dynamique configurationnelle de groupes en concurrence, les uns avec les autres, pour l'explication légitime[2].

Du côté des médias britanniques, il semble que la salmonellose et l'ESB ont rempli les cinq critères de *newsworthiness*[3] supposés être propices, pour les auteurs du graphique (encadré 1.3), à une couverture médiatique soutenue[4] : « les avancées scientifiques », « la division parmi les experts », « une préoccupation d'État » [« *matters of state* »], « la division au sein du gouvernement » et « les démentis du gouvernement » [« *government suppression* »]. La première « affaire » (démission d'une ministre, dissimulation de la véritable étendue de l'infection dans les élevages avicoles, conflit apparent entre le MAFF, le DH et l'industrie avicole) apparaît *a posteriori* comme une répétition, en miniature, de l'épisode de l'ESB, sauf que l'analyse s'applique essentiellement à l'année 1990 et aux années postérieures à 1996.

---

dysfonctionnements des politiques publiques », *Actes du sixième congrès de l'Association Française de Science Politique*, Rennes, 28 septembre-1er octobre 1999.

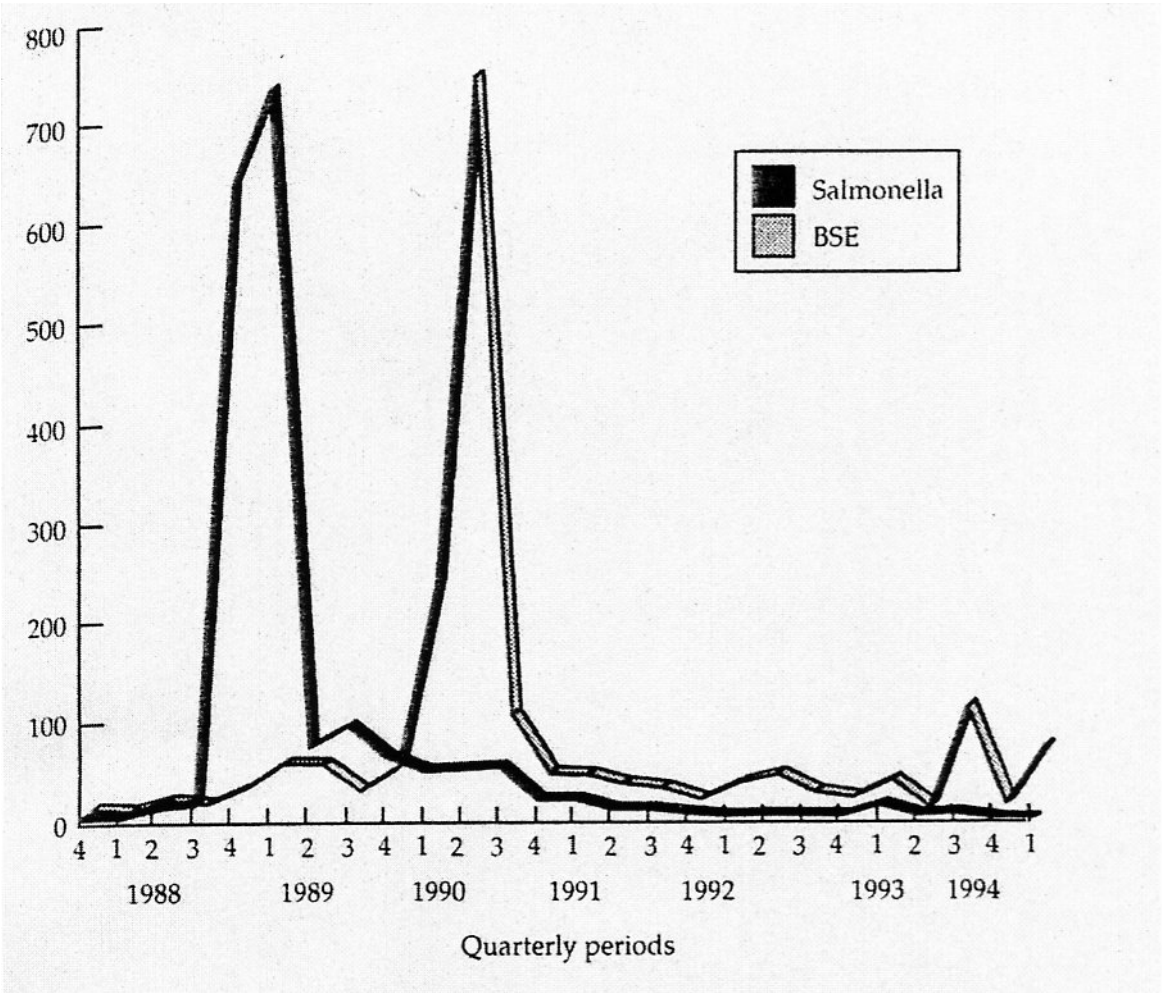
[1] On trouvera une déconstruction fine et claire de ce mythe sociologique du volontarisme dans Elias (Norbert), *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard, 1993 (1ère éd. allemande : 1983), p. 128-129.

[2] On y reviendra plus précisément dans le chapitre 4.

[3] C'est le terme difficilement traduisible utilisé par Herbert Gans en référence aux critères d'accès à l'agenda médiatique. *Cf. Deciding What's News. A study of* CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek *and* Time, New York, Vintage, 1980.

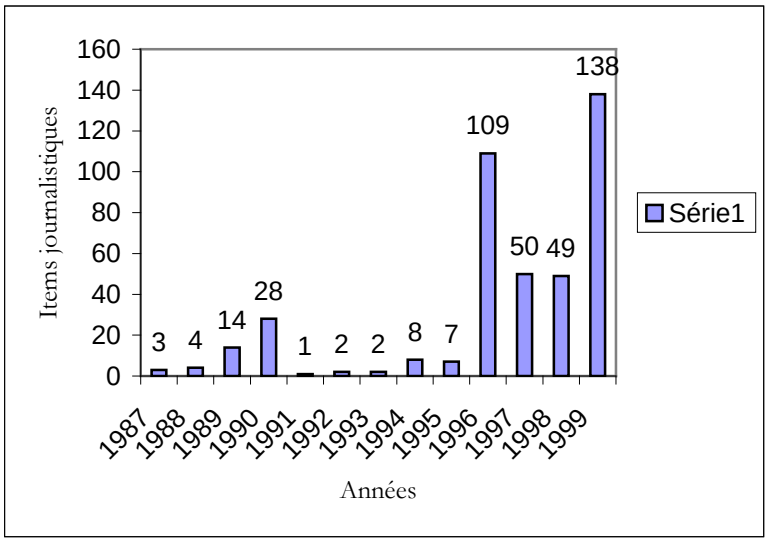
[4] A l'opposé de la listeria dont les fonctionnaires, les experts et les journalistes s'accordaient à reconnaître que cela ne constituait pas un problème mis à part pour les groupes vulnérables (femmes enceintes, etc.) ou encore des maladies cardiovasculaires. Voir Macintyre (Sally), Reilly (Jacquie), Miller (David) and Eldridge (John), « Food Choice, Food Scares, and Health : the Role of the Media », in Murcott (Anne) (ed.), *The Nation's diet. The Social Science of Food Choice*, London, Longman, 1998, p. 236-237.

Encadré 1.3 : Couverture de l'ESB et de la salmonellose dans la presse écrite britannique, 1987-1994 (nombre d'items par trimestre[1])



[1] *Cf.* Macintyre *et al*., 1998, *art. cité*, p. 229. L'enquête à l'origine de ce graphique avait un objet plus large que les « paniques alimentaires » de l'ESB et de la salmonellose. La méthodologie de la recherche n'est pas clairement exposée. Il est indiqué, sans trop de précision, qu'il s'agit de la couverture de ces dossiers dans la presse écrite nationale anglaise et écossaise, y compris les *tabloids* et la presse magazine ainsi que dans les journaux des télévisions écossaises et de *BBC Network news*. *Ibid*., p. 231.

Encadré 1.4 : Évolution du traitement des risques alimentaires dans la presse écrite européenne, 1987-1999[1]



En effet, si l'ESB disparaît des agendas médiatiques de 1991 à 1995, c'est aussi parce que sa gestion ne semble donner aucune *prise* aux journalistes pour s'en saisir[2]. Des programmes d'épidémio-surveillance, des mesures de contention de l'épizootie et de précaution vis-à-vis de la santé humaine sont en place. La gestion du dossier semble routinisée, des mesures complémentaires sont décidées « en fonction de l'état des connaissances scientifiques » et l'augmentation importante du nombre de cas est conforme aux prévisions des épidémiologistes. En outre, les acteurs principaux du dossier quittent

[1] Une première version de ce graphique figure dans notre mémoire de DEA : Alam (Thomas), 2000, *op. cit.*, p. 30 et p. 155-156. Il a été élaboré en décembre 1999 à partir d'un corpus de presse de 415 « items journalistiques », c'est-à-dire tout type de production journalistique, de l'article au dossier de 6 pages, traitant de la sécurité sanitaire des aliments. Il est composé de 70 articles étrangers (dont 65 anglo-saxons). La base de données a été élaborée grâce au recoupement de six dossiers de presse thématique collectés par les services de documentation de Science-Po Paris : « Problèmes généraux d'alimentation (1987-1999) », « Problèmes d'alimentation au sein de l'Union Européenne (1988-1996) », « La maladie de la vache folle en Grande-Bretagne (1990-1999) », « La crise de la vache folle (mars 1996-juillet 1997) », « La sécurité alimentaire en Europe (1998-1999) », « les OGMs (février 1997-1999) ». Nous disposons aussi de dossiers de presse de première main constitués pour les années ultérieures, mais nous avons préféré ne pas les agréger avec les données constituées en 1999, par d'autres acteurs, et dans une autre logique. Si l'on doit se méfier des biais inhérents et incontrôlés dans la méthode de traitement de ces archives, on peut considérer avec profit que le traitement sélectif de ces dernières par des acteurs attentifs aux intérêts de la « noblesse d'État », participe de la domination d'une manière particulière de voir les questions alimentaires et dont on peut déjà déceler les linéaments dans les intitulés mêmes des dossiers constitués. Utilisé pour appréhender diachroniquement la couverture des risques alimentaires, ce graphique converge *tendanciellement*, par ailleurs, avec les résultats de l'équipe de sociologues britanniques présentés dans le graphique précédent (encadré 1.3) et avec ceux présentés dans Kitzinger (Jenny) and Reilly (Jacquie), « The Rise and Fall of Risk Reporting. Media Coverage of Human Genetics Research, 'False Memory syndrome' and 'Mad Cow Disease' », *European Journal of Communication*, vol. 12, n°3, 1997, p. 339.

[2] Une analyse du même ordre, avec enquête auprès de journalistes, sur le relatif silence de 1990 à 1995, peut être retrouvée dans Kitzinger (Jenny) and Reilly (Jacquie), 1997, *art. cité*, p. 341-344.

la scène de l'ESB[1]. En France, Henri Nallet est remplacé en octobre 1990 par Louis Mermaz, à la tête du ministère de l'Agriculture jusqu'aux élections de 1993[2]. Le directeur général de l'Alimentation, Jean-François Guthmann, administrateur civil et ancien directeur de cabinet du Secrétaire d'État à la Consommation, laisse ses fonctions à un ingénieur général du Génie Rural des Eaux et des Forêts[3], Philippe Guérin, à partir d'avril 1994. En Grande-Bretagne, Sir Derek Andrews, *Permanent Secretary* (équivalent du directeur général) du MAFF est remplacé par Sir Richard Packer[4] en 1993, tandis que le portefeuille ministériel de l'Agriculture, après le départ de John Gummer[5], est régulièrement redistribué (Gillian Shepard à partir de mai 1993, William Waldegrave en juillet 1994, Douglas Hogg de juillet 1995 à mai 1997) ; à la Santé, le *Chief Medical Officer*, Sir Donald Acheson (1984-1991) est remplacé par Sir Kenneth Calman[6] de 1991 à 1998. Enfin, à Bruxelles, le commissaire à l'Agriculture, l'irlandais Ray MacSharry est remplacé en 1993 par René Steichen, directeur général de l'Agriculture au Luxembourg de juillet 1984 à décembre 1992.

---

[1] On peut penser que leurs remplaçants, qui n'ont pas connu « l'expérience de la crise », n'ont alors qu'une connaissance très faible du dossier. Voir en ce sens Joly (Pierre-Benoît) *et al*., 1999, *op. cit*., p. 24.

[2] Dans le gouvernement Balladur, c'est Jean Puech qui est le ministre de l'Agriculture. Il est remplacé par Philippe Vasseur à la suite des élections présidentielles de 1995.

[3] Qu'un directeur général de l'Alimentation disposant de peu de lien, avant son entrée en fonction, avec la sphère agricole soit remplacé par un membre des IGREF, corps dominant du ministère de l'Agriculture (voir le chapitre 3) peut constituer un indice d'une certaine reprise en main, par les cadres dominants de l'institution.

[4] Ce très jeune *Permanent Secretary* du MAFF, de 1993 à 2000, devait, sans doute, être sensible aux intérêts de l'industrie agro-alimentaire. Après avoir quitté le *civil service*, il récupère en effet un siège aux conseils d'administration d'*Express Dairies*, depuis 2002, et d'*Arla Foods*, depuis 2004. Sa femme, Lucy Neville-Rolfe, dont la carrière prend aussi la forme d'un « pantouflage », dirige également un grand groupe de distribution. Après une carrière de haut fonctionnaire au sein du MAFF sur des dossiers européens de 1972 à 1992, une courte expérience en cabinet ministériel et dans la gestion d'une compagnie de BTP, elle devient membre du *Prime Minister's Policy Unit* en charge des questions juridiques, de l'intérieur et de la réforme du secteur public, de 1992 à 1994, puis directrice de la *Deregulation Unit* du *Cabinet Office*, avant de rejoindre… Tesco, en qualité de secrétaire de la *Company* et directrice du *Group Corporate Affairs*. Son mari a, par ailleurs, investi le milieu du conseil puisqu'il rejoint dès 2001 un *think tank* d'obédience Tory, le *Centre for Policy Analysis*. Ce statut et cette proximité avec les milieux conservateurs lui permettent d'exprimer publiquement – ce qui est étonnant pour un haut fonctionnaire britannique – ses points de vue critiques sur le gouvernement Blair, notamment dans un rapport publié, en 2001, par son cabinet de conseil, sur les stratégies britanniques « désastreuses » dans le dossier de la réforme de la Politique Agricole Commune ou encore dans un ouvrage plus récent où il revient sur les hésitations du personnel *politique* dans la gestion de l'ESB. *Cf.* Packer (Richard), *The Politics of BSE*, London, Palgrave Macmillan, 2006.

[5] La suite de sa carrière mérite, d'ailleurs, d'être rappelée. *Minister of State* à l'Agriculture en 1987, il remplace John McGregor en qualité de *Secretary of State* du 24 juillet 1989 au 27 mai 1993. Secrétaire d'État à l'Environnement de 1993 à 1997, il est connu depuis comme un des députés conservateurs les plus investis sur les questions écologiques.

[6] *Fellow* du *Royal College of Physicians*, du *Royal College of Surgeons* et de la *Royal Society of Edinburgh*, il est *Vice-chancellor* et *Warden* de la prestigieuse Université de Durham de 1998 à 2006.

Cette tendance au *turn-over* contraste avec la stabilité des acteurs qui animent le pôle « recherche et expertise » du dossier[1]. En Grande-Bretagne, l'expertise est structurée autour d'un comité d'experts qui s'institutionnalise. Sur les fondations d'un éphémère groupe de travail sur les orientations de recherche pour les ESST (*Consultative Committee on Research*), le *Spongiform Encephalopathy Advisory Committee* s'installe durablement comme un interlocuteur central du gouvernement à partir d'avril 1990. Son champ de réflexion est plus large que le précédent puisqu'il est supposé conseiller le ministère de l'Agriculture et le département de la Santé sur les sujets en lien avec les encéphalopathies spongiformes (« *to advise the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and the Department of Health on matters relating to spongiform encephalopathies* »). Initialement présidé par David A. Tyrrell (président du comité précédent, baptisé *Tyrrell committee*), il se présente comme un groupe d'experts, issus d'horizons et de disciplines différents, compétents dans le domaine des encéphalopathies spongiformes humaines ou animales[2]. Comme l'expose le volume 11 de la commission d'enquête parlementaire sur l'ESB, ce comité se situe à l'interface de l'évolution des recherches sur les ESST[3] et des exigences gestionnaires du gouvernement. En dépit de l'augmentation exponentielle des cas d'ESB (800 par semaine en Grande-Bretagne en 1993, voir tableau 1.1), du décès de deux éleveurs de bovins atteints de la MCJ, les différents rapports de ce comité (du *1990 paper on the safety of beef* au *1994 Report on TSE*) restent dans la lignée du rapport Southwood (celle de la *scrapie experience*).

---

[1] Ce sont toujours les mêmes chercheurs (d'autres s'y agrègent) qui investissent le domaine délaissé des ESST. Au début des années 1990, elles concernent, dans des disciplines différentes, une vingtaine de chercheurs en Grande-Bretagne et une dizaine en France.

[2] Ainsi le vice-président, le Dr Robert G. Will, était consultant en neurologie au *Western General Hospital* d'Edimbourg et directeur du *CJD [Creutzfeldt-Jakob Disease] Surveillance Unit*, le Professeur Ingrid V. Allen, neuropathologiste au *Royal Victoria Hospital* de Belfast, le Professeur Fred Brown, ancien vice-directeur scientifique de l'*Animal Virus Research Institute* (Pirbright), le Dr William Hueston, épidémiologiste vétérinaire au *United States Departement of Agriculture*, le Dr Richard H. Kimberlin, consultant indépendant sur la scrapie et les maladies connexes (ex-directeur du *Neuropathogenesis Unit*, NPU, Edimbourg, et directeur de SARDAS, *Scrapie and Related Diseases Advisory Services*, un bureau de conseil sur les ESST), le Professeur John R. Pattison, *Vice-Provost* de l'*University College London*, David B. Pepper, chirurgien vétérinaire privé, et le Dr W. A. Watson, ancien directeur du *Central Veterinary Laboratory*. Le comité était assisté à l'époque, par Ray Bradley et le Dr Hilary Pickles, respectivement observateurs du CVL et du DH et disposait d'un secrétariat administratif composé de deux fonctionnaires du MAFF et du DH. L'effectif de ce comité et la variété des disciplines représentées seront progressivement étoffés en fonction des découvertes scientifiques (génie génétique, épidémiologie humaine, etc.).

[3] De surcroît, le rapport intérimaire du comité Tyrrell, présenté en juin 1989 aux ministres de l'Agriculture et de la Santé, coïncidait avec l'annonce d'un financement quadriennal de grande envergure sur « la biologie de l'encéphalopathie spongiforme » (9 millions de livres sterling financés par l'*Agricultural and Food Research Council*), en conformité avec les priorités de recherche du *Medical Research Council.* D'autres recherches ont été financées par le *Wellcome Trust* et par des sponsors privés et commerciaux. *Cf.* Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, *Interim Report on Research*, London, Department of Health, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, HMSO, April 1992, section 3 « Response to the Interim Report », p. 6-7 (document disponible à http://www.bseinquiry.gov.uk/files/ib/ibd2/tab13.pdf, consulté le 18.08.2006).

Tableau 1.1 : Cas d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine signalés chez les bovins d'élevage dans le monde (cas rapporté à l'année de confirmation)

Pays/Année	≤ 88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Allemagne	0	0	0	1*	0	0	3*	0	0	2*	0	0	7	125	106	54	65	32	
Autriche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	
Belgique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	3	9	46	38	15	11	2	
Canada	0	0	0	0	0	1*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	2
Danemark	0	0	0	0	1*	0	0	0	0	0	0	0	1	6	3	2	1	1	
Espagne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	82	127	167	137	98	
USA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Finlande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
France	0	0	0	5	0	1	4	3	12	6	18	31	161	274	239	137	54	31	
Grèce	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
Irlande	0	15	14	17	18	16	19	16	73	80	83	91	149	246	333	183	126	69	27
Israël	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	
Italie	0	0	0	0	0	0	2*	0	0	0	0	0	0	48	38	29	7	8	2
Japon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	4	5	7	6
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	0	0	0	1	0	0	1	
Pays-Bas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	20	24	19	6	3	
Pologne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	5	11	19	5
Portugal	0	0	1*	1*	1*	3*	12	15	31	30	127	159	149	110	86	133	92	46	
Royaume-Uni (total)	**2 960**	**7 228**	**14 407**	**25 359**	**37 280**	**35 090**	**24 438**	**14 562**	**8 149**	**4 393**	**3 235**	**2 301**	**1 443**	**1 202**	**1 144**	**611**	**343**	**225**	
Grande-Bretagne	2 911	7 137	14 181	25 032	36 682	34 370	23 945	14 302	8 016	4 312	3 179	2 274	1 355	1 113	1 044	549	309	203	
Ulster	4	29	113	170	374	459	345	173	74	23	18	7	75	87	98	62	34	22	
Slovaquie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	2	7	3	
Slovénie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	1	
Suède	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0°	0	0	0	0	0	0	1
Suisse	0	0	2	8	15	29	64	68	45	38	14	50	33	42	24	21	3	3	2
Rep. Tchèque	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4	7	8	1

Source : Office International des Epizooties (tableau simplifié), juillet 2006
** cas importé*

En France, l'expertise et la recherche sur les ESST ne semblent pas bénéficier d'un soutien similaire. D'une part, les interactions entre experts scientifiques et personnel politico-administratif ne sont pas aussi formalisées qu'outre-Manche, sous la forme de comités institutionnalisés, les experts (essentiellement Dominique Dormont, pour la Santé, et Marc Savey, pour l'Agriculture) faisant part de leurs analyses dans le cadre de relations de face-à-face avec le cabinet du Ministre. D'autre part, malgré « l'intérêt personnel », en 1992, du ministre de la Recherche et de la Technologie, Hubert Curien – qui commande un rapport à Dominique Dormont[1] sur le sujet – la thématique des ESST ne fait l'objet d'aucun financement *extra-ordinaire*[2]. En matière de réglementation, le rapport du groupe présidé par Dormont, *Les encéphalopathies subaiguës spongiformes humaines et animales : description clinique et biologique, facteurs étiologiques, conséquences sur la santé publique et axes de recherches développés en France* (Rapport au Ministre de la Recherche et de l'Espace, Fontenay-aux-Roses, Juin 1992), dont certains membres ont été intéressés à la problématique des risques iatrogènes dans le cadre de l'hormone de croissance[3], sort de « son domaine de compétence » et encourage une nouvelle approche en matière de gestion des risques microbiologiques dans l'usage des produits médicaux, pharmaceutiques, cosmétiques et des biomatériaux. Ces recommandations rencontrent, à l'époque, l'adhésion du cabinet du nouveau ministre de la Santé, Bernard Kouchner, et des différentes directions du ministère, échaudés par les « scandales » du sang contaminé et de l'hormone de croissance et fortement investis dans le chantier de la réforme du « système de sécurité sanitaire ». Sans pouvoir rentrer dans le détail des réglementations, d'« importantes » mesures sont adoptées : interdiction des préparations pharmaceutiques à

[1] Un premier groupe d'experts, présidé par D. Dormont, a été mis en place en avril 1992. Dans sa lettre de mission en date du 6 avril 1992, H. Curien indiquait, à propos de l'ESB, que « l'état actuel des connaissances ne permettait pas de se prononcer sur le risque éventuel d'une transmission à l'homme ». Il souhaitait qu'un bilan des connaissances et des recherches en cours soit établi et sollicitait des « recommandations en matière de développement de la recherche ». Le président a eu une totale liberté de choix dans la formation de ce groupe composé de représentants de l'épidémiologie, de la neuropathologie, de la pharmacologie, de la microbiologie, de la science vétérinaire, de la génétique, de la pédiatrie et de l'endocrinologie.

[2] En dépit du soutien du ministre (« le ministre a décidé la création du groupement scientifique (GIS) », la proposition de D. Dormont d'établir un pool de recherche sur les « infections à prions », similaire à l'Association Nationale de Recherche sur le Sida, n'a pas été retenue. Elle n'aurait rencontré l'enthousiasme, ni des organismes de recherche, ni de la nouvelle majorité. En effet, après l'alternance politique du printemps 1993, « le GIS a… été enterré ». C'est ainsi qu'une commission d'enquête, citant D. Dormont, peut observer en 2001 que le GIS « infections à prion » n'a finalement été créé que le 24 janvier 2001, alors que le ministre de la Recherche et de la Technologie avait été saisi d'une proposition allant dans ce sens dès 1992. *Cf.* Vergnier (Michel), *ESB : une crise de société ?*, Rapport n°3138 (fait au nom de la commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique), 3ème partie, Paris, Assemblée Nationale, 2001. Pour une présentation des problématiques de la recherche française sur les ESST, *Cf.* Estadès (Jacqueline) et Rémy (Elisabeth), *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 23-48.

[3] L'hormone de croissance, produite par extraction de l'hypophyse, s'est avérée être un vecteur de transmission de la MCJ, à la fin des années 1980, touchant une cinquantaine d'individus.

base de tissus d'origine bovine[1] (juillet 1992), interdiction de certains tissus bovins – notamment la cervelle – dans les petits pots pour bébés (juillet 1992) ou les produits cosmétiques (novembre 1992).

Encadré 1.5 : Dominique Dormont, l'expert français des maladies à prions

Né le 25 décembre 1948, Dominique Dormont est titulaire d'un doctorat en médecine (Université de Bordeaux II, 1973), d'un CES de Médecine Tropicale (1973) et de Médecine Aéronautique et Spatiale (1974), d'un DEA de Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine (1975), de Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance (1978), de Biochimie (1978), d'Immunologie (1979). Médecin militaire au Centre de Recherches du Service de Santé des Armées (CRSSA) où il se spécialise dans les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et l'Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980) (« en lien avec l'hypothèse *rétrovirale* des ESST »). Il se spécialise ensuite aux États-Unis, d'abord au *National Institute of Health* du Maryland (1981), au sein de l'équipe de Carlton Gajdusek (prix Nobel de médecine en 1976 pour ses recherches sur les maladies neuro-dégénératives, dont le *kuru*, une ESST liée à des rites autophages en Nouvelle-Calédonie), puis au sein d'un laboratoire « satellite de [Stanley] Prusiner » (Prix Nobel de médecine en 1997 pour sa thèse, devenue dominante, sur la protéine « prion » (selon cette thèse, l'origine des ESST est uniquement liée à l'individu qui abrite la protéine du prion devenue pathogène), à l'Université de Berkeley (1982).

Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au Commissariat à l'Énergie Atomique (Fontenay-aux-Roses), à partir de 1988. Chercheur reconnu pour ses travaux sur le Sida, l'hormone de croissance et la MCJ (il a notamment rendu un rapport au ministre de la Santé en 1992 sur ces deux dernières questions), il devient président du Comité Interministériel sur les ESST (Ciesst ou « comité Dormont ») d'avril 1996 jusqu'à sa progressive mise en sommeil en 2000-2001. Expert dans différents comités, il a notamment siégé à la Commission de Sécurité Virale de l'Agence du Médicament, au Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence Européenne de l'Évaluation du Médicament, à la Commission du génie génétique, à la Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS (il en a été le président), au comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne (1996-97) et au *TSE Working Group* du Comité Scientifique Directeur européen (1998). En 2001, il préside le GIS « Infections à prions » mais décède brutalement en 2003.

La mesure concernant l'alimentation des jeunes enfants – un arrêté (du 31 juillet 1992), renouvelé tous les ans et pérennisé à la faveur de la crise de 1996 – est d'importance pour nous puisqu'elle constitue une première intervention de la Direction Générale de la Santé dans le domaine de l'alimentation. On pourrait voir ce passage des frontières comme une « entrée par effraction » de la Santé dans le domaine réservé de l'alimentation. C'est, en effet,bm-lille.fr en raison de sa tutelle sur la commission sur « l'alimentation particulière » (la CEDAP) du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France qu'un service de la DGS a pu imposer cette mesure, dont la formulation des attendus laisse déjà percevoir une préfiguration du principe de précaution. Si une dynamique commune lie *objectivement* la gestion de l'épidémie de Sida, celle des hormones de croissance et celle de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, il convient néanmoins de prendre comme un point de vue socialement et historiquement situé, la description de Dominique Dormont, en 2002, d'une DGS « déjà en alerte » :

[1] Il s'agit de la première intervention du ministère de la Santé sur le dossier de l'ESB, via la direction de la Pharmacie et du Médicament.

« dès 1991, l'hypothèse de la transmission de l'ESB à l'homme dans l'analyse des risques des médicaments était le critère de jugement. Ce qui fait qu'il n'y a pas eu de crise de Santé en 1996 [mais] une crise agricole ». **(Entretien réalisé au CEA, Fontenay-aux-Roses, 20.02.2002 avec P. Mathiot)**

En effet, les reconstructions téléologiques en termes d'imputabilité de la bonne mesure (efficace, précoce et suivant les recommandations des experts), d'une part, font de la reconstruction *ex post* de l'événement un exercice délicat pour le chercheur et, d'autre part, participent de la dynamique continue d'échanges de coups entre les acteurs investis dans le dossier. Après 1996, nombreuses sont en effet les opportunités (commissions d'enquête, conférences, communiqués de presse, fuites, interviews accordées dans le cadre d'enquêtes journalistiques ou de recherches en sciences sociales, commandes de rapport d'évaluation, etc.), pour les acteurs intéressés au sujet et/ou parties prenantes, de véhiculer leur vision de la gestion du dossier. D'autant plus qu'elle constitue, comme on le verra ensuite, une ressource symbolique potentiellement reconvertible dans les luttes de classement et de placement qui les opposent.

Pour autant, comme en Grande-Bretagne, c'est dans une relative discrétion[1] que les arrêtés sont renouvelés et de nouvelles mesures prises par les trois directions concernées – DGAL, DGCCRF, DGS – (les deux arrêtés du 17 mars 1992 sur les règles sanitaires dans les abattoirs pour la production et la mise sur le marché des viandes fraîches, celui du 14 mars 1993 à propos de l'interdiction d'importation des FVO britanniques, la note d'information de la DGS du 25 mars 1993 aux médecins chirurgiens sur l'utilisation de matériels contenant des produits d'origine bovine, etc.[2]). Aussi, le pic constaté dans le traitement journalistique de l'ESB en 1994 trouve son origine dans des propos alarmistes – sans connotation péjorative ici – du Secrétaire d'État à la Santé allemand, rendus publiques dans la presse internationale. C'est dans le cadre d'une réunion avec ses homologues européens, en mars 1994, que Horst Seehofer exige des mesures complémentaires sur le dossier de l'ESB, menaçant d'un embargo unilatéral. La presse britannique recycle alors les cadrages constitués et relaie les propos du secrétaire d'État à la Santé, Brian Mawhinney, sur « l'absence de risque pour la santé publique » et ceux du ministre de

[1] A ce titre, on ne trouve, dans notre revue de presse, qu'une seule mention du rapport de 1992. Il s'agit des propos de D. Dormont, recueillis par une journaliste scientifique de *Libération*, Corinne Bensimon, en novembre 1992. D. Dormont y expose la problématique de l'ESB en Grande-Bretagne, l'état de la connaissance scientifique et ses incertitudes, et évoque enfin des « précautions qui doivent être prises » : « Il faut évidemment être prudent dans l'utilisation des tissus 'à risque' d'origine bovine, ovine, humaine pour des greffes, des injections ou pour fabriquer certains médicaments ». Aucune publicité n'est faite pour les mesures alimentaires, y compris pour celle, hautement symbolique, des petits pots pour bébé. « Aucune transmission inter-espèce ou au sein de la même espèce n'a pu être obtenue à partir de muscles squelettiques. On peut donc affirmer que notre bifteck est épargné. En l'état actuel de nos connaissances » conclut D. Dormont. *Cf.* Bensimon (Corinne), « L'agent fantôme. Faut-il avoir peur de la maladie des vaches folles », « Sciences », *Libération*, 4 novembre 1992.

[2] Pour une liste exhaustive des mesures de 1988 à 1996, on renvoie à l'annexe 1 du rapport des chercheurs de l'INRA : Joly (Pierre-Benoît) *et al.*, 1999, *op. cit.*

l'Agriculture, Gillian Shepard, qui stigmatisent des médias allemands à l'origine d'une « campagne scandaleuse ». Même le journal pro-européen *The Independent* analyse cette mise à l'agenda décisionnel européen de l'ESB comme une stratégie intéressée du ministre allemand. Réactivant un répertoire de légitimation faisant référence à l'expérience du sang contaminé – qui a touché l'Allemagne en 1993 – Horst Seehofer explique que

> *« Nous ne pouvons plus vivre avec le slogan 'parce qu'il n'y a pas de connaissances scientifiques, nous ne pouvons agir [car] [a]ujourd'hui nous savons, qu'avec ces maladies létales, on n'agit jamais trop tôt. Nous devons exclure les risques possibles pour la santé des européens* [possible risks for people across Europe]. *Une catastrophe comme celle que nous avons connu avec le Sida serait une déclaration de faillite* [bankruptcy] *pour la protection sanitaire d'une Europe unie*[1] *».*

Faisant fi des sanctions envisagées par la Commission, le gouvernement allemand décide brutalement d'instaurer un embargo sur les produits bovins britanniques[2]. Cette position rencontre néanmoins l'adhésion, à la mi-juin 1994, du ministre des Affaires Sociales et de la Santé, Simone Veil, et du ministre de l'Agriculture, Jean Puech, qui se traduit par l'envoi à la Commission européenne d'une lettre co-signée avec Horst Seehofer[3]. Les négociations débouchent sur trois mesures : le 27 juin 1994, interdiction des protéines issues de tissus ruminants (ou de viandes de mammifères non identifiés) sur tout le territoire de l'Union Européenne sauf le Danemark (décision 94/381) ; le 18 juillet 1994, interdiction des exportations de viande bovine provenant d'élevages ayant eu un cas d'ESB diagnostiqué au cours des six dernières années ; le 27 juillet 1994, interdiction d'exportation des veaux britanniques âgés de plus de six mois (décision 94/474[4]).

En résumé, 1991-1995 apparaît comme une « période muette ». Les médias et leurs sources semblent peu disposés à mettre à l'agenda médiatique un dossier qui ne cesse cependant d'intéresser, en coulisses, un nombre d'acteurs grandissant. Le problème semble d'autant plus sous contrôle que les hautes autorités responsables communiquent sur l'absence totale de risque. Quand le dossier réapparaît à l'agenda, comme en 1994, c'est pour disparaître rapidement, sans donner lieu à une interprétation qui sortirait des cadres classiques d'analyse journalistique (politiques, diplomatiques…). Le problème reste majoritairement appréhendé selon des raisonnements extra-scientifiques. Il s'agit

---

[1] *The Independent*, 31 mars 1994 (notre traduction).

[2] Dans son édition du 29 juin 1994, un article du *Herald Tribune* doute également des registres de justification allemands. Il analyse cette décision précipitée comme une mesure de rétorsion à l'encontre de la Grande-Bretagne. Le gouvernement britannique aurait posé son veto à la candidature du belge Jean-Luc Dehaene (jugé trop interventionniste) à la succession du poste de Jacques Delors. Cet article, parmi d'autres, souligne que les catégories d'analyse mobilisées sont fort éloignées de cette « controverse scientifique » qui n'est appréhendée qu'en des termes politiques et diplomatiques.

[3] *Cf. Le Monde*, 6 juillet 1994.

[4] Voir Petitjean (Stéphane), « La crise de la 'vache folle', *Les dossiers de l'Environnement de l'INRA : Vache folle*, n°13, 1996 (document disponible à http://www.inra.fr/dpenv/vchfol00.htm#crise, consulté le 18.08.2006). Ce document est intéressant en ce qu'il a circulé de manière intense. Il est, à ce titre, qualifié de « document historique ! » sur le site de l'INRA dédiée à la vache folle.

d'un enjeu de bargaining *intergouvernemental et de* high politics*, un enjeu politique mais encore faiblement politisé. Ce n'est pas encore une « affaire ».*

Section 2. « Mise en crise[1] » de la vache folle en 1996 et circulation d'une « histoire causale » européenne

L'évolution du traitement médiatique de l'ESB semble traduire le passage d'un traitement par les instances administratives à une « émergence » dans le champ politique[2]. La déclaration précipitée, par une des autorités les plus qualifiées, le Secrétaire d'État à la Santé, Stephen Dorrell, devant la Chambre des Communes, le 20 mars 1996, de la possible transmission à l'homme de l'ESB, sous la forme d'une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ), constitue, pour nombre d'acteurs, « le grand tournant du dossier ESB[3] ». Pour Cécile Granjou, cette annonce « [modifie] totalement les données » :

> *« Devant cette forte présomption de transmission à l'homme doublée de l'impossibilité de prévoir l'ampleur du nombre de victimes à venir, un vent de panique va souffler sur l'opinion publique, tandis que les mesures politiques se succèdent pour tenter de répondre à la triple crise agricole, sanitaire, et sociale[4] ».*

En des termes moins mécaniques, on appréhendera ici ce moment de « désectorisation » à travers l'ouverture de l'espace des interprétations possibles. On observe, en effet, un emballement des prises de position d'acteurs caractéristique des mises en « affaires[5] ». D'une part, ces interventions peuvent traiter des dimensions techniques ou scientifiques du dossier et contribuer à « restaurer la confiance du consommateur » ou, à l'opposé, alimenter la controverse comme lorsque des « prophètes de malheur » annoncent

---

[1] Par l'usage de ce terme, on espère prévenir, une fois pour toute, tout biais réaliste, c'est-à-dire la catégorisation, par le chercheur lui-même, d'un événement comme une crise. On croit savoir, *a minima*, qu'il y a « crise » lorsque les acteurs – y compris les cabinets ministériels – disent qu'il y a crise ou, plus précisément, lorsque certains d'entre eux parviennent à imposer cette vision de la réalité. C'est, en tous les cas, le point de départ que nous avions retenu avec J. Nollet, lors de la présentation de notre recherche sur les crises de l'ESB. Alam (Thomas) and Nollet (Jérémie), « An Analysis of BSE 'Crises' through the Sociology of Policy-Making », intervention à l'International Workshop « *Future Crises, Future Agendas. An Assessment of International Crisis Research* », Sophia-Antipolis, École des Mines de Paris, École Polytechnique, 24-26 novembre 2004. Aussi insolite que cela puisse paraître, cette présentation a donné lieu à une publication dans une revue de *crisis management* : Alam (Thomas) and Nollet (Jérémie), « The Managerial Eye : Remarks on the Relevance of Sociology in Understanding the Complexity of Crisis Situations », *International Journal of Emergency Management*, vol. 3, n°1, 2006, p. 12-20.

[2] Pour reprendre le terme de Favre (Pierre) (dir.), *Sida et Politique, les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

[3] C'est le terme utilisé par Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 346.

[4] Granjou (Cécile), *La gestion du risque entre technique et politique. Comités d'experts et dispositifs de traçabilité à travers les exemples de la vache folle et des OGM*, thèse pour le doctorat de sociologie de l'Université de Paris V, 2004, p. 65.

[5] Voir Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 61-64.

la possibilité d'une « catastrophe biblique[1] ». D'autre part, cet effet d'emballement et de surenchères est, en partie, généré par les contraintes médiatiques, notamment par la reprise en main, par les éditorialistes et les journalistes politiques, du dossier dont ils transforment, conjointement avec leurs sources, la problématisation[2]. Pour ces journalistes, tout semble réuni pour que flotte un parfum de scandale : des informations semblent avoir été dissimulées, l'ampleur des risques a été minorée et reste encore incertaine, des scientifiques dissidents ont été muselés…

L'exercice consiste alors pour les journalistes, même s'ils prétendent maintenir « l'événement à distance », à l'analyser sur le moment, c'est-à-dire à en tirer « les 'leçons' ou les 'conclusions' ultimes[3] » (**§ 1**). Cette dynamique de « retour d'expérience » (*lesson-drawing*), pour reprendre un terme indigène, dépasse progressivement le seul cadre national britannique pour concerner la gestion communautaire (**§ 2**) et française du dossier (**§ 3**). Elle entraîne aussi d'autres groupes d'acteurs interdépendants, en particulier diverses commissions d'enquête, qui s'efforcent de trouver une rationalité dans les événements passés et décortiquent les « erreurs » et les « dysfonctionnements » d'un dispositif qui devient dès lors « à réformer ».

§ 1. « L'affaire de la vache folle » : la mise en scandale d'un enjeu sanitaire aux implications économiques considérables

La couverture de l'événement sous l'angle de la crise procède, comme souvent, d'une attention des médias déjà accentuée pour cet enjeu. D'une certaine manière, des signaux économiques, traditionnellement évocateurs des crises du marché[4], sont

[1] En raison du délai d'incubation et des incertitudes épidémiologiques, toutes les prises de position sur l'étendue de l'épidémie humaine sont scientifiquement infalsifiables. C'est ainsi que le très respecté membre du SEAC, John Collinge, annonçait en août 1997 : « Cela pourrait concerner quelques centaines de personnes mais un désastre de proportions bibliques est possible ». *The Times*, 7 août 1997, cité dans Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 359.

[2] Pour la seule année 1996, le journal *Le Monde* a consacré quarante et une pleines pages et douze « Unes » à la crise. De janvier à juin 1996, 225 *items* sur l'ESB ont pu être identifiés dans *The Guardian* et *The Observer*. Voir, sur ce dernier point, Kitzinger (Jenny) and Reilly (Jacquie), 1997, *art. cité*, p. 339.

[3] C'est une dynamique assez bien étudiée par les sociologues des médias et des crises. Pour une présentation synthétique de ces frontières internes au monde journalistique, voir Marchetti (Dominique), « La division du travail journalistique et ses effets sur le traitement de 'l'événement'. L'exemple du 'scandale du sang contaminé' », in Chupin (Ivan) et Nollet (Jérémie) (dir.), *Journalisme et dépendances*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 141-159.

[4] En décembre 1995, plus d'un million de familles auraient ainsi cessé d'acheter de la viande bovine. Les ventes de hamburgers, quant à elles, auraient chuté de 45%. *Cf.* « Les britanniques craignent une transmission à l'homme de la maladie de la 'vache folle' », *Le Monde*, 31 décembre 1995. *The Independent*, le 8 décembre 1995, rapporte que 1150 écoles avaient retiré le bœuf des menus ou proposaient des plats alternatifs. Plus généralement, l'annonce du 20 mars 1996 ne fait qu'amplifier les difficultés d'un marché européen de la viande bovine déjà fort déprimé. En France, se développent ainsi des stratégies d'occupation de supermarchés, d'abattoirs ou de marchés aux bestiaux par des « commandos d'agriculteurs », notamment dans l'Ouest de la France, pour réclamer un soutien de l'État. *Cf.* « Une aide d'urgence de 500 millions de francs va être versée aux éleveurs bovins », *Le Monde*, 2 février 1996.

perceptibles depuis la fin 1995, que les médias (et leurs sources) imputent communément à une « psychose » qu'ils n'ont pas peu contribué à entretenir en relayant la controverse scientifique et en donnant un écho aux propos de certains chercheurs dissidents stigmatisant des préparations suspectes (hamburgers, *meat pies*, etc.). L'augmentation du nombre de cas de MCJ, d'abord chez des éleveurs puis chez des jeunes adultes[1] a en effet relancé l'hypothèse de la transmission à l'homme, y compris parmi les instances décisionnelles[2]. Avant mars 1996, le Dr Robert Will, directeur de l'unité de surveillance de la MCJ, a notamment alerté le SEAC lors de ses réunions du 5 janvier et 1 févier 2006, sur la possible apparition d'une nouvelle variante de la MCJ. D'une part, les dix cas détectés chez des personnes âgées de moins de 42 ans semblent partager un modèle particulier de symptômes cliniques et, d'autre part, le nombre important des victimes de moins de trente ans indique une plus courte période d'incubation[3] que celle de la maladie classique. Un mois plus tard, selon les minutes de la réunion du 8 mars 1996, la transmission de l'ESB à l'homme est considérée par les experts comme l'hypothèse la plus probable. Ministres et *Permanent Secretaries*, activement mobilisés, attendent alors du comité – qui siège en réunion extraordinaire le 16 mars 1996 – qu'il les éclaire sur d'éventuelles mesures complémentaires. Le 18 mars 1996, Douglas Hogg suggère aux cadres du ministère de l'Agriculture de retirer les animaux âgés de plus de trente mois de la chaîne alimentaire (le « *Over Thirty Month [OTM] scheme*[4] »), une option étudiée par les experts, dont il fait part

---

[1] Le *British Medical Journal* publie ainsi un dossier spécial dans son numéro du 25 novembre 1995 (cinq articles et deux commentaires).

[2] En septembre 1994, le CMO suggère en effet qu'il faut renforcer l'expertise « clinique » du SEAC (BSE Inquiry, vol. 11, para. 4.22). John Pattison devient ainsi, en novembre 1995, le *chairman* du SEAC dont la composition s'élargit avec l'arrivée du Professeur John Collinge, du Dr Michael Painter et des Professeurs Peter G. Smith et Jeffrey Almond, respectivement : directeur du *Neurogenetics Unit* à *St Mary's Imperial College School of Medicine*, consultant dans le contrôle des maladies transmissibles pour le *National Health Service* (NHS), chercheur en épidémiologie humaine et statistiques de la *London School of Hygiene and Tropical Medicine* ; chercheur en virologie et immunologie (*School of Animal and Microbial Sciences*, Université de Reading). Une avocate, « représentante des consommateurs », sera également invitée à siéger au comité à partir de 1997.

[3] Aucun cas de MCJ n'avait été détecté en Grande-Bretagne sur des patients âgés de moins de 30 ans entre 1970 et 1989. L'édition du journal scientifique *The Lancet* du 6 avril 1996 publie l'article de l'équipe de Robert Will sur lequel s'appuie Stephen Dorrell dans son annonce. Will (Robert G.), Ironside (James W.) *et al.*, « A new variant of Creutzfeldt-Jakob disease in the UK », *The Lancet*, vol. 347, n°9006, 1996, p. 921-925. L'article détaille que sur les 207 cas de MCJ examinés depuis mai 1990 au Royaume-Uni, dix, observés entre février 1994 et octobre 1995, se distinguent de tous les autres par quatre caractéristiques : les patients sont singulièrement plus jeunes que tous les autres (27 ans en moyenne, alors que dans sa forme classique, la MCJ atteint l'adulte autour de 61 ans) ; la maladie évolue cliniquement sur une période plus longue ; la période d'incubation supposée est plus courte ; les lésions sont plus intenses et réparties différemment. Il se conclut par « Nous croyons que notre observation de l'apparition d'une variante de la MCJ, jusque là inconnue, touchant des personnes de moins de quarante-cinq ans est un grave sujet d'inquiétude. L'exposition à l'agent de l'ESB est la plus plausible explication de nos recherches ». Traduit et cité dans Hirsch (Martin), Duneton (Philippe), Baralon (Philippe), Noiville (Florence), *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris, Balland, 1996, p. 100.

[4] Il expliquait ne pas être prêt à se contenter du retrait des MRS (une mesure prise en 1989 et dont la liste s'allonge régulièrement) comme « seule ligne de défense » en raison des doutes quant à la propreté de sa mise en œuvre dans les abattoirs. Il voulait « la ceinture et les bretelles » (« *belt and braces* »). BSE Inquiry,

au Premier Ministre et au Secrétaire d'État à la Santé[1]. C'est dans ce contexte, propice aux fuites dans la presse[2], qu'il faut appréhender l'annonce de Stephen Dorrell du 20 mars 1996.

Dans ses grandes lignes, le discours de S. Dorrell s'appuie sur les analyses de l'Unité de Surveillance de la MCJ à Edimbourg, validées par le SEAC, et évoque l'existence d'une « forme de maladie précédemment non reconnue et homogène » qui touche des patients âgés de moins de 42 ans. Il précise néanmoins : « qu'il n'y a aucune preuve scientifique que l'ESB puisse être transmise par le bœuf, mais le Comité a conclu que l'explication la plus probable aujourd'hui est que ces cas sont liés à une exposition à l'ESB avant l'interdiction des abats spécifiés en 1989[3] ». En d'autres termes, ce discours qui se voulait rassurant – le danger est décrit au passé, la période à risque est éloignée – laisse toutefois entendre que l'hypothèse de la « barrière des espèces », régulièrement avancée pour justifier une absence totale de risque, ne vaut plus, ce que les dix victimes avérées démontrent en « chair et en os ». En outre, cette nouvelle pathologie, encore largement inconnue et dont l'ampleur peut difficilement être mise en chiffres, ne permet de disqualifier aucun des scénarios prévisionnels. Au final, elle contribue à l'entrée des postures dénonciatrices dans l'espace du dicible : les responsables qui se sont succédés ont communiqué sur l'absence totale de risque, sans jamais avoir été en mesure de le démontrer ou de lever l'hypothèque (voir encadrés 1.6, 1.7 et 1.8).

---

vol. 1 « Findings and Conclusions », para. 819. On utilise ici ce premier volume pour retracer une brève généalogie de la crise.

[1] Douglas Hogg annonce cette mesure à la Chambre des Communes le 3 avril 1996.

[2] Le 20 mars 1996, le tabloid *The Mirror* titre en Une, « Official : Mad cow can kill you », tandis que le *Times* annonce une déclaration officielle du secrétaire à la Santé dans la soirée. Dans la matinée, les experts britanniques sur les ESST quittent précipitamment le colloque sur le sujet organisé par l'Office International des Épizooties et annulent leur intervention. Celle-ci ne sera publiée que dans l'édition du *Lancet* du 6 avril 1996. Cet événement est souvent mentionné dans la littérature comme un indicateur de la surprise et du manque de transparence qui entoure la gestion britannique du dossier. Voir notamment Hirsch (Martin) *et al*., 1996, *op. cit*., p. 25-27.

[3] *Cf.* Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit*., p. 360.

Encadré 1.6. « Twists and turns on trail of a killer », *The Guardian*, « Home News », 21 mars 1996

Where's the beef?

As well as beef being used in the manufacture of pies, sausages and burgers, beef products (including gelatine and suet, which can still be made from cattle vertebrae) are found in unexpected foods some of which are listed below. There is no suggestion that these products contain BSE-infected material.

Foods which contain beef, beef bone stock, mechanically recovered meat, or suet.

- **Chicken gravy granules**
- **Stuffing mixes**
- **Frankfurters**
- **Christmas pudding**
- **Salami**

Foods which usually contain unspecified gelatine or animal fats which could come from beef

- **Baby food** - eg chicken casserole, mixed vegetables, spaghetti and sausage
- **Cakes**
- **Biscuits** - eg digestive, ginger nuts
- **Sweets** - eg fruit pastilles, wine gums, liquorice allsorts
- **Tinned and frozen puddings**
- **Chilled deserts** - eg fromage frais
- **Jellies**

History of BSE

November 1986
BSE identified

April 1988
Government appoints Southwood Committee to assess significance of BSE

June 1988
Southwood Committee makes immediate recommendations: infected animals be destroyed; milk from infected animals be disposed of; further research be commissioned

August 1988
Government orders slaughter of all BSE-infected animals

February 1989
Southwood Report published. "It is most unlikely that BSE will have any implications for human health," it says

May 1990
CJD surveillance unit established in Edinburgh

March 1993
Dairy farmer Peter Warhurst dies from CJD

July 1993
Dairy farmer Mark Duncan Templeman dies from CJD

May 1995
Stephen Churchill, aged 19, dies from CJD

September 1995
Unnamed farmer revealed to have died from CJD

November 1995
Michell Bowen, 29, dies six weeks after giving birth; CJD suspected

February 1996
Abbatoir worker Leonard Franklin and Peter Hall, aged 20, die from CJD

March 1996
Government announces strain of CJD is linked to BSE

GRAPHIC: STEVE VILLIERS, GRAPHIC NEWS

Beef sales, tonnes

Nov 1995	81,500
Dec 1995	65,200
Jan 1996	69,658

Question of taste

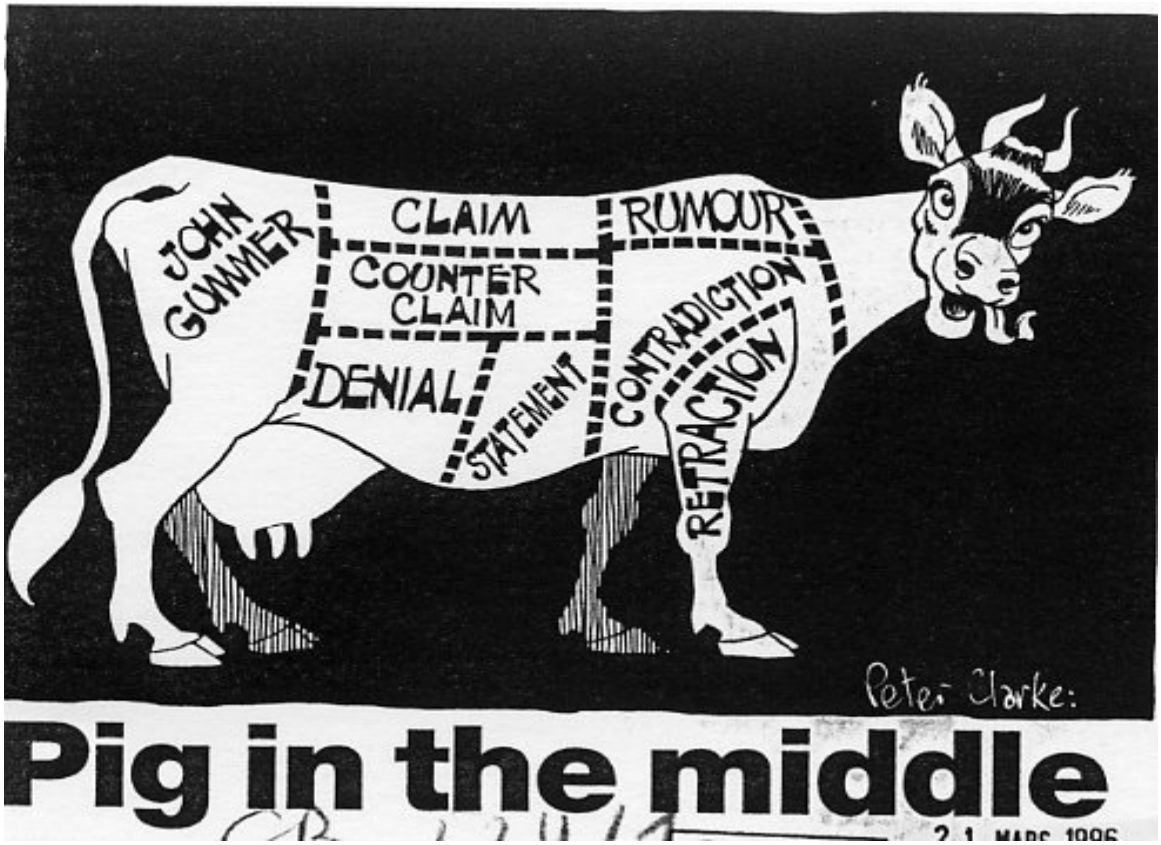
'It is quite clear to m our beef is safe. My own family eats bee and I have no worry about that. There is no evidence anywhere in the world of BSE passin from animals to humans'
— John Gummer
Agriculture Minister
January 1990

'There is currently n scientific evidence that BSE can be transmitted to humans or that eati beef causes CJD in humans. That issue not in question'
— John Major
December 1995

'BSE is not transmissible to humans and that in any event our contro are effective enoug to prevent the infective agent getting into the human food chain'
— Douglas Hogg
Agriculture Minister

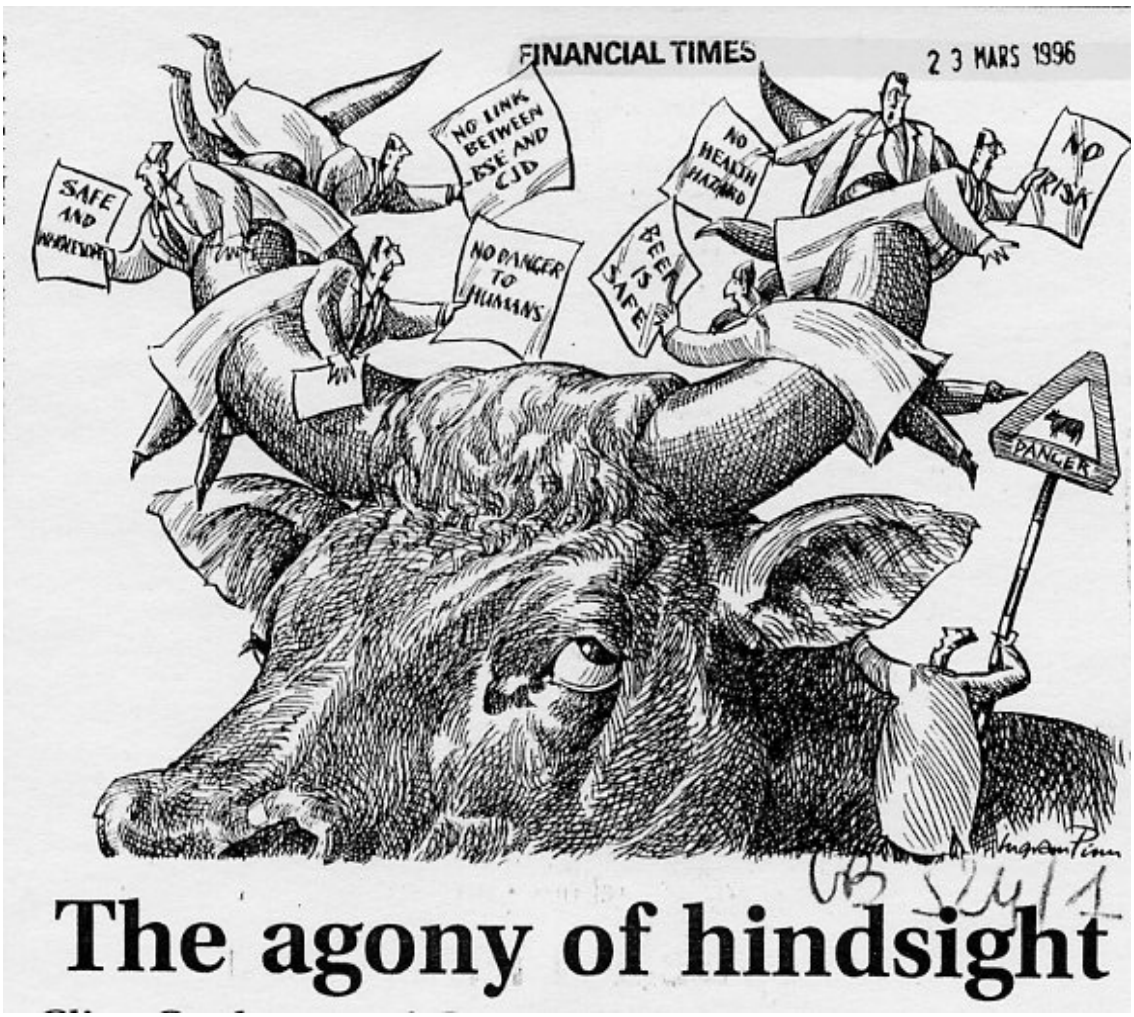
Autrement dit, non seulement, « ils » savaient, mais « ils » [le MAFF] ont (dé)menti pour protéger les intérêts de leur clientèle. C'est en substance, le sens commun du message véhiculé dans les deux caricatures de l'époque qui figurent dans les encadrés 1.7 et 1.8, une histoire de rumeur, de revendications et de démentis, qu'on peut être tenté d'appréhender dans les termes savants des théoriciens américains de l'agenda. Dit rapidement, dès l'apparition du premier cas de vache folle en 1986 en Grande-Bretagne, se met en place le dispositif classique de la « deuxième face du pouvoir[1] » dans le sens d'une non publicisation du « problème », de sa monopolisation (à l'époque un enjeu technique et vétérinaire) par le MAFF et de la disqualification des tireurs d'alarme (« *issue containment* » et « *agenda denial*[2] »). Cette institution a également pu être dépeinte, de manière très monolithique, comme la « créature des agriculteurs » ou encore le « *Ministry of Truth* » orwellien pour citer un des ses plus farouches opposants[3].

Encadré 1.7. « Pig in the middle », par Peter Clarke, *The Guardian*, 21 mars 1996



[1] Bachrach (Peter), Baratz (Morton), « The Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, 1962, p. 947-952.
[2] Cobb (Roger W.) and Ross (Marc Howard) (eds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*, Lawrence (Kansas), University Press of Kansas, 1997.
[3] *Cf.* Lacey (Richard W.), « The Ministry of Agriculture – The Ministry of Truth », *The Political Quarterly*, vol. 68, n° 3, 1997, p. 245-254.

Encadré 1.8 : « The agony of hindsight », par Ingram Pinn,
***The Financial Times*, 23 mars 1996**



Si on peut être circonspect à propos d'une analyse découlant d'une évaluation *ex post* de ressources susceptibles de prévenir la mise à l'agenda, l'intense circularité – y compris dans l'espace savant – des écrits issus du journalisme d'investigation contribue à sa validation[1]. On doit notamment au journal, *The Guardian*, dont la ligne éditoriale est plutôt critique vis-à-vis du gouvernement conservateur, d'avoir publié un article intitulé « *How the truth was butchered*[2] ». L'article accorde un large crédit aux propos des scientifiques dissidents (les Professeurs Richard Lacey et Bernard Tomlinson, les docteurs Harash Narang, Stephen Dealler et Robert Perry) dont les prises de position hétérodoxes, publicisées pour certaines dès 1990, n'ont jamais été prises en compte par le comité d'experts sur l'ESB, ceci afin de protéger un secteur de la viande déjà sinistré. En outre,

[1] Ce décalage entre « le traitement » en direct et celui « en différé » est symptomatique d'une « amnésie journalistique » à l'origine des « mises en scandale ». Un tel jeu d'ombres et de lumières a déjà pu être observé à propos du sang contaminé. Voir Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 82-85.

[2] Cet article, publié le 23 mars 1996, a fortement circulé dans les rédactions européennes. Il a notamment été traduit dans l'édition du *Courrier International* de la même semaine et l'enquête est régulièrement évoquée dans les dossiers consacrés au sujet, notamment en France à la fin de l'année 2000.

ces chercheurs ont semble-t-il été victimes d'intimidation et de pressions professionnelles. Le docteur Narang, qui avait établi un premier test de dépistage de l'ESB, a été victime de cambriolage, ses pneus ont été crevés, ses freins desserrés, et il a finalement été licencié de son laboratoire. Stephen Dealler[1], microbiologiste au *General Hospital* de Burnley, après avoir alerté le SEAC en 1993 sur les risques de l'ESB, avait, quant à lui, reçu une simple lettre le remerciant, mais précisant, sans contre-argumenter ses analyses, que le comité était en désaccord. Cité dans l'article, Dealler estime que chaque adulte au Royaume-Uni a mangé cinquante plats préparés à partir de bétail infecté. Espérant que la maladie n'est pas *cumulative* car, sinon, il est « déjà trop tard » pour arrêter de manger du bœuf, il en conclut que le SEAC a considéré le « point de vue optimiste depuis le début » et que des informations restent dissimulées [« *they are still covering up* »].

L'interprétation d'un cadrage médiatique en termes de scandale, de *cover up*, de complot pour dissimuler la vérité et de dénonciation moraliste d'une « santé sacrifiée » sur l'autel des profits économiques[2], circule, s'impose et s'auto-entretient[3]. La « mise en scandale » de l'ESB n'est pas sans analogie avec à celle de l'amiante étudiée par E .Henry :

> *« Plus cette vision du problème en termes d'affaire et de scandale s'impose comme rendant compte de manière vraisemblable de la situation problématique, et plus il devient difficile de la remettre en cause. Ceci est d'autant plus vrai que le schéma explicatif proposé n'est pas un schéma de causalité moralement neutre, il va de pair avec une logique d'accusation vis-à-vis de laquelle il n'est possible de se situer que pour ou contre. Pris dans une alternative simple, développer un discours différent équivaut alors au refus d'une condamnation morale difficile à mettre en œuvre : comment justifier de ne pas placer la santé publique comme une priorité de*

[1] Ce dernier, qu'on a déjà rapidement présenté, tient un site internet sur le sujet (http://bse.airtime.co.uk/ et, depuis 2002, www.priondata.org) et a écrit un livre relatant son combat contre l'étroitesse d'esprit de l'administration agricole, de mandarins universitaires co-optés, et des « intérêts agricoles ». Dealler (Stephen), *Lethal Legacy. BSE : The Search for the Truth*, London, Bloomsbury, 1996. Dans son récit scientifique et autobiographique au sous-titre évocateur, il met notamment en scène cette quête à travers une sorte d'« ami qui lui veut du bien » qui oriente ses recherches par lettres anonymes, tel un personnage issu d'un illustré d'Edgar P. Jacobs. En entretien, il nous confiera « avoir oublié d'en parler » à la commission d'enquête.

[2] Ce type de traitement conflictuel est caractéristique du traitement de nombre d'enjeux sanitaires. Plus que de l'aspect scientifique, on traite des conflits humains autour de la recherche, sous la forme d'un récit narratif où les acteurs de la recherche sont personnalisés et nécessairement projetés dans un conflit qui oppose le camp de la vérité à celui d'une industrie à la « crédibilité morale » douteuse. On s'appuie sur le sens commun du lecteur, la référence au travail scientifique vient en fait confirmer ce que tout le monde sait déjà. Voir 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. Cette description, élaborée à propos du tabagisme passif, s'applique ici aussi au traitement médiatique de l'ESB.

[3] On la retrouve ainsi dans les *broadsheet newspapers* et une grande partie des *tabloids*, excepté *The Sun* dont la ligne éditoriale pro-gouvernementale et nationaliste (*jingoism*) se singularise. A l'époque, relais fidèle de la communication du gouvernement conservateur, *The Sun* semble prendre partie pour la défense de l'industrie nationale, critiquant fortement la panique créée par l'opposition et, bien entendu, les partenaires européens. Voir, plus précisément, Brookes (Rod), « Newspapers and National Identity : the BSE/CJD Crisis and the British Press », *Media, Culture and Society*, vol. 21, 1999, p. 247-263.

l'action publique ? Comment, dans ce schéma, ne pas être accusé de reprendre à son compte le cynisme dénoncé des industriels[1] *? ».*

§ 2. Une « crise européenne » : les échecs de la territorialisation du problème

Dans un premier temps, la presse française se contente de suivisme et produit une lecture des enjeux relativement similaire dans son analyse de la situation britannique[2]. Celle-ci est largement fondée sur une territorialisation supposée de la maladie que les premières mesures annoncées semblent corroborer. En partie pour restaurer la confiance des consommateurs[3], un embargo sur tous les produits d'origine bovine importés de Grande-Bretagne est décidé le 21 mars[4], et la mise en place d'un « système d'identification » visant à connaître la provenance des viandes (le logo « viande française » préfigure ainsi les futurs dispositifs de traçabilité) est annoncé le 26 mars par le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur[5]. Celui-ci annonce quelques jours plus tard, le 16 avril, l'abattage de 76.000 veaux d'origine britannique élevés en France L'objectif est alors d'éradiquer la maladie, ce qui conduit à prendre des mesures massives[6]. Pendant trois mois, se succèdent toute une série de décisions qui sont fortement médiatisées. Parmi celles-ci, le 27 mars, le Conseil des Ministres de l'Agriculture, sur proposition de la Commission, décide d'un embargo total sur les exportations de viande bovine britannique et leurs produits dérivés (décision 96/239). Le 3 avril, à la suite d'une réunion des

---

[1] Henry (Emmanuel), 2000, *thèse citée*, p. 22.

[2] Par exemple, *Le Monde*, dans son édition du 26 mars 1996, rapporte les propos de la travailliste Harriet Harman, responsable de la Santé dans le gouvernement fantôme – « le problème n'est pas seulement celui du bœuf contaminé, mais celui d'un gouvernement contaminé par un héritage de mensonges et de défiance. Les gens ne sont pas prêts à leur faire confiance » – et suit la ligne de l'hebdomadaire *The Observer*, faiblement surpris par l'occurrence d'une telle crise au Royaume-Uni, « fer de lance de la dérégulation ». Dans son éditorial, *Le Monde* revendique qu'en matière de santé publique, le doute doit profiter aux consommateurs et que telle aurait dû être l'attitude du gouvernement conservateur. A l'inverse, il y a eu « négation du danger, absence de précaution, réduction ridicule du problème à son aspect économique ».

[3] A la fin mars 1996, les ventes de bœuf au marché de Rungis auraient chuté de 30 à 50%. Selon un sondage IPSOS de la mi-avril 1996, 25% des français pensent diminuer leur consommation de viande, 9% ont totalement arrêté. Il s'agit là d'une baisse durable puisqu'en 1997, la consommation de viande bovine n'avait toujours pas retrouvé son niveau de 1995. *Cf.* Peretti-Watel (Patrick), 2002, *art. cité*, p. 7-8.

[4] Il s'agit des arrêtés du 21 mars 1996 « portant prohibition d'importation sur le territoire national de bovins originaires du Royaume-Uni » et « portant prohibition d'importation sur le territoire national de viandes bovines et de produits d'origine animale préparés à partir de viandes bovines originaires du Royaume-Uni ».

[5] C'est lui qui dispose du *leadership* gouvernemental pour la communication sur le dossier. C'est pourtant le premier (et unique) poste ministériel de ce diplômé de l'École Supérieure de Journalisme. Entre autres, rédacteur en chef des *Échos* (1977-1981), président du Conseil d'Administration de l'École Supérieure de Journalisme de Lille (1978-1981), chef du service économique et social de TF1 (1982-1983), directeur de la rédaction économique du *Figaro* (1987-1989), il « entre en politique » comme député UDF-PR du Pas-de-Calais (1986-1995), puis devient secrétaire général (1993-1994) et vice-président du Parti Républicain (1994-1995). Après cette expérience ministérielle à l'Agriculture, il siège à l'Assemblée de 1997 à 1999 puis abandonne ses mandats. Il est depuis président du Groupe Crédit Mutuel Nord Europe.

[6] Les propos du ministre de l'Agriculture français trahissent ce volontarisme dont on aurait peine à saisir s'il participe d'une priorité de santé publique ou bien d'un enjeu de communication pour « restaurer la confiance », car tout doit être envisagé pour régler le problème… en Grande Bretagne : « si les scientifiques disent qu'il faut abattre tout le cheptel britannique, j'y serai prêt ». *Cf. Le Monde*, 31 mars-1er avril 1996.

ministres de l'Agriculture de l'Union européenne, la Grande-Bretagne doit s'engager à abattre d'ici cinq ans tous ses bovins âgés de plus de 30 mois (quatre millions de bovins, soit un tiers du cheptel national[1]) dont ils obtiennent le financement à 70% par l'Union Européenne[2]. S'ensuivent de longues et intenses négociations à Bruxelles (croisant des enjeux sanitaires, agricoles, économiques et diplomatiques) dont l'objectif est la levée de l'embargo sur certains produits bovins dérivés et/ou une réduction des mesures d'abattage.

C'est, en effet, une politique d'obstruction, comparable à la crise intergouvernementale de la « chaise vide » dans les années 1960, qu'entreprennent les représentants permanents de la Grande-Bretagne (UKREP). Cette politique de non-coopération[3], qui paralyse les institutions de l'UE pendant un mois (du 21 mai au 22 juin 1996) est lancée à l'occasion du refus du Comité Vétérinaire Permanent de lever l'embargo sur les produits dérivés (semence, suif et gélatine dont la Grande-Bretagne est un « gros exportateur »…) qu'avait proposé la Commission, le 8 mai. Alors que la Grande-Bretagne s'apprête à accueillir les championnats d'Europe de football, la crise de l'ESB est une opportunité pour la presse *tabloid* de véhiculer des prises de position *eurosceptiques* et parfois *xénophobes*[4]. Elle est devenue un enjeu de *high politics*, mettant en jeu des intérêts vitaux pour la souveraineté britannique ce que tend à confirmer l'intervention du Premier Ministre John Major. A la veille de la Conférence Intergouvernementale de Florence, ce dernier publie notamment dans différents grands quotidiens européens un article intitulé « La solution à portée de main » qui se distingue par sa verve patriotique et analyse la crise de l'ESB, au-delà de ses incidences économiques, comme une tragédie nationale :

> *« Aucun État membre ne tolère que l'on ne ferme les yeux sur un problème mettant en jeu un intérêt national essentiel pour lui. Pas plus que nous. Or l'enjeu est de taille, puisqu'il y va des 650 000 emplois de notre filière bovine. Mais il touche aussi* ***quelque chose de plus affectif, qui s'apparente à l'âme de la nation****. La forêt occupe une place singulière dans l'âme du peuple allemand. La langue et la culture emplissent la pensée du peuple français****. La mer et le rôti de bœuf de la vieille Angleterre sont plus chers à nos cœurs qu'il n'y paraît sur le papier***[5] *»*

---

[1] Élément important de la prise de décision, cette mesure satisfaisait autant les associations de consommateurs que le syndicat agricole dominant, la très conservatrice *National Farmers' Union*. Voir *Libération*, 27 mars 1996.

[2] Cette contribution est estimée, à l'époque, à 2 milliards de francs annuels.

[3] Elle est justifiée par des enjeux économiques. Selon les estimations du gouvernement britannique, à la fin mai 1996, la crise avait coûté 2,4 milliards de livres sterling et 36 000 emplois étaient menacés sur 1,7 million d'emplois directs et indirects. *Cf. Les Échos*, 28 mai 1996. Pour une vue de l'intérieur de cette épreuve diplomatique, on renvoie à Westlake (Martin), « Keynote Article : 'Mad Cows and Englishmen' – The Institutional Consequences of the BSE Crisis », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, Annual Review of Activities, 1997, p. 11-36.

[4] Voir Brookes (Rod), 1999, *art. cité*. On trouvera une fresque sociale finement descriptive de cette période dans le roman de John King : *England Away*, London, Vintage, 1999.

[5] *Le Figaro* du 20 juin 1996 (c'est nous qui surlignons). Revenant sur cet épisode dans le chapitre XXVI « Mad Cows and Europeans » de son autobiographie, « Mr Grey » estime avoir été « outragé » par les stratégies de territorialisation du problème des partenaires européens. Endossant le statut de « bouc

Le sommet de Florence, durant lequel l'enjeu de l'ESB a monopolisé un ordre du jour, initialement consacré à l'étude de réformes institutionnelles, débouche finalement sur l'acceptation, par le gouvernement britannique, d'un plan de mesures – préalables à la levée de l'embargo – proposé par la Commission[1]. Pourtant, ce compromis ne signe pas la fin d'une controverse que contribue particulièrement à entretenir presque *tous azimuts* un journalisme d'investigation. Ainsi, le journal scientifique *Nature* et le quotidien *Le Monde* publient à la mi-juin 1996 des informations sur la poursuite de l'exportation des farines animales, interdites en Grande-Bretagne depuis 1989, dont le volume aurait plus que doublé entre 1988 et 1989[2]. S'il s'agit, plus précisément, d'une redécouverte d'informations déjà disponibles[3], cette accusation du gouvernement britannique oriente également « l'œil » journalistique sur la faible réactivité apparente des institutions françaises et européennes. En d'autres termes, les lectures critiques de la situation britannique sont parallèlement retraduites dans les jeux internes aux configurations française et bruxelloise, sapant les stratégies nationales de territorialisation du problème. C'est peut-être une des caractéristiques de ce dossier sanitaire que de faire l'objet d'une couverture transnationale instantanée et relativement analogue.

En ce qui concerne la France, douze cas d'ESB sont détectés de 1991 à 1995[4] et la DGS annonce le 5 avril 1996 un premier cas de décès par la nvMCJ. Autant dire que l'annonce de l'importation massive de farines animales, liée entre autre, à une faible identification de la provenance des produits, intensifie la pression (politique, médiatique…) en faveur de l'annonce de mesures *précautionneuses*[5] et, corrélativement,

---

émissaire », il estime, à propos de l'enjeu des produits dérivés : « nous avons été 'humiliés'. (…) Cela semblait confirmer les revendications les plus eurosceptiques que nous ne pouvions pas avoir confiance dans les paroles de nos partenaires européens. (…) Après la décision des vétos [*vets*], j'ai appris que des membres du Comité vétérinaire avaient été encouragés par leur gouvernement respectif à maintenir l'embargo pour pacifier leur propre opinion domestique, plutôt que de prendre une décision fondée uniquement sur la preuve scientifique. Tout comme n'importe quel Eurosceptique, ce dénouement m'a rendu furieux. J'avais joué avec les règles du club et le club les avait changées. Cela m'a convaincu d'entreprendre une action que je n'aimais pas, et que, par la suite, j'ai regrettée. Mais si même les pro-Européens exigeaient des représailles, une action de ce type était probablement inévitable. (…) [S]on premier objectif (…) était d'imposer l'enjeu du 'bœuf' en tête de l'ordre du jour du Sommet Européen de Florence prévu à la fin juin ». Major (John), 1999, *op. cit.*, p. 653-654 (notre traduction).

[1] Ce « *Data Based Export Scheme* » supposait : 1) l'acceptation d'un programme d'abattage sélectif des bêtes à risque, incluant les animaux nés en 1989 et 1990 ; 2) un dispositif d'identification et de traçabilité du cheptel bovin ; 3) l'élimination, dans les abattoirs, de tous les abats bovins spécifiés. *Cf. Libération*, 20 juin 1996. Pour les produits dérivés, il faut préciser que la Commission a finalement décidé de lever l'embargo sur les gélatines, le suif et le sperme de bovins britanniques.

[2] D'après les statistiques des douanes britanniques, 13 000 tonnes étaient exportées en 1988 contre 30 000 en 1989, dont la majorité en France (7 000 tonnes en 1988, 15 000 en 1989). *Cf. Le Figaro*, 13 juin 1996.

[3] Voir en ce sens, Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), 1999, *op. cit.*, p. 368-371.

[4] Autant de cas sont identifiés en 1996, dont la plupart sont des cas dits « NAIF » (nés après l'interdiction des farines). Voir tableau 1.1.

[5] Sans prétendre ici à l'exhaustivité, on rappelle que la France, suite aux recommandations de l'OMS et de l'OIE, avait imposé, le 4 avril 1996, le retrait de la chaîne alimentaire des Matériaux à Risques Spécifiés (cervelle, rate, thymus, moelle épinière, amygdale et intestins) des bovins nés avant le 31 juillet 1991.

pour le traitement de la dimension économique du dossier (aides aux éleveurs en compensation de l'abattage du troupeau et de la chute de la vente de viande bovine[1], politique de communication pour « rassurer » les consommateurs[2] et enrayer la chute des ventes). Enfin, des révélations de la presse sur l'importation des FVO britanniques, découle la mise en place, fin juin 1996, d'une mission d'information parlementaire dont les recherches sont dirigées par le député RPR, Jean-François Mattéi, professeur en pédiatrie et génétique médicale.

De manière plus originale, le travail d'investigation de journalistes politiques accrédités à Bruxelles, a également largement contribué à la *transnationalisation* de la « crise ». C'est sans doute une des premières fois que la presse accréditée parvient à faire de son objet d'investigation un lieu politique, au sens politicien du terme, c'est-à-dire, dans le sens commun, propice au scandale, au népotisme, à la corruption[3]. Ce type de couverture est un genre sensiblement nouveau puisqu'il se distingue des deux figures traditionnelles du traitement médiatique de la chose européenne : d'un côté, le journalisme *institutionnel*, alimenté de conférences et de communiqués de presse et, à l'autre extrémité du continuum, un journalisme *eurosceptique*, opérant par déclarations péremptoires et critiques d'une *eurocratie* tatillonne[4].

Il semble que « l'affaire » trouve son origine en France et, plus précisément, dans la presse consumériste. Si le *Journal du Dimanche* publie, dans son édition du 30 juin 1996, un premier document signalant les pratiques de désinformation de la Commission

---

Le comité Dormont, installé le 17 avril 1996, affirmait dans son premier avis du 9 mai, que « dans ce contexte d'incertitude, le principe de précaution impliqu[ait] que » l'agent de l'ESB devait être considéré comme transmissible à l'homme. Suite à son avis du 27 juin sur l'utilisation des FVO en alimentation animale, une décision interdit l'incorporation de cadavres d'animaux, de saisies d'abattoirs et du système nerveux central des ruminants (cervelle, moelle épinière, yeux) dans les farines animales, qui restent autorisées dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons (29 juin 1996). Suite à un article publié dans le *Veterinary Record*, indiquant que le mouton pouvait contracter l'ESB par voie orale, les ministres de l'Agriculture français et britannique prennent une décision analogue, à savoir le retrait de la chaîne alimentaire humaine des MRS ovins et caprins (cervelle, moelle épinière et globe oculaire) pour les animaux âgés de plus de 6 mois (plus de 12 mois en France) (fin juillet 1996).

[1] On pense, notamment, à la circulaire du gouvernement aux préfets demandant que chaque département mette en place une « cellule de crise » pour l'aide aux éleveurs bovins (16 juillet). Voir *Le Monde*, 27 juillet 1996.

[2] Ainsi, lors de la traditionnelle interview du 14 juillet, le Président Chirac appelle à la « solidarité nationale et européenne » en faveur des éleveurs de bovins, et déclare qu'il a personnellement confiance dans la viande bovine, désormais, identifiable par le logo « VBF ».

[3] On est redevable ici des analyses de Didier Georgakakis sur le « scandale » à l'origine de la démission de la Commission : « Juger la Commission européenne. Scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) », *Actes du sixième congrès de l'Association Française de Science Politique*, Rennes, 28 septembre-1er octobre 1999. On a conscience qu'il faudrait s'intéresser aux interactions entre les logiques internes au champ médiatique et la dynamique des configurations institutionnelles européennes. On y reviendra plus précisément dans le chapitre 4.

[4] On pense notamment ici à la presse *tabloid* britannique qu'on peut retrouver dans la presse nationaliste européenne (*Minute*, par exemple, pour la France).

européenne, ce dernier avait été révélé, en février 1991, par le mensuel *Que Choisir ?*[1]. En outre, cette redécouverte fait écho aux articles parus dans *Le Monde* en juin 1996, à propos de « pressions » analogues de la DG Agriculture sur les experts du Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine (CSAH)[2]. Dans l'édition du 16-17 juin 1996, en réponse à un communiqué de presse de la Commission Européenne[3], un second article de Jean-Yves Nau souligne qu'en dépit de l'avis du CSAH du 15 avril 1996 sur les risques provoqués par la gélatine de bœuf, conforme aux conclusions du Comité Scientifique Vétérinaire (CSV), du Comité Scientifique de Cosmétologie et de l'Agence européenne du médicament, la Commission n'a pas reconsidéré sa décision de lever partiellement l'embargo sur les produits dérivés. Le journaliste des pages « Santé » croit savoir que

> *« le contenu de ces deux documents démontre qu'il existe, au sein de la communauté des experts scientifiques et médicaux une analyse commune quant à la gestion du risque sanitaire. Dès lors, on voit bien que l'un des problèmes majeurs posés par la crise internationale de la vache folle tient à la traduction que font de cette analyse rationnelle, pour des raisons politiques, diplomatiques et économiques, les responsables administratifs ».*

Jean Quatremer, le journaliste accrédité à Bruxelles pour *Libération*, dont le travail procède en synergie avec celui de la commission d'enquête du Parlement Européen, analyse lui aussi le milieu discret de la *comitologie* communautaire. Il publie dans *Libération* du 2 septembre 1996 des documents qui font « l'Événement » (voir encadré 1.9). Ceux-ci semblent accréditer le compte rendu de la réunion du CVP, du 9 et 10 octobre 1990, publié par *Que choisir ?* en 1991. Le récit est personnalisé mais les acteurs semblent néanmoins partager une vision du monde commune : si le directeur général adjoint de la DG VI a incité à la désinformation, c'est parce que les ordres venaient de l'échelon supérieur. A partir de ce raisonnement hiérarchique, la lettre datée du 1er mars 1999, signée du directeur général, Guy Legras, à son homologue de la DG Marché

[1] Totalement ignoré à l'époque, il s'agissait d'une fuite d'un membre de la faible institution qu'était le Service Politique des Consommateurs. Il s'agit des minutes de la réunion du Comité Vétérinaire Permanent des 9 et 10 octobre 1990 où le représentant de la Commission aurait recommandé de ne pas publiciser les résultats des recherches et de ne plus évoquer la question de l'ESB : « Il faut avoir une attitude froide pour ne pas provoquer de réactions défavorables sur le marché, ne plus parler de BSE. Le point ne devrait pas figurer à l'ordre du jour (…) [I]l faut minimiser cette affaire de BSE, en pratiquant la désinformation. Il vaut mieux dire que la presse a tendance à exagérer ». Ce document est repris dans la plupart des quotidiens français, en particulier : *L'Humanité* du 1er juillet 1996, *Le Monde* du 2 juillet 1996 et *Libération* du 8 juillet 1996.

[2] Désireux d'alerter sur les risques pour la santé humaine de l'ESB dès le 8 mars 1996, ces derniers auraient fait l'objet de « très fortes pressions ». Selon l'un des intéressés, « [o]n voulait alors très clairement nous empêcher de donner cet avis. On nous faisait notamment valoir qu'un tel avis allait conduire à inquiéter inutilement les populations ». *Le Monde*, 14 juin 1996.

[3] Intitulé « Articles parus dans *Le Monde* sur l'ESB, mise au point par le porte-parole de la Commission », le communiqué explique que la question des FVO a été discutée à plusieurs reprises au Comité Vétérinaire Permanent entre 1988 et 1990, que les États membres ont préféré maintenir des mesures nationales et que « depuis 1988, la position de la Commission, en l'absence d'évidence scientifique claire, a été qu'il ne fallait pas exclure l'hypothèse d'un risque pour la santé humaine ou animale liée à l'ESB ».

Intérieur, semble valider l'existence d'une manière de voir spécifique[1]. Les questions posées par *Libération* (et qui animent l'enquête du Parlement Européen) – Pourquoi la Commission a-t-elle attendu juin 1994 pour réglementer les farines de ruminants (vecteur reconnu de l'ESB depuis au moins 1988) ? Pourquoi ne pas suivre la Grande Bretagne dans sa décision du 29 mars 1996 d'interdire l'utilisation pour tous les animaux de ferme de ces mêmes farines ? – sont appréhendées à travers des catégories d'analyse identiques à celles utilisées pour décrire « l'affaire » britannique. Il s'agit d'une « conspiration du silence et une volonté de ne pas savoir ». Or, comme l'exprime Gérard Dupuy dans son éditorial,

> *« [o]n a appris à connaître, à travers l'affaire du sang contaminé, comment peut se construire une machine bureaucratique folle, 'autistisée' dans une logique à usage interne, et comment tout cela peut se révéler meurtrier ».*

A la fin novembre 1996, J. Quatremer récidive avec une enquête menée en collaboration avec un journaliste du *Irish Times*. Plusieurs pièces sont portées au dossier pour dénoncer Ray MacSharry, le commissaire irlandais à l'Agriculture de 1989 et 1993, comme « l'homme du black out ». Ainsi, à la suite de la première apparition sur l'agenda agricole européen, il aurait exigé de Guy Legras que l'affaire ne soit plus évoquée. Ce dernier a noté sur son calepin rouge (le document révélé par *Libération*) : « BSE : Stop any meeting[2] ». Ces divers indices prennent tout leur sens avec l'entrefilet sur la supposée « passion du bœuf » de Ray MacSharry et ses liaisons dangereuses avec l'industrie du bœuf[3], qui permet de conclure la démonstration.

---

[1] « Selon mon expérience, toute discussion sur la BSE cause inévitablement des problèmes sur le marché de la viande. En janvier dernier, nous avons déjà eu une alarme suite à un programme de télévision allemand et c'est à force de discrétion que nous avons pu, pour le moment, *éviter la panique*. (…) *Pour maintenir le public rassuré, il est essentiel de ne pas provoquer nous-mêmes une réouverture du débat*. Si tu peux m'aider, il faudrait donc être prudents et éviter cette discussion des comités scientifiques » (C'est nous qui soulignons).

[2] C'est ainsi que les inspections vétérinaires sur l'ESB auraient cessé en Grande-Bretagne entre 1990 et 1994, alors que le pic fut atteint en 1993 (800 cas par semaine). En outre, le dernier rapport de l'Office de contrôle vétérinaire qui signalait, en mai 1990, de nombreux dysfonctionnements (erreurs importantes dans les contrôles vétérinaires britanniques, absence de système de traçabilité, confiance excessive accordée aux éleveurs) a disparu après avoir été transmis au chef d'unité de la législation vétérinaire à la DG VI, « un proche du chef de cabinet adjoint de MacSharry ». Voir Quatremer (Jean), « Vache folle : l'homme du black-out », *Libération*, « Économie », 26 novembre 1996.

[3] Quatremer cite en référence l'enquête menée par un confrère du *Irish Times*, Fintan O'Toole, dont il extrait la citation suivante : « Ray MacSharry a fait toute sa carrière dans l'industrie du bœuf et il a toujours cherché à protéger les intérêts de cette dernière comme ministre des Finances (…) et son attitude n'a pas varié lorsqu'il a été nommé comme commissaire ». O'Toole (Fintan), *Meanwhile Back at the Ranch. The Politics of Irish Beef*, Dublin, Vintage, 1994.

Encadré 1.9 : Des documents qui accusent Bruxelles,
***Libération*, « L'Événement », 2 septembre 1996.**

Attached Doc. 93.2654 - BAH/mpg
sent by INSEM 2 days ago.
Thanks.
+ ajouter un § sur les risques politiques de monter l'affaire en épingle
Cette affaire a causé beaucoup de bruit et entraîné beaucoup de dégâts sur le niveau de consommation

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le

M. Ricardo Perlasca
Directeur général du marché intérieur et de la politique industrielle

Comme je sais, au cours du Comité permanent des denrées alimentaires du 20 janvier 8 a été question d'une discussion conjointe du Comité scientifique des denrées alimentaires et du Comité scientifique vétérinaire sur le risque de transmission à l'homme de la BSE et autres encéphalopathies infectieuses.

Selon mon expérience, toute discussion sur la BSE cause immédiatement des problèmes dans le marché de la viande. En janvier dernier nous avons déjà eu une réunion suite à un programme de télévision allemand, et n'ont à force de prudence et de discrétion que nous avons pu, pour le moment, éviter la panique.

Nous avons en place tout un dispositif BSE qui a reçu l'aval de l'Office international des épizooties et d'un Symposium scientifique international du plus haut niveau. Pour maîtriser le public craintif il est essentiel de ne pas provoquer nous-mêmes une réouverture du débat. Si tu peux n'aider, il faudrait donc être prudents et éviter cette discussion des Comités scientifiques.

Si cela se pose problème à cause de l'interdiction française de certains abats dans le "baby food" discutés dans ton Comité, je peux interdire moi-même ces abats sans moins bruit dans la directive "produits à base de viande". Ce serait, à mon avis, une solution aussi efficace et bien plus discrète.

Guy LEGRAS

Un Comité vétérinaire sous influence

Epicentre, à Bruxelles, de toute l'affaire de la vache folle, le Comité vétérinaire permanent (CVP) sera sur la sellette demain lors des auditions orchestrées par le Parlement européen. Considéré naïvement par le commun des mortels comme un lieu d'expertise, le CVP est en fait une arène politique. Composé des chefs des services vétérinaires des Etats ou de leurs représentants, il n'est pas censé refléter l'avis intime de ses membres, mais celui de leurs employeurs. «*N'assistaient au CVP que des personnes désignées par les Etats, et elles y allaient avec des mandats. Il fallait trouver une position qui soit approuvée par le ministère de l'Agriculture, le cabinet et le SGCI (Secrétariat intergouvernemental aux affaires internationales) et ce n'est qu'après cela que l'on avait le droit de s'exprimer au CVP*», explique Georges Bedes, haut responsable des services vétérinaires en France au tout début des années 1990, et représentant français au CVP à l'époque. En 1990, le dossier de la vache folle était ultra-sensible. Il y avait quasiment une réunion du CVP par mois. Instance de consultation, le CVP est aussi un lieu de décision. «*Alors*, raconte Marc Savey, l'expert français du sous-groupe BSE au Comité scientifique vétérinaire européen (l'autre comité permanent institué par la Commission pour les affaires de santé animale), *le CVP ne décidait que sur des questions où il y avait l'unanimité. Sinon, c'était la Commission ou le Conseil européen des ministres de l'Agriculture qui tranchait.*» Or, cette époque d'épidémie galopante n'était pas précisément consensuelle, et souvent la Commission se retrouvait en première ligne, en position d'arbitre. Celle-ci, obnubilée par le compte à rebours vers le marché unique, avait naturellement tendance à composer avec les Britanniques.

A l'époque, se souvient Georges Bedes, il y avait d'un côté les pays qui avaient tendance à grossir les problèmes (l'Allemagne surtout) pour justifier les embargos, et, de l'autre, les Britanniques qui minimisaient. La France était au milieu, prônant le tri entre les pays à fort risque, comme la Grande-Bretagne, qui seraient voués à des mesures draconiennes, et les autres, à qui l'on réserverait un traitement plus léger.

Pour celui qui voudrait reconstituer l'histoire détaillée des joutes, la matière est curieusement absente. Les experts, raconte Georges Bedes, revenaient des CVP avec des comptes rendus rédigés sur-le-champ. Mais ce n'était pas des *verbatim* et l'ex-chef des services vétérinaires n'est pas certain que ce type de document ait été archivé. Jean-Jacques Rateau, fonctionnaire de la Commission, chargé du dossier ESB à la DG 24, la direction qui veille sur les intérêts des consommateurs, affirme, pour sa part, que seules les réunions du CVP ou il y avait vote faisaient l'objet d'un compte rendu officiel précis.

Aujourd'hui à Bruxelles, sur le terrain de la vache folle, c'est le Comité scientifique multidisciplinaire qui a pris le relais médiatique. Sept scientifiques, dont les professeurs Pascal et Dormont, donnent leur avis. Signe que l'angle sous lequel est examiné le dossier s'est déplacé: c'est la DG 24 qui est chargée du secrétariat. Mais, de compte rendu des travaux, il n'est toujours pas question ●

CATHERINE MAUSSION

(italien) du marché intérieur et de la politique industrielle (DG III) jusqu'en 1995. Il a intégré, depuis, l'équipe dirigeante de Pirelli.

Fernando Mansito. Directeur général adjoint (espagnol) de la DG VI, notamment chargé de la législation vétérinaire.

Gilbert Castille. Fonctionnaire (français) au service «politique des consommateurs». A la retraite depuis janvier 1991.

Cette volonté de ne pas aller au devant des ennuis n'est pas le seul fait de hauts fonctionnaires, aussi puissant soient-ils. L'accord politique des commissaires est nécessaire. Dans un fax daté du 28 octobre 1993, Martine Reicherts, chef de cabinet adjoint du commissaire à l'Agriculture de l'époque, le Luxembourgeois René Steichen, demande au fonctionnaire chargé depuis l'origine du dossier de la vache folle à la DG VI, le Britannique Brian Marchant, de modifier un projet de lettre adressé au ministre allemand de la Santé afin qu'il «*ajoute un paragraphe sur les risques politiques de monter l'affaire en épingle. Cette affaire a causé beaucoup de bruits et entraîné beaucoup de dégâts sur le niveau de consommation*». A l'époque en effet, les Allemands exigeaient de nouveau un embargo sur la viande bovine britannique. Brian Marchant s'exécuta et le ministre allemand reçut la missive, datée du 30 novembre 1993, dans laquelle René Steichen estimait «*qu'un nouveau débat public sur la problématique de l'ESB serait dangereux. Chaque nouvelle discussion a des répercussions dramatiques sur la consommation de viande bovine dans toute la Communauté. J'ose espérer que l'on ne va pas reprendre ce débat*».

L'attitude de la Commission va encore au-delà de cette volonté de calmer le jeu. Le 6 juin 1990, le Conseil des ministres de l'Agriculture demandait à la Commission de mettre en œuvre un «programme communautaire de recherche sur l'ESB». Où sont les résultats? Pourquoi a-t-il fallu attendre l'embargo mondial de mars dernier pour qu'un groupe de recherche soit enfin constitué? A tout le moins, il existait une conspiration du silence et une volonté de ne pas savoir. Ce n'est pas un hasard si les risques de transmission à l'homme de l'ESB ont été reconnus par les Britanniques eux-mêmes, le 20 mars, et s'il a fallu attendre que la quasi-totalité des Quinze décrètent un embargo unilatéral contre la viande bovine britannique pour que la Commission se décide à son tour à agir après avoir menacé la France de saisir la Cour de justice européenne… «*Bruxelles a toujours estimé que tant que la preuve que la viande n'était pas saine n'était pas apportée, il ne fallait pas agir*», analyse un haut fonctionnaire proche du dossier.

> «Bruxelles a estimé que tant que la preuve que la viande n'était pas saine n'était pas apportée, il ne fallait pas agir.»
> Un fonctionnaire

Les ministres de l'Agriculture, sourds aux recommandations des vétérinaires

Des exemples? En avril 1990, alors que l'Allemagne et la France menaçaient de décréter un embargo unilatéral contre la viande britannique, le Comité vétérinaire permanent proposa des mesures drastiques à l'encontre de la viande d'outre-Manche: abattage des veaux dont la mère est atteinte par l'ESB, interdiction d'exporter des animaux vivants ou des carcasses provenant d'un troupeau infecté (avec la mise en place d'un système sûr de suivi des bêtes), interdiction d'alimenter les ruminants avec des farines animales, création d'un réseau de surveillance épidémiologique, etc. Toutes choses figurant dans un document de travail interne. Inquiet de ce jusqu'auboutisme soudain, le commissaire à l'Agriculture de l'époque, l'Irlandais Mac Sharry, décida de saisir le Conseil des ministres de l'Agriculture, certain qu'il n'existait aucune majorité en faveur d'un tel train de mesures. «*Ça été une façon très habile d'enterrer une action communautaire concrète*», ironise un proche du dossier. Le Conseil des ministres du mois de juin se contenta, de fait, d'interdire l'exportation de veaux issus de vache folle. Point à la ligne.

Ou encore, pourquoi la Commission a-t-elle attendu juin 1994 pour réglementer les farines de ruminants, vecteur reconnu de la maladie depuis au moins 1988? Pourquoi n'a-t-elle toujours pas proposé l'interdiction des farines animales pour l'ensemble des animaux à l'image de ce qu'ont fait les Britanniques eux-mêmes le 29 mars dernier?

Beaucoup s'interrogent dans les couloirs de la Commission sur la confiance aveugle faite par Bruxelles aux autorités britanniques. Une confiance maintenue en dépit de l'incapacité des Britanniques à éradiquer la maladie: le nombre de cas déclaré a progressé jusqu'en 1993 (36.271) et, en 1995, près de 15.000 bêtes étaient encore atteintes. Un document de travail des services de la Commission du 25 mars 1994, rédigé en vue du Conseil des ministres de la Santé du 30 mars (au cours duquel les Allemands allaient une nouvelle fois demander un embargo contre la viande britannique) est éloquent. On y lit: «*La Commission félicite le Royaume-Uni d'avoir pris l'initiative de recueillir des informations sur l'ESB auprès d'organismes indépendants et d'avoir pris des mesures de précaution sans attendre que des preuves définitives aient été établies. Dès le départ, le Royaume-Uni a toujours été disposé à fournir des informations complètes à la Communauté. A présent, la Commission se félicite que rien n'indique la nécessité d'étendre les mesures communautaires de protection de la santé publique, au regard de l'ESB*» ●

JEAN QUATREMER

A en croire Libération, 1996 a été « l'année de la vache[1] *». Plus généralement, la « sécurité alimentaire » – c'est le terme employé à l'époque – fait l'agenda depuis mars 1996. La* newsworthiness *d'un enjeu traditionnellement peu visible n'a été possible qu'à travers l'universalisation progressive de catégories d'analyse politiques, celles d'un scandale sanitaire et écologique consécutif aux déprédations d'un productivisme agricole européen dérégulé. La circulation de cette « histoire causale », progressivement devenue l'interprétation dominante dans la presse européenne, a, par ailleurs, été favorisée par une succession régulière de controverses autour de l'ESB et, à travers elle, de la sécurité sanitaire des aliments.*

§ 3. Une « crise durable » qui se réplique dans d'autres États membres de l'Union

C'est sur fond de progression de l'épizootie en Europe[2] que des rapports parlementaires européen et français achèvent un premier travail de rationalisation et d'imputations de responsabilité dans le dossier de la vache folle. Sensiblement identiques dans leur construction, ces rapports stigmatisent « des dysfonctionnements » au sein des services de contrôle, l'absence de transparence des autorités britanniques et de la DG VI, la poursuite de l'exportation, vers le continent, de farines interdites en Grande-Bretagne, le conflit d'intérêts au sein des services agricoles (entre protection des agriculteurs et des consommateurs), l'isolement de l'administration de la Santé ainsi que certains usages politiques de l'expertise scientifique[3]. Presque « naturellement », ces rapports prennent la forme de « retour d'expérience » et rendent inéluctables des mesures correctrices pour

[1] C'est le titre de l'éditorial de Gérard Dupuy : « [I]l semble bien qu'un nouveau chapitre se soit ouvert dans l'opinion, l'heure du client fataliste s'éloigne et, au risque de quelques poussées paranoïaques, celle du consommateur exigeant en matière de qualités environnementales a sonné. C'est pourquoi on devrait nommer la vache folle au titre honorifique d'homme de l'année. Personne d'autre qu'elle n'aura réussi à faire autant parler de soi (…) et personne non plus n'aura eu autant d'influence sur le cours des choses ». A la veille de Noël, la vache folle fait, en effet, « L'Événement » de *Libération*. « Des plats préparés victimes du syndrome de la vache folle », de la société Panzani-William-Saurin, filiale du groupe Danone, ont été saisis par les services de contrôle. *Libération*, 24 décembre 1996.

[2] Jusque très récemment, l'annonce du dépistage d'un cas domestique était bien placée dans la hiérarchisation des priorités journalistiques. Au cours de nos séjours prolongés en Grande-Bretagne (1998-1999 et 2001-2002), il ne nous a pas semblé qu'il y ait eu une couverture de ce type. Pour mémoire, plus de 5000 cas ont été diagnostiqués en Grande-Bretagne de 1998 à 1999 et plus de 2000 pour la période 2001-2002. A la différence de la situation britannique, l'épizootie est en développement en France (même si les chiffres ne sont pas aussi élevés).

[3] Le rapport français accorde une large place aux importations de farines animales britanniques dont les chiffres varient en fonction des services de contrôle. En plus d'une critique de l'enchevêtrement des responsabilités du contrôle en France, le rapport soupçonne la Belgique d'avoir « servi de plaque tournante pour des farines britanniques cherchant à faire oublier leur provenance ». Voir *Le Monde*, 15 janvier 1997. En Grande-Bretagne, une enquête parlementaire a été mise en place par le gouvernement néo-travailliste de Tony Blair, après son élection en mai 1997. Après trois ans d'enquête minutieuse sur la gestion domestique du dossier, les seize volumes de la *BSE Inquiry*, sont une contribution importante à la rationalisation d'une histoire officielle, en lien avec les réformes en cours. On y reviendra dans le chapitre 4.

répondre aux dysfonctionnements qu'ils ont contribué à objectiver[1]. En ce sens, le rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale (publié le 21 janvier 1997) est le prélude à loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 « relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité alimentaire des produits destinés à l'homme », qui crée l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'Institut de veille sanitaire (InVS) et le Comité national de sécurité sanitaire (CNSS). A Bruxelles, où la Commission est mise en cause dans le rapport parlementaire[2], Jacques Santer reconnaît devant le Parlement Européen, les « erreurs » commises par son institution dans la gestion de la crise et annonce, le 12 février 1997, une réorganisation de ses services vétérinaires et scientifiques. De surcroît, il se soumet aux revendications du Parlement européen qui souhaite suivre le processus de réorganisation de la DG XXIV (la future DG Santé-Protection des Consommateurs à laquelle sont transférées, le 1er avril 1997, les compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments de la DG Agriculture) et des comités d'experts scientifiques[3]. A Londres, les publications du rapport James (1997), du *White Paper* du MAFF, *The Food Standards Agency : A force for change* (1998), et du projet de loi *The Food Standards Agency. Consultation and draft legislation*[4] (1999), définissent progressivement les contours d'une « agence indépendante » qui devient opérationnelle le 1er avril 2000.

C'est donc dans une configuration institutionnelle renouvelée qu'est gérée la suite de la « saga » de la vache folle. Les négociations entre Londres et Bruxelles pour la levée de l'embargo sur la viande bovine ont été un des premiers enjeux auxquels furent confrontées les directions et agences nouvellement installées. Dès mars 1998, des mesures de levée partielle de l'embargo sont prises par l'UE[5] que le gouvernement français, qui s'appuie sur un avis négatif de l'AFSSA (instituée depuis avril), refuse de suivre. Paris récidive à propos de la mesure de levée partielle décidée par la Commission le 23 juin

---

[1] Pour les théoriciens de la problématisation, « chaque analyse rétrospective de la définition d'un problème est également une vision d'anticipation et une thèse implicite sur ce que l'État devra faire la prochaine fois ». Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.), 1994, *art. cité*, p. 8 (notre traduction).

[2] Trois éléments structurent le rapport : l'attitude du gouvernement britannique, celle de la DG Agriculture de la Commission, et enfin le fonctionnement de la « comitologie » bruxelloise. On peut renvoyer, ici, à l'étude juridique de 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.

[3] Ce processus débouche, en 2002, sur la création de l'*European Food Safety Authority*.

[4] James (Philip), *Food Standards Agency – An Interim Proposal by Professor Philip James*, London, HMSO, 1997 ; MAFF, *The Food Standards Agency : A force for change*, London, HMSO, Cm 3830, 1998 et MAFF, *The Food Standards Agency. Consultation and draft legislation*, London, HMSO, Cm 4249, 1999.

[5] La reprise des exportations n'est autorisée que pour des viandes désossées (les *T-Bone Steaks*, en raison du caractère infectieux des os, ont d'ailleurs été retirés du marché britannique en décembre 1997), issues d'animaux âgés de 6 à 30 mois, et ayant été élevés dans des exploitations exemptes d'ESB depuis une période prolongée. *Le Monde*, 16 juillet 1999. On rappelle que la Grande-Bretagne n'est pas le seul pays soumis à un tel embargo, puisqu'une mesure de ce type avait été proposée par la Commission vis-à-vis du bœuf portugais, en raison de la forte augmentation des cas d'ESB relevés depuis le début de l'année 1998. *Le Monde*, 30 octobre 1998.

1999. La « guerre du bœuf[1] » ou *Beef War* s'articule autour d'une interprétation différente des données entre comités d'experts français et européen (le Ciesst et le Comité Scientifique Directeur Européen[2]) mais trouve également une part de son explication dans la succession de « crises » alimentaires en juin 1999 : l'affaire des « poulets belges à la dioxine[3] » contaminés par des farines animales préparées à partir d'huiles de friture et de vidange frelatées ; un article du *Canard Enchaîné* du 9 juin 1999, intitulé « Le Tour de France de l'horreur », révèle, sur la base d'un rapport de la DGCCRF, que l'industrie française de production de farines animales n'est pas non plus irréprochable ; enfin quelques jours plus tard, la secrétaire d'État à la Consommation, Marylise Lebranchu, décide de suspendre la commercialisation des canettes de Coca Cola à la suite de nombreux malaises à la frontière franco-belge[4]. Dans ces circonstances, passer outre l'avis négatif de la jeune AFSSA, non seulement serait politiquement difficile à assumer, mais surtout pourrait nuire à la « crédibilité politique » du dispositif réformé de gestion des risques alimentaires[5].

Appelée à se justifier par la Commission européenne, la France, argue du « principe de précaution[6] » et, suite à un nouvel avis de l'AFSSA du 6 décembre 1999, maintient sa décision de ne pas lever l'embargo. Il faut encore quelques années pour que le conflit s'achève. Alors que la Commission avait entrepris une action précontentieuse contre le gouvernement français, la France décide, en effet, de lever l'embargo sur la viande bovine

---

[1] Cette expression employée dans *Le Monde* du 1er novembre 1999 l'est aussi outre-Manche où la presse britannique analyse ce conflit avec la France et l'Allemagne comme un désaveu du « légalisme européen » de Tony Blair. Voir notamment *The Economist* du 23 octobre 1999.

[2] C'est l'interprétation dominante qui en est faite dans la littérature. *Cf.* Godard (Olivier), « Le principe de précaution », *Projet*, n°261, 2000, p. 54-62 ; Godard (Olivier), « Embargo or not Embargo », *La Recherche*, n°339, 2001, p. 50-55 ; Joly (Pierre-Benoît) et Barbier (Marc), « Séparation de l'évaluation et de la gestion des risques. Les leçons de la 'guerre du bœuf' », *Actes de la Conférence « L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude »*, Paris, 10-11 janvier 2002 ; Setbon (Michel) et Valat-Taddeï (Maud), « Processus de décision concernant la levée de l'embargo sur la viande britannique », in Setbon (Michel) (dir.), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris, Elsevier, 2004, p. 107-123.

[3] Baptisée « Chickengate » dans l'édition du *Monde* du 2 juin 1999. Alors que l'entreprise gantoise incriminée avait exporté ses produits en France, en Allemagne et au Pays-Bas, le ministère de l'Agriculture belge avait attendu deux mois avant d'alerter la Commission européenne.

[4] Sur la gestion de cet épisode, voir Besançon (Julien), « La crise Coca-Cola. Crise alimentaire et principe de précaution » in Besançon (Julien), Borraz (Olivier) et Grandclément-Chaffy (Catherine), *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 17-138.

[5] Cette position est défendue par le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, cité dans *Le Monde*, 7 octobre 1999. Il nous semblait en 1999 que la mise à l'agenda médiatique successive de risques alimentaires, dans une période de controverses autour de la « malbouffe » et des OGM, avait contraint les dépositaires de l'enjeu à des postures d'« hypercorrection ». Voir Alam (Thomas), 1999, *mémoire cité*, p. 69-78.

[6] Ce principe a fait l'objet d'une théorisation dans le rapport Kourilsky et Viney, rendu au Premier Ministre le 29 novembre 1999. Kourilsky (Phillipe), Viney (Geneviève), *Le principe de précaution*, Paris, Odile Jacob, 2000. Cet exercice de théorisation est d'importance car, devant les plaintes déposées en 1999 à la Cour de Justice des Communautés Européennes (par l'*UFC-Que Choisir*, contre le gouvernement britannique pour sa gestion de l'ESB et par la *National Farmers'Union* contre le refus français de lever l'embargo), un des enjeux du principe de précaution est de le constituer en outil juridique pour les conflits commerciaux internationaux.

britannique en septembre 2002. La levée totale de l'embargo intervient dix ans après son introduction, le 8 mars 2006, avec la décision de la Commission d'autoriser l'exportation d'animaux vivants nés après le 1er août 1996 et de bœuf et de produits dérivés issus d'animaux abattus après le 15 juin 2005[1].

On doit encore rappeler que le gouvernement français a eu à gérer « sa crise » de l'ESB, dont le dossier revient à l'agenda médiatique à l'automne 2000, suite à une conjonction d'événements symboliques[2]. Étant donné le rôle de la presse dans les stratégies de « mise en crise », on extrait d'un dossier de presse du journal *Libération*, une généalogie *spontanée* de la crise[3]. Entre le premier article du 12 septembre 2000 (Corinne Bensimon, « Onze vaches folles dépistées mais pas de quoi s'affoler… », « Société ») et le dernier, du 20 décembre 2000 (C. Bensimon, « Le nouveau Creutzfeldt-Jakob tuera peu », « Société »), dont les titres, l'auteur et le rubricage semblent attester d'une moindre intensité de l'enjeu, l'ESB a fait l'objet d'un « emballement » médiatique : deux articles (rubrique « Société ») en septembre 2000, 7 pages (4 pages « Société », 3 pages « Monde ») et un « Événement » en octobre 2000, 12 pages « Sociétés », 4 pages « Politique » et 6 « Événements », en novembre 2000, et 7 pages « Société » en décembre 2000.

De manière particulièrement synthétique : le 4 octobre, dans un contexte de retrait de la chaîne alimentaire de certains tissus à risques, l'AFSSA recommande l'interdiction de l'ensemble des intestins de bovins de la chaîne alimentaire malgré l'absence d'éléments expérimentaux permettant de conclure sur ces risques ; le 20 octobre, le quotidien *Libération* révèle que les services des Fraudes tolèrent des traces de farines animales dans l'alimentation des bovins à hauteur de 0,3% (ce qui correspond à peu près à la marge d'erreur du test) ; le 22 octobre, l'entreprise de grande distribution Carrefour rappelle des morceaux de bœuf soupçonnés d'être contaminés par l'ESB[4]. En Grande-Bretagne, le volumineux rapport d'enquête parlementaire sur la gestion de l'ESB (le rapport Philips) est remis le 26 octobre. Des reportages en Grande-Bretagne et en France montrent pour la

---

[1] Il est intéressant de remarquer que cette information a été peu suivie par la presse française dont l'agenda était alors dominé par le conflit social autour du Contrat Première Embauche.

[2] Du point de vue de la gestion de l'épizootie, l'année 2000 représentait un passage d'une épidémio-surveillance passive à une épidémio-surveillance active avec l'expérimentation puis la généralisation de tests de dépistage (1er août 2000 et 14 novembre 2000), ce qui a eu, pour effet « mécanique », d'accroître le nombre de cas détectés. Jean Glavany avait tenu à annoncer cette mesure avec « pédagogie ». Voir à ce sujet Glavany (Jean), *Politique Folle*, Paris, Grasset, 2001, p. 115. Selon les premiers résultats, publiés le 11 décembre 2000, la campagne de dépistage systématique avait détecté trois fois plus de cas qu'avec les seuls tests cliniques (32 cas positifs sur 15.000 testés).

[3] On avait réalisé, au début de la thèse, un relevé exhaustif de la mise à l'agenda de l'ESB dans *Le Monde*, *Le Figaro* et *Libération*, de septembre à décembre 2000. Certains articles de ce dernier quotidien ont particulièrement contribué à la *newsworthiness* de l'ESB.

[4] Voir ici « L'édifiante histoire du maquignon de Beuzeville et de son fils (Octobre 2000, chapitre 25) » dans Nau (Jean-Yves), *Le journal de la vache folle*, Genève, Édition Georg, 2001, p. 78.

première fois à la télévision des patients atteints du nv-MCJ[1]. Dans ce contexte tendu, marqué par une forte baisse des ventes de viande bovine, un boycott du bœuf dans les cantines scolaires, mais aussi une ambiance de cohabitation et de pré-campagne présidentielle, le président Chirac prend de vitesse son premier ministre pour annoncer l'interdiction totale des farines animales (7 novembre 2000), alors que le gouvernement Jospin, en attente d'un rapport d'experts de l'AFSSA, allait procéder à des interdictions plus ciblées[2]. Lionel Jospin annonce quelques jours plus tard une série de mesures (14 novembre 2000) : interdiction totale des farines animales, retrait de morceaux de viande à risque (les *T-bone steaks*), renforcement des contrôles sur la chaîne alimentaire (avec création de 300 postes en DSV, 150 postes de médecins, pharmaciens, inspecteurs et contrôleurs du travail, 25 postes d'ingénieurs pour les CIRE), élargissement des tests de dépistage, sécurisation de la transfusion sanguine et multiplication par trois du budget de la recherche sur les maladies à prions. Enfin, un nouveau plan d'aide à la filière bovine est mis en place (21 décembre 2000).

---

[1] Le programme « Vache folle : la grande peur » (M6, 6 novembre 2000, 20h50), est très régulièrement mentionnée par les acteurs du sujet comme l'origine du « basculement en situation de crise ». Dans *Le Figaro*, du 6 novembre 2000, le présentateur Bernard de La Villardière précise : « Ce n'est pas un 'Zone interdite', c'est une émission spéciale que la chaîne a voulu programmer dans une case à part. Le sujet tenant autant du 'News' que du 'Magazine', et son contenu étant très fort, nous avons préféré créer l'événement ». L'émission était composée d'un documentaire de Jean-Baptiste Gallot, qui a retrouvé et filmé, « dans un restaurant de luxe » à Mouscron, « le numéro un en Europe du trafic de viande contaminée recherché depuis deux ans par toutes les polices », d'un reportage diffusé en 1997 par la BBC sur les victimes britanniques de la nv-MCJ et d'un reportage sur la sixième victime française. A propos de ces images, le présentateur juge qu'« [il] n'y a pas de voyeurisme (…), juste une honnêteté sur ce qui se passe pour réveiller les consciences. La maladie, on en parlait tous, mais on ne la voyait jamais ». Enfin, J. Glavany, accompagné de Jeanne Brugère-Picoux, professeur en pathologie animale à l'ENV d'Alfort et « bonne cliente des médias », devaient répondre aux questions souvent mal préparées sur la politique de l'ESB et, notamment, sur la mesure emblématique d'interdiction totale des farines animales (il fallait savoir que les farines animales étaient interdites pour l'alimentation des bovins depuis 1990 et que les MRS étaient retirés de la composition des FVO destinées aux porcs et aux volailles depuis 1996). Dans son témoignage sur la crise, J. Glavany écrit ne pas avoir caché « à l'animateur (…) que dans la peur collective et la psychose, son émission ne brouille un peu plus la situation et rien d'autre ». Glavany (Jean), 2001, *op. cit.*, p. 17.

[2] Au cours de son allocution présidentielle du 7 novembre 2000, le président explique : « Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leurs aliments et des aliments de leurs enfants doit être rétablie. L'avenir lui-même de la filière bovine est entièrement subordonné à la réponse qui sera apportée à cet impératif majeur de santé publique. (…) Nous devons sans retard interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie. S'agissant des farines animales, une expertise a été, à juste titre, demandée à l'Agence de sécurité alimentaire. J'estime pour ma part qu'il faut suspendre l'utilisation des farines dans tous les élevages en attendant de prendre une décision définitive (…). Mes chers compatriotes, je comprends parfaitement vos inquiétudes, mais il ne faut pas céder à des peurs irrationnelles. Nous devons sortir au plus vite de cette crise et nous pouvons le faire, en appliquant de la manière la plus rigoureuse le principe de précaution ». Cité dans *Le Figaro*, 8 novembre 2000. Cette annonce fait également « l'Événement » de *Libération* (« Chirac-Jospin : le temps des vacheries ») qui consacre six pages à l'ESB. C'est une lecture stratégiste de l'événement que nous propose le journalisme politique de *Libération*, un conflit entre un Chirac opportuniste et un Jospin victime de sa rigueur rationnelle. L'éditorial du 14 novembre 2000, intitulé « Manque de flair » trahit une lecture en termes de *horse race politics*. J. Amalric analyse que l'ESB illustre de nouveau la difficulté de L. Jospin « à humer et flairer l'air du temps, à prendre en compte les grands mouvements d'opinion, comme si la raison, partout et toujours, devait s'imposer ».

Aussi, la « sortie de crise » et la mise en place d'une gestion routinisée du risque ESB s'appuient-elles, en France, sur les interdictions ciblées de certains produits bovins susceptibles de contenir l'agent infectieux (« les matériaux à risque spécifié »), le perfectionnement du système de veille, la mise en place de l'abattage sélectif (avis de l'AFSSA, 10 octobre 2002), la distribution d'aides plus ciblées à la filière bovine (7 janvier 2002). En outre, alors que la viande bovine avait fait l'objet d'un embargo de la part de nombreux pays en novembre 2000, le ministre de l'Agriculture est parvenu à *communautariser* la mesure de l'interdiction totale des farines animales ainsi que la campagne de dépistage systématique[1]. Il est vrai qu'entre-temps l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne venaient de découvrir leurs premiers cas d'ESB[2].

Au total, l'ESB est devenue, à partir de mars 1996, un enjeu d'une grande visibilité et/ou saillance médiatique qui a progressivement mobilisé l'ensemble de l'espace politique européen et des espaces publics nationaux. Il paraît que les épisodes du feuilleton de l'ESB, régulièrement mis à l'agenda après mars 1996, ne peuvent être appréhendés qu'à travers les lunettes de la crise, du scandale ou de la « guerre du bœuf ». En outre, cadré simultanément en une crise sanitaire, agricole, politique, diplomatique, cet enjeu est présenté comme le symbole fondateur d'un secteur renouvelé de l'action publique en Europe, la sécurité sanitaire des aliments. C'est de ce dernier aspect, qui fonde la dimension magico-mythique de l'ESB, que nous souhaiterions traiter dans la section suivante.

Section 3. Discours mythiques et « rupture créatrice »

Reconstruire l'histoire de l'ESB s'est avéré un exercice fort délicat. En mobilisant majoritairement des matériaux médiatiques et politiques qui ont contribué à « l'invention[3] » de l'enjeu, on s'est efforcé, autant que possible, de maintenir à distance

[1] *Cf.* Bensimon (Corinne) et Pons (Frédéric), « Les Quinze enrôlés dans le dépistage. Les bovins âgés de plus de 30 mois seront testés », *Libération*, « Politique », 22 novembre 2000 et Pons (Frédéric), « L'Europe bannit les farines animales. La proposition de la Commission a été adoptée par les ministres des Quinze », *Libération*, « Société », 5 décembre 2000.

[2] Voir 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, 26-27 avril 2001 et 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 (voir notamment p. 239 pour un traitement graphique du cumul des textes de réglementation européenne concernant l'ESB de 1987 à 2001).

[3] En référence aux travaux de sociologie politique de la nationalité et de l'identité, on utilise le terme d'« invention », non pas dans le sens de « fabrication » ou de « fausseté » comme dans la vision matérialiste de Ernest Gellner, mais plutôt, à la suite de Benedict Anderson, dans le sens de « création » ou d'« imagination ». *Cf.* Gellner (Ernest), *Nations et Nationalisme*, Paris, Payot, 1989 (1ère éd. : 1983) et Anderson (Benedict), *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996 (1ère éd. : 1983).

« l'illusion de l'histoire naturelle » dont met en garde Michel Dobry dans sa sociologie des crises politiques. Celle-ci consiste à « restituer l'enchaînement temporel particulier de diverses phases ou étapes conduisant à un type donné de résultat », dans une perspective « phénomène-effet ». Autrement dit, la tentation de l'histoire naturelle renvoie à « l'idée de l'existence de certaines régularités dans la 'marche de l'histoire', l'ordonnancement séquentiel de ces régularités s'offrant, dès lors à l'historien ou au sociologue, en tant que principe de déchiffrement de la réalité là où d'autres mises en ordre des faits semblent hors de portée[1] ».

Un des moyens pour prendre le contre-pied de cette histoire naturelle suppose précisément de la considérer comme une ressource mobilisable par les acteurs de l'histoire géométrale – et donc inaccessible – de l'ESB. Ce récit naturel doit alors être appréhendé comme un récit mythique, dans la mesure où l'enjeu de la vache folle est mis en sens par des groupes sociaux aux intérêts différenciés, voire antagonistes, incluant les observateurs savants. Si on rejoint Daniel Gaxie dans son observation qu'« [i]l y a de la magie dans les politiques publiques[2] », c'est, en l'espèce, partiellement parce que l'histoire naturelle et officielle de la crise est consubstantielle aux entreprises de légitimation de la réforme. On comprend mieux ainsi que l'ESB est présentée comme une « crise » dont le « rôle cathartique[3] » la transforme en « tournant », « mythe des origines », « année zéro du secteur des politiques alimentaires européennes[4] », « acte fondateur de la sécurité alimentaire en tant que problème politique et champ d'intervention publique », à l'origine de « la victoire de la sécurité sanitaire comme nouveau paradigme[5] ».

Si on cite ici essentiellement des analyses savantes de l'ESB, c'est pour mieux insister sur l'analogie qui existe entre ce type de discours, auquel on n'accorde pas un statut surplombant, et le discours dit « profane ». Pour le dire vite, on s'accorde à penser que si les analystes savants sont des « professionnels de la forme et de la mise en forme[6] »,

---

[1] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 61.

[2] Gaxie (Daniel), « Des luttes institutionnelles à l'institution des luttes », in Gaxie (Daniel) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, « introduction », p. 9-21 (page 9 pour la citation).

[3] On reprend ici, parmi d'autres, l'analyse de Westlake (Martin), 1997, *art. cité*, p. 11. Les labels de « catharsis » ou de « catalyseur » sont fréquemment utilisés par les acteurs que nous avons rencontrés pour décrire la crise de l'ESB.

[4] Damian Chalmers : 2003, *art. cité*, p. 532.

[5] Pour les deux dernières citations, voir l'introduction dans Besançon (Julien), Borraz (Olivier), Grandclément-Chaffy (Catherine), 2004, *op. cit*., respectivement pages 11 et 9.

[6] Après avoir souligné la difficulté à s'extraire de cet univers, on ne peut qu'être en accord avec la définition « inconvenante » du politiste formulée par Bernard Lacroix – qu'on se permet d'élargir ici – comme partie prenante de l'univers qui le façonne et qu'il contribue à façonner. « Parce qu'il est d'un côté, comme tout acteur social, un produit de l'univers qui le façonne, il doit à cette particularité fondatrice d'investir dans son travail tout un monde fait corps. Parce que, d'un second point de vue, il entre en relation avec un univers d'objets préconstitués, il doit à ce monde d'idées choses la matière première sur laquelle il travaille. Et puisque, en fin de compte, son travail est impliqué dans un système de relations sociales, ne serait-ce que

leurs productions sont nourries de « mises en forme » produites par d'autres acteurs (journalistes, élus, hauts fonctionnaires, chercheurs, etc.) avec lesquels ils partagent (et nous partageons) nombre d'idées préconçues. En d'autres termes, si les « clercs » disposent de ressources supplémentaires pour mettre en cohérence le réel, ils n'en sont pas moins sujets, selon les cours d'action, à mobiliser des « programmes de vérité » hétérogènes[1]. Leurs productions méritent, à ce titre, d'être considérées comme des matériaux empiriques.

Aussi, on se propose d'abord de mettre en évidence différents principes de rationalisation ou « vérités » communément utilisés dans la présentation de la crise (**§ 1**) puis d'aborder les discours magico-mythiques sur la « nouveauté » et le « changement » qui sont au cœur des entreprises de légitimation de la réforme (**§ 2**). Étant entendu qu'il serait naïf de vouloir attribuer un auteur à ces récits[2], c'est à « l'histoire des vainqueurs » qu'on s'intéresse désormais.

§ 1. Des principes de rationalisation de la crise

S'il y a crise, disait-on, c'est parce que certains acteurs ont réussi à imposer ce label. Dans une interprétation moins intentionnaliste, il convient de revenir sur les ressorts proprement légendaires de cette épreuve, dont la circulation transnationale explique qu'on puisse les identifier dans les différentes configurations étudiées. Les médias, on l'a vu, jouent un rôle important dans la dynamique de rationalisation de l'événement. En l'espèce, ils ont régulièrement recours à nombre de « néo-folkloristes[3] », qui s'expriment sur le sujet et cherchent à en donner un sens, une interprétation scientifique.

---

parce qu'il doit trouver son compte en termes de profit propre dans ce qu'il fait, il est plus ou moins enclin à entrer dans le jeu de la demande sociale. Tout est donc déjà là, en place, avant qu'il n'intervienne ; les pré-requis sociaux et intellectuels de l'univers socialement constitué comme politique ; les objets préalablement définis qui font partie de cet univers ; le mode socialement défini de traitement légitime de ces objets ; il n'est pas jusqu'au rapport à l'objet, largement indépendant du travail réflexif inhérent à la maîtrise intellectuelle, qui ne soit préalablement construit par l'ensemble des éléments incorporés sur lesquels l'activité intellectuelle prend appui ». *Cf.* Lacroix (Bernard), 1985, *art. cité*, p.485 et p. 490.

[1] Comme l'explique Paul Veyne, « [l]e mythe était un *tertium quid*, ni vrai, ni faux. Einstein serait cela pour nous si sa vérité ne venait d'une troisième source, celle de l'autorité des professionnels ». Veyne (Paul), 1978, *op. cit.*, p. 40.

[2] Il convient, en effet, d'épurer l'analyse des « récits de politiques publiques » de tout présupposé intentionnaliste. La stratégie pose problème car le discours peut avoir une existence autonome de ses énonciateurs.

[3] Sur ce point, on renvoie à l'analyse de P. Aldrin. Pour lui, les « néo-folkloristes » « [prolongent] à bien des égards le travail des folkloristes du XIXe siècle, les observateurs se réclamant de ce courant décèlent dans les légendes contemporaines des éléments utiles pour comprendre le mécanisme des représentations communes. Tout récit légendaire est pris et analysé comme un fragment de la pensée sociale, et plus précisément comme un témoignage signifiant des préoccupations de la société où il a circulé ». Aldrin (Philippe), 2003, *art. cité*, p. 130-131. Parmi ceux que l'on peut labelliser comme les néo-folkloristes de la crise de l'ESB se distinguent certains anthropologues, sémiologues ou psychologues sociaux.

Dans cette perspective, différents types d'experts de la *montée en généralité*[1] contribuent à entretenir trois principes explicatifs dominants[2], extérieurs à l'alternative vrai/faux. Sachant qu'ils ne sont pas exclusifs les uns des autres, on les présente, ici, séparément pour la clarté du propos (**A**, **B**, **C**). Néanmoins, puisque ces rationalisations intellectuelles de la crise prennent corps et sens dans un contexte de luttes sectorielles intenses, on s'attachera à faire apparaître dans quelle mesure celles-ci sont socialement et institutionnellement situées et par là même intimement ajustées aux entreprises réformatrices(**D**).

A. Une administration « créature des agriculteurs » : conflits d'intérêt, *policy community* et *regulatory capture*

On a déjà eu l'occasion d'esquisser cette analyse dans le paragraphe sur la « mise en scandale » de l'ESB. Il s'agit, d'ailleurs, d'une catégorie d'analyse journalistique assez classique des scandales sanitaires où la santé publique serait sacrifiée sur l'autel du profit. Dans une conception très monolithique et culturaliste des institutions, le coupable tout désigné est l'administration en charge de l'Agriculture (ministère de l'Agriculture à Londres et DG Agriculture, à Bruxelles). Cette administration *chosifiée* serait en effet culturellement incapable de gérer correctement les risques alimentaires puisque les agriculteurs, sa clientèle traditionnelle, s'en trouveraient directement affectés. Le *scenario* est alors relativement connu : les responsables de l'Agriculture ont appréhendé l'ESB comme une simple maladie animale qui, en analogie avec la *scrapie*, n'était pas jugée transmissible à l'homme, ce qui limitait les interventions d'acteurs extérieurs, notamment ceux issus du monde de la Santé. « Ils » se seraient, en quelque sorte, assurés le monopole de la gestion du dossier. En outre, en dépit des alertes répétées sur la faible étanchéité de la « barrière d'espèce », les plus hauts responsables auraient communiqué sur une absence totale de risque pour la santé humaine afin d'éviter tout dérèglement du marché. Le silence médiatique autour de l'enjeu, entre 1990 et 1995, se comprendrait dès lors comme le succès des stratégies de désinformation du MAFF et de la DG Agriculture de

[1] La montée en généralité est l'œuvre d'une « aristocratie d'une compétence socialement consacrée », en tant que « discours de la hauteur – hauteur de vue –, discours réservé aux 'grands', qui seuls peuvent faire le sacrifice de la singularité pour définir le bien commun à l'attention du commun ». *Cf.* François (Bastien), Neveu (Erik), « Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », in François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), 1999, *op. cit*., p. 13-58 (p. 36 pour la citation).

[2] On est redevable ici du travail réalisé par Eve Seguin à propos de la crise de la vache folle au Royaume-Uni. Cette dernière distingue trois régimes généraux d'explication (« l'analyse de réseau », « l'analyse des cultures politiques et gestion du risque » et « l'analyse de la société du risque ») qu'on se permet de reprendre. On se démarque cependant de son travail, d'une part, en mettant en exergue que ces types de rationalisation circulent et s'auto-entretiennent bien au-delà du Royaume-Uni, et, surtout, en considérant ces discours pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des « programmes de vérité analogiques ». Dans cette optique, il nous importe peu d'évaluer leurs forces et faiblesses respectives. *Cf.* « 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 et « The UK BSE Crisis : Strengths and Weaknesses of Existing Conceptual Approaches », *Science and Public Policy*, vol. 27, n°4, 2000, p. 293-301.

la Commission européenne. Les réunions du SEAC, à Londres, comme celles du Comité Scientifique Vétérinaire à Bruxelles, auraient étaient cadrées par des impératifs davantage politiques que scientifiques[1]. Par ailleurs, les scientifiques dissidents auraient été l'objet de stratégie d'intimidation et de disqualification sociale, sans jamais pouvoir accéder à des données fiables[2].

Il suffit de lire le chapitre introductif de la *BSE Inquiry* ou le rapport d'enquête du Parlement Européen pour collecter nombre d'indices venant étayer ce *scenario*, que l'on retrouve, de manière plus ou moins sophistiquée, dans la masse des écrits sur l'ESB[3]. S'appuyant sur le rapport Mattéi (*De la vache folle à la vache émissaire*), Bernard Wolfer, économiste et politiste de l'INRA, croit ainsi pouvoir conclure qu'il y a eu « confusion d'intérêt entre santé animale et sécurité alimentaire[4] ». Dans le manuel de science politique *Developments in British Politics 5* de 1997, Wyn Grant évalue, quant à lui, les conséquences de la domination d'un style *d'agribusiness* orienté vers le profit et très connecté au parti conservateur[5]. Il écrit ainsi que

> *« la gestion initiale de la [crise sanitaire] a été gâchée* [marred] *par des tensions sous-jacentes entre le* Department of Health *et le MAFF, le premier donnant la priorité à des enjeux de santé publique, le second cherchant à protéger ses clients traditionnels dans les industries agricoles et alimentaires*[6] *».*

---

[1] Pour les chercheurs britanniques Erik Millstone et Patrick van Zwanenberg : « Le SEAC était très fermement pris en sandwich entre une série de supputations structurantes en amont [*upstream framing assumptions*] concernant les objectifs de politique publique (c'est-à-dire ne pas effrayer le public et dépenser le moins d'argent public possible) et des jugements, en aval, sur l'acceptabilité de risques incertains en échange de bénéfices économiques et politiques contribuant à maintenir (ne serait ce que temporairement) le commerce de la viande et du lait au Royaume-Uni ». *Cf.* « Politics and Expert Advice : Lessons from the Early History of the BSE Saga », *Science and Public Policy*, vol. 28, n°2, p. 108 (notre traduction). De même, à Bruxelles, le Comité Scientifique Vétérinaire, organe consultatif destiné à éclairer les positions de la Commission, aurait été un lieu privilégié des « pressions » britanniques en raison de la présence massive d'experts de ce pays. *Cf.* Blanquet (Michel), 1998, *art. cit*é, p. 461-462. Ce que résume le socialiste belge, José Happart, eurodéputé et membre de la commission d'enquête sur l'ESB : « En prenant le contrôle des comités vétérinaires, la Grande Bretagne s'est organisée pour être le braconnier et le garde-chasse ». *La Croix*, 6 février 1997.

[2] C'est, en tous les cas, l'opinion d'un intéressé. *Cf.* Lacey (Richard W.), 1997, *art. cité*, p. 251-252.

[3] On pourra ainsi se reporter à Winter (Michael), « Intersecting Departmental Responsabilities, Administrative Confusion and the Role of Science in Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 49, n°4, 1996, p. 550-565 ; Greer (Alan), « Policy Coordination and the British Administrative System : Evidence from the BSE Inquiry », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n°4, p. 598-615 ; Lacey (Richard W.), *Mad Cow Disease*, Jersey, Cypsela, 1994 ; Rhodes (Richard), *Deadly Feasts. Science in the Hunt for Answers in the CJD Crisis*, London/New York, Touchstone, 1997 ; Atkins (Peter) and Brassley (Paul), « Mad Cows and Englishmen », *History Today*, vol. 46, n°9, 1996, p. 14-17.

[4] Wolfer (Bernard), « Folies des vaches, folies des hommes : une crise européenne », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1997, p. 233-242 (p. 240 pour la citation).

[5] Voir Grant (Wyn), « BSE and the Politics of Food », in Dunleavy (Patrick), Gamble (Andrew), Holliday (Ian) and Peele (Gillian) (eds.), *Developments in British Politics 5*, London, MacMillan Press, 1997, p. 343 (notre traduction).

[6] *Ibid*., p. 346.

C'est bien une des montées en généralité les plus communes dans l'interprétation de la crise de la vache folle que de mettre en scène deux mondes séparés, deux communautés de politiques publiques présumées[1], dont l'une, née des relations symbiotiques historiques entre le ministère de l'Agriculture et les principaux syndicats agricoles[2], domine la seconde[3] (le réseau de la santé publique) et détient une position monopolistique sur l'alimentation. Traditionnellement « habituée » à protéger et soutenir les agriculteurs, l'institution, marchant comme un seul homme (ou, ce qui revient au même, cet agrégat d'acteurs interchangeables aux préférences données, ordonnées et statiques) serait culturellement incapable de protéger simultanément les consommateurs, ce dont elle a pourtant également la responsabilité[4]. En bref, c'est le « conflit d'intérêts », inhérent au secteur de l'Agriculture tel qu'il s'est historiquement constitué, qui est au centre de cette rationalisation téléologique des origines de la crise.

Ce schème d'interprétation, qui délégitime à bien des égards le ministère de l'Agriculture pour sa gestion de l'ESB, structure également nombre de prises de position françaises sur le dossier qui s'actualisent à la faveur de l'ouverture du chantier de la réforme de la sécurité sanitaire. On peut la lire, entre autre, dans le récit de crise que font Hirsch, Duneton *et al*. dans *L'affolante histoire de la vache folle*[5], dans le dessin de Serguei mettant en scène des cadres de l'Agriculture travestis en *gangsters* (encadré 1.10),

---

[1] *Cf.* Marsh (David R.) and Rhodes (Richard A. W.) (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

[2] Si ces relations « fonctionnelles » ont pu être nouées entre les ministères nationaux et les syndicats agricoles dominants, pour des raisons diverses (assurer l'approvisionnement alimentaire des villes, moderniser l'agriculture, institutionnaliser la Politique Agricole Commune, etc.), comme on le verra dans le chapitre 2, les analyses savantes sur cette politique co-gérée semblent « marcher » pour les périodes étudiées (années 30 puis années 60-80), mais il est difficile d'évaluer leur robustesse aujourd'hui.

[3] Pour une analyse en terme de « réseaux » de la crise de l'ESB à l'échelle bruxelloise, on peut renvoyer à Fallon (Catherine), « La crise de la 'vache folle' à la lumière de ses réseaux », in CURAPP (dir.), *Questions sensibles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p. 107-123. Christophe Clergeau, dans un modèle d'analyse « cognitive » des politiques publiques alimentaires européennes, emprunté à Paul Sabatier, identifie trois *advocacy coalitions*, la « coalition majoritaire agricole », la « coalition consumériste » et la « coalition du marché intérieur et des denrées alimentaires ». Clergeau (Christophe), « Les politiques communautaires de l'alimentation face à la crise de l'ESB. L'expertise scientifique entre crise politique et transformation des politiques publiques », papier présenté dans le cadre du VIIe Congrès de l'Association Française de Science Politique, Atelier n°29 « *Risques collectifs, enjeux sanitaires, crises politiques et expertise scientifique. La sécurité des aliments entre 'politics' et 'policies'* », Lille, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 18-21 septembre 2002.

[4] Notons que cette analyse, déjà audible avant l'ESB, trouve ainsi à s'actualiser avec la crise. Comme l'exposait, parmi d'autres, Richard W. Lacey, dès 1991, « [l]e MAFF a été établi il y a bien des années quand il y avait un problème national de production et de distribution alimentaire. La responsabilité en matière d'alimentation consistait, en grande partie, à assurer un approvisionnement alimentaire adéquat à des gens sujets à la malnutrition. Le problème est sensiblement différent aujourd'hui, [puisqu'il s'agit] de contrôler l'exploitation commerciale de l'abondance de nourriture. Traditionnellement, le MAFF a donc toujours eu la production alimentaire comme responsabilité première : la prétention cynique selon laquelle il aurait désormais comme responsabilité n°1 de protéger le consommateur (voir le *White Paper* de juillet 1989) est un des meilleurs exemples, actuellement, de ce qu'est le 'double langage' ['*double speak*'] ». *Cf.* Lacey (Richard W.), 1991, *op. cit*., p. 205 (notre traduction).

[5] Hirsch (Martin) *et al*., 1996, *op. cit*. On y reviendra dans le chapitre 4.

dans la manière dont a été décryptée l'annonce de la création d'une agence alimentaire dans la presse écrite[1] comme dans la plupart des écrits savants[2] ou encore dans les discours de défense de l'institution du ministre de l'Agriculture[3].

Encadré 1.10. La « mafia » de l'Agriculture gère la sécurité sanitaire des aliments, dessin de Serguei, *Le Monde*, 19 février 1997

[1] A cet égard, voir l'article des journalistes « Santé » Jacqueline Coignard et Eric Faverau : « La Santé plus fort que l'Agriculture. Le ministère de Philippe Vasseur ne sera plus le seul maître de la sécurité sanitaire », *Libération*, France, 19 février 1997, qui annonce la « fin d'une citadelle » : « C'est un *véritable bouleversement des structures de sécurité sanitaire* qu'a annoncé, hier au Sénat, Hervé Gaymard, secrétaire d'État à la Santé, (…) suite à une réunion interministérielle, pour le moins animée, qui s'est tenue la veille à Matignon. Alain Juppé a tranché. Pour la première fois de mémoire de fonctionnaire, c'est le schéma proposé par la Santé qui s'est imposé, dans une *réunion gouvernementale où d'ordinaire les gros bataillons de l'Agriculture*, de l'Industrie ou des Finances *ne font qu'une bouchée de 'la petite santé'*. (…) [R]enversement de situation. Le gouvernement décide d'ouvrir *la citadelle de l'Agriculture*. En créant 'une institution qui aurait pour fonction de s'assurer de la sécurité sanitaire des produits alimentaires' (…) a déclaré Hervé Gaymard » (c'est nous qui soulignons).

[2] Pour Olivier Borraz et ses doctorants, sans s'y résumer, « la crise de la vache folle souligne les nombreuses défaillances des services de contrôle, le développement de pratiques agricoles résultant de modalités de financement privilégiant une logique productiviste, les limites du système de co-gestion ». *Cf.* Besançon (Julien) *et al*., 2004, *op. cit.*, p. 15. Pour C. Clergeau, ancien chef du cabinet de Louis Le Pensec, à l'Agriculture, en 1998 et 1999, « autour de la création de l'AFSSA s'organise (sic.) la rencontre et l'imbrication de deux espaces de l'action publique, la santé et l'alimentation, qui correspondent à deux histoires et à deux visions de la place de l'aliment dans la société ». 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, p. 5.

[3] Lors de la négociation d'un texte de loi, porté par l'Agriculture, sur « la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation » (prévoyant un renforcement des contrôles et des réglementations, l'agrément des fabricants d'alimentation animale et le renforcement des pouvoirs de contrôle aux frontières des inspecteurs vétérinaires et des ingénieurs de la protection des végétaux), Vasseur s'est dit « scandalisé » de voir « la déontologie des vétérinaires mise en cause » pour assurer deux semaines plus tard qu'« [i]l n'y a pas deux catégories de fonctionnaires, des fonctionnaires soucieux de la 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 consommateur ». Voir *Les Échos* du 28 novembre 1996 et du 16 décembre 1996.

B. Dénonciation morale du productivisme et avènement de la « société du risque »

Sans doute, l'ESB ne serait pas devenue une légende si « néo-folkloristes » et « prophète à rebours », pour reprendre l'expression de Paul Veyne[1], n'avaient pas eu l'opportunité d'en révéler un « sens caché » touchant à l'inconscient collectif, au rapport de l'homme à la Nature, et de se présenter en porte-parole, par « ventriloquie usurpatrice[2] », de consommateurs anonymes dont ils explicitent et rationalisent l'inquiétude présumée. Le nœud de ce discours mythique tient dans la dénonciation morale des farines animales dont on semble alors découvrir l'utilisation :

> *« Il y a la découverte, vécue comme scandaleuse, effroyable, d'une transgression : il est scandaleux qu'on ait 'transformé des herbivores en carnivores'. Plus de 87% des enquêtés de notre échantillon national représentatif sont d'accord avec cet énoncé (dont 69,6% 'tout à fait d'accord'). Le principe d'incorporation est ici encore en jeu : si nous sommes ce que nous mangeons, alors en absorbant, même sans le savoir, la chair des animaux qui ont consommé celle de leurs congénères nous avons été souillés, contaminés par cette transgression. Dans le discours des consommateurs contemporains, la formule qui revient le plus souvent à propos de l'alimentation contemporaine, est : 'on ne sait plus ce qu'on mange'. Si je ne sais plus ce que je mange, comment saurais-je encore ce que je suis ?[3] »*

Dans la mesure où le cannibalisme est un « thème folklorique » classique, cette fable morale autophage[4] est alors un matériau béni pour les analystes des représentations contemporaines – que sont les anthropologues et les psychologues sociaux[5] – dont certains n'ont pas hésité à la comparer aux mythes de l'Antiquité :

---

[1] Initialement, en référence aux historiens qui « étoffent et raniment à coups d'imagination leurs prédictions *post eventum* ». *Cf.* Veyne (Paul), 1978, *op. cit*., p. 113.

[2] Sur le « mystère du ministère » ou « mystère du processus de transsubstantiation », voir notamment Bourdieu (Pierre), « Espace social et genèse des classes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984, p. 11-12.

[3] *Cf.* Fischler (Claude), « Le bifteck est-il toujours sacré ? Entretien avec Claude Fischler », réalisé par Rémi Mer et Yves Le Pape en février 2004, in Le Pape (Yves), Kerveno (Yves), Mer (Rémi) et Le Perchec (Sophie), *ESB. Radioscopie d'une tourmente : témoignages et analyses*, Dossiers de l'environnement de l'INRA, n°28, Paris, 2005, p. 129-131 (p. 130 pour la citation). Précisons que cet ouvrage avait l'ambition de refléter les débats qui ont animé « la liste ESB » depuis mai 1999.

[4] Sur la prégnance des références au cannibalisme dans le discours des acteurs, voir Seguin (Eve), « The BSE Saga : A Cannibalistic Tale », *Science as Culture*, vol. 12, n°1, 2003, p. 3-22.

[5] Pour éviter toute généralisation hâtive, il faut souligner que le statut de ces contributions diffère quant à la place qu'elles accordent aux méthodes d'enquête scientifiques. On trouve ainsi dans l'ouvrage dirigé par Christèle Fraïssé (*Les représentations de la vache folle. Regards sur une crise*, Paris, Zagros, 2006), une série de contributions qui se proposent, à partir de *focus groups*, de questionnaires, d'entretiens, et leurs analyses lexicologique, sémiologique et « cognitivo-discursive », d'interroger les représentations, croyances et valeurs associées à la « vache folle ». Sans trop de surprises, elles soulignent l'importance de la « pensée magique » et l'ancrage durable d'« idées-force » ou *thêmata* (crainte de la contagion, de l'empoisonnement et de la souillure, transgressions de l'interdit, etc.). Voir notamment Bonardi (Christine) « La 'vache folle' à travers les discours : pensée sociale et structures profondes des représentations sociales » (p. 57-116) ; Masson (Estelle) et Fischler (Claude), « La crise de la vache folle : mangeurs affolés ou mangeurs contestataires ? Éléments pour une analyse critique » (p. 141-155) ; Fraïssé (Christèle) et Stewart (Isobel), « Maladie de la vache folle et pensée magique » (p. 157-188). Un article se distingue ici, celui de Jean Viaud (« Singularités de la vulgarisation scientifique. De la transgression de l'interdit aux figures de l'écrivain », p. 15-55) dont l'analyse de la douzaine d'ouvrages de vulgarisation scientifique sur l'ESB, parus en France entre 1996 et 2002, laisse entendre que leurs auteurs partagent nombre de présupposés du sens commun. A cet égard, on a également pu identifier des écrits de sociologues qui s'inscrivent dans une telle veine essayiste. Voir ainsi

> *« Des herbivores transformées en cannibales : cette abomination fait des consommateurs à la fois des victimes et des coupables. Comme dans le mythe grec où Altrée, par vengeance, fait manger à Thyeste, à son insu, ses propres enfants, ils ont mangé sans savoir ce qu'ils mangeaient. Certains en sont morts, d'autres mourront encore. Les responsabilités effectives sont difficiles à démêler, au moins dans l'immédiat, d'autant que les industries en cause étaient jusque-là baignées de mystère ou de discrétion : faute de pouvoir percer ces mystères, démêler les complexités inextricables des réseaux et des systèmes de production, des instances de contrôle, des organismes politiques divers, l'étiquette à la fois floue et stigmatisante du 'fric' permet au moins d'identifier, de nommer provisoirement l'innommable*[1] *».*

Il faut rappeler, en effet, que les farines animales, communément utilisées depuis un siècle, n'ont été identifiées comme un problème qu'à la fin des années 1980. Or, alors que l'ancien *process* semblait inactiver l'agent pathogène, leur mode de fabrication a été modifié en Grande-Bretagne, en 1980, pour diminuer la consommation d'énergie et accroître ainsi la rentabilité[2]. Comme l'écrit Bernard Kouchner dans sa préface à l'ouvrage du journaliste Jean-Yves Nau :

> *« Après avoir fait trembler les certitudes scientifiques, la maladie s'attaque à une certaine idée de l'agriculture, celle d'une économie tournée vers l'excès*[3] *».*

Ainsi, ce récit autophage, trouvant l'une de ses origines dans « les contradictions de l'économie productiviste », révélerait-il une « crise de civilisation ». C'est le sens des propos de Jean-Paul Déléage, physicien, militant écologiste et directeur de la revue *Écologie et Politique* :

> *« L'ESB n'est pas contagieuse d'une vache à l'autre. La cause de sa propagation est une intoxication alimentaire, en raison d'un cannibalisme contre-nature*[4] *».*

Inscrite dans une série de catastrophes écologiques et sanitaires (Tchernobyl, sang contaminé, marées noires, amiante, OGM, etc.), actualisées ou prophétisées, l'ESB offre une occasion à certains courants écologistes de renouer avec leurs critiques traditionnelles du progrès technique, de la croissance et de la manipulation incontrôlée de la Nature,

---

l'analyse, faite par Frédérick Lemarchand, de la vache folle comme « phénomène social total » dont l'origine est liée au « dépassement des interdits culturels » et au non respect des « frontières alimentaires herbivores/carnivores ». *Cf.* « Vulnérabilité et épidémie : approche sociologique et anthropologique de la 'crise de la vache folle', in Lemarchand (Frédérick), *La vie contaminée. Éléments pour une socio-anthropologie des sociétés épidémiques*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 61-76. Ces pages sont très largement inspirées d'un article du sociologue Denis Duclos : « L'Autophagie, grande menace de la fin de siècle », *Le Monde Diplomatique*, juin 1996.

[1] Fischler (Claude), « La maladie de la 'vache folle' », in Apfelbaum (Marian) (dir.), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 45-56 (p. 54 pour la citation).

[2] Cette révélation de la presse britannique en 1996 alimente nombre de discours critiques sur la « politique de dérégulation » inspirée de la « philosophie ultralibérale » du gouvernement de Margaret Thatcher. Les standards de fabrication supposés garantir la destruction de tout agent infectieux, institutionnalisés dans la réglementation communautaire depuis avril 1997, prévoient que les produits utilisés subissent une cuisson à 134°C, pendant vingt minutes, à une pression de trois Bars.

[3] Voir la préface de Bernard Kouchner dans Nau (Jean-Yves), 2001, *op. cit.*

[4] Deléage (Jean-Paul), « Vache Folle et Crise de Civilisation », *Ecologie et Politique*, Hiver 1996, p. 95-98 (p. 97 pour la citation).

orchestrés par des scientifiques devenus apprentis sorciers[1], en soulignant les « contradictions de la technoscience[2] ».

Enfin, ces discours critiques de la « technoscience » résonnent avec les analyses macrosociales des théoriciens de la « modernité réflexive » et des « nouveaux risques » dont « la » société serait devenue le terrain. En Grande Bretagne tout particulièrement, « l'affaire de la vache folle » a contribué à exemplifier et à populariser le « paradigme » de « la société du risque » porté par nombre de personnalités académiques et leaders d'opinion (Ulrich Beck, Anthony Giddens, Brian Wynne, Scott Lash, Robin Grove-White, Tim Lang, etc.). Dès mars 1996, un article du journaliste Martin Woollacott[3] (*The Guardian*) a recours aux catégories d'analyse scolastiques de la « société du risque » pour décrire l'histoire de l'ESB (encadré 1.11).

---

[1] Voir Dobson (Andrew), *Green Political Thought*, London, Harper Collins Academic, 1990 ; Jacobs (Michael), *The Green Economy* : *Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, London, Pluto Press, 1991.

[2] « On y retrouve le même faisceau de causalités que dans ces nouveaux drames des temps modernes que sont la maladie de Minamata, le scandale de l'amiante ou l'affaire du sang contaminé. Au cœur du problème, d'immenses machines technoscientifiques axées sur une finalité socio-économique étroite, mues par les deux logiques en synergie de l'argent et du pouvoir et régulées par les toutes puissantes lois du marché ». *Cf.* Deléage (Jean-Paul), 1996, *art. cité*, p. 95. Pour le député écologiste européen Noël Mammère, la crise de l'ESB révèlerait « nos propres folies » : « Les experts, les groupes de pressions agricoles, les industriels, les entreprises pharmaceutiques et les politiciens, qui se sont engraissés sur la bête vont devoir nous rendre des comptes (…). [P]our optimaliser les profits, [ils] ont transformé nos campagnes, en utilisant des hormones dans l'alimentation animale, en contaminant des œufs avec de la salmonelle, ou encore la peste porcine. L'heure n'est plus à condamner les seuls anglais, qui sont en partie responsables, mais à condamner un modèle entier de développement qui demande de nombreux débats. Débats qui doivent avoir lieu tant au niveau national qu'au niveau européen car la politique agricole commune est loin d'être irresponsable. Elle a financé l'agro-business et l'élevage intégrée (nourriture artificielle et alimentation forcée) en reniant une agriculture familiale de qualité respectant la nature et le consommateur ». *Cf.* Mammère (Noël), « Prométhée réenchaîné », *Le Monde*, 4 avril 1996.

[3] Ce dernier s'est spécialisé dans les affaires étrangères au *Guardian* pendant près de quarante ans. Envoyé spécial lors des guerres du Vietnam, du Bengladesh, du Liban ou lors des « interventions » en Irak, Bosnie et Sierra Leone, il est, par ailleurs, un militant de la liberté de la presse (membre du Conseil d'Administration de l'*Institute for War and Peace Reporting* depuis 1993).

Encadré 1.11. Woollacott (Martin) « Risky Business, Safety »*, The Guardian*, 28 mars 1996.

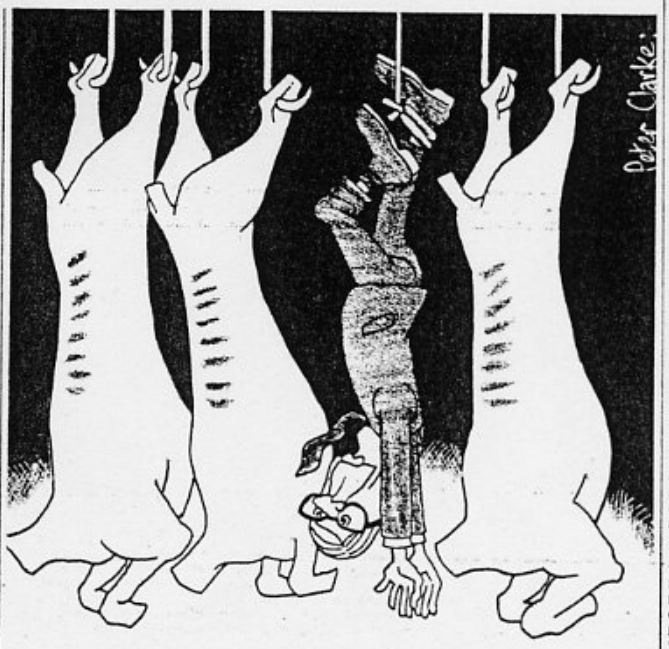
Risky business, safety

9 215/52411

GUARDIAN

28 MARS 1996

Martin Woollacott argues that we now expect governments not so much to do good things as to protect us from bad ones



THAT we should be reduced to animal sacrifice at the end of the 20th century was not expected. Yet that is what is happening when the British government explains that it is contemplating the mass slaughter of cattle not on scientific grounds but to restore public confidence. That the action, if it is taken, is highly unlikely to do so adds to the surreal nature of the exercise.

The extraordinary logic of doing something which you have explained in advance is not necessary represents a lurch into the realm of superstition. Like a Roman worshipper hesitating between temples, the Government thinks only in terms of propitiation. There could not be clearer evidence that the ruling party in Britain still does not understood a profound shift in modern politics, which has displaced wealth creation and military security, narrowly conceived, as the main aims and justifications for government. That shift has made the avoidance of the dangers arising from society's own economic and technological development not just one of government's responsibilities but its main business.

This transition to what the German sociologist Ulrich Beck has called "Risk Society" dethrones both the deities, Science and the Public Opinion, to which Mr Major appeals or, more accurately, of which at the moment he sees himself the victim. It means that effective governments have to understand that they preside over societies which have become laboratories of technological and social change, in which dependence on technology must go hand in hand with control of technology.

Dependence and control cannot be separated in time. Nor can decisions over those risks be taken, Beck argues, by the old alliance between scientists, industry, and secretive government, but only by open governments, by much better-informed publics, and by socially aware firms and economic institutions — all of them brought face to face with consequences from which they are at present largely divorced.

Speaking at a well-timed conference on the Politics of Risk Society organised by the Institute for Public Policy Research this week, Professor Beck said that the lives of the British have become "an experiment inflicted upon us by the beef industry". The situation of being in an uncontrolled, unintended and unstoppable experiment arose when old and inadequate methods of risk assessment prevailed. But the arguments of Professor Beck, like those of the British sociologist Anthony Giddens, do not pretend that risk can be banished from modern life.

Indeed, they argue that risk *characterises* modern societies, and that the control of risk represents a kind of second wave of modernisation. Giddens, speaking at the same conference, suggested that both major British political parties have been involved in different versions of an earlier kind of modernisation, of bringing Britain "up to date". The Conservatives, he implied, were still stuck in what was now an obsolete and even a dangerous project. Labour had a clearer view of the need for a transition but had not yet made it.

Critics of such ideas have pointed out that modern industrial societies are much less dangerous than earlier ones. Individuals in the rich world live out their lives in much greater safety than in previous generations. One response is that certain kinds of disasters — nuclear breakdowns, global warming — could change that happy picture. The other is that, as far as lesser dangers are concerned, the point is that we have far higher expectations of control and are far more responsible for the dangers we face than in the past. In the main, we manufacture our own disasters. Beck expresses this by saying that modern politics is about the "distribution of bads" rather than the distribution of goods. Giddens insists that every time we assess risks we are acting politically, assigning values and choosing between them.

Useful ideas, at a time when risk continues to be assessed by handing it, separately, to different professional orders who then measure it on the basis of their different professional yardsticks. The central insight of the Risk Society concept is that industrial societies both manufacture and must control risk. Risks are not just moments of danger as we forge forward: they are the process itself. Managing this process is, or ought to be, the dominant concern of their governments. It is what their publics expect of them, as the Conservatives are learning, or re-learning, at the moment. The generalised association of government with the avoidance of risk, or compensation for it when it arises, is deeply rooted, in all classes and among people of all political views.

It is also true that the public punishes over-caution as well as lack of caution. It does not want to pay a high price for avoiding risks which turn out not to be real. But, if governments want peoples who are more understanding, it has to associate them, more directly and continuously, with the decisions which lead to risks being taken. Effective risk prevention cannot emerge out of the haphazard interaction between a science which will always hold out against absolute conclusions, an industry maximising production and profit, and a public opinion veering between greed and fear. Nor can the complexity of the decisions be reduced to a simple equation with environmental consequences on the one hand and economic advantage on the other. The question must rather be: what kind of risks are we prepared to take in order to be the society we want to be?

Plus précisément, ce journaliste retranscrit et traduit les outils d'analyse développés par le sociologue allemand, Ulrich Beck, présentés notamment dans le cadre d'une conférence opportunément organisée en mars 1996, par *l'Institute for Public Policy Research*, « un des *think tanks* indépendants britanniques les plus progressistes[1] ».

[1] C'est ainsi que l'IPPR se présente sur son site internet (http://www.ippr.org.uk/ ; consulté le 01.09.2006). Ce *think tank*, composé de 50 permanents, a été créé en 1988 pour concurrencer les *think tanks* monétaristes et conservateurs. On retrouve à l'initiative de l'IPPR, Lord Hollick, le *Chief Executive* travailliste de *United Business Media* (1996-2005), et Lord Eatwell, économiste, professeur de finances publiques à l'Université de

Le journaliste peut ainsi arguer que le gouvernement en place de John Major n'a pas saisi ce « changement profond de la politique moderne » qui bouscule la hiérarchie des activités régaliennes légitimes[1]. En revanche, ce qu'il fallait comprendre c'est que « la société du risque commence là où s'arrête la nature » :

> *« La crise de l'ESB n'est pas seulement une question de destin* [fate] *mais une question de décisions et d'options, de la science et de la politique, des industries, des marchés et du capital. Ce n'est pas un risque exogène* [outside risk] *mais un risque généré au sein même de la vie de chaque personne et au sein d'une variété d'institutions. Un des paradoxes central de la société du risque est que ces risques internes* [internal risks] *sont générés par les processus de modernisation qui essaient de les contrôler ».*

Ainsi,

> *« La société du risque commence là où la tradition s'arrête, quand, dans toutes les sphères de la vie, nous ne pouvons plus considérer nos certitudes traditionnelles comme données (…) A l'âge du risque, la société est devenue un laboratoire où personne n'est responsable des résultats de l'expérience*[2] *».*

Enfin, ce serait une erreur d'espérer de « la » science des solutions aux problèmes rencontrés par la société du risque[3] :

> *« Dans le cas de conflits associés aux risques, les hommes politiques ne peuvent plus se reposer sur les experts scientifiques. Il en va ainsi, d'une part, parce qu'il y a toujours des revendications et des points de vue, en concurrence ou en conflit, de la part d'une variété d'acteurs et de groupes affectés qui définissent le risque très différemment. Ainsi, produire des connaissances contradictoires sur le risque est une affaire de bons experts et non pas de mauvais. Deuxièmement, les experts ne peuvent seulement fournir que des informations factuelles plus ou moins certaines sur les probabilités, mais ne peuvent jamais répondre à la question : quel risque est acceptable et quel est celui qui ne l'est pas ? Troisièmement, si les hommes politiques se contentent de mettre en œuvre l'avis scientifique, ils sont alors pris dans les erreurs, modes et incertitudes du savoir scientifique. Alors la leçon de la société du risque est la suivante : la politique et la moralité* [politics and morality] *deviennent – et doivent devenir ! – prioritaires par rapport au raisonnement scientifique*[4] *».*

Cambridge, président du *Queen's College* (Cambridge) et conseiller économique de Neil Kinnock lorsque ce dernier était leader du *Labour party*.

[1] Cela signifie pour Beck que : « *we have to rediscover this crazy, mad-cow disease world sociologically, and the script of modernity has to be rewritten, redefined, reinvented. This is what the theory of world risk society is about*… ». *Cf.* Beck (Ulrich), « Politics of Risk Society », in Franklin (Jane) (ed.), *The Politics of Risk Society*, London, Institute for Public Policy Research, 1998, p. 9-21 (p. 9 pour la citation). On a conservé ici la version originale parce que la traduction n'aurait pas permis de restituer fidèlement la constitution de la « mad cow disease » en un adjectif. Cette figure nous paraît emblématique de l'intérêt de cette épreuve pour les théoriciens de la société du risque. Enfin, il faut souligner que l'ouvrage mentionné ici est le résultat du cycle de conférence organisée par l'IPPR, dont les contributions sont largement empreintes de référence à l'ESB. *Cf.* Grove-White (Robin), « Risk Society, Politics and BSE » (p. 50-53), Giddens (Anthony), « Risk Society : the Context of British Politics » (p. 23-34) et Woollacott (Martin), « Risky Business, Safety » (p. 47-49).

[2] Voir, pour les citations, Beck (Ulrich), 1998, *art. cité*, p. 10 (notre traduction).

[3] « Le risque est devenu un autre mot pour dire '*nobody knows*'… ». *Ibid*., p. 12.

[4] *Ibid*., p. 13-14 (notre traduction).

Si on s'intéresse particulièrement à cette publication d'Ulrich Beck[1], c'est qu'elle nous semble significative de l'importance théorique de l'ESB pour le programme de la société du risque dont la vache folle est construite comme une illustration idéal-typique. Il n'est pas illégitime, en effet, de penser que le succès international rencontré par le concept macrosociologique de la « société du risque » est largement lié aux réformes politiques qu'il légitime et rend nécessaire. En d'autres termes, la circularité de ce principe explicatif *accueillant*, à l'extérieur du champ scientifique (dans les champs politique et de la haute administration), est en partie liée *aux usages politiques qui peuvent en être faits dans les processus réformateurs*. En outre, la force de l'inter-citation chez les penseurs du risque et de la modernité – Beck cite régulièrement Anthony Giddens, Brian Wynne ou encore Bruno Latour et François Ewald (et réciproquement) – auto-entretient ce concept comme une grille d'analyse universelle, pertinente, et « dans le vent », ce qui maximise encore davantage les chances de réception par des « entrepreneurs de politiques publiques » dans des secteurs variés.

Encadré 1.12 : La « société du risque », un paradigme *accueillant*

Assez flous pour pouvoir être mobilisés par des défenseurs comme par des détracteurs du néo-libéralisme, c'est peut-être moins le contenu des écrits de la « société du risque » que ses réceptions qui importent[2]. On soulignera, à ce titre, la proximité de certains des parangons de la société du risque, en particulier Anthony Giddens et François Ewald, avec les milieux décisionnels.

En Grande-Bretagne, le théoricien de la « structuration de la société », directeur de la *London School of Economics* de 1997 à 2003 (où Beck enseigne également), membre du Conseil Scientifique de l'*Institute for Public Policy Research*, s'est illustré, dans les années 1990, comme le théoricien de la « Troisième Voie » blairiste. Parmi ses ouvrages les moins distanciés, voir Giddens (Anthony), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, London, Polity Press, 1994 ; Giddens (Anthony), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998. Anobli en 2004, le Baron Giddens de Southgate (*borough* londonien d'Enfield), siège désormais, à la Chambre des Lords.

En France, l'ancien assistant de Michel Foucault, François Ewald, professeur au Conservatoire national des arts et métiers et conseiller à la Fédération française des sociétés d'assurances, a largement contribué, avec Denis Kessler – numéro 2 du Mouvement des Entreprises de France de 1998 à 2002 – à la rénovation idéologique patronale (théorisation de la « refondation sociale », passage « de l'État-providence à la société du risque »). Pour Ewald et Kessler, le risque existe désormais « comme philosophie politique globale, comme une manière de repenser la politique (...) à l'âge de notre modernité tardive ou de la post-modernité ». *Cf.* Ewald (François) et Kessler (Denis), « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, n° 109, 2000, p. 57-72 (p. 56 pour la citation).

Enfin, d'autres, comme Robin Grove-White, directeur du *Centre for the Study of Environmental Change* (Université de Lancaster) jusqu'en août 2005, ont reconverti leur savoir dans le milieu environnementaliste en qualité de directeur du *Council for the Protection of Rural England*, président du Conseil d'Administration de Greenpeace UK, et membre du CA de la fédération *Green Alliance and Common Ground*. Jouant plus sur

[1] Il n'est pas le seul à avoir appréhender l'ESB comme une épreuve de la société du risque. On renvoie directement au commentaire d'Eve Seguin à propos d'une publication de Dressel (Kerstin) et Wynne (Brian), *Anglo-German Comparison of Modern Risk Political Cultures. The BSE Case*, Lancaster University, Centre for the Study of Environmental Change, 1998. *Cf.* Seguin (Eve), 2002, *art. cité*, p. 280-284. Cette dernière ajoute Alan Irwin et Tim Lang à la liste des analyses de l'ESB sous le prisme de la *risk society*. *Cf.* Irwin (Alan), *Citizen Science : a Study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge, 1995 ; Lang (Tim), « BSE and CJD : Recent Developments », in Ratzan (Scott C.) (ed.), *The Mad Cow Crisis. Health and the Public Good*, London, UCL Press, 1998, p. 65-85.

[2] On rejoint ici l'analyse de Rachel Vanneuville. *Cf.* Vanneuville (Rachel), Gandreau (Stéphanie), *Le Principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux socio-politiques de la juridicisation du principe de précaution*, Paris, La Documentation Française, 2006, p. 22-23.

la fibre experte que militante, son collègue de Lancaster, Brian Wynne, a lui été membre du *Management Board* et du comité scientifique de l'*European Environment Agency* (1994-2000), conseiller auprès de la commission « Science et Technologie » de la chambre des Lords en 2000 et est membre du *London Royal Society Committee on Science in Society*.

Dans une certaine mesure, le paradigme de la « société du risque », que nombre d'acteurs qui le manipulent seraient bien en peine de définir, devient la référence implicite, parfois clandestine, de toute réflexion sur les risques en général. Emblématique d'un nouveau type de société[1], l'ESB annoncerait l'avènement d'un nouveau type d'individu, gestionnaire de risques, et appelle l'institution de nouveaux dispositifs capables de répondre aux nouveaux défis de la « modernité réflexive », de « la modernité tardive » ou de la « post-modernité ».

C. La frontière expert-profane en question

Enfin, une dernière clé de lecture des origines de la crise stigmatise l'absence de structures institutionnelles capables d'intégrer dans la prise de décision les points de vue des groupes concernés par le risque, traditionnellement construits comme irrationnels et non-scientifiques. Dans cette perspective, la crise était inévitable. D'ailleurs, si la Grande-Bretagne détient un record en matière de « *policy disasters* », n'est-ce pas, selon Wyn Grant, en raison d'un dysfonctionnement général de l'action publique britannique (que l'ESB contribuerait à objectiver), caractérisée par

> *« [l']isolement d'une élite administrative outrecuidante* [self-confident], *démunie de pans de connaissance du champ dans laquelle elle opère, mais réticente à recourir à l'expertise externe* [full range of outside expertise[2]] » *?*

Ainsi, la caractéristique centrale de la crise de l'ESB serait, d'après la politiste américaine Sheila Jasanoff, la « dislocation civique[3] » qui a suivi la déclaration du 20 mars 1996. Ainsi construite, la crise est une crise de confiance des citoyens consommateurs vis-à-vis de la salubrité de la viande bovine et, plus fondamentalement, vis-à-vis des stratégies

[1] L'ESB, sans doute parce qu'il s'agit d'un « risque » très médiatisé et touchant potentiellement la majorité des individus, figure ainsi parmi les écrits de présentation de la société du risque : « [L]a société moderne [est] marquée par le déclin de la tradition, par l'emprise croissante du progrès scientifique sur nos existences, qui remplace l'empire qu'exerçait autrefois la nature. Les conséquences de l'activité humaine (pollution, réchauffement de la planète, vache folle) ont introduit de nouveaux risques, de nouvelles incertitudes, qui affectent jusqu'à nos décisions quotidiennes. Paradoxalement, ces risques sont engendrés par le processus de modernisation qui tente justement de les contrôler ». *Cf.* Giddens (Anthony), *Frequently Asked Questions*, 1999, p. 3, online at www.les.ac.uk/giddens/faqs, cité dans Peretti-Watel (Patrick), *La société du risque*, Paris, La Découverte, 2001. Dans ce type de société, toute activité est susceptible de devenir un risque. « Comme la vache folle ou les OGM, le mariage devient un risque à partir du moment où nous le considérons comme un événement dont les conséquences futures sont susceptibles d'interférer avec notre avenir tel que nous l'avons projeté, ce qui nécessite que nous prenions maintenant une ou plusieurs décisions (se marier ou non, avec qui et quel contrat de mariage, manger ou non du bœuf ou du maïs génétiquement modifié) en nous fiant à des savoirs experts dont nous savons pourtant qu'ils sont incomplets, fragiles et provisoires. Beck (Ulrich), *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 135-137 (notre traduction).

[2] Grant (Wyn), 1997, *art. cité*, p. 342.

[3] Jasanoff (Sheila), 1997, *art. cité*.

gouvernementales de gestion et de communication du risque. Si l'auteur fournit peu d'éléments empiriques susceptibles de corroborer cette thèse, sa démonstration transite par une comparaison américano-britannique des dispositifs de production et d'utilisation de l'expertise dans la prise de décision. Alors que le dispositif états-unien prend une forme pluraliste et conflictuelle qui encourage les disputes entre experts[1], l'avis des experts, en Grande-Bretagne, a été sollicité dans des comités consultatifs consensuels dont les discussions sont restées essentiellement privées, secrètes et restreintes. Choisis parmi « *the great and the good* », ces experts, en raison de leurs titres de noblesse, de leurs distinctions honorifiques ou du prestige de leurs institutions de rattachement, seraient autorisés à représenter « l'intérêt public ». Cette distinction proprement sociale rend, à bien des égards, facultative la justification de leurs recommandations. En un mot, ce serait leur *habitus* plus que leur expertise technique ou la rationalité de leur opinion qui leur confère ce privilège de la « montée en généralité » et qui est à l'origine de l'exclusion des opinions dissidentes[2].

Parce que la crise de l'ESB contribue à battre en brèche l'illusion de la connaissance scientifique comme le résultat d'une activité scientifique pure, désintéressée, débarrassée de considérations hétéronomes, elle a fortement contribué à la remise en cause de la frontière expert-profane qui fonde historiquement l'autorité de la science[3] pour les gouvernants. En effet, lorsque le chercheur est convoqué en qualité d'expert, pour conseiller la décision, *a fortiori* en situation de « forte incertitude », celui-ci « transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir[4] ». Dans une large mesure, cette posture

---

[1] On renvoie ici à son ouvrage majeur : Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch : Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

[2] Ce ne sont pas les termes employés par S. Jasanoff. Toutefois, l'analyse présente quelques liens de parenté avec les travaux de sociologie politique sur les comités d'experts français, au sens où la « prétention à l'universel » suppose d'être, avant tout, « bien disposé ». Sur le comité d'éthique, voir Memmi (Dominique), *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1996, p. 79-185. Voir également Memmi (Dominique), « Celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas. Les voies étroites de la généralisation 'étroite' » et Bachir (Myriam), « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », in François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), 1999, *op. cit.*, p. 155-166 et p. 167-184.

[3] Voir en ce sens Gieryn (Thomas F.), « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science : Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, vol. 48, n°6, 1983, p. 781-795 et Jasanoff (Sheila), « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science*, vol. 17, n°2, 1987, p. 195-230.

[4] *Cf.* Roqueplo (Philippe), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions, 1997, p. 20. L'ouvrage, qui a fortement circulé dans les espaces savants et politico-administratifs intéressés aux risques, est intéressant à plusieurs titres, d'une part, parce qu'il s'agit des actes de la communication de P. Roqueplo devant le groupe de travail de l'INRA « Sciences en questions » et, d'autre part, parce que l'auteur nous livre une rationalisation normative, en phase avec la réforme en cours, de ce que devrait être l'expertise scientifique. Voir notamment, « De la transgression propre à l'expertise scientifique », p. 35-49 et la conclusion « Pour l'institutionnalisation de procédures de préparation permanente des expertises », p. 67-69. On pourra aussi considérer avec profit un des ouvrages pionniers en France sur le sujet : Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard) (dir.), *La terre outragée : les experts sont formels*, Paris, Autrement, 1992. Enfin, on se permet de renvoyer à la récente mise en perspective des principales analyses de l'expertise sur les risques

critique vis-à-vis de la science experte a été alimentée par des écrits théoriques, plus ou moins engagés et normatifs, à propos des relations des « profanes » à l'expertise « confinée ». Il s'agit là d'un sous-champ de recherches de la sociologie des sciences, qui a pu être labellisé en *Public Understanding of Science*. Présenté simplement, ce courant d'origine anglo-saxonne affirme, à l'encontre de l'idée d'une supériorité donnée du raisonnement scientifique, la légitimité cognitive des modes de raisonnement et des manières de voir du sens commun[1]. On en trouve une traduction en France dans l'ouvrage militant de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, qui plaide pour des formes de collaboration entre la « recherche de plein air » et la « recherche confinée » et l'avènement d'une démocratie technique ou « dialogique[2] ».

Interprétée selon cette problématique, l'ESB, parmi tous les risques alimentaires, offre alors une « occasion d'ébranler la muraille de Chine entre les experts et la population[3] ». Porte-parole traditionnels de « l'opinion publique » et de la « société civile », dont ils se conçoivent comme les hérauts, certains journalistes sociaux peuvent, en effet, défendre l'idée que « la transparence n'est qu'un autre nom de la démocratie[4] ». Pour Paul Benkimoun, journaliste « santé » au journal *Le Monde*,

> *« cette irruption spectaculaire sur la scène politique [des risques alimentaires] se conjugue à un développement d'une pensée critique sur la science et sur l'expertise scientifique. Cette dernière est de plus en plus liée à la décision politique. La montée en puissance de l'opinion publique impose aux politiques de justifier leurs choix, quand il leur suffisait avant-hier d'user de leur pouvoir régalien et, hier, de se prévaloir de la caution symbolique d'une personnalité scientifique[5] ».*

En somme, *l'ensemble de ces énoncés émanant de « haut-parleurs » apparaissent davantage orientés vers un avenir prescriptif que vers un passé qu'ils sont bien incapables d'ordonner chronologiquement* (cf. l'usage des très imprécis « hier » et « avant-hier »). Plus précisément, *ces énoncés tendent à reconstruire le passé à partir de lectures*

---

collectifs dans Barthe (Yannick) et Gilbert (Claude), « Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude », in Dumoulin (Laurence) *et al.* (dir.), 2005, *op. cit*, p. 43-62.

[1] *Cf.* Wynne (Brian), « Public Understanding of Science », in Jasanoff (Sheila), Markle (Gerald E.), Petersen (James C.), Pinch (Trevor) (eds.), *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1995, p. 361-391 et Irwin (Alan) and Wynne (Brian) (eds.), *Misunderstanding Science ? The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. On trouvera une illustration de ce courant dans l'étude célèbre de Brian Wynne sur « l'utilité » de mobiliser l'expertise « populaire » des éleveurs de moutons à propos de la radioactivité à proximité du complexe nucléaire de Sellafield (Cumbria). *Cf.* « May the Sheep safely graze ? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide », in Lash (Scott), Szerszynski (Bronislaw) and Wynne (Brian) (eds.), *Risk, Environment and Modernity : Towards a New Ecology*, London, Sage Publications, 1996, p. 44-83.

[2] Callon (Michel), Lascoumes (Pierre) et Barthe (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

[3] Benkimoun (Paul), *Démocratie et sécurité alimentaire : la peur aux ventres*, Paris, Textuel, 2000, p. 73.

[4] *Ibid*., p. 15.

[5] *Ibidem*.

prescriptives contemporaines et de réformes mises en œuvre parallèlement. Pierre-Marie Lledo, chef du laboratoire « perception et mémoire » de l'Institut Pasteur, soucieux de tirer les leçons de « saga de la vache folle », croit ainsi savoir qu'

> *« [i]l est grand temps d'essayer de le faire comprendre et de lancer des procédures d'information et de discussion beaucoup plus tournées vers le grand débat public pour que cessent les paniques démesurées qui s'inscrivent dans le discours techno-scientifique contemporain*[1] *».*

Qu'elles dénoncent l'irrationalité des consommateurs ou qu'elles célèbrent l'avènement de consommateurs éclairés des nouvelles sociétés du risque, gestionnaires de risques réels ou perçus, les différentes clés de lecture de la crise de l'ESB contribuent à légitimer des réformes politico-administratives qui, comme on le verra, dépossèdent les institutions de l'Agriculture de leurs prérogatives et établissent des instances d'expertise réputées plus rigoureuses, transparentes, ouvertes et prenant en compte le point de vue des parties prenantes.

D. Des interprétations socialement et institutionnellement situées

Étant donné l'encastrement des divers espaces où circulent ces principes explicatifs rationalisants, on aurait tort de penser que ces derniers restent à l'état de discours. Face à ce « brouhaha » de prises de positions publiques sur les causes et les conséquences de l'ESB, les « décideurs » doivent se positionner. On peut d'ailleurs penser que cette injonction, inexistante avant 1996, est l'un des effets les plus visibles de la mise en crise. En un sens, *la mise en crise est aussi une mise en problématique(s) qui sonne comme une « mise en demeure », pour les gestionnaires de la crise, d'en fournir une explication.* On en a confirmation dans la difficile réponse d'une conseillère du ministre de l'Agriculture à cette question volontairement naïve :

> *- T. Alam : « La crise de l'ESB est-elle ancrée dans la mémoire des décideurs ?*
>
> *- Oui, oui !*
>
> *- Jusqu'à quel point ?*
>
> *- Non, parce que ce n'est pas moi qui devrais vous le dire, je dirais véritablement le gouvernement… mais je suis absolument convaincue que, dans ce secteur de l'alimentation, la crise de l'ESB a marqué un tournant dans la gestion de ce secteur. Notamment dans la transparence d'une part, et surtout une prise de conscience sur le… les conditions dans lesquelles… Ce qu'a montré la crise de l'ESB au consommateur, c'est que les conditions de production agricole aujourd'hui sont très différentes de celles qui existaient auparavant. La crise de l'ESB a permis cette prise de conscience du décalage – puisqu'on gère encore aujourd'hui une onde de choc – c'est-à-dire comment réconcilier les citoyens et le monde agricole de l'industrie alimentaire ? C'est-à-dire qu'il y a un décalage culturel. Les agriculteurs eux-mêmes… l'image d'aller chercher le lait à la ferme, c'est dépassé. Ça a été une découverte, une prise de conscience de l'industrialisation de l'agriculture. Ça a été quelque chose de fort avec toute l'argumentation sur les vaches*

[1] Lledo (Pierre-Marie), 2002, *op. cit.*, p. 8-9.

carnivores. Ça touche à quelque chose de culturel. Par rapport à votre question, c'est que la crise de l'ESB a relayé un certain nombre d'inquiétudes des consommateurs ». **Femme, 40-45 ans, Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire. Ajointe au chef du bureau « Viandes et Abattoirs d'animaux de boucherie » (Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire, DGAL), à la fin des années 1980 (elle participe à ce titre à la Commission du *Codex alimentarius* en 1989), elle devient au début des années 1990, chef du bureau de la surveillance du territoire et des relations internationales à la sous-direction de la Santé et de la Protection Animales, puis membre de la mission, nouvellement créée, de « coordination sanitaire internationale » (1996-1998), avant de rejoindre le cabinet de Jean Glavany comme conseillère technique « sécurité alimentaire – protection animale » (1999-2002). Après ce passage en cabinet, elle est nommée sous-directrice à la direction des politiques économique et internationale, puis directrice départementale des services vétérinaires du Val-de-Marne en mars 2004. (Entretien réalisé à l'Hôtel du ministre de l'Agriculture, Paris, 30.03.2000).**

Si l'extrait précédent montre que les acteurs peuvent s'approprier certains des principes explicatifs évoqués précédemment, ce discours est intéressant en ce qu'il révèle que les manières de voir l'épreuve sont très largement socialement et institutionnellement situées.

Pour le dire autrement, la crise de l'ESB doit être appréhendée comme une contrainte, et son interprétation comme une ressource, pour les acteurs politico-administratifs dans les luttes inter- et intra-institutionnelles. C'est aussi en ce sens qu'il faut comprendre, l'avant-propos du conseiller d'État, Didier-Roland Tabuteau, à son ouvrage de théorisation de la sécurité sanitaire de 2002, sur la « révolution » à opérer en matière de santé publique :

« Puisse l'ouvrage aider également au développement d'une approche rationnelle des risques sanitaires, à la recherche du délicat équilibre entre culture de la sécurité et pédagogie du risque. Deux propositions pour avancer dans cette voie :

- la création d'un Institut des hautes études de sécurité sanitaire afin de permettre aux professionnels de santé, experts, industriels, gestionnaires, administrateurs et usagers de confronter leurs points de vue mais aussi de développer et d'acquérir une culture commune de sécurité sanitaire ;

- l'organisation régulière de débats citoyens afin de laisser à chacun le soin et la responsabilité de participer à ces choix fondamentaux pour l'avenir de la collectivité.

La sécurité sanitaire appelle par nécessité des procédures publiques de décision, elle constitue une composante de la démocratie sanitaire à construire[1] *»*

Là où la conseillère de l'Agriculture décèle dans la crise de l'ESB « quelque chose de culturel » et suggère de trouver les moyens de répondre aux « inquiétudes des consommateurs » et de « restaurer leur confiance », cet acteur de la Santé dessine les contours d'une réforme destinée à construire « la démocratie sanitaire ». Communication vs. participation, ainsi peut-on résumer un segment de l'opposition entre les acteurs de l'Agriculture et de la Santé autour des causes de la crise de l'ESB et des réponses à lui apporter.

[1] Tabuteau (Didier-Roland), *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 2002 (1ère éd. :1994).

Tentons d'affiner, à l'aide du questionnaire envoyé aux acteurs français de la sécurité sanitaire des aliments[1], cette hypothèse encore grossière en croisant explications de la crise et positions institutionnelles.

Le tableau 1.2 a été construit à partir de deux « tris à plat » des questions n°50 et n°51 de notre grille et renvoie à la lecture des crises de 1996 et 2000. Pour celle de 1996, l'interprétation qui se dégage est celle d'une « dérive économique, dérive du productivisme agroalimentaire » (26,1%), suivie de près par celle de la « médiatisation de ce dossier technique » (19,7%). Selon les enquêtés, la crise de 2000 serait, en revanche, essentiellement liée à « l'impact de la médiatisation de ce dossier technique » (34,9%) et, en lien, à une « inadaptation de la stratégie de communication du risque » (11,9%). L'interprétation dominante pour la crise de 1996 (« dérive économique, dérive du productivisme agroalimentaire ») n'arrive, pour celle de 2000, qu'en troisième position.

Tableau 1.2. Les acteurs français de la sécurité sanitaire des aliments expliquent les crises de 1996 et 2000[2]

Base : 218	**1996**		**2000**	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
« Irrationalité du public »	5	2,3%	14	6,4%
« Impact de la médiatisation de ce dossier technique »	43	19,7%	76	**34,9%**
« Faible coordination entre les différents services de contrôle »	9	4,1%	8	3,7%
« Monopole du ministère de l'Agriculture et conflit d'intérêts »	19	8,7%	11	5,0%
« Manque de communication entre les deux mondes de la santé publique et de l'agriculture »	9	4,1%	15	6,9%
« Dérive économique, dérive du productivisme agroalimentaire »	57	**26,1%**	20	9,2%
« Déficit / inadaptation des réglementations »	4	1,8%	2	0,9%
« Inadaptation de la stratégie de communication du risque »	12	5,5%	26	11,9%
« Ampleur des incertitudes scientifiques/ insuffisance d'écoute des scientifiques »	23	10,6%	13	6,0%
« Déficit de compétences de l'UE »	1	0,5%	3	1,4%
« Plusieurs réponses »	28	12,8%	20	9,2%
« Non réponse »	8	3,7%	10	4,6%
Total	**218**	**100%**	**218**	**100%**

Même s'il serait judicieux d'affiner l'analyse en croisant avec l'ensemble des données biographiques (notamment certaines variables sociales), on se contente de ne considérer ici que les plus pertinentes pour nous, à savoir celles de l'institution

[1] Voir la note méthodologique sur l'usage du questionnaire dans l'introduction générale. On rappelle qu'à peine plus de 200 questionnaires remplis nous ont été retournés sur près de 1600 envois en France. Comme cette population est, de surcroît, très hétérogène, on prendra ces chiffres avec précautions.

[2] L'intitulé exact de la question n°50 était : « Au total, selon vous, s'il vous fallait donner une explication principale à la crise de la vache folle de 1996, laquelle privilégieriez-vous ? ». La question n°51, portant sur la crise de 2000 est formulée de manière identique.

d'appartenance. Il faudrait aussi, d'emblée, rappeler que la plus grosse sous-population des enquêtés est issue du monde de l'Agriculture (38,4% du corpus[1]). Ainsi, si l'on croise les réponses à la question n°50 avec la variable « appartenance institutionnelle », on peut observer que, sur les 43 enquêtés qui ont répondu « impact de la médiatisation de ce dossier technique », 24 – soit plus de la moitié – sont des acteurs issus de l'Agriculture. De même, parmi le faible nombre des individus (19 exactement) qui ont répondu « monopole du ministère de l'Agriculture et conflit d'intérêts », 9 enquêtés appartiennent à l'univers de la Santé.

Avec le même procédé pour la question n°51, à propos de la crise de 2000, il se dégage que l'interprétation dominante « impact de la médiatisation de ce dossier technique » est, de nouveau, essentiellement privilégiée par les acteurs de l'Agriculture[2] (37 répondants contre 10 pour la Santé, 19 pour les Fraudes et 17 experts). En ce qui concerne les réponses « manque de communication entre les deux mondes de la santé publique et de l'agriculture » et « faible coordination entre services de contrôle et manque de communication », qu'on se permet ici d'agréger, seuls trois enquêtés de l'Agriculture ont choisi ces options, contre 12 de la Santé et 4 des Fraudes. Si les chiffres n'étaient pas aussi faibles, on pourrait conclure la même chose pour la réponse « dérive du productivisme[3] » (2 enquêtés sont issus de l'Agriculture, 6 de la Santé, 3 des Fraudes et 2 sont des experts).

En dépit du faible effectif de notre corpus, on prend le risque d'affirmer que la distribution des réponses à ces questions n'est pas complètement aléatoire. D'un côté, les acteurs de l'Agriculture semblent avoir opté pour des réponses qui sanctionnent un problème de relations publiques, un dysfonctionnement dans le travail de pédagogie des risques (« impact de la médiatisation » et « inadaptation de la communication »), tandis que leurs collègues des Fraudes et, plus significativement, de la Santé privilégient une interprétation en termes institutionnels (« monopole du ministère de l'Agriculture et conflit d'intérêts », « faible coordination entre les différents services de contrôles » et « manque de communication entre les deux mondes de la santé publique et de l'agriculture). En d'autres termes, cela semble traduire – ce qui peut paraître, à première vue, pour une

[1] Parmi ceux qui nous ont répondu, on a codé un enquêté dans la catégorie « Agriculture centrale politique » (cabinet ou ministre), 18 dans la catégorie « Agriculture Centrale » (administration centrale de l'Agriculture), et 64 dans celle de l'« Agriculture déconcentrée » (DSV, DDAF). 53 « répondants » sont issus de la Santé (DGS, DRASS, DDASS) soit 24,3 % du corpus.

[2] Ce sont également les acteurs de cet univers qui portent majoritairement la réponse « inadaptation de la stratégie de communication » du risque (9 individus sur 26).

[3] On précise toutefois ici que cette réponse, pour la question n°50, a rencontré les faveurs de 13 acteurs de l'agriculture, de 16 acteurs de la santé, de 16 acteurs des Fraudes et de 9 experts (sur un total de 57 répondants), ce qui semble témoigner, pour la crise de 1996, d'un relatif consensus entre les sous-populations.

conclusion prévisible mais qu'il fallait démontrer – que les acteurs les plus impliqués dans la gestion du dossier de l'ESB, à savoir ceux de l'Agriculture, sont plus enclins à privilégier une explication qui passent sous silence la question des attributions institutionnelles, à travers une posture de gestionnaires rationnels dont la seule « erreur » aurait été d'avoir « mal expliqué » leur politique[1].

En somme, ces interprétations causales dominantes du problème (« regulatory capture *», « société du risque » et « expertise confinée ») apparaissent, à l'analyse, comme des formes de rationalisation* ex post *d'une situation construite après-coup comme problématique, désordonnée et critique. Si ces dernières ont pu être universalisées dans l'espace transnational que nous étudions, elles le doivent en partie à leur apparence cohérente, rationnelle et objective tout autant qu'au flou qui les entoure. Pour le formuler différemment, ces analyses causales prospèrent, dans une certaine mesure, parce qu'elles sont susceptibles d'être retraduites et « hybridées » dans les conflits inter- et intra-institutionnels imbriqués qui caractérisent les différentes configurations de cet espace (ce qu'on a essayé de mettre en évidence pour la configuration française avec l'analyse du questionnaire). Mieux, elles deviennent, dans la dynamique de réforme qui se développe dans chaque configuration, un enjeu et une ressource dans la lutte concurrentielle entre institutions et groupes sociaux.*

§ 2. Une « rupture créatrice » : rationalisation et naturalisation du « changement »

Comme tout récit, le récit de politique publique requiert une fin de l'histoire, une clôture de l'événement (ne serait-ce que pour légitimer la mise en récit). Ainsi appréhendée, et conformément à son acceptation la plus commune, la crise semble appeler nécessairement une « sortie de crise ». Pour ses gestionnaires, tout comme ceux qui font profession de les éclairer, la crise – ainsi réifiée et souvent dotée de caractéristiques anthropomorphiques – révèle des « dysfonctionnements » et des « leçons à tirer » à partir desquels il convient d'agir[2]. Pris dans le *maelström* de la « crise », les responsables politiques – et les hauts fonctionnaires qui travaillent à leurs côtés –, soucieux de ne pas

[1] En outre, si la répartition des « non réponses » est relativement homogène, ne révélant ici rien de très significatif, la répartition des « plusieurs réponses » tend à confirmer cette hypothèse. Il apparaît que les acteurs issus de l'Agriculture ont été plus nombreux que les autres à sélectionner plusieurs réponses (pour la question n°50 : 13 acteurs de l'Agriculture, 6 de la Santé et 6 des Fraudes – sur un total de 28 répondants ; pour la question 51 : 11 acteurs de l'Agriculture, 5 de la Santé et 4 des Fraudes – sur un total de 20 répondants). Ce qu'on pourrait interpréter comme une attitude plus réflexive quant à leurs pratiques, ou tout au moins, une analyse moins tranchée que celle de leurs autres partenaires institutionnels.

[2] Comme croit le savoir un influent *manager* des crises : « La crise – heure de vérité comme l'entendait le théâtre grec – exprime les décalages qui se font jour et le travail de transformation nécessaire. Elle se produit en un temps court, moment de bifurcation pour le système considéré, qui peut réussir ou échouer face au défi ». Lagadec (Patrick), *Ruptures créatrices*, Paris, Éditions d'Organisation, 2000, p. 4.

démonétiser leur fragile capital symbolique[1], savent ici, mieux que quiconque, la nécessité de faire cesser le *statu quo* et d'éviter le discrédit en faisant montre d'action[2]. Ces situations critiques deviennent alors, pour reprendre un terme populaire du management des crises, des « ruptures créatrices », que Patrick Lagadec définit comme :

> *« des discontinuités brutales et irréversibles qui provoquent décomposition et recomposition des principes fondateurs et régulateurs d'un ensemble de systèmes interdépendants*[3] *».*

Toutefois, et on en convient d'autant mieux après l'abandon de toute idée préconçue, il n'y a jamais de tournant ou de rupture qu'objectivés *ex post*. Plus précisément, la « rupture » ne peut être appréhendée qu'à la lumière des développements de la réforme qu'elle est supposée avoir engendrée pour devenir « créatrice[4] ». En d'autres termes, c'est tout autant, si ce n'est plus, le « changement » qui fait le « tournant » que l'inverse. Aussi serait-il naïf de reprendre à notre compte la temporalité mécanique des événements tels qu'elle se donne à voir (crise → changement). On mettrait davantage à distance cette « illusion de l'histoire naturelle » si on prenait au sérieux l'idée très classique de la *policy analysis* de « solutions » qui préexistent au – voire créent – le « problème[5] ». Si « décrire c'est prescrire », c'est parce que ces descriptions sont

---

[1] « Le capital symbolique assure des formes de domination qui impliquent la dépendance à l'égard de ceux qu'il permet de dominer ; il n'existe en effet que dans et par l'estime, la reconnaissance, la croyance, le crédit, la confiance des autres, et il ne peut se perpétuer qu'aussi longtemps qu'il parvient à obtenir la croyance en son existence ». *Cf.* Bourdieu (Pierre), *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003 (1ère éd. : 1997), p. 240.

[2] « C'est parce que son capital spécifique est une pure *valeur fiduciaire* qui dépend de la représentation collective, plus ou moins complètement objectivée dans des choses ou dans des institutions, que l'homme politique est spécialement vulnérable aux soupçons, aux calomnies, au scandale, bref à tout ce qui menace la confiance ». *Cf.* Bourdieu (Pierre) « La représentation politique », in Bourdieu (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001a (1ère éd. partielle : 1982), p. 213-258 (p. 241-242 pour la citation).

[3] P. Lagadec en fournit quelques « traits constitutifs » : « une discontinuité perçue comme radicale et définitive entre un 'avant' et un 'après' ; le soudain vide de sens, la dissolution des référentiels, la perte des leviers d'action ; des dynamiques globales qui ne laissent aucun élément hors du jeu, interdisent les approches analytiques classiques (…) ; à l'instant même où l'on perçoit les décompositions en train de s'opérer, des recompositions sont à l'œuvre, en suivant des logiques et des dynamiques qui échappent largement aux possibilités de compréhension et/ou d'action des acteurs ; de surcroît, au moment où ces jeux fondamentaux se déroulent, les logiques antérieures peuvent fort bien continuer à fonctionner en apparence, ce qui accentue encore le vertige ». Lagadec (Patrick), 2000, *op. cit.*, p. 80.

[4] A titre de comparaison, on peut renvoyer à la façon dont un discours, passé relativement inaperçu à l'époque, le discours de Bayeux, a été construit, douze ans plus tard, avec la naissance de la Cinquième République, comme un discours fondateur et prophétique. « Un *autre* discours de Bayeux, source de la constitution de 1958, enrichi du retour de Charles de Gaulle et des pratiques institutionnelles de la Cinquième République a été produit ; au fur et à mesure des interprétations engagées par des hommes politiques, des journalistes, des juristes, des politologues et des historiens, un nouveau discours s'impose d'évidence, devenu ce fait établi, largement incontestable, qui occulte les conditions de sa fabrication collective ». Gaïti (Brigitte), *De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 51.

[5] L'idée que la nature du problème est liée à l'existence d'une solution qui lui apporte l'explication a relativement été débattue dans la science politique américaine. Voir notamment : Hewitt (John P.) and Hall (Peter M.), « Social Problems, Problematic Situations, and Quasi-Theories », *American Sociological Review*, vol. 38, n°3, 1973, p. 367-374.

des rationalisations *justifiantes*[1]. A ce titre, la mise en récit suppose une fin, légitime, raisonnable et si possible, heureuse, qui contribue au réenchantement de l'action publique. L'économie interne des discours réformateurs consiste alors à célébrer la mise en adéquation de nouveaux moyens, rapidement devenus naturels, avec les fins révélées par la crise. Interrogé sur le transfert, en 1997-1998, des compétences de gestion des risques alimentaires de la DG Agriculture à la DG Santé-Protection des Consommateurs à Bruxelles, le discours de cet ancien Secrétaire d'État à la Santé, témoigne, non sans héroïsation, d'une volonté de présenter ces « changements » universels comme les fruits d'un apprentissage, logique et rationnel, et de leur ajustement aux attentes d'un public imaginé :

> *« - Je pense que c'est très bien. Je pense qu'au niveau européen, il y avait une déficience très grande sur toutes ces questions, que l'Europe de la santé et de la sécurité alimentaire doit se construire. S'il y a un domaine dans lequel l'Europe est légitime, c'est bien celui-là. Et je trouve incroyable qu'on ait attendu tout ça. Alors, c'est vrai qu'en France, on a tellement été échaudé par le drame du sang contaminé, qu'on est beaucoup plus réactif et* 'touchy' *sur toutes ces questions que la plupart de nos collègues européens. Moi, j'ai pu le constater en termes de culture quand on parlait de ces questions là. Nous avons en France cette triste expérience qui nous a beaucoup plus (…) sensibilisés sur ces questions. Mais on voit bien que la crise de la vache folle a été un révélateur pour un changement… Moi, je suis allé voir Santer qui m'a reçu à Bruxelles immédiatement et je lui ai dit comment on voyait les choses. D'ailleurs, une partie de ce qu'on avait dit a été repris dans la réforme.*
>
> *- Mais, comment expliquez-vous cette dépossession de la DG VI ?*
>
> *- Ben moi je [ne] connais pas l'intérieur, donc ce que je vous dis n'est pas un dire d'expert (…). Mais ce qui est apparu, en tout cas à l'opinion publique, c'est que les questions de sécurité sanitaire avaient été insuffisamment prises en compte par la direction générale de l'Agriculture qui apparaissait plus comme une direction de production. Bon. Et donc partant de là, selon le même principe qu'il faut toujours distinguer la production du contrôle – c'est un principe de séparation des pouvoirs, j'allais dire, séparation des responsabilités qui est très simple et très élémentaire. Je pense qu'il était tout à fait logique de mettre ça ailleurs qu'à la DG Agriculture. C'est beaucoup plus visible et lisible pour l'opinion publique, il me semble ».* **Homme, né en 1960, licencié en droit (Paris I), diplômé de l'IEP Paris, de l'ENA (1984-86), administrateur civil à la direction du budget du ministère des Finances (1986-1990) puis chef de bureau (1992-1993), député RPR de Savoie en remplacement de Michel Barnier (1993-95), réélu à trois reprises (1995, 1997, 2002). Secrétaire d'État au Finances (1995) puis à la Santé et à la Sécurité Sociale (1996-97), il devient président du Conseil Général de la Savoie (1999-2002), ministre de l'Agriculture (2002-2004) puis de l'Économie et des Finances (novembre 2004-février 2005). (Entretien réalisé à l'annexe de l'Assemblée Nationale, Paris, 20.06.2000).**

Si le principe de séparation des rôles évoqué par l'interviewé apparaît *après-coup* naturel et cohérent, force est de constater qu'il était peu évident, « simple » et « élémentaire » *avant* la crise de l'ESB. A cet égard, on peut identifier, dans les prises de position de son successeur lors de la discussion de la loi de juillet 1998 « relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité alimentaire des produits destinés à l'homme », une même inclinaison à la mise en cohérence téléologique – que renforce l'usage de l'imparfait – de la réorganisation de la sécurité sanitaire :

[1] *Cf.* Austin (John L.), *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1962) et Bourdieu (Pierre), « Décrire et prescrire. Les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », in Bourdieu (Pierre), 2001a, *op. cit.*, p. 187-198.

« Comme vient de le rappeler le président de la commission, nous sommes confrontés tous les jours à des articles plus ou moins alarmistes qui attirent notre attention sur un problème de sécurité sanitaire.

Le Gouvernement a décidé d'en faire une de ses priorités.

Il fallait en effet combler les failles persistantes en matière de contrôle des produits destinés à l'homme et remédier aux insuffisances des moyens de veille et des procédures d'alerte en cas de menace pour la santé publique.

Il fallait parachever le dispositif institué, avec la création en 1992 du réseau national de santé publique, puis celle, en janvier 1993, de l'Agence française du sang et de l'Agence du médicament.

Les travaux des deux assemblées ont permis de définir une doctrine claire, fondée sur des principes cohérents : une autorité de police compétente pour l'ensemble de la chaîne médico-technique des produits à finalité sanitaire ; une capacité d'alerte rapide ; une expertise scientifique forte et indépendante ; une prise en compte systématique du principe de précaution ; une indépendance par rapport aux intérêts économiques ; et une transparence dans la décision.

La création des agences et de l'Institut de veille sanitaire constitue une réorganisation importante de la sécurité sanitaire, qui renforce la position de la France en Europe[1] *»*

En d'autres termes, la réorganisation post-critique témoignerait d'un enchaînement logique des problèmes et des solutions. Comme souvent dans les politiques publiques,

« le constat d'échec des dispositifs précédents ne conduit jamais à une remise en cause de la politique elle-même mais intervient plutôt comme prélude et exposé des motifs de nouvelles 'actions' qui sont autant de nouvelles raisons d'espérer[2] *».*

Ainsi, la création des agences serait inscrite dans un « sens de l'histoire », suivant des « principes cohérents » et une « doctrine claire » devenus tellement évidents qu'on peine même à imaginer comment la situation antérieure a pu être considérée comme rationnelle et appropriée. Outre qu'elle autorise la réappropriation des bénéfices symboliques d'une réforme présentée comme importante pour l'avenir de la France, la naturalisation de ces principes permet d'entretenir la « magie » de l'action politique.

C'est cette même croyance – davantage que la capacité – du personnel politico-administratif dans la conception plastique des dispositifs institutionnels susceptibles d'être remodelés par les décrets de la volonté humaine, que l'on retrouve, outre-Manche, dans la préface du Premier Ministre Tony Blair au *White Paper* intitulé *The Food Standards Agency : A force for change* :

« This government took office committed to setting up an independent Food Standards Agency, which would be powerful, open, and dedicated to the interests of consumers (…) on the basis of Professor Philip James Report. (…) This White Paper sets out ***proposals that will transform*** *the way food standards issues are handled in this country. For too long, consumers in the UK*

[1] Kouchner (Bernard), secrétaire d'État à la Santé, compte rendu analytique officiel, Session ordinaire de 1997-1998 – 112e jour de séance, 253e séance, 2e séance du jeudi 18 juin 1998, Assemblée nationale.
[2] Gaxie (Daniel), 1997, *art. cité*, p. 9.

have suffered from uncertainty and confusion about the quality and safety of the food they buy. Our food and farming industries have been damaged as a result (…). The Government is determined to do away with the old climate of secrecy and suspicion and replace it with ***modern, open arrangements which will deliver real improvements in standards****. This* ***fresh approach will help*** *to command the confidence of consumers, industry and our partners in the EU and beyond*[1] *».*

Tout se passe comme si l'ensemble des intervenants recourait, dans chaque configuration nationale, à cet exercice de justification rhétorique de la réforme qui consiste à la présenter comme une « transformation » rationnelle et volontariste des manières de faire (« *modern, open arrangements* ») et une nouvelle approche capable de remettre en ordre un secteur désordonné. A ce titre, la plupart des acteurs politico-administratifs britanniques rencontrés insistent – reprenant à leur compte le souhait inscrit dans le rapport James – sur l'occurrence d'un « changement culturel », la « primauté du consommateur » étant devenue le socle identitaire de la nouvelle agence :

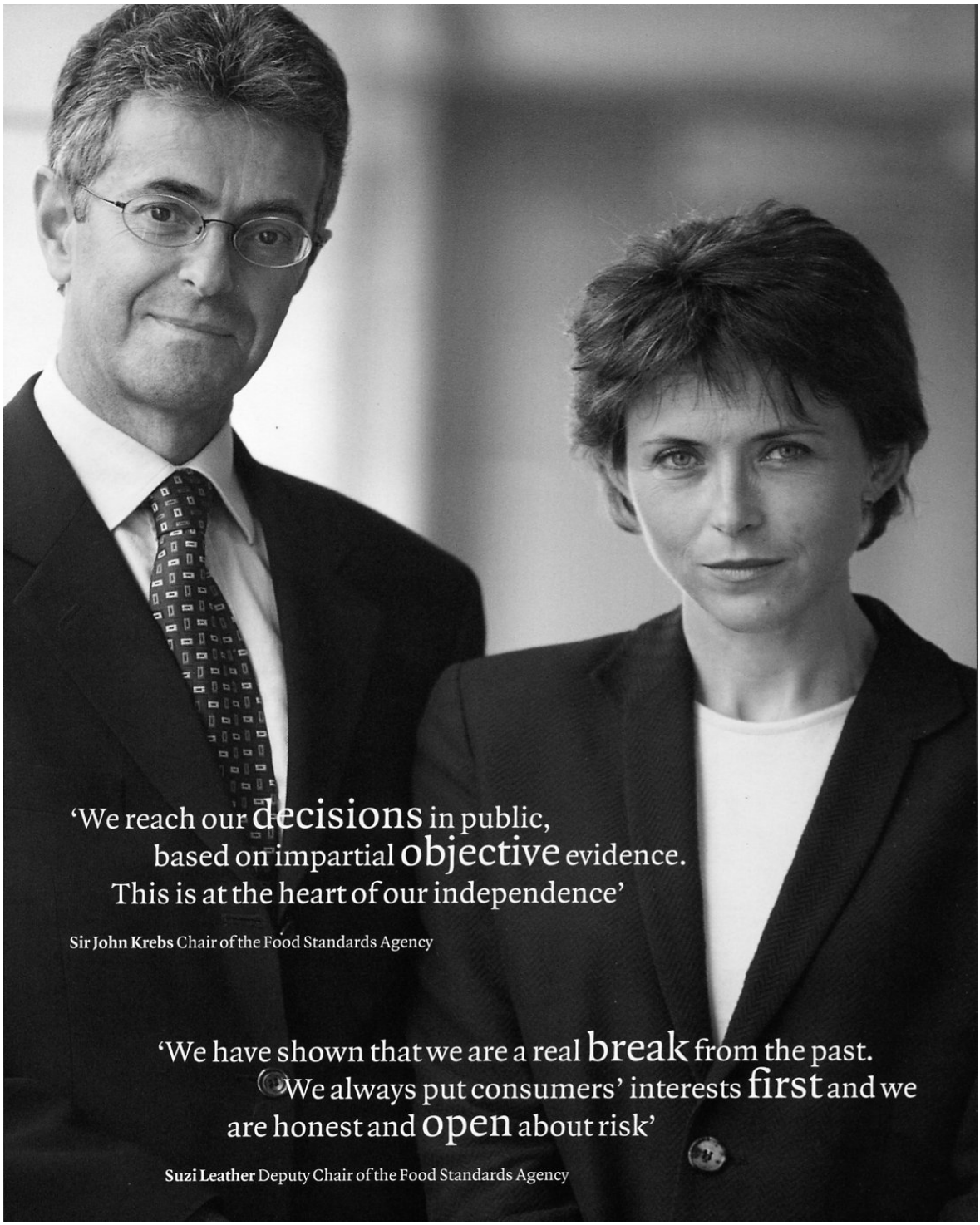
- T. Alam : « Jusqu'à quel point la gestion des risques alimentaires a changé avec la création de la FSA?

- Je crois que (…) nous sommes d'une manière générale plus ouverts [open] *– (…) un de nos objectifs centraux est la transparence. Nous avons été plus ouverts, que cela n'avait été le cas avant, sur ce que nous ne savons pas comme sur ce que nous savons. Nous avons fait de la transparence de nos incertitudes un signe caractéristique. Avant cela, je crois, la tendance était plutôt au paternalisme ('Nous croyons qu'il peut y avoir un risque mais nous savons comment le gérer. Nous savons ce qui est le mieux pour tout le monde, donc voilà ce que nous ferons !'). Alors qu'aujourd'hui, nous disons 'nous pensons qu'il y a un risque'. Nous le disons à tout le monde. Les réunions de notre* Board*, où les décisions sont prises, sont toutes tenues publiquement. Je crois aussi que nous sommes plus consultatifs qu'avant. Par conséquent, les gens de l'extérieur* [other people] *ont plus d'opportunités (…) pour dire 'nous pensons que vous devriez faire comme ci ou comme ça'. Nous pouvons alors le prendre en compte dans la décision finale de gestion d'un risque particulier. Parce que nous sommes plus ouverts sur les incertitudes, (…) sur les mauvaises nouvelles comme sur les bonnes, les gens – je pense – ont plus tendance à accepter ce que l'on dit ».* **Femme, 45-50 ans, diplômée de l'Université d'Ulster (« *European Studies* »), fonctionnaire du MAFF dans les années 1980 (direction de la production), puis chef de la division (« *branch* ») « additifs alimentaires » (1991-1996) avant d'être « envoyée, comme beaucoup d'autres fonctionnaires, pour aider sur le dossier ESB ». Faisant le choix de rejoindre la FSA, elle obtient la direction de la *Meat Hygiene Division*, puis devient au début des années 2000 *Head of Corporate Secretariat and Consumer Issues*, organe de liaison avec les associations consuméristes (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

Sans rentrer, pour l'instant, dans la machinerie institutionnelle de cette nouvelle agence, on veut simplement souligner ici que nos interlocuteurs tendent à naturaliser ce changement culturel, qui serait passé d'une recommandation à une réalité « objective ». C'est aussi le message que s'efforcent de véhiculer les campagnes de communication de l'agence que l'on peut appréhender comme un exercice de présentation de soi institutionnel (encadré 1.13).

[1] MAFF, 1998, *op. cit.* (c'est nous qui surlignons).

Encadré 1.13. « A real break from the past » : indépendance, preuves objectives, primauté du consommateur, la Food Standards Agency[1]



[1] Il s'agit là de la deuxième page d'un document de présentation luxueux (papier glacé, nombreuses photos en couleur) de la FSA, distribué, notamment, lors des réunions publiques du *Board* (2001-2002). On aura remarqué le surlignage typographique de certains mots-clé (*break*, *first*, *open*, *decisions*, *objective*). Deux citations de Sheila McKechnie, *Chief Executive* de la *Consumers' Association* (« *… the Food Standards Agency creates an island of openness in a sea of secrecy* ») et du *chairman* d'Unilever, Niall Fitzgerald (« *…the FSA's broadly based Board, its commitment to openness, and its willingness to work with all food stakeholders have helped it to operate effectively* », figurant à l'avant-dernière page, doivent accréditer un engouement consensuel autour de l'agence.

On aurait tort, cependant, de considérer que ce travail de mise en forme d'une rupture est essentiellement l'apanage des acteurs politico-administratifs. En l'espèce, la problématique du changement est tout autant relayée par les experts fortement dépendants de la commande publique que par ceux qui font profession d'analyser les politiques publiques de manière distanciée. Quand l'État tente de se penser lui-même, via des rapports d'expertise interne, il se présente généralement comme cette administration apprenante, capable d'identifier les leçons du passé pour construire un futur (temporairement) heureux (ou au moins « meilleur »). Le rapport de l'IGAS de 2004 visant à évaluer la loi de sécurité sanitaire de juillet 1998 n'échappe pas à la règle :

> *« La sécurité sanitaire est sans doute l'un des domaines de l'action publique où les changements institutionnels ont été les plus profonds et les plus rapides depuis une quinzaine d'années. Dans un contexte de forte demande sociétale, et parfois en réaction à des crises sanitaires à forte résonance médiatique et politique (affaires dites du 'sang contaminé', de 'l'hormone de croissance', de la 'vache folle', de 'l'amiante'), dont la canicule de l'été 2003 constitue un nouvel exemple, le dispositif de veille et de sécurité sanitaires s'est développé par constructions successives (loi du 4 janvier 1993, loi du 1er juillet 1998, loi du 9 mai 2001). Ce développement a cependant obéi, dans l'ensemble, à deux orientations majeures : la recherche d'un modèle d'organisation fondé sur le principe de séparation – ou d'une organisation plus transparente – des fonctions d'évaluation et de gestion du risque ; le transfert de la fonction d'évaluation des risques de l'administration ministérielle à des agences d'expertise constituées sous forme d'établissements publics administratifs. Il a été l'occasion d'une* ***transformation profonde du paysage institutionnel*** *et d'un renforcement considérable des moyens humains et financiers mobilisés. Cet effort d'ampleur nationale n'a pas été vain.* ***Des progrès indéniables ont été accomplis (même s'ils sont souvent difficiles à objectiver en raison de l'absence d'instruments et de références d'évaluation), notamment grâce au renforcement de la capacité d'expertise et de l'indépendance scientifique, et à l'amélioration de la transparence des processus d'évaluation et de la crédibilité de l'ensemble du système***[1] *».*

Et ce ne sont pas les experts associés à la démarche d'évaluation, dont la proximité sociale et intellectuelle, en fait plus des « complices[2] » de l'administration que des observateurs extérieurs, qui sont en mesure de remettre en cause cette « pensée d'État »

---

[1] Vachey (Laurent), Carré (André), Chéreau (Claude), Delomenie (Pierre), Gagneux (Michel) et Bouvier (Michel), « Résumé du rapport » in *Évaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires*, Paris, Inspection Générale des Affaires Sociales, rapport IGAS n°204061, 2004, p. 1 (c'est nous qui surlignons). Les auteurs du rapport sont respectivement : inspecteur des finances, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, inspecteur général de l'agriculture, inspecteurs généraux des affaires sociales et inspecteur général de l'environnement.

[2] Comme on y reviendra dans le chapitre 5, on se permet de renvoyer, pour l'instant, aux analyses stimulantes de Gilles Massardier sur l'« État savant » : *Expertise et Aménagement du Territoire. L'État Savant*, Paris, L'Harmattan, 1996. Ont collaboré, au rapport de l'IGAS, Antoine Flahaut (Professeur en épidémiologie, Réseau sentinelles, centre collaborateur OMS, INSERM, Paris), Philippe Hubert (ingénieur statisticien économiste de l'École Nationale Supérieure des Statistiques et de l'Administration Économique, Polytechnicien, ancien chercheur à l'INSERM, à l'IRSN et actuel directeur des « risques chroniques » à l'INERIS), Rachid Salmi (docteur en médecine et biomathématique, PU-PH à l'Université de Bordeaux 2, « Informatique médicale et technologie de la communication »), Michel Setbon (sociologue, Directeur de Recherches au CNRS, Laboratoire Économie et Sociologie du Travail, Aix-en-Provence) et Pierre-Louis Toutain (directeur de l'unité mixte INRA/École nationale vétérinaire de Toulouse « pharmacologie et toxicolologie expérimentale »).

cohérente qu'ils contribuent, ce faisant, à universaliser[1]. Fondé sur ce diagnostic d'ensemble, optimiste et ordonné, le rapport en appelle ainsi à « [p]oursuivre la rationalisation de l'organisation du dispositif de veille et de sécurité sanitaires[2] ».

Enfin, nombre de travaux de sciences sociales du politique témoignent d'une faible distanciation vis-à-vis des discours de légitimation des nouvelles institutions. Aussi bien en France que dans les pays anglo-saxons, la majeure partie des écrits savants sur la sécurité sanitaire des aliments, analyse les réformes post-critiques comme des « entreprises de rationalisation » des dispositifs de gestion et d'évaluation des risques. Ainsi, pour Julien Besançon, doctorant au CSO, la crise de l'ESB a

> *« mis en évidence les faibles capacités et le manque d'indépendance de l'évaluation scientifique des risques, les carences de la réglementation, le manque de transparence dans la prise de décision, les risques de capture des autorités publiques par les intérêts privés et les faiblesses à contrôler la bonne mise en œuvre des réglementations. De nombreux pays en Europe de même que la Commission européenne se sont engagés dans une réforme de leurs dispositifs d'évaluation et de contrôles des risques alimentaires[3] ».*

Ce type de diagnostic est reproduit à l'identique par le politiste et l'économiste norvégiens, Trygve Ugland et Frode Veggeland, qui soulignent l'avènement d'une approche « intégrée » de la sécurité sanitaire des aliments (« *from farm to fork* ») :

> *« The European Commission's proposals on establishing a food inspection agency outside the Commission structure and creating a DG (DG SANCO) based on 'pure' consumer health objectives were primarily triggered by the breakdown of the old system, which had both caused and failed to respond appropriately to the BSE crisis. (…)The crisis also made some of the reforms more or less imperative, i.e. moving responsibility for food inspections away from DG Agriculture.(…) As a direct response to the BSE crisis, sources of inconsistencies in European food safety and inspection systems were eliminated. Responsibilities were transferred away from sector interests related to agriculture, fisheries, and industry, and the approach to food safety and inspection became more coherent, causally linked, and structurally coordinated around the health objective[4] ».*

D'une manière générale – le long extrait suivant en témoigne de manière idéal-typique – c'est très souvent le besoin affiché de « restaurer la confiance » qui est avancé pour expliquer la création des agences :

---

[1] Voir Bourdieu (Pierre), « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », in Bourdieu (Pierre), 1994, *op. cit.*, p. 99-133. Il faut garder à l'esprit que l'évaluation, dans sa conception classique, a rarement pour but d'invalider une politique publique. On peut dire que l'évaluation est plutôt « incrémentaliste », ce qui ne préjuge toutefois en rien des usages politiques qui peuvent en être faits. Voir notamment Spenlehauer (Vincent) et Warin (Philippe), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n°2, 2000, p. 245-262.

[2] Résumé du rapport IGAS 2004, n°204061, p. 5.

[3] Besançon (Julien), « L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : rationalisation de l'expertise et régulation des risques », in Lahellec (Cécile) (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris, Lavoisier, 2005, p. 81-108 (p. 81-82 pour la citation).

[4] Ugland (Trygve) and Veggeland (Frode), « Towards an Integrated Approach ? Food Inspection Reforms in Canada and the European Union », *Policy and Society*, vol. 23, n°4, p. 119.

« The mad cow disease, or BSE crisis in 1996, triggered public awareness and put food safety at the centre stage across Europe. Loss of confidence in food, food industry, farming practices, and government arrangements for handling food safety followed. As a result, regulation, legislation and institutional arrangements were challenged. In 2002 (sic.), a Food Standards Agency (FSA) was set up in Great Britain. In 2004, a similar EU agency, the European Food Safety Authority (EFSA) was established. Evidently, it was vital to ***restore confidence*** *in food regulation and the responsible institutions. (…) The idea is that separation of policy and management produces accountability, trust and confidence in decision-making structures and government authorities. Independence is a key notion; policy decision should rest with politically accountable institutions and be executed by separate and neutral institutions ».*

« BSE is a relevant and illustrative example of these challenges. (…) [It] raised questions that concerned conflicting interests and motives in food regulation. In this context, ***independence*** *from vested, economic and commercial interests became crucial. In order to restore confidence and enhance legitimacy, food regulation had to be seen as committed to secure* ***public health****. This led to the restructuring of the food safety regulation field, and to the establishment of FSA and EFSA ».*

« The Agency's ***independence*** *from agriculture and business was essential. It was vital that no one could question the competency and objectivity of food regulation, and the primacy of ensuring public health. Building* ***confidence*** *was a key notion. This would be achieved by establishing the new Agency*[1] *».*

On pourrait trouver ailleurs d'autres contributions[2] portant sur ces « changements institutionnels majeurs », ces dispositifs de « rationalisation », cette « révolution culturelle » ou encore ce « nouveau référentiel pour les politiques de sécurité sanitaire des aliments[3] » mais l'accumulation de citations risquerait de rendre la lecture plus pénible. On se contentera de souligner la circulation circulaire transnationale des démonstrations et leur proximité avec les présentations de soi institutionnelles. Pour le dire autrement, en dépit de la volonté de certains politistes de mettre en perspective ces réformes, force est de

[1] Hellebø Rykkja (Lise), « Independent Food Agencies – Restoring Confidence », *Policy and Society*, vol. 23, n°4, p. 125-148 (pages 125, 127-128 et 130 pour les citations, surlignées dans le texte).

[2] Voir, par exemple, Vos (Ellen), « EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE crisis », *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, n°3, 2000, p. 227-255 ; Lafond (François D.), *La création de l'Autorité Alimentaire Européenne. Enjeux institutionnels de la régulation des risques*, Paris, Notre Europe, (Problématiques Européennes, n°10), 2001 ; Bergeaud-Blackler (Florence), « Institutional Report : the European Union », Working Paper, Manchester, Centre for Research on Innovation and Competition, Manchester University, July 2004 ; Buonanno (Laurie), « The Creation of the European Food Safety Authority » in Ansell (Christopher) and Vogel (David) (eds.), *What's the Beef ? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, MIT Press, 2006, p. 259-278 ; Krapohl (Sebastian) and Zurek (Karolina), « The Perils of Committee Governance : Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union », *European Integration online Papers*, vol. 10, n°2, 2006 ; et dans une perspective plus synthétique des agences européennes (médicaments, aliments et télécommunications), Majone (Giandomenico), « The Credibility Crisis of Community Regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p. 273-302.

[3] C'est le terme employé par Pierre-Benoît Joly : « Les exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale – réflexions à partir du cas français », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 22, n°2, 2003, p. 375. Cet économiste-sociologue de l'INRA identifie « le renforcement de la surveillance », « l'information des consommateurs », « la transparence et l'information du public » ainsi que « la participation des différentes parties prenantes à la gestion des risques » comme « les dimensions d'un nouveau régime de gestion des risques ». *Ibid*., p. 381-382.

constater qu'ils en partagent nombre de présupposés gestionnaires[1]. S'il convient, assurément, de prendre en compte la structuration historique de la science politique dans chaque espace savant national, la grande majorité de ces écrits participent d'une posture « juridiste » (qui est, aussi, strictement organisationnelle[2]), où les institutions font figures de créations légales et autonomes, susceptibles d'incarner une « nouveauté » en faisant table rase du passé. Dans une approche très balistique des politiques publiques, la création de ces organisations, généralement pensées comme indépendantes, neutres et désintéressées, est appréhendée comme « la » solution rationnelle « au problème ».

Conclusion du chapitre 1.
Une accumulation de rationalisations *post eventum* au cœur de l'énigme

Défricher un objet comme celui de la sécurité sanitaire des aliments, longtemps délaissé puis fortement investi par la recherche à la faveur de la « crise de l'ESB », s'avère être un exercice délicat. En effet, loin d'être une aide pour le chercheur qui désire comprendre ce qui se joue autour de cette affaire, la profusion de ce type de rationalisation *ex post* devient vite encombrante[3]. Ce discours trans-sectoriel et transnational sur les changements « majeurs » générés par la crise constitue davantage un écran faisant obstacle à l'analyse.

En effet, la référence à la crise en tant que rupture fait échapper l'« événement » à l'histoire en le constituant comme le moment d'une révélation unique, comme un mythe fondateur universel dont l'évidence peut dès lors difficilement être questionnée. On l'a vu, la gestion de l'ESB se donne à voir, sur le mode du naturel, comme l'échec des stratégies – britanniques d'abord, communautaires ensuite – de monopolisation du problème par une « coalition agricole » toute entière tournée vers la protection des agriculteurs. Tout semble se passer comme si la crise remettait en cause des manières de faire devenues – du jour au

[1] Henry Rothstein (*Centre for the Analysis of Risk Regulation*, LSE), s'est ainsi efforcé, dans un article récent, d'étudier comment les trois principes directeurs de la *Food Standards Agency* (les « *core values* » : « *putting the consumer first* », « *being open and accessible* », « *being an independent voice* ») s'incarnaient au regard du projet d'interdiction de l'utilisation des intestines de mouton dans la fabrication des saucisses. *Cf.* « Precautionary Bans or Sacrificial Lambs ? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime », *CARR Discussion Paper*, n°15, July 2003.

[2] « On reconnaît dans cette situation et dans cette inclinaison (…) le principe de l'objectivisme conduisant à voir et à faire voir 'l'institution' comme une réalité existant indépendamment de ceux qui l'incarnent, indépendamment en particulier de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font ». Lacroix (Bernard), « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la Présidence de la République ? », in Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques) (dir.), *Le Président de la République. Usage et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 13-78 (p. 42 pour la citation)

[3] Comme évoqué en introduction, ces écrits ont, en effet, été fortement structurants dans nos réflexions et notre travail de terrain initiaux et sources d'« incompréhension », par la suite, dans nos interactions avec certains chercheurs et informateurs qui travaillent sur cet objet.

lendemain[1] – radicalement obsolètes (conflit d'intérêts, absence de procéduralisation de l'expertise, communication du risque paternaliste, etc.). L'abondance d'analyses savantes corroborant ce récit contribue ici singulièrement à la réification du mythe et au durcissement de cet effet d'optique circonstanciel. En ce sens, cette remise en ordre symbolique de la crise comme rupture créatrice fait disparaître l'ensemble des possibles historiques non-advenus et rationalise cet oubli (à travers notamment une amnésie vis-à-vis des entreprises de réformes antérieures) en même temps qu'elle écarte toute interrogation sur les processus sociaux engagés.

A rebours de la plupart des analyses qui s'intéressent prioritairement aux « nouveautés procédurales » de ce secteur d'action publique, on se propose dans les deux chapitres suivants de revenir sur l'histoire des liens entre alimentation et pouvoir politique, dont on s'efforcera de montrer qu'ils sont anciens, divers et organisés autour d'une multitude d'enjeux imbriqués. L'histoire de l'ESB, emblématique du secteur – nominalement nouveau – de la sécurité sanitaire des aliments, suppose de revenir sur la lente structuration relationnelle des groupes et institutions politico-administratifs qui se spécialisent, à partir du XIXe siècle, dans le contrôle des aliments. Un tel détour socio-historique, aussi nécessairement incomplet soit-il, permet *a minima* de se déprendre de l'histoire téléologique de la genèse du secteur de la sécurité sanitaire des aliments et de restituer la diversité des jeux sociaux interdépendants qui animent cet espace bureaucratique. En somme, l'essentiel du travail qu'il nous reste à exposer dans la suite de la thèse doit s'organiser autour de l'idée que « le succès du récit prophétique est aussi le récit du succès de ses énonciateurs[2] ».

[1] Dans une certaine mesure, le 20 mars 1996 est imaginé comme le 11 septembre 2001 de la sécurité sanitaire des aliments.
[2] Gaïti (Brigitte), 1998, *op. cit*., p. 83.

CHAPITRE 2.
LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DANS SON HISTORICITÉ. LA DIFFICILE STRUCTURATION D'UN ENJEU FLOU

En dépit de la récente multiplication de publications sur les risques alimentaires, peu d'analyses ont adopté une posture socio-historique afin de rendre compte de la lente structuration, par empilement de textes de loi, d'institutions et de principes organisationnels qui se sont progressivement sédimentés dans ce qu'on dénommera, par commodité, le secteur de la sécurité sanitaire des aliments. La plupart des chercheurs s'en tiennent principalement, en effet, à une lecture contemporaine du jeu organisationnel existant, c'est-à-dire qu'ils postulent *a priori*, plus qu'ils ne questionnent, l'existence d'un secteur d'action publique qui trouve à s'incarner nominalement dans certaines institutions comme l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments ou l'*European Food Safety Authority*. Opérer de la sorte comporte néanmoins le risque de trancher à la place des acteurs sur une taxinomie d'action publique, voire à la naturaliser et la légitimer, quand il ne s'agit pas de lui conférer une cohérence qu'elle n'a pas. Aussi, l'objectif principal de ce second chapitre consiste à décentrer le regard contemporain sur les risques alimentaires. A bien des égards, l'inflation de discours, à la fin du XXe siècle, sur la « nouveauté » des dispositifs censés gérer ces questions charrient un certain nombre d'impensés quant à la compréhension de ce qu'est un processus de changement et de ce que recouvrent les politiques alimentaires. Parce que ces nouveautés ne se réalisent pas sur un terrain institutionnel vierge de toute histoire, le détour historique doit nous permettre de mieux apprécier, dans une temporalité plus longue, ce que la vache folle « a fait » à l'État. Sans faire œuvre d'historien, on ambitionne, à partir de travaux de seconde main, d'« explorer » l'économie des relations entre alimentation et pouvoir politique dans une perspective socio-historique[1].

Ce chapitre historique, au-delà de ce que beaucoup conçoivent comme un point de passage obligé de la thèse de science politique, doit alors nous aider à saisir que le contrôle de la salubrité des aliments est un impératif ancien. Or, si cette observation ne va pas de soi – cette activité est souvent pensée comme récente – c'est avant tout parce qu'on a coutume d'appréhender les liaisons historiques entre « alimentation » et « politique » à travers le seul prisme du quantitatif. A cet égard, nombre de politistes, intéressés à la sociologie

[1] Une telle ambition doit être considérée avec une grande modestie. Si l'historien travaille sur « des traces » qui ont été laissées au cours de l'histoire, on est ici contraint, en raison de la pauvreté (numérique) de la littérature sur le sujet, de travailler sur des « traces de traces » fournies par quelques historiens. On assume donc complètement les lacunes de ce chapitre que notre projet de thèse ne permet pas de combler.

historique de l'État, font de l'approvisionnement alimentaire de la « communauté politique » un des ressorts (quasi-) universels de la spécialisation des activités politiques et de la production du consentement à la domination[1]. En France, que l'on songe aux nombreuses jacqueries suite à l'hiver, particulièrement glacial, de 1707, ou à l'épisode de la « guerre des farines[2] » (avril-mai 1775), les luttes de subsistance, qui atteignent leur apogée au XVIIIe siècle, ont *fondamentalement* contribué à discréditer la monarchie absolue. Avec Charles Tilly et Edward P. Thompson (car l'analyse vaut aussi pour l'Angleterre), on pourrait dépasser l'équation causale « disette = faim = émeute », trop unilinéaire et fonctionnaliste, et appréhender ces « révoltes frumentaires » comme les manifestations de défense d'une « économie morale » et du pacte implicite entre le roi et ses sujets qui exige du premier d'assurer la sécurité et l'approvisionnement en denrées de son peuple[3].

De ce rappel, on peut déduire que l'ordre politique repose partiellement sur le contrôle de l'alimentation et, plus généralement, sur la croyance que l'État est le garant de la sécurité alimentaire. Enjeu d'une moindre intensité que la sécurité des approvisionnements, les gouvernants n'en ont pas moins témoigné un intérêt certain, aux échelons locaux et nationaux, pour la qualité sanitaire des produits. Or, si l'on veut s'intéresser à cette facette, longtemps laissée dans l'ombre, des politiques alimentaires, cela suppose de prendre en compte dans l'analyse que la hiérarchisation symbolique des

---

[1] On pense ici à l'étude, en partie critiquable, de Karl A. Wittfogel sur les « pouvoirs despotiques » ou directions « hydrauliques-politiques » d'Asie et du Moyen-Orient ancien qui relie développement d'une bureaucratie pléthorique et intensification de la production agricole au bénéfice des groupes dirigeants. Cet auteur va, d'ailleurs, jusqu'à suggérer l'existence d'une « idéologie d'État-Providence ». *Cf. Le despotisme oriental. Études comparative du pouvoir total*, Paris, Éditions de Minuit, 1977 (1ère éd. américaine : 1957), p. 40-94. Ce sont ces mêmes liens que Marvin Harris identifie entre développement de la production des biens alimentaires (avec une irrigation très maîtrisée) pour assurer la subsistance d'une population grandissante et renforcement d'un pouvoir coercitif aztèque très spécialisé. A ce titre, les rites sacrificiels et autophages soulignent l'importance symbolique de la provision de viande par et pour le pouvoir central. Harris attribue, en effet, la légitimité du pouvoir aztèque à sa capacité à organiser le cannibalisme d'État comme substitut à l'épuisement du gibier : « Les prêtres aztèques peuvent légitimement être désignés comme les bouchers rituels d'un système d'État destiné à produire et à redistribuer des quantités substantielles de protéines animales sous forme de chair humaine ». *Cf.* Harris (Marvin), *Cannibales et monarques. Essai sur l'origine des cultures*, Paris, Flammarion, 1979 (1ère éd. américaine : 1977), p. 140. Voir également Lagroye (Jacques), 1985, *art. cité*, p. 402-405 et Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP/Dalloz, 2002 (4e éd.), p. 32-36.

[2] La « guerre des farines » – l'expression est contemporaine de l'époque – fait directement suite aux mauvaises récoltes des étés 1773 et 1774 qui ont eu pour répercussion une hausse des prix du grain et du pain. Cette épreuve peut aussi être lue comme une réaction envers l'édit de Turgot qui établit, conformément aux théories physiocratiques, la libéralisation du commerce des grains.

[3] *Cf.* Tilly (Charles), *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986, p. 279-339, Tilly (Louise A.), « La révolte frumentaire, forme de conflit politique en France », *Annales, économies, sociétés, civilisations*, vol. 27, n°3, 1972, p. 731-757 et Thompson (Edward P.), « The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century », *Past & Present*, vol. 50, 1971, p. 71-136, cité dans Bourguinat (Nicolas), « L'État et les violences frumentaires en France sous la Restauration et la Monarchie de Juillet », *Ruralia*, n°1, 1997, disponible à : http://ruralia.revues.org/document2.html (document consulté le 22.09.2006).

interventions légitimes de l'État dans ce domaine semble s'être inversée en un peu plus de 200 ans[1].

En ce sens, l'économie interne du chapitre doit être organisée autour de la prévention des illusions rétrospectives symétriques du « jamais vu » et du « toujours ainsi ». En d'autres termes, *avancer que la sécurité sanitaire des aliments est un impératif ancien, afin de neutraliser les discours politiques novateurs, ne doit pas amener le chercheur à considérer qu'il n'y a rien de nouveau*. Ainsi, si on peut réaliser des analogies heuristiques entre, par exemple, la gestion des grandes épizooties de l'Ancien Régime, celle de l'épizootie de tuberculose bovine au XIXe et celle de l'ESB un siècle plus tard, elles ne sont filtrées ni par des structures institutionnelles et des normes identiques ni par des catégories cognitives (scientifiques, professionnelles, sociales…) immuables. Si cet impératif est ancien, la manière de le concevoir et de l'appréhender relève de problématisations significativement différentes à travers l'histoire. A ce titre, essayer de retrouver, « à travers les âges », des concepts durcis (par exemple, la sécurité sanitaire des aliments, le risque ou la nutrition), en ignorant ou feignant d'ignorer leur labilité historique[2] serait non seulement d'une faible valeur ajoutée scientifique, mais aussi extrêmement périlleuse. C'est même là que réside le danger de l'anachronisme selon Pierre Bourdieu :

> *« [p]aradoxalement, les historiens se condamnent à l'anachronisme parce qu'ils font un usage anhistorique, ou déshistoricisé, des concepts qu'ils emploient pour penser les sociétés du passé et qui sont eux-mêmes les produits d'une construction historique*[3] *».*

Aussi, sans nier les difficultés scripturales inhérentes au travail historique, on essaiera, autant que possible, de nous démarquer de ce type de productions – quelque peu empreintes de fonctionnalisme – par une volonté de dés-essentialiser et d'historiciser ces concepts instrumentaux fabriqués *a posteriori*[4]. En effet, ce danger n'est pas sans proscrire

---

[1] L'usage peu contrôlé du terme de « sécurité alimentaire » – *i. e.* la satisfaction des besoins alimentaires – pour désigner la « sécurité sanitaire des aliments » au milieu des années 1990 atteste de la méconnaissance d'une partie de la presse de ce premier terme alors qu'il est relativement codifié en droit de l'alimentation. Par ailleurs, pour faire œuvre de réflexivité, il faut souligner que l'intérêt récent de certains historiens pour les risques alimentaires anciens – tout comme le nôtre – n'est pas sans lien avec les préoccupations sociales actuelles.

[2] C'est un travers que l'on peut identifier dans une part non négligeable de l'histoire *sectorielle*. On entend par là le champ de recherches consacré à l'histoire de l'alimentation et des risques alimentaires qui est essentiellement animé par des historiens et des vétérinaires-historiens. On en trouvera deux illustrations respectives dans Ferrières (Madeleine), *Histoire des peurs alimentaires. Du Moyen âge à l'aube du XXe siècle*, Paris, Seuil, 2002 et Blancou (Jean), *Histoire de la surveillance et du contrôle des maladies animales transmissibles*, Paris, Office international des épizooties, 2000.

[3] Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), « Gens à histoires, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 59.

[4] On suit ici les mises en garde de Paul Veyne quant aux grandes théories globalisantes en histoire. On succomberait au même travers réifiant et fonctionnaliste que certains historiens de la protection sociale si on s'évertuait à rechercher la « sécurité sanitaire des aliments », en tant que catégorie immuable, à travers l'histoire : « [l]'évergétisme antique, la charité chrétienne, l'assistance des modernes et la Sécurité Sociale

tout essai d'histoire longue, particulièrement si elle prend la forme de la socio-histoire. Comme l'indique Roger Chartier,

> *« [i]l faut dans la langue scientifique avoir des mots stables pour désigner des espaces, des lieux, des formes mais derrière cette stabilité ce qui est important ce sont les configurations spécifiques qu'ils visent*[1] *».*

Aussi, afin d'éviter de « [peupler] l'histoire d'universaux qui n'existent pas[2] » et de prendre en compte avec Pierre Bourdieu qu'« il y a une genèse continue de la discontinuité[3] » – plutôt qu'une généalogie continue –, ce chapitre tente de mettre en évidence, en alliant temps long et conjoncturel, comment se sont progressivement structurées les « proto-frontières » de la sécurité sanitaire jusqu'à l'adoption des premières législations sur l'alimentaire. C'est précisément l'objet de la **Section 1** que de s'intéresser aux moments saillants de ce rapide survol historique des rapports entre alimentation et pouvoir politique (évolution des législations, des corps professionnels…) dans des sociétés rurales confrontées à une urbanisation récente. Selon nous, c'est très précisément dans la configuration particulière de la seconde moitié du XIXe siècle, que ce « proto-secteur » de la gestion des risques sanitaires liés à l'alimentation s'est structuré, à travers la substitution progressive d'usages locaux par des règles uniformes et la spécialisation d'acteurs chargés d'instituer, de dire et de contrôler un droit spécifique. On se gardera, encore une fois, de la posture du « narrateur omniscient », qui décrypte les grandes tendances en raison de la faiblesse des traces disponibles mais aussi parce que, comme le rappelle Paul Veyne :

> *« l'histoire est pleine de possibilités avortées, d'événements qui n'ont pas eu lieu ; nul ne sera historien s'il ne sent pas, autour de l'histoire qui s'est réellement produite, une multitude indéfinie d'histoires compossibles, de 'choses qui pouvaient être autrement'*[4] *».*

Ainsi, après avoir battu en brèche tout fétichisme nominaliste qui pousserait à dire que la sécurité sanitaire des aliments n'existait pas jusqu'au milieu des années 1990 (puisque le terme était absent jusque là), on s'efforcera de disséquer les différents enjeux qui « déterminent » et structurent « ce proto-secteur » tout en le subordonnant à bien des

---

n'ont pratiquement rien de commun, ne vont pas au bénéfice des mêmes catégories de gens, ne secourent pas les mêmes besoins, n'ont pas les mêmes institutions, ne s'expliquent pas par les mêmes motifs et ne se couvrent pas des mêmes justifications ; on n'en étudiera pas moins l'assistance et la charité à travers les âges, de l'Égypte pharaonique aux démocraties scandinaves ; il ne restera plus qu'à conclure que l'assistance est une catégorie permanente, qu'elle remplit une fonction nécessaire à toute société humaine et que dans cette permanence doit être cachée quelque mystérieuse finalité d'intégration de tout le corps social ; on aura ainsi apporté sa pierre à l'édifice d'une sociologie fonctionnaliste ». *Cf.* Veyne (Paul), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978 (1ère éd. : 1971), p. 81.

[1] Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), 1989, *art. cité*, p. 59. C'est à ce même « comparatisme sans anachronisme » qu'invitent Norbert Elias et Eric Dunning lorsqu'ils confrontent le sport moderne et les jeux grecs ou médiévaux sans postuler leur appartenance commune à une même catégorie. *Cf. Sport et civilisation. La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994 (1ère éd. anglaise : 1986).

[2] Veyne (Paul), 1978, *op. cit.*, p. 81.

[3] Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), 1989, *art. cité*, p. 59.

[4] Veyne (Paul), 1978, *op. cit.*, p. 78-79.

égards jusqu'à la dite « crise de la vache folle de 1996 », événement crucial, selon nous, dans la modification de la hiérarchie symbolique des politiques publiques alimentaires et dans le durcissement et la rationalisation des frontières sectorielles (**Section 2**).

Section 1. Alimentation et pouvoir politique : une histoire longue confrontée à l'urbanisation de sociétés rurales

En dépit de la complexité des relations historiques entre alimentation et pouvoir politique, de la faiblesse des sources disponibles et de l'ensemble des mises en garde introductives, on voudrait néanmoins avancer une idée simple, à savoir que l'histoire de l'alimentation et de son emprise croissante par l'État, renvoie à une histoire longue, inséparable de la centralisation progressive « des monopoles de domination » principaux (fiscal et militaire[1]) dans « l'entité » État, des transformations des structures sociales (développement des interdépendances commerciales et économiques, industrialisation et urbanisation…) ainsi que des progrès de la connaissance scientifique. Aussi passerait-on grossièrement de sociétés rurales fermées ou peu extraverties, dotées de règlements indigènes, à des sociétés nationales, industrielles et urbaines dans lesquelles l'alimentation devient progressivement un problème public amenant les parlements à légiférer. En d'autres termes, à l'encontre de nombreux travaux socio-historiques qui démarrent l'analyse processuelle au XIXe siècle, période d'affirmation de l'État républicain en France, il n'est pas illégitime, méthodologiquement, d'adopter une échelle temporelle plus longue[2]. On verra ainsi successivement, comment l'ordre sanitaire de l'alimentaire était organisé, en France, sous l'Ancien Régime (**§ 1**) avant de croiser histoires longue (industrialisation/urbanisation) et conjoncturelle (en particulier, la mobilisation des

[1] Pour reprendre les termes développés par Norbert Elias dans sa sociologie historique de l'État. *Cf. La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1974 (1ère éd. allemande : 1969). En ce sens, selon Michel Foucault, la notion de « population » – comme représentation de l'ensemble des individus vivant sur un territoire donné – est, en partie, une construction directe de l'administration publique chargée de la collecte de l'impôt afin de pouvoir évaluer la richesse du royaume. *Cf.* Foucault (Michel), « La naissance de la médecine sociale », in *Dits et Écrits, Tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001, p. 207-228. Voir également Pinell (Patrice), « Médicalisation et procès de civilisation », in Aïach (Pierre) et Delanoë (Daniel) (dir.), *L'ère de la médicalisation. Ecce homo sanitas*, Paris, Economica, 1998, p. 39.

[2] Sans prétendre révolutionner l'analyse socio-historique, il nous semble que ce tropisme des socio-historiens français pour le XIXe siècle est susceptible de créer des artefacts méthodologiques rarement questionnés. On rejoint ici les réflexions épistémologiques de Michel Dobry, développées à propos des analyses de *path dependence* dans le champ de la « transitologie », sur les principes de sélection de la temporalité pertinente et ceux de la « discrimination dans le passé, de ce qui, dans la période relativement courte, est supposé produire, ou ne pas produire, des effets de détermination décisifs ». *Cf.* « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°4, 2000, p. 596-600. Ainsi, si le XIXe siècle renvoie à une période cruciale (vue de l'issue) dans le processus de structuration du secteur de la sécurité sanitaire des aliments, il ne s'agit pas d'un point de départ initial, à partir duquel il ne serait plus pertinent d'étudier le passé.

hygiénistes) et de proposer une hypothèse sur la mise à l'agenda, en France et en Grande-Bretagne, de la fraude alimentaire (**§ 2**).

§ 1. La « gestion des risques » alimentaires dans des sociétés rurales

Le détour historique a pour objectif de dénaturaliser ce qui semble aller de soi aujourd'hui ou, pour le dire autrement, ce qui a progressivement acquis la force de l'évidence. Au-delà de l'aspect descriptif de ce paragraphe (nécessaire tant est méconnu ce domaine de recherche par la science politique), on voudrait mettre en évidence comment l'alimentation faisait l'objet d'un suivi particulier et complexe sous l'Ancien Régime. À la diversité des sources de droit s'ajoute, en effet, une certaine indétermination quant aux acteurs censés s'assurer de son application. On mettra en évidence en quoi, en dépit de l'accumulation des règlements, le personnel est longtemps resté très peu différencié (il est essentiellement issu du monde de la boucherie) (**A**). Avec l'avènement d'États centralisés, le développement de systèmes politiques et d'économies de plus en plus imbriqués, les médecins puis les vétérinaires vont progressivement être amenés à jouer le rôle « d'experts » scientifiques, notamment dans la gestion des grandes épizooties, contribuant à l'élaboration d'un certain nombre de *vade mecums*, dont certains principes directeurs restent utilisés aujourd'hui[1] (**B**).

A. Sous l'Ancien régime : des règlements municipaux et/ou corporatifs

Sans pour autant remonter à l'Antiquité, voire à la préhistoire[2], il convient de souligner qu'au-delà de certains interdits alimentaires d'origine religieuse[3], les aliments ont fait l'objet de règlements édictés par les villes et/ou les corporations professionnelles, et ce dès le Moyen Age. Deux « modèles » semblent s'être structurés, le modèle municipal des villes méditerranéennes et le modèle professionnel du Nord. Dans le Midi français, en Italie et en Espagne, les métiers de bouche étaient des métiers réglés. La magistrature municipale, exerçant sa tutelle sur les *macelliers* (bouchers), les poissonniers, les boulangers, jouait alors un rôle prépondérant en matière de contrôle de la salubrité des aliments. Dans le Nord, les métiers étaient organisés de façon autonome sous la forme de métiers « jurés ». Les statuts de ces jurandes étaient principalement organisés autour des

[1] A cet égard, le traitement de l'épizootie de fièvre aphteuse en 2001 en Grande Bretagne, avec ses dispositifs prophylactiques (quarantaine, foyers animaux…), n'est pas sans rappeler les recettes préconisées au XVIIIe siècle.

[2] Pour des raisonnements de ce type, voir Swabe (Joanna), *Animals, Disease and Human Society. Human-Animal Relations and the Rise of Veterinary Medicine*, London, Routledge, 1999 ; Blancou (Jean), 2000, *op. cit.* ; Blancou (Jean), « La sécurité sanitaire des aliments, des temps passés à nos jours », *médecine/sciences*, vol. 17, n°10, 2001a, p. 1035-1043.

[3] Sur ce point, on peut se reporter à Soler (Jean), « Les raisons de la Bible : règles alimentaires hébraïques », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), *Histoire de l'alimentation*, Paris, Fayard, 1996, p. 73-84.

intérêts du métier. Ils visaient en premier lieu à définir les règles du partage de ce monopole corporatif, c'est-à-dire à limiter ou éviter la concurrence déloyale[1]. En deuxième lieu, ils avaient pour objectif d'établir des règles de bonne conduite vis-à-vis du « consommateur », et la qualité des biens et des services qui lui étaient offerts devait répondre à des normes précises et uniformes (énumération des droits et privilèges des producteurs, des normes de fabrication, des devoirs vis-à-vis de l'acheteur). Aussi, ces deux modes de réglementations n'étaient-ils pas homologues[2]. Tandis que le droit municipal générait des normes denses et strictes, les statuts professionnels interdisaient la vente de « viande malsaine ou de fausses denrées », sans plus de précision. Dans le second cas, il était entendu que les gens de métiers avaient un *savoir-faire* et *savaient donc ce qu'ils avaient à faire*.

Quant au pouvoir royal, il n'intervient que de manière tardive et limitée, essentiellement en temps d'urgence épidémique, même s'il ne dispose pas toujours des ressources suffisantes (logistiques, financières, humaines…) pour mettre en œuvre une prophylaxie applicable à l'ensemble du royaume. Ainsi, il n'est pas certain que l'édit du roi Jean le Bon du 30 janvier 1350 qui précise que « les bouchers ne vendront que chairs bonnes et loyales », défense leur étant faite de garder de la chair d'animaux tués depuis plus de deux jours l'hiver (un jour et demi l'été) « et d'en vendre qui soyent sursemées » (*i. e.* putréfiées)[3], a été d'une influence déterminante, dans la mesure où ces prescriptions étaient redondantes avec celles exigées par les édiles et/ou les corporations. De telle sorte que :

> *« Le droit alimentaire d'Ancien Régime n'est pas né d'un coup de baguette législative. Il n'y a pas alors une source unique pour dire la loi, et la législation est fragmentée, éparpillée ; en fait, il y a autant de réglementations qu'il y a de marchés. Des textes aux noms divers : statuts, établissement, coutumes, chartes, ordonnances, capitulations, composent ce qu'ils appelaient la loi – nous dirions plus volontiers des règlements*[4] *».*

En ce qui concerne la réglementation des produits d'origine animale, les normes les plus insistantes concernent l'abattage. Les deux injonctions primordiales supposent que les animaux doivent entrer à pied en ville et être abattus après avoir subi un contrôle sanitaire. Les *tueries* ou *écorcheries* sont en général situées au centre des villes, près du grand marché[5]. Si la raison de cette localisation qui perdure pendant sept siècles participe de

---

[1] *Cf.* Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit*., p. 44-46.

[2] Comme le confesse Madeleine Ferrières, cette présentation est faite « à gros traits », même si elle a pu être reprise pour argent comptant dans Stanziani (Alessandro), *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe- XXe siècle)*, Paris, Seuil, 2005 p. 40. En particulier, la prédominance de données sur le sud de la Loire dans le corpus de l'historienne a pu contribuer à réifier artificiellement cette division.

[3] Sur ce point, voir Blancou (Jean), 2001a, *art. cité*, p. 1037.

[4] Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit*., p. 47.

[5] A propos du monde particulier de la boucherie et des règles d'usage dans la société médiévale, voir Desportes (Françoise), « Les métiers de l'alimentation », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, *op. cit*., p. 443-444.

l'impératif « sanitaire » de l'époque (avoir de la viande fraîche), elle renvoie également à d'autres considérations. En particulier, une justification peut être trouvée dans le domaine fiscal : la nécessité pour les villes d'augmenter leurs impôts[1]. Quant à l'impératif du contrôle « sanitaire » – essentiellement organisé autour des qualités organoleptiques du produit (couleur, odeur, saveur, texture) –, il est mis en œuvre par un personnel, certes spécialisé, mais faiblement différencié, car issu du monde de la boucherie.

Par exemple, à propos des porcs *ladres*[2], en 1437 à Carpentras, il est ordonné que les *macelliers* ne vendent pas de chair de porcs sans l'avoir fait examiner préalablement (il s'agissait de rechercher les kystes parasitaires au niveau de la face inférieure de la langue des animaux vivants). Par l'effet d'échanges d'informations et de « bonnes pratiques » entre ces professionnels, la visite du pourceau par un *langueyeur* se généralise et devient progressivement obligatoire. Tel que le prévoit une ordonnance du prévôt de Paris, ce *langueyeur* doit remplir certaines conditions pour être qualifié d'expert : « *Que nul ne s'entremêtte de langueyer pourceaulx jusques à ce qu'il aura esté témoigné estre expert et congnoissant en ce par le maistre des bouschers* ». Une fois l'examen de dépistage terminé, le *langueyeur* marque l'oreille du porc s'il est ladre au premier degré et lui coupe l'oreille si ce dernier est complètement ladre[3]. L'interdiction de vendre la viande de porcs ladres est également reprise dans l'ordonnance de 1462, qui prévoyait « *qu'elle soit forfaite* » (saisie) par l'expert-juré, « *et donnée aux prisonniers* ». Les contrevenants étaient et continueront à être sévèrement poursuivis (saisie des denrées délictueuses, amendes pécuniaires, peines infamantes voire privation de l'exercice du métier). Ainsi, 250 ans plus tard, en mai 1716, l'un d'entre eux est-il condamné à dix ans de bannissement, à 50 000 livres d'amende et « *à faire amende honorable, nu en chemise, la corde au cou, tenant en ses mains une torche (…) ayant écriteau devant et derrière portant ces mots : directeur des boucheries qui a distribué des viandes ladres*[4]… ».

---

[1] Chaque bête est taxée dès qu'elle franchit une des portes de la ville.

[2] A l'époque, les porcs ladres sont aussi qualifiés de lépreux en raison de l'analogie qui est faite entre la présence de « vésicules ladriques » et la maladie humaine. En langage scientifique actuel, il s'agirait plutôt de la *cysticercose* du porc provoqué par le développement de la forme larvaire du *Taenia Solium*.

[3] Le marquage auriculaire s'apparente ainsi à une forme ancienne de « traçabilité ». Voir Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit*., p. 54-55. A cet égard, une technique similaire était déjà utilisée en Égypte ancienne où une classe particulière de prêtres, après avoir pratiqué une inspection *ante-mortem* afin d'écarter les animaux mal formés, blessés ou malades, fixaient à leurs cornes un papyrus cacheté. Quiconque sacrifiait un animal ne portant pas ce cachet était puni de mort. *Cf.* Blancou (Jean), 2001a, *art. cité*, p. 1036. Pour une étude à prétention historique des techniques d'identification individuelle par marquage, on peut se reporter au même auteur, ancien directeur de l'Office International des Épizooties, qui identifie l'origine de la traçabilité dans le *Code de Hammurabi*, il y a plus de 3800 ans : Blancou (Jean), « Histoire de la traçabilité des animaux et des produits d'origine animale », *Revue scientifique et technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 20, n°2, 2001b, p. 413-419.

[4] *Cf.* Blancou (Jean), 2001a, *art. cité*, p. 1037.

Si on monte en généralité, c'est à la « police » que revient la charge de surveiller les conditions de production et de circulation des denrées alimentaires. Au XVIIe siècle, la doctrine est fondée sur la morale et sur l'éthique religieuse : le respect du chaland et la recherche du profit étant antinomiques, il faut assurer un juste prix et écarter la spéculation[1]. Néanmoins, les autorités censées faire respecter les ordonnances restent multiples : à Paris, le Châtelet, le Parlement et le Lieutenant de police gèrent les questions liées à la quantité et à la qualité de l'alimentation, situation qui n'est pas exempte de conflits et de difficultés de mise en œuvre[2]. A ce sujet, Sidney Watts montre bien à propos du monde de la boucherie parisienne du XVIIIe – un univers social particulièrement divisé entre les notables des grandes familles bouchères de la corporation et les petits détaillants « à la cheville » – comment le statut de ce métier a été l'objet de régulations successives (1587, 1650, 1744 et 1782) incluant décrets de police et arrêts du Parlement, sans pour autant parvenir à éradiquer les bouchers « voyous » qui contournent la corporation ni à éradiquer les pratiques de *basse* boucherie (c'est-à-dire la vente des bas morceaux pour de la viande de premier choix)[3]. Par ailleurs, si le Lieutenant général de police pouvait faire raser ou reconstruire tout bâtiment qu'il jugeait dangereux pour le public, les procédures d'application d'une telle action, « complexes et ambiguës » dans le cas des abattoirs, restaient sans effet[4].

Au terme de cette rapide marche historiquement forcée, on retiendra qu'un contrôle des denrées alimentaires était effectué, sous des formes diverses, tout au long de l'Ancien Régime. Il mettait en scène des acteurs multiformes – privés et publics pour reprendre une catégorie contemporaine – qui se sont longtemps caractérisés par une faible différenciation. Pour le dire autrement, on voit bien avec Andrew Abbott, comment des pratiques qui relèveraient des « frontières » actuelles de la sécurité sanitaire des aliments existaient, soumises à une réglementation de plus en plus précise, quand bien même elles étaient réalisées par un personnel faiblement autonomisé par rapport au secteur à contrôler[5]*. On reste cependant ici à un « niveau » particulièrement adapté à des sociétés*

---

[1] *Cf.* Tuffery (Jeanne-Marie), *Ébauche d'un droit à la consommation : la protection du chaland sur les marchés toulousains aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris, L. G. D. J., 1998, p. 26-27.
[2] *Cf.* Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit.*, p. 41.
[3] Watts (Sidney), « Boucherie et hygiène à Paris au XVIIIe siècle », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 79-103. C'est à la faveur de la désorganisation des corporations et de l'imposition des normes *aéristes* que la pratique de l'abattage a été progressivement dissociée du travail de boucherie.
[4] *Ibid.*, p. 99.
[5] Encore une fois, faire du comparatisme sans anachronisme implique de ne pas analyser des activités historiques à partir de catégories du temps présent sous prétexte qu'elles auraient un « air de parenté ». Ainsi, lorsqu'en 1810, un décret impérial vient réglementer la profession de la boucherie (appliqué à Paris et ses alentours), interdisant notamment les tueries particulières *intra-muros* au profit de la création d'abattoirs publics (dont l'abattoir modèle de Montmartre créé en 1818), on peut y voir l'imposition d'un impératif sanitaire nouveau. Dans la droite ligne de la théorie miasmatique, ce sont les odeurs de sang, de fumier et de viscères qui sont incriminées, comme l'a bien montré l'étude socio-historique de Alain Corbin sur

agricoles fermées et basées sur l'autoconsommation. Ce que l'on souhaiterait maintenant considérer, c'est l'hypothèse selon laquelle l'extension des circuits d'approvisionnement, à partir du XVIIIe siècle, a progressivement accentué, directement et indirectement, les préoccupations « sanitaires », puisqu'elles étaient généralement mis en second plan par rapport à d'autres considérations, notamment économiques et militaires.

B. Circulation des savoirs et des règles de police sanitaire dans l'Europe du XVIIIe siècle

Le développement progressif des échanges de biens alimentaires s'est accompagné de l'essor d'épizooties ravageuses et a ainsi contribué à l'unification alimentaire et « microbienne » précoce de l'ensemble de l'Europe. Le XVIIIe siècle se caractérise, en effet, par des vagues successives de grandes épizooties[1] (1711-1714, 1742-1748 et 1769-1775 pour la peste bovine ; 1662, 1680, 1695, 1707 et entre 1763 et 1813 pour la fièvre aphteuse) qui touchent l'ensemble de l'Europe et qui seraient responsables de la mort de 200 millions de bovins selon les estimations des spécialistes de l'histoire vétérinaire[2]. Confrontés à des enjeux similaires, les « décideurs[3] » européens de l'époque ont alors eu recours à des savoirs scientifiques et pratiques en cours de constitution, promus par des médecins puis des vétérinaires devenus « experts ».

---

l'abaissement du seuil de tolérance aux odeurs et le rôle de l'hygiénisme dans ce processus. Voir Corbin (Alain), *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion, 1986 (1ère éd. : 1982). Pour autant, cette décision participe également du processus, défini par Norbert Elias, de « pacification des mœurs » puisque se développe progressivement une aversion à la violence, notamment envers les animaux, comme l'atteste, une trentaine d'années plus tard, la création de la Société Protectrice des Animaux. Autrement dit, il reste très difficile de pouvoir localiser le « sanitaire » dans ces prises de décision informées par des données scientifiques aujourd'hui réfutées. Vues d'aujourd'hui, on pourrait avancer que ces décisions sont légitimées pour des raisons olfactives et visuelles et non pas proprement sanitaires. Ce serait néanmoins, ignorer la fonction sociale – sanitaire pour l'époque – de cette pratique. Sur la création des abattoirs publics, on renvoie à Muller (Séverin), « Les abattoirs sous haute surveillance. Politiques et normalisation sanitaires à Saint-Maxent-l'École, du XIXe au milieu du XXe siècles », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, p. 104-120 et Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit.*, p. 348-356.

[1] Le terme d'épizootie – épidémie animale – est un mot d'origine française qui entre dans la langue administrative via Turgot lors de la grande maladie des bestiaux de 1774-1775. Ces épizooties existaient déjà aux siècles précédents mais ont été largement reléguées au second plan par les ravages des épidémies de peste humaine. Cf Wilkinson (Lise), « Rinderpest and Mainstream Infectious Disease Concepts in the Eighteenth Century », *Medical History*, vol. 28, n°2, 1984, p. 129-150 et Swabe (Joana), 1999, *op. cit.*, p. 81-84.

[2] Blancou (Jean), 2000, *op. cit.*, p. 189. On lira ces chiffres avec prudence en raison de la faiblesse des dispositifs d'épidémiosurveillance de l'époque.

[3] Sans tomber dans le mythe héroïque du décideur, dans l'approche *top-down*, ni dans l'approche séquentielle des politiques publiques, tels que définis dans les premiers travaux de *policy analysis*, on utilisera essentiellement ce terme par facilité d'écriture.

1. Les savants convoqués pour la gestion des épizooties européennes

Touchés de plein fouet par « la maladie du bœuf hongrois[1] » dès 1711, les gouvernements d'Italie du Nord sont les premiers à mobiliser le milieu savant pour élaborer des principes de gestion. Ce recours à ce qui s'apparente à une division des rôles entre « gestion des risques » et « expertise médicale » s'inscrit dans la lignée des différents dispositifs développés dans les cités italiennes, et adaptés du modèle vénitien (un conseil de santé proposant des mesures sanitaires), à la suite de l'épidémie de « mort noire » venue d'Asie (la grande peste de 1348-1351[2]). Les compétences de ces conseils de santé ont été continûment élargies. Ainsi, comme le rappelle Didier Fassin,

> *« [a]u milieu du XVIe siècle, ils ont sous leur contrôle et leur juridiction à la fois les hôpitaux et les cimetières, la préparation et la vente des médicaments, les systèmes d'égout et de vidange, les professions de médecin, chirurgien et apothicaire, les mouvements des mendiants et des prostituées, le commerce du poisson, de la viande, des céréales, des fruits, du vin et de l'eau[3] ».*

Aussi, les médecins en vue de l'époque, les Ramazzini, professeur à l'Université de Padoue, Cogrossi, Vallisneri et Lancisi, archiatre du pape, s'emploient-ils à étudier la progression de cette « maladie du bœuf hongrois » dans leur région respective, confrontant leurs analyses par échanges épistolaires, sans pour autant parvenir à un consensus sur l'étiologie, le mode de transmission ou les remèdes à apporter à la maladie. En particulier, Giovanni Maria Lancisi, dans le rapport qu'il rend au pape Clément XI[4], décrit les progrès de l'épizootie en recourant à la métaphore du feu, privilégiant ainsi une hypothèse *contagionniste*. *Son objectif n'est pas tant de comprendre la maladie que de la prévenir*. Aussi, les directives policières de Lancisi, formulées en onze commandements, recyclent-elles largement des savoir-faire acquis dans la gestion des épidémies antérieures de peste humaine et de peste bovine, tout en s'inspirant de certains préceptes prophylactiques connus depuis l'Ancien Testament, comme celui de la quarantaine. Le premier vise à empêcher toute communication avec des animaux qui auraient été en contact avec des animaux malades. Le deuxième consiste à tuer les animaux malades et ceux soupçonnés d'avoir été en contact avec des animaux pestiférés. Les articles suivants recommandent la séquestration, l'interdiction de circuler, l'établissement de cordon sanitaire, la désinfection… L'innovation vis-à-vis des règlements précédents réside dans

[1] Avec l'extension de la demande carnée, le circuit d'importation s'était étendu au bassin des Carpates, aux bords de la mer Noire et à la Crimée avec la Hongrie comme plaque tournante des troupeaux orientaux.
[2] Fassin (Didier), 1996, *op. cit.*, 231-237.
[3] *Ibid.*, p. 235.
[4] Lancisi (Giovanni Maria), *Opera omnia in duos tomos distributa, tome 1 : Dissertatio historica de bovilla peste*, Genève, Frères de Tournes, 1748, 310p.

la recommandation d'un « abattage préventif[1] ». Pour diverses raisons, les propositions de Lancisi ne seront pas ou mal appliquées par la papauté[2].

En revanche, ces productions savantes italiennes circulent, sont largement débattues dans les cercles de réflexion européens et connaissent finalement leur première application à l'étranger. En Angleterre, touchée par l'épizootie continentale en 1713, George Ier envoie son chirurgien Thomas Bates en mission à Issington en juillet 1714 pour déterminer si la maladie est contagieuse. C'est la conclusion qu'il retiendra dans son rapport *A Brief Account of the Contagious Disease*, recommandant alors d'appliquer avec fermeté la méthode de Lancisi. L'importation de bétail et de cuir originaires du continent sera interdite, 6000 bovins exécutés sous ses ordres dans le Middlesex, l'Essex et le Surrey. Ces mesures drastiques mettront fin au fléau en quelques mois. La technique britannique du *stamping out* – dénomination internationale officielle désormais pour définir l'abattage sélectif – innove à bien des égards puisque Bates adopte deux recommandations supplémentaires : l'indemnisation à l'abattage[3] – sur la cassette personnelle de George Ier – afin d'inciter les éleveurs à participer pleinement au dispositif de contention de l'épizootie ; la crémation des cadavres, alors que le reste du continent les enterre[4].

Précisément, *la mise en place d'un tel dispositif prophylactique, à l'échelle de toute une région voire d'un pays entier, coïncide avec la structuration des monarchies administratives, capables d'intervenir dans un secteur d'action publique jusque là laissé aux communautés locales et à l'Église*. L'intervention royale transite non seulement par des édits ou des ordonnances mais suppose également une « police » d'État et des moyens militaires et financiers adéquats pour assurer la construction de barrières et de cordons sanitaires ou encore la surveillance des déplacements humains et animaux par contrôle de certificats. Dans l'Europe des Lumières, les esprits savants (membres des sociétés de

---

[1] « Art. 2 : Si la maladie se répand, placer immédiatement les bovins malades dans une étable isolée. Pour les bovins visiblement atteints de la maladie, il faut les exécuter aussitôt d'une balle d'escopette, afin que pas une seule goutte de sang contaminé ne soit répandue […]. Si une peste aussi redoutable vient à menacer nos bovins, je suis d'avis de faire exécuter tous les animaux malades ou suspects de l'être, plutôt que de laisser se propager la contagion pour avoir le temps et l'honneur de découvrir un remède que souvent on cherche vainement. » cité dans Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit*., p. 249.

[2] On évoque ici les principales : l'abattage massif était difficile à penser dans l'orthodoxie religieuse de l'époque de par ses relents de paganisme ; l'hypothèse *contagionniste* cadrait mal avec le paradigme dominant des médecins spontanéistes de la tradition *galéniste* ; la lourdeur logistique à mettre en place effrayait les administrateurs… *Ibidem.*

[3] Pour autant, historiquement, cette recommandation d'indemnisation ne sera pas suivie de manière constante, qu'il s'agisse de l'épidémie de peste bovine en 1865 ou des premières années de l'épizootie d'ESB (1986-1988). De même, les cadavres ne seront pas systématiquement brûlés par la suite, mais simplement enterrés. On tiendra à distance les lectures culturalistes de certains historiens qui, comme Madeleine Ferrières, évoquent une « norme », explicable par « de funestes souvenirs, un vrai traumatisme : celui de la peste (humaine) de Londres en 1665 », « cette hantise du retour de la peste humaine » étant associée à « la position géopolitique de l'Angleterre, [son] insularité ». *Ibid*., p. 260-261.

[4] Sur ces différents éléments, voir *Ibid*., p. 233-261 et Swabe (Joana), 1999, *op. cit*, p. 80-84.

médecine, élèves des écoles vétérinaires[1]…) s'emploient à ce que la raison, le savoir scientifique, prennent le pas sur la magie, les incantations collectives – comme les prières collectives à Saint-Blaise, patron des troupeaux – ou la chasse aux boucs émissaires (traditionnellement les sorcières et les maquignons juifs), travaillant ainsi à la naissance de la « médicalisation[2] ».

Pascale Gramain-Kibleur fournit pour la France une étude détaillée des interactions entre les échelons local (la région de Bayonne) et national à propos de la gestion de l'épizootie de peste animale à partir de 1771[3]. L'intendant de Bayonne décide le 8 août 1772 que ne seront tués pour la boucherie que des bœufs, moutons et veaux en présence d'un membre de la municipalité (jurat) et d'experts (médecin, chirurgien, maréchal expert) ; les vaches laitières sont également examinées et leurs propriétaires se voient remettre des billets revêtus du cachet de la ville et signés par le maire, devenus indispensables pour la vente du lait. En août 1774, l'exportation de tout bétail à l'étranger est prohibée – tout autant pour des raisons prophylactiques que de sécurité alimentaire et de contrôle des prix. En décembre 1774, un arrêt du Parlement de Navarre étend ces mesures à l'ensemble de la région.

Ces dispositions sont par ailleurs reprises et renforcées par les nombreuses ordonnances des intendants qui font appel aux troupes pour organiser des cordons sanitaires, désinfecter les étables, se charger des fosses[4]. Les divers règlements prévoient entre autre : la déclaration obligatoire des bêtes malades auprès des autorités locales ; l'examen immédiat des bêtes déclarées par un « artiste vétérinaire » ou un « maréchal expert » ; l'abattage des bêtes malades, l'isolement et la mise en quarantaine dans des étables des autres animaux du troupeau ; la désinfection des étables où ont séjourné les animaux atteints ; l'indemnisation ; l'expérimentation du traitement des bêtes malades dans certaines paroisses à l'intérieur du cordon de troupes en suivant les méthodes indiquées par les médecins ; le marquage des animaux sur la cuisse droite (de la lettre E pour les animaux atteints, de la lettre G pour les animaux guéris après quarante jours) ; l'autorisation de déplacements animaux à la condition de détenir un certificat ;

[1] Celles-ci se mettent en place à l'époque, d'abord en France, à Lyon (1762) et Alfort (1765), puis à Copenhague (1773), Vienne (1777), Hanovre (1778), Dresde (1780), Munich (1790), Berlin (1790), Londres (1791), Utrecht (1820). *Ibid*., p. 90-91.

[2] Un certain nombre de sociologues et historiens français voient en effet dans la création de la Société Royale de Médecine en 1778, associée à la réforme de l'enseignement médical et à la multiplication des hôpitaux, une institutionnalisation du souci de l'État pour la santé de la population et ainsi l'entrée dans « l'ère de la médicalisation ». Voir notamment, Pinell (Patrice), 1998, *art. cité* et Faure (Olivier), « La médicalisation vue par les historiens », in Aïach (Pierre) et Delanoë (Daniel) (dir.), 1998, *op. cit*., p. 53-68.

[3] Gramain-Kibleur (Pascale), « Les politiques et les scientifiques au chevet des vaches malades en France à la fin de l'Ancien régime », *communication aux Entretiens Franklin* (non publiée), 6e édition : « Confiance publique et science de l'alimentation », Paris, Centre européen de la Défense, 26-27 avril 2001.

[4] Une ordonnance du 10 août 1775 impose qu'elles soient recouvertes de nouvelle terre tous les quinze jours.

l'interdiction des foires et des marchés pour les « bestiaux à grosses cornes » à moins de dix lieux des endroits touchés par l'épizootie ; le recensement de tous les bestiaux (vivants et morts de l'épizootie)… Ces règlements sont largement communiqués, sous forme d'affiches[1] placardées dans les principaux carrefours et cantons, et proclamés par le sergent de la ville accompagné de quatre tambours. Pour maximiser l'efficacité de ces mesures, la délation est encouragée, les amendes applicables aux contrevenants étant réparties entre les délateurs et les « pauvres du lieu », principalement ceux qui ont perdu des bestiaux. Préconisée par le vétérinaire Claude Bourgelat en décembre 1774 à l'Académie des Sciences, l'indemnisation de l'abattage est retenue à partir de 1775 de la manière suivante : indemnisation du tiers de la valeur de l'animal malade ; indemnisation totale en deux fois des bêtes saines abattues par prévention (*i. e.* ayant communiqué avec les animaux atteints mais sans développer la maladie[2]).

2. Entre hippiatrie et économie agricole : naissance de la médecine vétérinaire

Si en France, le conseiller principal de la Cour pour les épizooties est un « brillant » jeune médecin, anatomiste, Félix Vicq d'Azyr, l'ordre de mission qui lui est transmis par l'Académie des Sciences[3], lui enjoint de prendre en compte les mémoires réalisés par les élèves de l'École Vétérinaire et en premier lieu des avis de son directeur, Claude Bourgelat. L'occurrence de ces épizooties a fortement contribué à asseoir la légitimité de la médecine vétérinaire, qui se développe dans la seconde moitié du XVIIIe siècle. Celle-ci trouve une de ses justifications théoriques dans le début du processus d'industrialisation de l'agriculture, en particulier le développement de l'agronomie. En France, la doctrine physiocratique, élaborée autour des années 1756-1758, définit en effet un système théorique qui conçoit « l'agriculture nouvelle » comme une branche fondamentale de l'économie politique. Élevée au rang de science, l'agriculture doit être en mesure de répondre à la croissance démographique, faire disparaître les disettes et contribuer à la prospérité du royaume. La pensée agronomique française s'inspire largement de l'Angleterre agricole et, particulièrement, de l'ouvrage de Jethro Tull, *Horse-hoeing Husbandry or an Essay on the Principles of Tillage and Vegetation*, publié en 1733, à la différence près que les réformateurs français accordent la priorité à la production de grains, ramenant la valeur d'usage de l'animal à sa seule force de traction et à sa capacité à fournir de l'engrais. Autrement dit, contrairement à ce qui se passe en Angleterre, l'objectif initial

[1] Plus de cinquante affiches différentes ont été publiées entre 1772 et 1776.
[2] Les états généraux du Béarn vont pratiquer un intense *lobbying* auprès du nouveau roi Louis XVI (son grand père meurt en 1774) réclamant « secours et bienfaisance » et sollicitant sa « bonté paternelle ». Au-delà de l'indemnisation des propriétaires du bétail, ils obtiennent la possibilité de contracter un emprunt afin de couvrir les coûts engendrés par l'ensemble des mesures de prophylaxie.
[3] Académie des Sciences, séance du 3 décembre 1774, « recherches à faire par Monsieur Vicq d'Azyr dans les provinces méridionales de la France sur la maladie du bétail », cité par Gramain-Kibleur (Pascale), 2001, *art. cité*.

des physiocrates n'est pas la multiplication des bestiaux à des fins commerciales, mais celles des grains. L'arrivée d'Henri-Léonard Bertin, ministre agronome – à la tête du contrôle général des Finances puis du « petit ministère[1] » – change la donne puisqu'il porte une attention particulière aux grandes épizooties qui ravagent le cheptel national, et en premier lieu les chevaux qui ont une importance tout autant économique que militaire[2].

Encadré 2.1 : Claude Bourgelat, héros vétérinaire

L'hagiographie vétérinaire impute traditionnellement à Claude Bourgelat – dont la statue trône fièrement au milieu de l'École Nationale Vétérinaire d'Alfort – la création des écoles vétérinaires. Jeune écuyer à la tête de l'Académie d'équitation de Lyon, il entreprend, persuadé de l'analogie entre médecine humaine et animale, de suivre dans les années 1740 des cours d'anatomie au Collège de chirurgie de Lyon. Soucieux de dépasser le seul savoir technique de l'écuyer, il entend développer une conception plus étendue et plus scientifique de « la vétérinaire » (pour reprendre le label de l'époque), comme le sous-entend la publication en 1750 de son ouvrage *Éléments d'hippiatrique, ou Nouveaux principes sur la connaissance et la médecine des chevaux*, consacré à leur morphologie externe et à leur pathologie. Introduit dans les milieux scientifiques et littéraires, la reconnaissance scientifique de Bourgelat – et corollairement du nouveau savoir dont il est le porteur – devient progressivement indiscutable. Il collabore, d'ailleurs, à l'Encyclopédie de Diderot et d'Alembert qui lui confient à partir de 1755 l'écriture de « tous les articles qui concernent le Manège, la Maréchalerie et les Arts relatifs ». Multipositionné sur la scène européenne, ses différents ouvrages sont traduits en plusieurs langues. Il devient membre de la Société royale d'Agriculture, de l'Académie des Sciences de Berlin et entretient une correspondance avec d'illustres personnages : « Lord Pembroke, Frédéric II, Haller, Voltaire, les naturalistes Charles Bonnet et Buffon[3] ».

Selon l'historien Ronald Hubscher, Bertin, protecteur de Bourgelat qu'il a connu à Lyon quand il était intendant général, aurait eu une influence déterminante dans l'adoption de l'arrêt du Conseil du roi, en date du 4 août 1761, qui crée la première école vétérinaire[4]. Sans nécessairement devoir bercer dans l'illusion héroïque, on pourrait néanmoins y voir la traduction d'une véritable préoccupation politique pour les épizooties. Celle-ci est en particulier véhiculée par Bertin, dans le projet d'une école vétérinaire appliquée à l'ensemble de l'espèce animale (et non pas au seul cheval comme l'entendait la tradition hippiatrique représentée par Bourgelat). Ainsi, à peine la première école vétérinaire du monde est-elle créée en 1762 que son directeur reçoit l'ordre d'envoyer des élèves tout juste formés dans des cantons ravagés par la peste bovine et la morve. Ces derniers

[1] Ce ministère avait en charge le commerce, l'agriculture et les travaux publics.

[2] A ce titre, on aurait tort d'appréhender les efforts fournis pour la gestion des épizooties dans une optique principalement sanitaire ou économique, étant donnée l'importance de la cavalerie à l'époque. Autrement dit, il faut se méfier d'une tendance à chercher de la sécurité sanitaire des aliments là où il n'y en a pas ou peu, en comparaison d'autres enjeux.

[3] Voir, pour plus de précisions, Hubscher (Ronald), *Les maîtres des bêtes. Les vétérinaires dans la société française (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 17-71.

[4] L'arrêt stipule qu'« il est permis à M. Bourgelat d'établir à Lyon une école qui eût pour objet la connaissance et le traitement des maladies des bœufs, chevaux, mulets etc. et que, pour l'établissement de cette institution, il serait accordé 50 000 livres, payables dans le cours de six années… pour subvenir aux dépenses de la location d'une maison, d'une pharmacie, d'un laboratoire, d'un jardin des plantes, de la construction de plusieurs forges, de l'achat des ustensiles et des instruments qui en dépendent, etc. ». *Ibid.*, p. 33.

parviennent à juguler le fléau – « plus par chance que par une thérapeutique fondée sur une pharmacopée inadéquate » – ce succès inattendu rejaillissant sur une institution naissante[1].

Ces écoles vétérinaires acquièrent alors rapidement une renommée internationale qui s'objective, notamment, dans la part non négligeable d'élèves étrangers – qui contribueront en retour à l'exportation de ces institutions dans leurs pays respectifs – parmi les recrues de l'école lyonnaise[2]. Ainsi le *London Veterinary College* est-il mis en place en 1791. C'est le français, Charles Vial de Saint-Bel, diplômé de l'école vétérinaire de Lyon, qui en devient, après avoir aidé à la formalisation du projet, le directeur[3]. Contrairement aux autres écoles européennes, son financement est d'origine privée, provenant essentiellement de l'*Agricultural Society of Odiham*[4] (comté d'Hampshire, sud de l'Angleterre). L'attrait des grands propriétaires terriens, et des sociétés agricoles qu'ils composent, pour le savoir vétérinaire et la santé animale, peut se comprendre, en partie, dans la transition précoce en Grande Bretagne d'une agriculture centrée sur le travail à une agriculture centrée sur le capital[5]. Étant donné que le secteur de la viande, en plein essor, doit produire toujours plus d'animaux alors même que le nombre d'acteurs participant à l'élevage diminue, un immense marché se serait alors ouvert pour les spécialistes vétérinaires. D'autre part, le prestige et la légitimité des vétérinaires, doivent également beaucoup à l'intérêt de l'armée britannique pour la force équine, notamment depuis le début de la guerre contre la France en 1793. Au sein de l'armée, les vétérinaires vont progressivement remplacer les maréchaux-ferrants et obtiendront même le statut d'officiers[6].

Ces différents épisodes attestent, à plusieurs titres, d'une évolution sensible de la gestion politique et administrative des « risques alimentaires ». D'une part, de grands principes, relativement onéreux, de gestion des épizooties, en voie d'unification sur

---

[1] *Ibidem*. Un nouvel arrêt du Conseil du roi confère à l'école lyonnaise le titre d'École royale vétérinaire. Quant à Bourgelat, il obtient le poste de commissaire général des haras du royaume en 1764 de même que l'autorisation de créer une nouvelle école royale, à Alfort, en 1765.

[2] *Ibid*., p. 34, note 65 : sur une soixantaine d'élèves en 1764, on comptait une vingtaine d'élèves suisses, piémontais, prussiens, autrichiens, suédois et danois.

[3] A ce sujet, voir Pattison (Iain), *The British Veterinary Profession, 1791-1948*, London, J. A. Allen, 1984, cité dans Swabe (Joana), 1999, *op. cit*., p. 91.

[4] Ces *agricultural societies*, en pleine expansion à l'époque, regroupent les membres de la haute société britannique qui, soucieux « d'améliorer » l'agriculture, prennent à bien des égards le relais de l'État pour les affaires agricoles.

[5] Du point de vue sanitaire, le Royaume-Uni avait été relativement protégé des épizooties continentales, une situation qui est modifiée, pour le dire rapidement, avec la nécessité d'importer du bétail étranger. En effet, cette tendance, initiée au XVIIIe, qui s'accélère au XIXe, notamment avec le retrait des *Corn Laws* en 1846, implique également une ouverture des frontières aux épizooties, comme l'atteste la réintroduction de la peste bovine (*rinderpest*) et l'introduction de fléaux animaux particulièrement infectieux comme la fièvre aphteuse (relevée pour la première fois en 1839) et la pleuropneumonie bovine (introduite en Grande Bretagne à partir de bétail de pedigree néerlandais en 1840). Voir *Ibid*., p. 96.

[6] *Cf*. Swabe (Joana), 1999, *op. cit*., p. 92-93.

les territoires nationaux, ont pu être développés, en même temps que subsistaient des spécificités locales et régionales dans leur mise en œuvre. Si ces principes ne sont pas sans rappeler à maints égards ceux qui ont pu être mis en place à l'occasion de l'épizootie d'ESB (abattage, indemnisation, traçabilité, communication du risque), c'est bien que les décisions contemporaines ne peuvent innover à l'infini, contraintes dans une large mesure de puiser dans du « déjà-là[1] *», dans un stock de connaissances et de savoir-faire qui s'est sédimenté, par essais/erreurs, au cours de l'histoire. Par ailleurs, il convient de mettre en évidence l'intensité des échanges transnationaux d'information (sur la propagation des épizooties) et de bonnes pratiques (la méthode Lancisi) à la fin de l'Ancien Régime, dans un domaine – la santé animale – longtemps jugé indigne du politique. A ce titre, troisième enseignement significatif, il faut souligner l'importance de la mobilisation des cercles savants et le recours croissant des « décideurs » de l'époque à une « expertise » en voie de constitution. Les grandes épizooties du XVIIIe participent ainsi à la légitimation et à l'institutionnalisation croissantes non seulement d'un savoir médical déjà bien installé, mais aussi d'un savoir vétérinaire naissant. En s'arrimant, dès la création des écoles vétérinaires au « processus de médicalisation », gage d'une scientificité recherchant le « bien commun », au même titre que la médecine, les vétérinaires se sont progressivement rendus indispensables dans le traitement des zoonoses*[2].

Sans pour autant fétichiser les périodisations, le XIXe siècle, qui prolonge à bien des égards les dynamiques en cours, présente une configuration particulièrement propice à la structuration des « proto-fontières » institutionnelles de la sécurité sanitaire des aliments. En d'autres termes, c'est le défi posé par l'industrialisation et l'urbanisation de sociétés majoritairement rurales à la problématique alimentaire, que l'on souhaite étudier dans le paragraphe suivant.

§ 2. Logiques économiques et politiques de structuration des dispositifs réglementaires au XIXe siècle

Les caractéristiques sociales, économiques et politiques du XIXe siècle (industrialisation, urbanisation, intensification des échanges commerciaux, etc.) ont

[1] Pour reprendre le terme de Pierre Lascoumes. *Cf.* « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 329.

[2] La fin du XVIIIe siècle témoigne en effet d'une relative rapidité de la reconnaissance institutionnelle d'un groupe en voie de professionnalisation. En effet, tout le travail des vétérinaires a consisté à se différencier des « empiriques » et des « maréchaux-ferrants », à s'arroger progressivement le monopole du traitement des animaux malades, et à se rendre pratiquement indispensables en réalisant des tâches qui préfigurent les missions de service public qu'ils se verront confier. C'est tout le travail qu'a essayé d'entreprendre l'historien Ronald Hubscher, comme l'avait fait, dans une perspective plus sociologique, Eliot Freidson, à propos des médecins. *Cf.* Freidson (Eliot), *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984 (1ère éd. américaine : 1970). On aura l'occasion d'y revenir dans le chapitre 3.

fortement contribué à l'intervention de l'État – dont le domaine de compétence, plus généralement, est en pleine redéfinition – dans le domaine alimentaire, pour jeter les bases d'un dispositif institutionnel dont on peut retrouver l'empreinte aujourd'hui. Il va de soi que ces données objectives ne peuvent à elles seules expliquer l'investissement des bureaucraties modernes dans ce secteur. Aussi, après avoir exposé, dans un premier temps, les caractéristiques significatives de ce « tournant industriel » du XIXe siècle (**A**), on s'intéressera plus précisément aux acteurs sociaux (hygiénistes et intérêts économiques) qui ont contribué, dans ce contexte d'industrialisation, à lier problèmes et solutions et à façonner le rapport entre politique et alimentation tel qu'on a coutume de le connaître aujourd'hui (**B**).

A. Croissance démographique, urbanisation, modification des circuits d'approvisionnement et industrialisation de l'alimentation

D'un point de vue macrosocial, les tendances du XIXe siècle se caractérisent traditionnellement par une « révolution industrielle » (qui n'en finit pas de se relancer du XIXe à nos jours), une amplification de l'essor démographique du XVIIIe siècle[1], un exode rural et une intense expansion des villes (même dans les pays sans industrie[2]), une transition de l'économie de la subsistance à l'économie de marché (dans les villes comme dans les campagnes) dans tous les secteurs (travail, crédit, produits, terre[3]) et enfin un développement considérable des moyens de transport et du commerce international.

À en croire les spécialistes de l'histoire de l'alimentation, cet essor démographique s'est accompagné d'une hausse des disponibilités et de la consommation des nourritures traditionnelles, puis d'un changement profond dans l'équilibre du régime alimentaire vers 1880-1890. Néanmoins, chaque type d'aliment a connu une évolution singulière. La recension de ces diverses transformations ne présentant guère d'intérêt ici[4], nous

---

[1] Cet essor s'explique à la fois par la baisse de l'âge au mariage, favorisée par l'extension du salariat, et par une diminution de la mortalité. Ainsi, l'espérance de vie, qui était de 30 ans en France pendant la majeure partie du XVIIIe siècle, passe-t-elle à 40 ans en 1830. Les raisons de cette baisse de la mortalité – infantile et adulte – sont relativement bien connues : progrès de la médecine, amélioration du régime alimentaire et disparition des famines cycliques. Par ailleurs, l'autre caractéristique de cette période est celle d'une modification du taux de fécondité par âge : s'il tendait à ne diminuer que lentement après 30 ans, il se met au cours du XIXe siècle à chuter dans la deuxième partie de la vie féconde. Sur ce point, on pourra se reporter à Memmi (Dominique), *Faire vivre et laisser mourir. Le gouvernement contemporain de la naissance et de la mort*, Paris, La Découverte, 2003, p. 206-207.

[2] De 1750 à 1914, on estime que la population européenne a augmenté de 220% (en dépit des vagues d'immigration irlandaises et italiennes vers le Nouveau Monde). Quant à la population urbaine européenne, si elle représentait 12% de la population globale, elle en représente 30% en 1914 (41% si on exclut la Russie de l'analyse). *Cf.* Bardet (Jean-Pierre) et Dupâquier (Jacques), *Histoire des Populations de l'Europe*, Tome 2, « La révolution démographique, 1750-1914 », Paris, Fayard, 1998.

[3] Sur ce processus, voir l'ouvrage classique de Polanyi (Karl), *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1ère éd. anglaise : 1944).

[4] De surcroît, les sources sont parcellaires et essentiellement centrées sur la production, le commerce et la préparation des aliments, le secteur de la consommation n'ayant été étudié que très sommairement. On se

limiterons notre propos au secteur de la viande. Ainsi, la ration moyenne annuelle n'a cessé de croître en France au cours des XIXe et XXe siècles : de 19 kg par an et par personne en 1781-1790 à presque 26 kg en 1845-1854, et 44 kg en 1895-1904 ; puis 58 kg en 1935-38, 70 kg en 1955-1959 et près de 79 kg en 1960-64. Les Anglais auraient consommé plus de viande que les Français au XIXe, en consommant 61 kg pour la décennie (1903-1913) contre 48 kg pour les Français. Entre les deux-guerres, la consommation britannique semblent s'être stabilisée entre 60 et 65 kg par an et par personnes[1].

Si l'on prolonge un peu l'analyse, on peut souligner à quel point le processus d'industrialisation – et d'urbanisation concomitante – s'est accompagné d'une augmentation considérable des « coûts de reproduction » de la main d'œuvre. Les conditions de vie délétères des classes laborieuses urbaines[2], dépeintes par Engels, Villermé, Dickens, Orwell, Hugo ou Zola, s'expliquent par la faiblesse de leurs revenus, mais aussi par la rareté et le coût des denrées alimentaires liés aux carences des systèmes d'approvisionnement des places commerciales et centres industriels. Les abattoirs et les marchés ne sont pas en mesure, en effet, d'accueillir le surcroît de bétail et de marchandises requis par la hausse de la demande.

Sans nécessairement raisonner en termes de causalité, un certain nombre de transformations continues dans le secteur de l'alimentation vont constituer des réponses partielles à ces problèmes. D'une part, l'incapacité de l'agriculture européenne à faire face à la demande va amener, à partir du milieu du XIXe siècle, les pays européens à se tourner vers leurs colonies ou anciennes colonies (États-Unis notamment) pour y chercher des ressources alimentaires complémentaires. Facilitée par la création de voies de communication ferroviaires et maritimes plus rapides qui relient les vastes régions de production extra-européennes aux centres métropolitains, la libéralisation des échanges internationaux, l'allègement de la lourde charge des frets et des tarifs douaniers, le marché

---

permet de renvoyer ici à l'étude de Teuteberg (Hans Jurgen) et Flandrin (Jean-Louis), « Transformation de la consommation alimentaire », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, *op. cit*., p. 725-746.

[1] Ces statistiques doivent toutefois être prises avec précaution. D'une part, elles semblent avoir été construites à partir du présupposé que le niveau de vie a constamment progressé de 1789 à nos jours. C'est ce que sous-entendent les historiens de l'alimentation. Contre l'idée d'un progrès régulier depuis des siècles, on rappellera qu'à Francfort-sur-Oder, en 1308, on aurait mangé 100 kg de viande par an ; à Nuremberg, en 1520, de 75 à 100 kg – des chiffres, là aussi à considérer avec précaution, mais qui, même largement revus à la baisse, restent significatifs. *Ibid*., p. 733-734.

[2] Le changement dans les modes de consommation qui caractérise le XIXe siècle est loin d'être uniforme, les dépenses en nourriture diminuant proportionnellement avec l'élévation des revenus : pour la Grande Bretagne, entre la moitié et les deux tiers du salaire pour les *working classes* sont consacrés à l'alimentation ; contre 30-50% du salaire des classes moyennes et 20% pour les « plus riches ». D'après Supple (Barry E.), « Income and Demand, 1860-1914 », in Floud (Roderick) and McCloskey (Donald) (eds), *The Economic History of Britain since 1700*; vol. II, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 128-131, cité dans French (Michael) and Phillips (Jim), *Cheated not Poisoned ? Food Regulation in the United Kingdom, 1875-1938*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 14.

alimentaire européen va être approvisionné en biens alimentaires plus accessibles comme la viande et les céréales. Parallèlement, les schémas de production agricoles européens vont progressivement être modifiés, notamment en raison de la concurrence exercée dans les années 1880 par les céréales américaines et russes. L'« agriculture européenne », abandonnant dans une large mesure la production de blé, se lance dans des cultures plus rentables comme la viticulture et l'élevage, ou dans d'autres activités manufacturières (culture de la betterave sucrière, du chanvre, du tabac).

Par ailleurs, *le XIXe siècle est aussi le siècle de l'invention d'un nouveau secteur industriel*, celui de l'alimentaire qui bénéficie du perfectionnement des techniques de conservation des aliments. La « domestication » du froid apparaît comme une des techniques essentielles de ce secteur[1]. Le premier réfrigérateur à recourir à la compression et à l'expansion de l'air, mû par une machine à vapeur, est breveté en 1851 aux États-Unis par John Gorrie ; d'autres machines sont ensuite mises au point en France, en Angleterre et aux États-Unis. L'apogée de ce mouvement se situe dans les années 1870, période durant laquelle l'ingénieur Charles Tellier, constructeur français de machines frigorifiques pour conserver la viande, réussit à les installer sur le *Frigorifique*. En 1876, ce cargo parvient à transporter en cent cinq jours de la viande de Buenos Aires en France, véritable date référence dans le succès de cette technologie de refroidissement, puisque d'autres cargos vont être équipés pour relier l'Australie, l'Argentine et les États-Unis à la France et à l'Angleterre[2]. L'autre innovation du début de l'ère industrielle de l'alimentation, en plein essor au XIXe, est la conserverie. Il est traditionnellement convenu d'accorder à Nicolas Appert, un pâtissier français, la paternité de la conserve moderne[3]. Ce dernier réussit, en effet, au début du XIXe siècle, à mettre au point un système de conservation par stérilisation qui anticipait à bien des égards les recherches de Pasteur[4]. La méthode Appert suscita, en particulier, l'intérêt des armées de Napoléon Bonaparte et de la marine marchande qui pouvaient ainsi se doter d'un système d'approvisionnement autonome.

---

[1] Pendant la première moitié du XIXe siècle, les glacières restent la seule solution au problème de la conservation des produits alimentaires à basse température. Si les dimensions de celles-ci augmentent pour répondre à la croissance des besoins, cette technologie n'évolue guère par rapport aux siècles précédents où l'on cherchait à retarder l'irréversible fonte de la glace récupérée pendant l'hiver grâce à des systèmes d'isolement de plus en plus sophistiqués. A ce titre, la recherche et l'accumulation des connaissances scientifiques sur les rapports entre la variation des volumes des gaz et la variation de la température participe du besoin en glace – sans cesse croissant – des industries et des compagnies de transport de denrées alimentaires, à partir de la seconde moitié du XIXe siècle.

[2] Vers 1910, le commerce de la viande importée des continents autres que l'Europe représentait un chiffre d'affaires de 8 à 10 milliards de francs. *Cf.* Pedrocco (Giorgio), « L'industrie alimentaire et les nouvelles techniques de conservation », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, *op. cit.*, p. 792-793.

[3] Pour une histoire des problèmes liés à la conservation des aliments et les tentatives, antérieures à Appert, de les résoudre, *cf.* Ferrières (Madeleine), 2002, *op. cit.*, « Les dangers des métaux imparfaits », p. 312-341.

[4] Ce sont les découvertes de Pasteur qui permettent de comprendre que le rôle de la chaleur consiste non pas à chasser l'oxygène des boîtes métalliques, mais à détruire les germes bactériens. Le vocabulaire change alors progressivement : « appertisation » est abandonnée au profit de « stérilisation ». Voir *Ibid.*, p. 418-419.

N. Appert obtient d'ailleurs du ministère de l'Intérieur une subvention pour continuer ses recherches. C'est ainsi que fut publié *Le livre de tous les ménages ou l'Art de conserver toutes les substances animales et végétales* en juin 1810, dont la traduction et la diffusion en Angleterre et en Allemagne ont contribué à l'essor de l'industrie de la conserve[1].

En Grande Bretagne, on assiste à l'expansion de *Moir & Son* (conserverie de poissons à Aberdeen) à partir des années 1820 et de *Crosse & Blackwell* (conserverie de saumon à Cork) à partir de 1849, même si, tout comme en France, il faut attendre le début du XXe siècle (1900-1920) pour que se développe véritablement une industrie indigène de la conserve[2]. Néanmoins, la fin du XIXe voit-elle l'essor des grandes familles de l'agroalimentaire qui font le pari de l'industrialisation via le recours à l'industrie chimique : les Colmans (moutarde et amidon) à Norwich, les Frys (biscuits, confiserie) à Bristol ou les Cadburys à Birmingham ou encore les Blackwells à Londres. Déjà, des pionniers innovent dans le marketing et la publicité et popularisent leurs marques[3]. D'autres prennent leur essor après la première guerre mondiale en développant le pain de mie industriel coupé en tranches ou bien encore les sauces préparées (*tomato ketchup*, *salad cream* et mayonnaise de *HP foods* et *Daddies sauces*). De nombreuses fusions contribuent, par ailleurs, au processus de concentration industrielle entre 1870 et 1939[4].

Même l'alimentation animale n'est pas restée à l'écart de ce processus d'industrialisation. Ainsi, la première recommandation d'utiliser des sous-produits animaux dans l'alimentation animale aurait été faite par le baron Justus Von Liebig en 1865[5]. Chimiste allemand et père fondateur de la célèbre marque de soupes déshydratées,

---

[1] *Cf.* Pedrocco (Giorgio), 1996, *art. cité*, p. 784-787.

[2] Jusqu'alors, le marché britannique profite encore largement aux importations nord-américaines. *Cf.* French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit.*, p. 16. Pour la France, *cf.* Pedrocco (Giorgio), 1996, *art. cité*, p. 787.

[3] La compagnie *Colman's* établit dès 1870 un département dédié à la publicité, ciblant la presse populaire. Les compagnies *Peek*, *Freen* (biscuiteries) ou *Rowntree* se mettent à poster directement chez les ménages des coupons d'essais gratuits. *Cf.* French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit.*, p. 17.

[4] Elles ont d'ailleurs été largement commentées dans Hobsbawm (Eric J.), *Industry and Empire*, London, Weidenfeld & Nichoson, 1968, p. 172-177, cité dans *Ibid.*, p. 18.

[5] Voir la contribution du Docteur Brian Cooke (*UKASTA scientific committee*) à la commission d'enquête parlementaire britannique sur l'ESB, « A Brief History On The Use Of Meat Products, Especially Meat and Bone Meal In The Feeds For Ruminant Animals », *The BSE inquiry*, Statement n°27. Le recyclage des déchets animaux faisait toutefois l'objet de débats savants en Europe depuis le début du XIXe siècle. Les terres fertiles étant réservées aux cultures, il fallait trouver de nouvelles solutions pour nourrir les animaux d'élevage. C'est dans ce contexte que la Société royale d'agriculture (française) publie en 1830 une « Notice sur les moyens d'utiliser toutes les parties des animaux morts dans les campagnes », mémoire signé par M. Payen, professeur de chimie qui plaidait pour « l'animalisation de la nourriture des animaux ». Plus précisément, l'innovation consiste ici à utiliser ce type de farines dans l'alimentation. Il semblerait en effet que le recyclage des déchets animaux, voire humains, était déjà pratiqué auparavant, comme le relatait Victor Hugo le 5 décembre 1847 : « Les journaux anglais racontent qu'il est arrivé du continent à Hull plusieurs millions de boisseaux d'ossements humains. Ces ossements, mêlés d'ossements de chevaux, ont été ramassés sur les champs de bataille d'Austerlitz, de Leipsick, d'Iéna, de Friedland, d'Eylau, de Waterloo. On les a transportés dans le Yorckshire, où on les a broyés et mis en poudre, et de là envoyés à Duncaster où on les

il est le premier à définir un procédé permettant de réduire les matières animales – carcasses dépecées, déchets d'abattoirs, os… – en une poudre sèche et dégraissée, quasiment imputrescible et donc transportable sur de longues distances[1]. Dans les années 1880, différentes expériences, menées par les pionniers allemands d'une science de la nutrition, alors en plein essor, attestent d'une augmentation de la productivité laitière chez les vaches nourries de farine carnée[2].

Si certains risques alimentaires liés à l'industrialisation de l'alimentation ont été tardivement identifiés (cas des farines de viande et d'os), d'autres ont fait plus rapidement – à la suite ou par anticipation de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) – l'objet d'une intervention de l'État. Dans une certaine mesure, les dispositifs réglementaires nationaux qui se mettent en place au XIXe siècle, trouvent une de leur justification dans les innovations technologiques alimentaires (en particulier celles liées à la chimie) et les nouvelles fraudes qu'elles rendent possibles.

B. Gérer les innovations techniques, faire face aux fraudes : la structuration d'un dispositif législatif national en Grande Bretagne et en France.

La politisation des « problèmes » sociaux ne va jamais de soi. Celle de la question alimentaire n'est rendue possible que dans le contexte de problématisation des questions ayant à voir avec l'hygiène. *En Grande-Bretagne comme en France, la prise en charge politique de l'alimentation renvoie, en effet, au rôle central d'une « nébuleuse » hygiéniste*, pour reprendre le terme de Christian Topalov[3]. Par conséquent, le secteur alimentaire n'est pas considéré isolément – contrairement au point de vue sanitaire actuel – mais dans le cadre de la problématique de réforme, plus générale, des hygiénistes qui traite ensemble

---

vend comme engrais. Ainsi, dernier résidu des victoires de l'empereur : engraisser des vaches anglaises ». *Cf.* Hugo (Victor), *Choses vues*, Paris, Robert Laffont, 1987, p. 656. On remercie Jérôme Godard d'avoir attiré notre attention sur ce point.

[1] La légende raconte que ce serait le spectacle des cadavres animaux abandonnés aux charognards par les *gauchos* des grandes prairies d'Argentine et d'Uruguay qui aurait incité Liebig à passer des contrats avec les bouchers sud-américains pour l'exploitation de son invention. Il lance alors sur le marché européen deux aliments à base de viande bovine. Le premier est destiné à l'homme : c'est « l'extrait de viande », « le bouillon OXO de la compagnie Liebig » utilisé dans la cuisson. L'autre est destiné aux animaux : c'est la « poudre de viande » « reconnue comme la meilleure nourriture pour fortifier et engraisser le bétail : bœufs, vaches, veaux porcs, volailles » comme le clamait une publicité pour le produit fabriqué par la compagnie de Liebig à Fray Bentos (Uruguay).

[2] Dans une Europe dont la production de viande est insuffisante, cette technologie alimentaire se serait ainsi progressivement imposée. Au Royaume-Uni, les farines de viande et d'os sont officiellement reconnues dans le *Fertiliser and Feeding Stuffs Act* de 1926. *Cf.* Cooke (Brian), *The BSE inquiry*, Statement n°27. Certes, elles ne représentent encore qu'un faible marché, leur essor étant lié à l'après-guerre. Néanmoins, elles constituent une pratique déjà ancienne, ce qu'ignorent parfois certains acteurs de la controverse contemporaine autour de la vache folle. Voir également Sauvant (Daniel), « Les pratiques de l'alimentation animale au ban de la société ? », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°42, 2001 et Bensimon (Corinne), « La vache carnivore depuis 1865 », Grand angle, *Libération*, 20 juin 2001.

[3] Topalov (Christian) (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999.

des domaines d'intervention aussi hétérogènes et variés que le monde du travail, l'habitat, la prostitution, la moralité et l'alcoolisme[1]. Tout le travail des hygiénistes, avec des succès différents en France et en Grande-Bretagne, a consisté à institutionnaliser « l'hygiène comme science sociale appliquée », selon la formule de Lion Murard et Patrick Zylberman[2]. En recourant massivement à la statistique – science d'État dont on sait à quel point elle conditionne l'action publique[3] – il s'agit de faire prendre en charge l'agenda hygiéniste par l'État. Avec les chimistes et les physiciens, les hygiénistes vont ainsi jouer le rôle d'« entrepreneurs de cause » et politiser la question alimentaire. Néanmoins, dans la mesure où la définition d'un problème implique généralement une imputation des responsabilités et une dénonciation des « coupables » qui devront subir le coût de sa résolution[4], cette entreprise rencontre l'opposition d'acteurs économiques puissants. Contraint de composer avec les « intérêts » économiques, « l'idéal » hygiéniste[5] ne se traduira en actes et en institutions qu'après avoir fait l'objet de nombreuses transactions.

1. La Grande Bretagne : « cheated not poisoned ? »

La mise à l'agenda de la nécessité d'une législation alimentaire s'inscrit, dans une large mesure, dans la perception croissante à partir des années 1820 que la fraude alimentaire peut poser de sérieux problèmes de santé publique. Dans un contexte marqué par la fin des guerres napoléoniennes et la crainte d'une généralisation des procédés inventés pendant le blocus continental, Frederik Accum, un chimiste allemand, publie à Londres en 1820 son *Treatise on Adulteration of Food and Culinary Poisons*[6]. Le vin y est dénoncé comme le produit le plus adultéré (mouillage, addition de divers produits comme les colorants, etc.), mais d'autres produits sont également mis à l'index : le thé vendu serait parfois composé de véritables feuilles de thé mélangées avec d'autres feuilles déjà infusées, séchées et recolorées avec du noir de plomb ; le gin pourrait contenir de l'huile de vitriol et du poivron afin de réduire l'âcreté et parfois même de l'arsenic introduit comme

---

[1] Sur ce groupe réformateur, on renvoie également à Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Paris, Fayard, 1996, p. 41-119 et à Fassin (Didier), 1996, *op. cit.*, p. 243-256.

[2] *Cf.* Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), « La raison de l'expert, ou l'hygiène comme science sociale appliquée », *Archives européennes de sociologie*, vol. 26, 1985, p. 58-89.

[3] Comme l'écrit Alain Desrosières : « Les hygiénistes, statisticiens moraux et amateurs de moyenne, sont des médecins et des notables cherchant à construire de nouvelles positions, en militant pour des réponses sociales. Leur argumentation macrosociale en termes de moyennes est adaptée pour promouvoir une hygiène de masse et une médecine préventive ». Desrosières (Alain), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000 (1ère éd. : 1993), p. 109-110.

[4] Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.), « Problem Definition : An Emerging Perspective », in Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.) (eds.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, p. 4.

[5] On utilise les termes d'idéal ou encore de vision du monde sans pour autant ignorer le flou et la polysémie qui caractérisent l'idée hygiéniste.

[6] Accum (Frederick), *Treatise on Adulteration of Food and Culinary Poisons*, London, Longman, Hurst, Rees, Orme and Brown, cité dans Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit.*, p. 60.

additif pour augmenter la soif ; du minium serait utilisé pour renforcer la couleur orange du fromage de Gloucester… Quelques décennies plus tard, Thomas Wakley, médecin à la tête de la revue scientifique *The Lancet*, appuyé par le mouvement des hygiénistes anglais, commande à Arthur Hill Hassall, physicien au *Royal Free Hospital* de Londres, une étude par microscopie sur 2400 échantillons[1]. Entre 1851 et 1854, les articles publiés en retour dans *The Lancet* vont fournir à ce mouvement dit « anti-adultération » les armes scientifiques pour obtenir l'établissement d'un *Parliamentary Select Committee* (commission parlementaire) *on food and drugs adulteration* en 1856. En raison de la contre-mobilisation des intérêts économiques, les prétentions du 1860 *Act for Preventing Adulteration in Food and Drink* – tout comme le second *Adulteration Act* en 1862 – sont fortement minimisées : sans le rendre obligatoire, il autorise les autorités locales à embaucher des analystes de l'alimentation (*food analysts*) et ne fournit aucune définition claire de l'adultération. En 1872, néanmoins, l'*Adulteration of Food, Drink and Drugs Act* étend les exigences en la matière. D'une part, des connaissances en « médecine, chimie et microscopie » sont exigées des candidats au métier de *public analysts*. D'autre part, l'adultération est définie, pour la première fois, en termes de risque sanitaire puisque le texte rend illégal « d'ajouter à un article d'alimentation ou de boisson, tout ingrédient nuisible [*injurious*], vénéneux [*poisonous*] ou tout matériau pour *adultérer* ce dernier à la vente ». Enfin, le type d'information à présenter pour justifier de l'adultération est formalisé.

En 1874, le gouvernement met en place une seconde commission parlementaire afin de renforcer l'Act de 1872[2]. Si cette nouvelle législation traduit des considérations de santé publique significatives[3], elle semble avoir été façonnée par un *lobbying* important des industriels de l'alimentation. En effet, présidée par Clare Ewell Read – *Parliamentary Secretary* au *Local Government Board* (LGB) au sein du gouvernement conservateur de

---

[1] *Cf.* Burnett (John), *Plenty and Want. A Social History of Diet in England from 1815 to the Present Day*. London, Routledge, 1989 (1st ed. : 1966), p. 216-227.

[2] Pour J. Burnett, cette rapide révision de la législation s'expliquerait par la nécessité de rationaliser une mise en œuvre complexe et désordonnée au niveau local qui s'accompagne de jugements contradictoires entre juges et autorités locales. *Cf. Ibid*., p. 229-230. Ingeborg Paulus développe une perspective différente puisqu'elle souligne que les juges d'appel ont interprété de manière extensive la responsabilité des distributeurs (*retailers*) vis-à-vis des consommateurs, au sens où ils estimaient que les distributeurs connaissaient parfaitement la composition des produits vendus. Par ailleurs, l'introduction de ce nouveau débat doit également beaucoup aux pressions commerciales des négociants et distributeurs, notamment la *Tea Dealers' and Grocers' Association* de Londres, pour obtenir des inspections gouvernementales sur les produits importés. *Cf.* Paulus (Ingeborg), *The Search for Pure Food : A Sociology of Legislation in Britain*, London, Robertson, 1974, cité dans French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit*., p. 34.

[3] Le texte prévoit un système d'inspection et d'analyse obligatoire géré par les autorités locales. Les négociants en alimentation sont tenus de vendre des échantillons de leurs entrepôts à une série de représentants officiels (*Medical Officers of Health, Inspectors of Nuisances of Weights and Measures, Police Constables*) qui sont ensuite transmis à un analyste, poste rendu obligatoire pour chaque autorité locale. Enfin la définition de l'adultération est affinée pour englober tout ce qui rend l'aliment « nuisible » à la santé ou qui modifie – « au préjudice de l'acheteur » – sa « nature, substance et qualité ».

Disraeli et agriculteur du Norfolk – la commission était largement composée par des députés liés à l'industrie agroalimentaire. Les industriels, arguant du fait que leurs produits étaient par essence transformés, que les analystes, « incompétents » et « déraisonnables », faisaient preuve d'un « zèle excessif » en poursuivant les distributeurs de leurs produits, et que, plus généralement, l'Act de 1872 avait « un effet très perturbant », obtiennent gain de cause puisque le *Sale of Food and Drugs Act* (SFDA) de 1875 reconnait que les processus et ingrédients de l'industrie de l'alimentation sont sains et que seuls les distributeurs frauduleux doivent être la cible de la législation[1].

Entre 1894 et 1896, une nouvelle commission parlementaire est mise en place pour reconsidérer le dispositif autour de l'adultération des denrées alimentaires[2]. Elle est dirigée par Sir Walter Foster, consultant-physicien à l'Hôpital Général de Birmingham et *Parliamentary Secretary* au LGB au sein du gouvernement de William Gladstone. Les représentants du secteur sont Hudson Kearley, un distributeur, et Jeremiah Colman, un industriel. L'ensemble des témoignages entendus par cette commission révèle l'hétérogénéité des prises de position vis-à-vis du SFDA :

- Le secteur de la distribution (*The Grocers' Federation*), autour de son journal professionnel *The Grocer*, n'a eu de cesse depuis 1875 de critiquer la manière dont le SFDA était mis en œuvre[3], en particulier son caractère arbitraire puisque, les industriels étant épargnés, seule la distribution était susceptible d'être poursuivie.

- Le mouvement « hygiéniste » mené par les médecins, les *public analysts* et les *Medical Health Officers* plaidait, pour sa part, pour une mise en œuvre plus active et plus uniforme du SFDA en raison des « sophistications » croissantes en matière de fraudes. Il défendait également un *labelling* plus conséquent d'information à destination du consommateur.

- Les intérêts agraires, essentiellement les propriétaires terriens, plaidaient, de leur côté, en faveur d'une inspection plus stricte et centralisée des produits importés.

[1] Sur ce point, voir French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit*., p. 34-38.
[2] *Ibid*., p. 45-52.
[3] Les *public analysts* constituent la cible privilégiée des distributeurs. Chaque contre-expertise du laboratoire central de Sommerset House défavorable aux conclusions des analystes fait ainsi l'objet d'articles dans *The Grocer*. Avec en gros titres « The Analysts Again ! », leur compétence y est systématiquement stigmatisée tandis que les distributeurs sont présentés comme des martyres victimes d'une loi inique. Pour une série d'exemples, voir *Ibid*., p. 43-44.

- Enfin, les industriels de l'alimentation semblaient désireux d'assumer – et de mettre en scène – une responsabilité directe vis-à-vis de la sécurité et de la qualité de leurs produits[1].

Après diverses tentatives avortées en 1897 et 1898, un nouveau *Food and Drugs Act* est voté en 1899. Ciblant toujours de manière prioritaire les distributeurs, ces derniers obtiennent une protection légale partielle pour les cas où le contrevenant serait le fabricant ou le grossiste. Les pouvoirs du LGB sont par ailleurs étendus puisqu'il est désormais autorisé à intervenir pour imposer le droit partout où les autorités locales sont défaillantes en la matière. D'autre part, le *Board of Agriculture* obtient des pouvoirs d'intervention pour échantillonner des produits là où « les intérêts généraux de l'agriculture » seraient affectés[2].

Dans la mesure où la règle crée la condition « systémique », pourrait-on dire, de son contournement, les fraudes et adultérations ne cessent pas brutalement, une fois ces mesures en place[3]. Mais, d'une manière générale, les fraudes – le mouillage et/ou la coloration du lait en représentant l'essentiel – ont rarement engendré des dangers importants pour la santé. En ce sens, les législations alimentaires avaient sans doute plus pour objectif de traquer la fraude et l'arnaque que l'empoisonnement, d'où le titre interrogatif de l'ouvrage de Michael French et Jim Phillips, *Cheated not poisoned ?*. *Deux controverses alimentaires vont toutefois largement participer à la légitimation des discours hygiénistes sur les dangers sanitaires de l'alimentation ainsi qu'à l'autonomisation d'un secteur de l'alimentation au sein du département médical du LGB.*

En effet, lorsqu'une épidémie d'empoisonnement à l'arsenic parmi les buveurs de bière du Nord-Ouest (Manchester et Salford) – provoquant 70 morts pendant l'hiver 1900-1901 sur 4000 cas d'empoisonnement recensés – est détectée[4], la fraude alimentaire prend-

---

[1] Dans les années 1900, certaines marques industrielles pouvaient ainsi communiquer les informations suivantes, dans la page éditoriale de *The Grocer* : « Cadbury's Cocoa Essence. Guaranteed Absolutely Pure. And Therefore May Be Sold With Perfect Safety. Under the New Act » ou encore « Colman's Starch. Grand Prix, Paris Universal Exhibition, 1900. Warranted Free From Adulteration. Is As Good As Colman's Mustard ». *Ibid*., p. 47.

[2] Ceci vaut tout particulièrement pour la margarine, seul produit à être l'objet d'une réglementation spécifique depuis le *Margarine Act* de 1887. Cette loi exigeait des producteurs de margarine qu'ils s'inscrivent auprès des autorités locales et qu'ils autorisent les représentants de ces autorités à prélever des échantillons. *Ibid*. p. 41.

[3] Pour un tableau de l'évolution continue à la baisse du degré d'adultération des échantillons prélevés entre 1899 et 1938 (de 9,4% en 1899 à 5,7% en 1938 pour l'Angleterre et le Pays de Galles ; de 14,4% à 7,7% en Écosse), voir *Ibid*., p. 53-54. Néanmoins, ces chiffres doivent tenir compte de l'adaptation des opérateurs économiques au SFDA, puisque les inspecteurs devaient acheter l'échantillon et non pas intervenir par surprise. De nombreuses autorités locales ont en effet souligné la récurrence de certaines pratiques comme la vente de produits adultérés essentiellement à des clients réguliers et celle de produits « sains » aux clients de passage.

[4] Un fournisseur de sucre intervenant dans la fabrication de la bière (*brewing sugars* : glucose dérivé de l'amidon et de la canne à sucre) avait utilisé une proportion importante d'acide sulfurique dans son processus

t-elle une dimension plus saillante. *A posteriori*, il apparaît que cet événement a joué un rôle déterminant dans la réorientation du LGB en matière de réglementation alimentaire. Jusque là, ce dernier n'avait guère fait preuve d'initiative, l'origine des différentes lois de 1875 à 1899 devant surtout au lobbying des *Medical Officers for Health* locaux, des *public analysts*, de certains acteurs du secteur de l'alimentaire et d'agriculteurs. *In fine*, faiblement doté en personnel et absorbé par des activités jugées plus prioritaires (la *poor law*, le gouvernement local, le logement, l'urbanisme et la santé publique), le rôle du LGB s'était cantonné au recensement des statistiques fournies par les autorités locales[1] et au contrôle de l'application du SFDA. Aussi, si le rapport final de novembre 1903 de la *Royal Commission* sur l'épidémie d'empoisonnement à l'arsenic écarte l'idée d'une législation spécifique sur la fabrication de la bière (sur le modèle de la margarine), l'idée est suggérée de mettre en place un panel d'experts, munis de matériels de laboratoire en conséquence, pour entreprendre des recherches sur les ingrédients et substances susceptibles de contamination à l'arsenic et autres « poisons », afin d'en informer les autorités locales[2]. En somme, pour reprendre le concept classique de John W. Kingdon[3], cette épidémie peut être interprétée comme l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » conduisant à la création, en 1905, d'une section alimentation (*Foods Section*) au sein du département médical (*Medical Department*) du LGB, chargée du suivi de « la pureté des denrées alimentaires et de l'adultération ». George Buchanan, inspecteur médical, secrétaire de la Commission Royale, qui avait réalisé la première enquête informelle sur l'épidémie d'arsenic à Manchester, en devient le directeur. Opérant de manière cloisonnée et relativement indépendante des pressions extérieures, cette section est parvenue à développer ses activités par un intense travail d'entreprenariat et de « lobbying bureaucratique » – en partie réalisé par son directeur – au sein du LGB[4].

---

de production. Sur cette épidémie et la campagne « pure beer », on renvoie à Phillips (Jim) and French (Michael), « The Pure Beer Campaign and Arsenic Poisoning, 1896-1903 », *Rural History*, vol. 9, n°2, 1998, p. 195-209.

[1] Ce n'est qu'à partir de l'année d'exercice 1902-1903 que toutes les autorités locales disposent d'un rapport d'activité sous le SFDA. Voir French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit.*, p 52.

[2] Cette recommandation (disposer d'un bureau national d'experts capables de suivre les innovations chimiques de l'industrie agroalimentaire) avait déjà été proposée par la commission parlementaire sur l'adultération de 1894-1896 et par le *Departmental Committee on Food Colourings and Preservatives* de 1901.

[3] Voir Kingdon (John W.), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984. Il n'y a rien de mécanique entre l'occurrence de l'événement – l'ouverture de la fenêtre – et ce résultat. Plusieurs autres facteurs entrent ici dans l'analyse : le développement du débat sur la nutrition (voir *infra*.) ou encore les « pressions politiques » au sein du Parlement, notamment le « travail d'influence » mené par le député Hudson Kearley, représentant de la distribution.

[4] En termes de ressources humaines, dès 1914, quatre inspecteurs de l'alimentation se sont ajoutés à l'unique assistant à temps partiel qui épaulait Buchanan. Par ailleurs, dès la première année, la *Foods Section* avait produit deux rapports sur les propriétés et qualités de la viande de conserve et sur l'acide tartarique et la crème tartare. Sur le processus de création de cette section, on renvoie à French (Michael) and Phillips (Jim), *op. cit.*, p. 78-83.

La controverse sur la salubrité des viandes de Chicago, initiée par la publication le 18 février 1906 de l'ouvrage du romancier/journaliste Upton Sinclair, The Jungle[1]*, offre à cette section une nouvelle occasion d'étendre son domaine de compétence*. En effet, si l'investigation de ce *muckracker* socialiste[2], a eu des conséquences importantes aux États-Unis, notamment l'adoption du *Pure Food Act* de 1906 et la création de *la Food and Drug Administration*[3], elle a également fait l'objet d'une intense couverture médiatique au Royaume-Uni où 50% des conserves étaient d'origine américaine[4]. Sur la base de trois enquêtes de la *Foods Section* réalisées en 1906[5], Buchanan parvient à s'assurer le soutien de John Burns, directeur du LGB, puis des parlementaires, pour obtenir des pouvoirs législatifs supplémentaires. Ainsi, le *Public Health (Regulations as to Food) Act* étendit-il les pouvoirs d'intervention des autorités locales, notamment portuaires, désormais autorisées à réaliser des inspections plus fouillées sur les importations et à saisir et détruire les produits incriminés le cas échéant.

2. La France : entre idéal libéral et préoccupations hygiénistes

Le Code civil issu de la Révolution française était pour partie l'héritier de l'idéal consensualiste du XVIIIe et rappelait la primauté de la liberté contractuelle. En lien avec lui, la codification juridique commerciale, sauf stipulations contraires, supposait donc que les parties considèrent la vente comme parfaite. Au début de la Révolution, les falsifications étaient ainsi catégorisées comme délits contre la propriété (avec l'abus de confiance) au titre de la loi du 19-22 juillet 1791. Seules les boissons étaient visées, l'exposition de comestibles gâtés, corrompus ou nuisibles n'étant sanctionnée que par des peines de simple police. D'une manière générale, les falsifications qui n'étaient pas

---

[1] Ce document est disponible sur le site de l'université de Berkeley : http://sunsite.berkeley.edu/Literature/Sinclair/TheJungle/, document consulté le 01.03.2005.

[2] A ce titre, Upton Sinclair ne s'intéressait pas spécifiquement aux questions de sécurité sanitaire des aliments, puisqu'il s'était surtout intéressé aux sinistres conditions de travail des ouvriers de « Packingtown ». Sinclair aurait d'ailleurs eu cette phrase célèbre : « I aimed at the public's heart, and by accident I hit it in the stomach ».

[3] Pour un aperçu historique de cette controverse, voir l'article synthétique de l'historien des sciences Gaudillière (Jean-Pierre), « Échos d'une crise centenaire », *La Recherche*, n°339, 2001.

[4] La publication de l'ouvrage au Royaume-Uni en mai 1906 est fortement publicisée dans *The Times*, le *British Food Journal*, organe de presse de l'association professionnelle des *public analysts*, et *The Lancet*. Cette dernière revue scientifique – qui avait publié dès 1905 une série d'articles, passés inaperçus, sur la viande de Chicago, écrits par son correspondant, Adolphe Smith, un ami de Sinclair – attire l'attention, dans son édition du 29 décembre 1906, sur la faible garantie, du point de vue sanitaire, de l'inspection fédérale. D'après les calculs de Sinclair, en travaillant 300 jours par an, chaque contrôleur de ce corps composé de 411 agents, devait inspecter 105 animaux par heure… *Cf.* French (Michael) and Phillips (Jim), *op. cit.*, p. 90-93.

[5] Les rapports portaient sur la salubrité des denrées alimentaires importées d'origine animale, sur celle des tripes d'origine domestique et étrangère et enfin sur les conservateurs dans les denrées alimentaires d'origine animale en conserves ou en bocaux.

nuisibles à la santé étaient assujetties au même type de sentence, confirmant l'emprise du Code civil sur le Code pénal[1].

Néanmoins, cet idéal du libre marché concurrentiel et de la limite corollaire imposée à l'intervention de l'État est mis à mal quand la conjoncture économique se renverse. Le secteur viticole en représente une belle illustration. A partir du moment où les milieux économiques girondins sont confrontés à une chute importante des cours entre 1826 et 1829 et à la concurrence des vins du Midi – utilisés en partie pour le coupage et pour la production de vin de table ordinaire – ils commencent à évoquer la fraude en visant trois cibles : les contrefacteurs étrangers, ceux qui en France même (en particulier dans le Sud-Ouest) produisent du Bordeaux et enfin les négociants girondins (accusés de produire des mélanges qui nuisent à la réputation de la région). Une circulaire du ministère de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, datée du 10 novembre 1938, rappelle ainsi aux commerçants et aux producteurs combien est nuisible à « l'industrie » française et à sa réputation, la vente de « marchandises de rebut que chacun pourrait apprécier, [et de] marchandises falsifiées[2] ».

La première loi générale sur les fraudes et les falsifications (loi du 27 mars-1er avril 1851) naîtra ainsi en réponse aux questions posées par la difficulté d'application du Code pénal et par l'évolution des procédés techniques (émergence des premiers produits chimiques mélangés aux aliments) et des marchés des denrées alimentaires (extension des réseaux commerciaux). Cette loi est par ailleurs déposée alors que la question du lien entre inégalité des revenus et qualité de l'alimentation, mise en exergue par la Révolution de 1848 et l'essor des marchés urbains, occupe une place importante sur l'agenda décisionnel du pouvoir républicain. Ici, les autorités politiques et une partie du monde des affaires se retrouvent, liant préoccupations de santé publique et de commerce – même si la discipline de la concurrence reste prioritaire. Le texte est d'ailleurs proposé par deux députés de droite, Ternaux et Riché, et voté par une majorité conservatrice, inquiète des troubles sociaux. Riché confirme d'ailleurs, dans ses rapports à la Chambre, l'orientation strictement libérale et paternaliste de la loi :

> *« parmi les moyens d'améliorer le sort des classes laborieuses, il en est un qui ne coûterait rien à la liberté, si ce n'est à la liberté de la fraude ; qui, loin d'attaquer les principes de la propriété, leur rendrait hommage, en poursuivant une espèce de vol. C'est la réforme d'abus qu'a introduits dans le débit des marchandises destinées aux usages domestiques la cupidité de quelques vendeurs, désavoués par la très grande majorité de leurs confrères[3] ».*

[1] *Cf.* C. Robé, *De la falsification des denrées alimentaires*, Paris, A. Pédone éditeur, 1902, p. 46-48 cité dans Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit.*, p. 46-47.
[2] *Ibid.*, p. 47-50. Ces pratiques concernent essentiellement à l'époque les tissus et les vins.
[3] Cité dans *Ibid.*, p. 53

Autrement dit, la fraude est envisagée comme une atteinte à la propriété privée, la législation sur les fraudes comme une alternative à la hausse des salaires (elle permet d'accéder à des produits de meilleure qualité) et comme un moyen de préserver la réputation des produits français dans le commerce international. La loi de 1851 – complétée par celle sur les boissons en 1855 – considère ainsi la falsification comme un délit et non plus comme une simple contravention matérielle[1].

Les innovations dans le domaine alimentaire (chimie, conserverie, chaîne de froid) et la sophistication des fraudes vont progressivement devenir un enjeu politique important à la fin du XIXe siècle. Les « porteurs » de cet enjeu s'inscrivent dans la nébuleuse hygiéniste dont l'influence est croissante à la Chambre et au Sénat dans la mesure où les professions médicales sont de plus en plus représentées au sein du personnel politique. On assiste plus généralement à une promotion de l'hygiène relativement insensible aux clivages partisans[2]. Au sein de la Société de médecine publique, instrument majeur de l'entreprise de « colonisation » hygiéniste, et dans une moindre mesure du Comité consultatif d'hygiène, l'argument dominant développé sur les falsifications alimentaires est qu'elles trouvent leur origine dans la recherche du profit, si bien que le combat des hygiénistes s'engage principalement sur le terrain législatif et juridique[3]. Comme outre-Manche, cette question soulève le problème classique de l'administration de la preuve : d'une part, il est particulièrement difficile de reconnaître la preuve scientifique de l'impact nuisible pour la santé de certaines substances, *a fortiori* lorsque leur présence est infime ; d'autre part, c'est le terrain du droit et de l'action publique qui est l'objet des frustrations

[1] Sur la loi de 1851, on renvoie à *Ibid*., p. 50-56.

[2] On aurait tort, cependant, de prendre pour argent comptant les discours sur l'hégémonie de l'hygiénisme, que l'expression « État hygiéniste », développée par Pierre Rosanvallon, tend à promouvoir implicitement. *Cf.* Rosanvallon (Pierre), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990. Si ce mouvement se cristallise dans des institutions solidement implantées – au premier rang desquelles : le Comité consultatif d'Hygiène publique créé sous la seconde République, les conseils d'hygiène des départements et bureaux d'hygiène municipaux ; des publications comme les *Annales d'hygiène publique et de médecine légale* et la *Revue d'hygiène et de police sanitaire* fondées respectivement en 1829 et 1879 ; des sociétés comme la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle créée en 1877 – son institutionnalisation reste incomplète. L'État tarde, en effet, à lui donner une reconnaissance institutionnelle : le Comité consultatif d'Hygiène publique reste une institution faible, dépendant successivement du Ministère de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, puis du Ministère de l'Intérieur en 1889 où il est rebaptisé Conseil supérieur d'hygiène publique de France. L'hygiène n'obtient une existence institutionnelle autonome qu'en 1920, à la suite de la saignée de la « der des der », avec la création du Ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociales. Quant aux conseils d'hygiène des départements et aux bureaux d'hygiène municipaux, leur mobilisation reste inégale sur l'ensemble du territoire. Plus généralement, voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit.* ainsi que le chapitre suivant.

[3] J. Rochard et P. Brouardel (du comité consultatif d'hygiène) écrivent ainsi : « quelle que soit notre législation à l'égard des falsifications, le parquet ne consent à poursuivre que si l'on fait la preuve que la substance introduite est nuisible à la santé. Le problème est que souvent il s'agit de quantités minimes mais qu'on absorbe sur une longue période. Aujourd'hui nous ne pouvons nous prononcer sur l'intoxication lente due à l'acide salicylique et à la fuchsine ». J. Rochard et P. Brouardel, « Discussion suivant le rapport de J. -A. Pabst », *Revue d'hygiène et de police sanitaire*, 1881, p. 1035-1043, cité dans Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit*., p. 67.

des scientifiques à l'égard des magistrats puisque, au-delà de la preuve scientifique, ces derniers cherchent aussi une preuve juridique pour attribuer la responsabilité. De surcroît, la législation française, notamment la loi de 1851, n'autorise aucune poursuite du falsificateur si l'acheteur a connaissance des caractéristiques du produit.

Tout comme au Royaume-Uni à la même époque, l'enjeu réside donc dans la définition officielle de la « falsification ». Ces questions complexes préoccupent en effet le mouvement d'hygiène international au point de faire l'objet de discussions lors des congrès internationaux d'hygiène et de démographie. Ainsi, sur proposition de Brouardel, celui de Genève en 1882 suggère aux pays participants de mettre en place des commissions de manière à étudier la question de la falsification dans la perspective du prochain congrès. La résolution finale du congrès international d'hygiène et de démographie de Paris de 1889 déclare que

> *« il est désirable que tous les gouvernements fassent une réglementation pour la vente des produits alimentaires et exigent que le produit vendu corresponde à l'énoncé de l'étiquette ; lorsqu'il s'agira d'un produit nouveau, créé de toutes pièces, l'étiquette devra porter, à côté du nom ancien, ces mots : produit artificiel ne contenant pas de matières nuisibles*[1] *».*

Solution nuancée, cette résolution abandonne le projet d'aboutir à une nomenclature des produits et des substances et laisse irrésolue la question de l'étiquetage – la traçabilité étant impossible sans indication des substances composant le produit nouveau. Le congrès suivant, qui se tient à Londres en 1891, demande en retour

> *« que les divers gouvernements fassent rédiger un code indiquant la composition normale des articles commerciaux en général et des substances alimentaires en particulier. Ce code devrait servir de base dans chaque pays aux jugements dans les causes de falsification*[2] *».*

Ces développements à l'échelle internationale ont, pour ce qui nous intéresse, deux conséquences principales. D'une part, ils aident à comprendre les logiques de ce qu'on pourrait appeler, pour reprendre une terminologie néo-institutionnaliste[3], un *isomorphisme institutionnel* entre la France et le Royaume-Uni – preuve, s'il fallait encore le souligner, que *les forums d'échange de « bonnes pratiques » ne sont pas une innovation de la fin du*

---

[1] « Congrès international d'hygiène et de démographie de Paris, 1889 », *Revue d'hygiène et de police sanitaire*, 1889, p. 665-792, section VI, « Hygiène alimentaire », p. 771-782, cité dans *Ibid*., p. 68-69.

[2] « Congrès international d'hygiène et de démographie, Londres, 10-17 août 1891 », *Revue d'hygiène et de police sanitaire*, 1891, p. 659-900 (p. 859 pour la citation), cité dans *Ibid*., p. 69.

[3] On renvoie au concept d'« isomorphisme institutionnel », développé dans DiMaggio (Paul J.), Powell (Walter W.), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in DiMaggio (Paul J.), Powell (Walter W.) (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 63-82. Des trois mécanismes de changement isomorphique institutionnel dégagés par les auteurs (*coercitif*, *mimétique* et *normatif*), les deux derniers semblent être à l'œuvre ici : isomorphisme mimétique puisqu'il s'agit d'une « réponse standard à l'incertitude » et isomorphisme normatif puisque ce mouvement international renvoie bien à la constitution d'un réseau professionnel soucieux d'asseoir une légitimité transnationale sur un socle cognitif commun (conditions et méthodes de travail, savoir-faire, etc.). *Ibid*., p. 67-74.

XXe siècle[1]. D'autre part, ces développements signent la fin des prétentions hygiénistes en matière de falsifications alimentaires puisque le mouvement cède aux autorités nationales, à la règle de droit et aux usages du commerce la tâche de définir ce qu'est l'aliment « pur ».

Dans un premier temps, à la différence d'une définition générique pour l'ensemble des denrées alimentaires outre-Manche (le SFDA), la définition des fraudes et falsifications se fait au cas par cas en France à la fin du XIXe siècle. Pour le dire autrement, la qualification frauduleuse de certains procédés techniques dépend pour chaque produit alimentaire de compromis réalisés entre responsables politiques et administratifs et groupes de pression (économiques et hygiéniste) et entre discipline de la concurrence et tutelle de la santé publique. L'étude historique réalisée par le sociologue de l'économie, Alessandro Stanziani, met en évidence comment la hiérarchisation de ces deux objectifs, loin d'être identique, varient selon les produits considérés[2]. Plutôt que de reproduire sa démonstration, on renvoie directement à la conclusion de son analyse comparée de l'émergence de lois spéciales :

> *« les normes sur le vin accordent en général la priorité à la discipline de la concurrence, celles sur la viande font jouer un rôle plus important aux préoccupations de santé publique. Le lait et le beurre, enfin, se placent dans une position intermédiaire*[3] *».*

Dans une période d'intenses conflits commerciaux et de concurrence accrue sur les marchés intérieurs et extérieurs (exercée par l'Angleterre, l'Allemagne, les États-Unis, etc.), le principe d'une législation générale, offrant des règles du jeu stables et claires pour tous, commence à s'affirmer à la fin du XIXe siècle. C'est le ministre Méline[4], à l'Agriculture, qui suggère le premier cette idée en 1897, projet dont les discussions sont interrompues entre fin 1901 et 1904 en raison, principalement, des élections législatives de 1902, du court mandat du cabinet Waldeck-Rousseau et des intérêts républicains du cabinet Combes (notamment les lois sur les associations et sur la séparation de l'Église et de l'État). Après de longues discussions, la loi générale sur les fraudes et falsifications est finalement adoptée en août 1905. Elle introduit des nouveautés substantielles dans l'ordre

---

[1] A bien des égards, le succès précoce des hygiénistes britanniques a longtemps constitué un modèle de référence pour le mouvement français. Voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit*., p. 146-177 et Topalov (Christian) (dir.), 1999, *op. cit*. On constate, au passage, que si les « chemins nationaux de dépendance » doivent être systématiquement rapportés à des dynamiques institutionnelles domestiques, ceux-ci ne sont pas sans s'hybrider en certaines occasions. En d'autres termes, une des limites de ce modèle explicatif de la *path dependence*, centré sur des unités d'analyse nationale (les États-nation), est de rendre difficile la prise en compte des processus transnationaux.

[2] Pour la viande, en particulier, le rapport à la qualité recouvre deux éléments : déterminer les maladies qui sont transmissibles et distinguer les morceaux en fonction de leur qualité gustative. Pour plus de détails, *cf*. Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit*, p. 193-209.

[3] *Ibid.*, p. 75-76.

[4] Jules Méline, grand partisan des mesures protectionnistes, est ministre de l'Agriculture du 21 février 1883 au 6 avril 1885, puis du 29 avril 1896 au 19 juin 1898.

normatif et affecte l'équilibre institutionnel des pouvoirs. En effet, pour la première fois, il est décidé de recourir de manière systématique à des règlements d'administration publique pour préciser les dispositions générales de la loi, en particulier en matière de produits et d'expertise. En d'autres termes, *le Parlement est dessaisi de ces questions au profit de l'administration et des experts de « la Répression des fraudes »*. Le recours au règlement d'administration publique est justifié dans l'argumentaire du ministre de l'Agriculture, Léon Mougeot, par la vitesse des progrès techniques et, parallèlement, des innovations dans la fraude :

> *« Les règlements permettent de réagir à l'évolution de la fraude. Car depuis un certain temps, les découvertes scientifiques ne servent pas seulement à faire le bien… elles servent en effet souvent à frauder ou à aider les fraudeurs à exercer le commerce délictueux que nous voulons atteindre*[1] *».*

L'ambition de la loi de 1905 est d'aboutir à une standardisation des procédures, en synthétisant et coordonnant toutes les normes précédentes en matière de fraudes et de falsification alimentaires ainsi qu'en établissant le cadre général pour des dispositions sur la « qualité » des produits. Pour reprendre les termes de Stanziani,

> *« [c]ette loi essaie de fournir une discipline unique des marchés. L'équilibre général, idéal théorique de l'économie, devient un projet normatif*[2] *».*

Aussi, comme on le verra dans la section suivante, cette loi tend plus vers la discipline de la concurrence que vers la protection de la santé publique. Néanmoins, la définition de la concurrence déloyale a été considérablement étendue par rapport à la loi de 1851. En particulier, l'article 1 de la loi de 1905 ne prévoit pas de différence entre la tromperie et la tentative de tromperie (« quiconque aura trompé ou tenté de tromper le contractant… »). La nature, les qualités substantielles, la composition et même l'influence de la chimie (« les principes utiles ») sont officiellement mentionnées. Par ailleurs, au terme « corrompu » signifiant « gâté par fermentation putride » est ajouté le mot « toxique » (articles 3 et 4 notamment), ceci afin de tenir compte de l'évolution des techniques de conservation, comme la conserverie (et, en particulier, le risque de botulisme que ce procédé est susceptible de générer).

La qualité est associée aux caractéristiques des produits qui, elles, sont censées se modifier tout au long des étapes allant de la production à la consommation. Une implication de taille ici est que la question des rapports entre *inputs* et *output*, entre produits entrant dans la fabrication et produit final, sera laissée de côté jusqu'aux « crises » de sécurité sanitaire des aliments des années 1990. Par exemple, si la viande corrompue ou

---

[1] Chambre des députés, séance du 17 novembre 1904, *Journal Officiel* du 18 novembre 1904, p. 2488-2489, cité dans *Ibid*., p. 290-291.
[2] *Ibid*., p. 303.

toxique est interdite, l'alimentation du bétail reste en dehors des normes : l'intervention publique n'a lieu qu'une fois la viande vendue et l'intoxication prouvée.

Quant à la définition des produits – principalement affaire de convention – l'article 11 de la loi de 1905 renvoie aux règlements d'administration publique pour la définition des produits[1]. La définition institutionnelle de ces conventions de qualité va participer autant des intérêts des professionnels en France que de l'évolution des normes internationales[2]. La loi de 1905, en vigueur jusqu'en 1993, date à laquelle elle est intégrée au Code alimentaire européen, aura une portée considérable. Ainsi, son article 11 sera la matrice, entre 1907 et 1993 de 275 lois, 17 ordonnances, environ 1150 décrets et 2220 arrêts, 1350 circulaires, 2500 avis et lettres et de près de 10 000 décisions administratives[3].

L'objectif principal de ce détour historique était de mettre en évidence les processus macrosociaux, circonstances conjoncturelles et acteurs qui ont contribué à une première forme de structuration d'un secteur d'action publique en France et en Grande-Bretagne. Vers la fin du XIXe siècle, on assiste à l'autonomisation d'acteurs et d'institutions chargés d'instituer et de contrôler des règles juridiques en voie d'uniformisation nationale. En outre, la circulation internationale des idées et, plus précisément, l'importation, par le mouvement hygiéniste français, des combats et des succès britanniques dont ils essaient de tirer des profits symboliques pour s'imposer dans les jeux d'acteurs nationaux, génèrent des formes de convergence institutionnelle partielle. L'approche privilégiée dans nos deux unités d'analyse a consisté à concilier concurrence et santé publique, à définir un cadre général d'action pour l'ensemble des produits mais en négligeant de prendre en compte le lien entre input et output[4].

Si ces législations générales s'efforcent de rationaliser un domaine d'intervention novateur à bien des égards, on voudrait, dans la section suivante, considérer en quoi la législation alimentaire reste largement tributaire d'autres enjeux, contribuant à brouiller les repères de l'analyste du début du XXIe siècle.

---

[1] Enjeu complexe et difficile à résumer, on se contentera de souligner que le véritable contentieux sur le sujet de la définition de la qualité lors du débat parlementaire porte sur la différence entre produits « agricoles » et produits « naturels » : faut-il indiquer des coefficients chimiques ou aboutir à une définition générale ? Peut-on indiquer des valeurs standards pour des produits qui ne sont pas standardisés ? L'article 11 est alors perçu comme l'instrument susceptible de répondre à ces questions.

[2] Sur l'influence respective des contextes international et français au début du XXe siècle, voir *Ibid*., p. 305-314.

[3] Voir Vincent (Pierre-Marie), *Le Droit de l'alimentation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 52-53.

[4] Cela ne signifie pas pour autant que les traductions règlementaires de cette approche générale sont identiques, ni que les acteurs institutionnels censés les gérer sont nécessairement similaires (ce que l'on sera amener à considérer dans le chapitre suivant).

Section 2. Une sécurité sanitaire des aliments introuvable ou la subordination de la législation alimentaire à d'autres enjeux

Comme on l'a déjà avancé en introduction de ce chapitre, postuler *a priori* l'existence d'une catégorie spécifique d'action publique n'est pas sans poser quelques problèmes méthodologiques. D'une part, raisonner de la sorte reviendrait en effet à trancher à la place des acteurs sur une taxinomie d'action publique. D'autre part, à rechercher, à travers l'histoire, des traces de ce qui est un construit social et politique contemporain, on risque fort de s'offrir à la critique de l'anachronisme. Or, ce que révèlent l'histoire et la comparaison internationale, c'est bien que le « concept » de sécurité sanitaire des aliments – pour s'en tenir à une stricte lecture nominaliste – date de la seconde moitié des années 1990 et qu'il est spécifique à la France[1]. La nouveauté et le flou de cette catégorie d'entendement sont pleinement illustrés par les propos d'un haut représentant vétérinaire français :

> *« Qu'est-ce que ça représente pour moi la sécurité alimentaire ? Ben écoutez, vous me posez quand même une colle, parce que ça fait 30 ans que j'en fais et je ne me suis jamais posé la question. La question est simplement … la réponse à cette question, elle est issue à mes yeux de la loi de 1965 qui commence ainsi : 'dans le cadre de la santé publique, il doit être procédé à', donc c'est la responsabilité de l'État dans le cadre de la prévention de la santé publique. Voilà ce que c'est pour moi la sécurité alimentaire ».*
> **Homme, 60-65 ans, diplômé de l'ENV d'Alfort, vétérinaire biologiste des armées puis responsable du bureau des viandes au service central d'étude de l'Intendance à Saint-Cloud, au ministère de la Défense (1968-1979), il rejoint le ministère de l'Agriculture en qualité d'adjoint au chef du bureau des produits transformés (1979-1981), de chef du bureau du lait et des produits laitiers (1981-1987), d'adjoint au chef puis de sous-directeur du service vétérinaire de l'hygiène alimentaire (1987-1992), de directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires (1992-1999) et de vice-président du Conseil Général Vétérinaire depuis 1999 (Entretien réalisé au ministère de l'Agriculture, Paris, 25.04. 2000).**

On saisit bien la difficulté, particulièrement pour des agents impliqués dans les dispositifs d'action publique concernés, de proposer une définition anhistorique et rationalisée de la sécurité sanitaire des aliments. Il s'agit donc ici de *souligner combien, historiquement, ce cadrage et ce « secteur » d'action publique particuliers sont difficiles à circonscrire* a contrario *de ce que la machinerie politico-administrative contemporaine s'efforce de donner à voir*. En ce sens, il importe de distinguer l'invention d'une notion et le fait que des auteurs agissaient déjà sans référer leurs pratiques à une catégorie unifiée. Comme toutes les interventions publiques, la sécurité sanitaire des aliments est le fruit d'un important travail de codification, de construction de frontières et de rationalisation spécifique réalisé par des acteurs qui ont quelque intérêt à agir de la sorte. Surtout, cette catégorie d'action publique a, tout au long du XXe siècle, été placée au second plan des préoccupations d'action publique. Pour le dire autrement, la catégorie « sécurité sanitaire

[1] Si en France, l'agence créée en 1998 se dénomme Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, l'agence britannique s'appelle *Food Standards Agency*, avec le souci explicite de spécifier un intérêt plus large que la « safety », en particulier, un souci pour la nutrition et la composition des produits. Encore une fois, il conviendra de dépasser cette simple approche taxinomique ne serait-ce qu'en rappelant, par exemple, que l'AFSSA dispose également d'un comité d'experts spécialisés sur la nutrition.

des aliments » constitue un sous-secteur du secteur des politiques alimentaires[1] que l'on peut appréhender comme un filet[2], englobant et entremêlant toute une série de préoccupations en transformation permanente, dont certaines prédominent selon les périodes.

Sans pour autant réifier ces différents domaines, on entend juste ici lister et reconstruire la trajectoire historique de préoccupations qui ont été agrégées *mutatis mutandis* dans la production de politiques alimentaires, à savoir l'organisation des marchés (**§ 1**), la sécurité alimentaire (**§ 2**) et les politiques agricoles (**§ 3**). En d'autres termes, sans jamais prétendre que les règles de contrôle de la salubrité des aliments sont inexistantes, les paragraphes suivants visent à montrer que celles-ci sont régulièrement mises en balance avec d'autres priorités. Si ces dernières répondent à des logiques *hétéronomes*, comme l'arbitrage contemporain entre risque chômage et risque sanitaire, elles répondent aussi à des logiques émanant directement du secteur de l'alimentation. Il en est ainsi des règles d'organisation des marchés dont les logiques ne sont pas prioritairement sanitaires.

§ 1. L'organisation des marchés : concurrence, consommation et information du consommateur

D'une manière générale, l'organisation des marchés alimentaires obéit à une hiérarchisation implicite. Les autorités administratives en charge du secteur veillent tout d'abord à ce que le marché soit non faussé en termes de concurrence et de consommation, le contrôle de la sécurité des produits n'intervenant que dans un second temps. En effet, le contrôle de la sécurité des produits, en France comme en Grande Bretagne, relève essentiellement de plaintes de particuliers et/ou de contrôles inopinés réalisés en fonction des priorités décidées par l'administration, parfois en lien avec les demandes politiques. À ce titre, le système de contrôle de la sécurité est basé sur un système de confiance *a priori* dans les professionnels de l'alimentaire. Il s'agit en effet d'un double système de

---

[1] Visiblement contrarié par l'absence de définition précise de ce que recouvre la « *food policy* », Christopher Ritson propose une définition construite sur quatre objectifs différents : a) un niveau approprié d'alimentation, b) un équilibre approprié entre différentes denrées alimentaires ; c) la composition et la qualité des produits alimentaires ; d) les dépenses consacrées à l'achat de produits alimentaires. *Cf.* Ritson (Christopher), « Food and Nutrition Policy – The Ultimate Goal ? », in Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), *The Food Industry. Economics and Policies*, London, William Heinemann Ltd/Commonwealth Agricultural Bureaux, 1983, p. 262-263.

[2] On empreinte ce terme à Norbert Elias – qu'il utilise comme métaphore du système réticulaire que représente son concept de « configuration » – pour souligner la forme nécessairement mouvante et dynamique de cet objet. Ce filet peut aussi s'entendre comme « le sac de pommes de terre » de Marx, appliqué aux paysans parcellaires, afin de figurer *objectivement* le caractère englobant du sac sans pour autant que les divers éléments constituant le contenu – pardon pour l'anthropomorphisme – aient conscience d'y appartenir. Voir Elias (Norbert), *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991 (1ère éd. allemande : 1987), p. 70-71 et Marx (Karl), *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Messidor/Editions sociales, 1984 (1ère éd. : 1852), p. 188-190.

contrôle organisé autour d'un auto-contrôle effectué par le responsable de la première mise sur le marché (article L. 212-1 du code de la consommation pour la France), et en deuxième lieu un contrôle administratif confié principalement aux agents de la DGCCRF et aux Vétérinaires Inspecteurs (article L. 215-1[1]) en France et aux *Environmental Health Officers* en Grande-Bretagne[2].

Dans ce paragraphe, il sera principalement question des transactions entre acteurs publics et professionnels de l'alimentaire qui ont historiquement travaillé l'ensemble des règles d'organisation du marché (**A**). Néanmoins, dans la mesure où les économies nationales sont de plus en plus imbriquées, il conviendra d'appréhender cette dynamique d'allongement des chaînes d'interdépendance à l'aune du processus d'intégration européenne et de création d'un marché unique, d'une part (**B**), et de l'activité régulatrice des organisations multilatérales intéressées au commerce international, d'autre part (**C**).

A. Législations alimentaires et Professionnels de l'alimentation

Les législations françaises et britanniques sur la vente des denrées alimentaires et sur la fraude, on l'a vu, ont historiquement pu être institutionnalisées, à partir de la fin du XIXe, parce qu'elles se fondaient initialement sur le principe selon lequel la tromperie était plus dangereuse que l'empoisonnement. Pour le dire autrement, la « nébuleuse » hygiéniste n'est parvenue à imposer une législation sur la fraude que dans la mesure où celle-ci constituait un compromis avec les professionnels de l'alimentaire (producteurs et transformateurs). En effet, ces derniers avaient intérêt à « promouvoir l'idée que tromper [*cheating*] était autant un danger qu'empoisonner [*poisoning*] », confirmation selon les auteurs de *Cheated not Poisoned ?* que le processus législatif initié en 1875 impliquait également un fort élément de « *business capture*[3] ». En France également, la loi de 1905 ne semblait pas viser en priorité à assurer la protection du consommateur sur le plan sanitaire comme l'atteste la réponse du ministre de l'Agriculture, Léon Mougeot, à une question d'Édouard Vaillant :

> *« [N]ous faisons une loi sur les fraudes et non sur l'hygiène publique (…). En même temps, je me réjouis que certaines dispositions du projet peuvent à la fois défendre contre la fraude et protéger la santé publique. (…) [Néanmoins,] il est bien certain que le fait de fabriquer et de vendre une liqueur nuisible à la santé publique ne constitue ni une fraude ni une falsification. C'est simplement un acte de commerce. Or nous légiférons en matière de fraudes et de*

[1] Calais-Auloy (Jean), Steinmetz (Franck), *Droit de la consommation*, Dalloz, 2003 (1ère éd. : 1980), p. 290.
[2] Conformément au *Food and Drugs Act* de 1955 et au *Food Safety Act* de 1990. Voir notamment, Grose (Daphne), « Food Standards Legislation as a Policy Instrument », in Burns (Jim) *et al*., 1983, *op.cit*, p. 214-229.
[3] French (Michael) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit*., p. 37.

falsification. Si le consommateur veut boire de l'absinthe nuisible à la santé, cela n'intéresse que lui. Nous ne pouvons faire maintenant une loi sur l'hygiène publique[1] *».*

Aux yeux des concepteurs de la loi de 1905, celle-ci cherche essentiellement à discipliner l'économie en garantissant la loyauté des transactions. *La protection de l'hygiène publique n'est appréhendée que comme une conséquence éventuelle, mais pas recherchée, de ces mesures*[2]. De ce fait, l'objectif de la loi est d'assurer la circulation de l'information sur le produit, libre ensuite au consommateur *informé* d'acheter ce qu'il souhaite. Aussi, si de manière générale on peut avancer que le droit de la concurrence et le droit de la consommation sont aujourd'hui intimement liés – issus d'une « même famille », celle du droit économique, ces droits sont largement inspirés de la philosophie économique néo-classique –, ceux-ci sont souvent si peu différenciés que, comme le reconnaît un spécialiste du droit de la concurrence,

« des dispositions présentées comme étant destinées à protéger les consommateurs ont, en réalité, pour objectif essentiel de maintenir ou de restaurer le jeu de la libre concurrence[3] *».*

En France, aux dires d'un des experts français de cette discipline, Jean Calais-Auloy[4], la loi de 1905 – avec les articles 1641 à 1646 du code civil de 1804 sur la garantie des vices cachés – a constitué la base juridique du droit de la consommation qui s'est constitué par empilement progressif à partir des années 1960-1970 sous l'impulsion des mouvements consuméristes et de l'activité communautaire[5]. Plusieurs fois modifiée au cours du siècle, la loi de 1905 sur la Répression des Fraudes a été intégrée, au début des années 1980, au code de la consommation (article L. 213-1 et suivants), puis, en 1993, au code alimentaire européen. Il n'en reste pas moins que ces différents codes conservent les principes généraux de la loi de 1905, à savoir l'idée sous-jacente que le consommateur, une fois averti, est libre de choisir son produit et d'assumer les responsabilités de son choix (consommer du tabac, manger de manière déséquilibrée, etc.). Pour le dire avec Alessandro Stanziani,

« [de] nos jours, le principe tacite qui fonde la majeure partie du droit de l'alimentation est que, une fois assurée la transparence des marchés, le consommateur rationnel, parce qu'il

---

[1] Chambre des députés, séance du 17 novembre 1904, *JO* du 18 novembre 1904, p. 2485, cité dans Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit*., p. 293.

[2] Si cela correspond à l'idéologie du gouvernement républicain de l'époque (une conception minimaliste du rôle de l'État), on doit préciser néanmoins que la loi de 1905 fait de l'atteinte à la santé une conséquence aggravante du délit de tromperie. *Cf.* Calais-Auloy (Jean), Steinmetz (Franck), 2003, *op. cit*, p. 289.

[3] Serra (Yves), « Présentation du thème », in Serra (Yves) et Calais-Auloy (Jean) (dir.), *Concurrence et consommation*, Paris, Dalloz, 1994, p. 1.

[4] Professeur émérite à l'Université de Montpellier I, il fut chargé par Catherine Lalumière, alors ministre de la Consommation, de présider une commission sur la refonte du droit de la consommation en 1982.

[5] Sur l'empilement des différents textes de loi, on renvoie à Calais-Auloy (Jean), Steinmetz (Franck), 2003, *op. cit*., p. 29-32.

sera suffisamment informé, évitera le produit de mauvaise qualité et a fortiori *ceux qui mettent sa santé en danger*[1] *».*

Le rôle des autorités politiques consiste donc principalement à veiller à l'exactitude de l'information affichée. Toutefois, contrairement à ce que tend à occulter le développement juridique précédent, les modalités de mise en œuvre des différentes lois organisant les marchés de l'alimentation ont significativement évolué. En effet, l'univers économique de l'alimentaire s'est considérablement transformé depuis les années 1960-1970 avec la croissance régulière des plus grandes entreprises de l'industrie agroalimentaire et, plus récemment, celle des grands distributeurs qui sont progressivement parvenus à atteindre une position *oligopolistique* sur le marché[2]. En Grande-Bretagne, plus de 75% des ventes de produits alimentaires, d'une valeur estimée à 78 milliards de livres sterling, sont actuellement réalisées dans les grandes enseignes (*supermarkets* et *superstores*[3]). En France, la part de marché détenue par la grande distribution est encore plus importante puisque 90 % du marché alimentaire est entre les mains de cinq centrales d'achat[4].

En Grande Bretagne, en particulier, cette position oligopolistique de la grande distribution, prise dans le mouvement général de dérégulation initiée avec l'arrivée de Margaret Thatcher au pouvoir en 1979, l'a amenée à endosser un rôle actif d'auto-régulation. Comme le remarquait au milieu des années 1990, un cadre du MAFF à propos du changement de l'approche régulatrice et des relations approfondies avec les distributeurs :

« la position du gouvernement est que le marché est, d'une manière générale, le meilleur déterminant de ce qui se passe dans l'industrie et le business. *Les ministres nous considèrent au MAFF comme un groupe de personnes capables, via un relâchement des pouvoirs de régulation* [releasing powers of regulation], *d'atteindre le succès à moindre coût… En fait, les ministres actuels ne croient ni en*

[1] Stanziani (Alessandro), 2005, *op. cit*., p. 434.

[2] La croissance de ces grands groupes a été régulière. En 1957, l'essentiel des ventes était réalisé chez les indépendants (55 %), les grands distributeurs (22%) et les coopératives (23%) se partageant le reste. La grande distribution rejoint les indépendants (43% chacun) en 1971, tandis que les ventes réalisées dans les coopératives ne représentent plus que 15%. En 1980, l'essentiel des ventes est réalisé dans la grande distribution (61%) au détriment des indépendants (25%), les ventes en coopératives restant stables tout au long des années 1970. D'après A. C. Nielsen, *Annual Review of Grocery Trading*, Oxford, Nielsen, 1981, repris dans l'article de Howe (Stewart) « Competition and Performance in Food Manufacturing » in Burns (Jim) *et al*., 1983, *op. cit*., p. 110-112. Entre 1980 et 1990, les principaux distributeurs ont réussi à « capturer » près des deux tiers des ventes en alimentation. *Cf*. Flynn (Andrew), Harrison (Michelle), Marsden (Terry), « Regulation, Rights and the Structuring of Food Choices », in Murcott (Anne) (ed.), *The Nation's Diet. The Social Science of Food Choice*, Longman, London, 1998, p. 156.

[3] Il faut préciser que ces statiques ne différencient pas entre denrées alimentaires et boissons (« food and drink »). *Cf*. Defra, *Economic Note on UK Grocery Retailing*, Food And Drink Economics branch, London, Defra, May 2006.

[4] Carrefour en détient 26,2 % ; Lucie, la centrale commune de Leclerc et Système U, 23,8 % ; Opéra, la centrale commune de Casino, Cora, Franprix, Leader Price et Monoprix-Prisunic, 15,7 % ; Intermarché 14,4 % et Auchan 12,9 %. D'après référenseigne Sécodip, cité par *LSA*, n°1746, 22 novembre 2001.

la régulation, ni en la dépense publique. [Mais] ils croient en l'encouragement, la facilitation, la connaissance approfondie des affaires… C'est ça le rôle de sponsorship *en un sens*[1] *».*

De fait, on assiste à un repli des activités administratives sur des standards de base de la sécurité sanitaire des aliments (*food safety*). Ce sont les distributeurs qui créent des « droits additionnels fondés sur leurs différentes garanties de qualité alimentaire », exerçant les activités de police et de régulation sur leurs chaînes d'approvisionnement respectives (diffusion de chartes de qualité et de codes de bonnes pratiques – *Codes of Practice* – ; imposition du modèle *Hazard Analysis Critical Control Point*[2]).

Par ailleurs, l'industrie agroalimentaire est également amenée à développer de tels systèmes de management des risques. En effet, au-delà de l'enjeu en termes de relations publiques que représenterait, par exemple, et dans un contexte de concurrence entre opérateurs économiques, l'irruption d'une TIAC ou d'une fraude alimentaire, ces activités d'auto-régulation sont circonscrites par des textes de loi. En Grande-Bretagne, le *Food Safety Act* de 1990 développe ainsi le principe de la « *due diligence* », à savoir que l'opérateur (distributeur ou transformateur) doit être en mesure de démontrer, devant un tribunal, que la qualité et la sécurité ont bien été supervisées. De même, en France, l'adoption de la directive 92/59 du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits, met à la charge des opérateurs économiques la responsabilité d'assurer la sécurité des produits qu'ils entendent mettre sur le marché ainsi que celle de fournir aux consommateurs une information adéquate susceptible de les mettre à l'abri des risques[3]. A bien des égards, ces règlements ne font finalement qu'officialiser et légitimer ce qui était déjà en place, en faisant par exemple de la « *due diligence* » une défense juridique[4].

Aussi, la « qualité alimentaire », notion floue par excellence, participe-t-elle d'une co-construction entre réglementations publiques et privées (celles des distributeurs et transformateurs) dont les fondements reposent, en grande partie, sur « l'information des consommateurs ». Le processus d'intégration européenne aura pour effet d'institutionnaliser cette dynamique en l'élargissant à tous les États membres.

---

[1] Cité dans Flynn (Andrew) *et al.*, 1998, *art. cité*, p. 161 (notre traduction).

[2] *Ibidem*. La même logique prévaut en France où les grandes enseignes recourent à ces mêmes pratiques. Un véritable marché privé s'est ainsi développé avec l'apparition progressive d'organismes certificateurs, agréés par l'État et garantissant des labels, et, par ailleurs, le recours à des consultants-experts en qualité alimentaire. *Cf.* Alam (Thomas), *La production de la sécurité alimentaire. Mise(s) à l'agenda et construction du problème en France et dans l'Union Européenne*, Mémoire de DEA de Science Politique, IEP–Lille II, 2000, p. 119-123.

[3] Directive 92/59 du 29 juin relative à la sécurité générale des produits, JO L 228/24 du 11/08/1992.

[4] Voir Flynn (Andrew) *et al.*, 1998, *art. cité*, p. 166.

B. L'alimentation, enjeu central du marché unique européen

Afin de favoriser les échanges entre les six États membres, les premières actions communautaires en la matière participaient d'une logique d'harmonisation, suivant une double approche « horizontale » et « verticale ». La première directive alimentaire, adoptée par le Conseil, le 23 octobre 1962, établissait ainsi une liste de colorants autorisés à être mis sur le marché communautaire comme additifs aux denrées alimentaires. D'autres directives horizontales ont ensuite été adoptées notamment à propos des conservateurs, de l'étiquetage et de la publicité. L'approche horizontale, en phase avec la conception originelle de la CEE, permettait ainsi de couvrir de larges secteurs de l'industrie dans le cadre d'une logique cohérente et uniforme pour certains groupes de produits, là où des législations domestiques prévalaient. Toutefois, notamment en raison du premier élargissement, les limites de cette approche – la difficile négociation sur des champs aussi larges – vont contribuer à la mise en avant d'une seconde approche, dite *verticale*. Ainsi, en 1973, une première directive définissant les caractéristiques et la composition des produits à base de cacao et de chocolat est adoptée, ouvrant la voie à toute une série de directives de ce type[1].

Par ailleurs, *la libre circulation des marchandises est assurée juridiquement par l'article 28 du Traité CE (ancien article 30) qui interdit entre États Membres les restrictions quantitatives à l'importation « ainsi que toutes mesures d'effets équivalents »*. Si l'article 30 (ancien article 36) admet des dérogations à l'article 28, notamment pour des raisons de « protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux », celles-ci sont circonscrites dans d'étroites limites afin d'éviter qu'elles ne servent de prétextes à des mesures protectionnistes, c'est-à-dire comme « moyen de discrimination arbitraire » ou de « restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ». C'est à la Cour de Justice des Communautés Européennes qu'échoit le rôle de veiller aux conditions d'application de l'article 30, à savoir les trois critères de « causalité » ou de « nécessité », de « proportionnalité » et de « substitution[2] ». D'autre part, quelques années après un arrêt fondateur, l'*arrêt Cassis de Dijon*[3], qui prévoit qu'en l'absence d'harmonisation communautaire, le principe de reconnaissance mutuelle prévaut[4], la Commission Delors et,

[1] Sur la question de la législation alimentaire européenne et les chevauchements entre directives verticales et horizontales, on renvoie à Harris (Simon), Swinbank (Alan) and Wilkinson (Guy), *The Food and Farm Policies of the European Community*, Chichester, John Wiley & Sons, 1983, p. 291 et suivantes.

[2] L'État ne doit pas avoir d'autres choix – notamment moins restrictif – que celui qu'il effectue pour protéger l'intérêt général.

[3] Affaire 120/78 du 20 février 1979 de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

[4] Ce cas renvoie à un problème rencontré par un importateur de cassis de Dijon en Allemagne, ce produit – contenant entre 16 et 18% d'alcool par volume – ne pouvant être vendu comme liqueur en droit allemand. La loi allemande stipule en effet qu'une liqueur ne peut être considérée comme telle que si elle contient 25% d'alcool par volume. Saisie par l'importateur allemand, la Cour reconnut qu'un produit fabriqué et vendu légalement dans un État membre devait, en principe, être admis sur le marché d'un autre État membre.

plus particulièrement, la DG III (Marché Intérieur) vont concentrer leur intervention sur la co-production de normes et de standards techniques par les acteurs publics et privés. Dans le cadre de la relance de la construction européenne à partir des années 1980 – l'objectif du Marché Unique[1] – *un tiers des mesures proposées en 1985 concernait directement l'alimentation*. Depuis lors, l'action communautaire sur ce terrain s'est essentiellement déployée dans quatre directions : le contrôle par la Commission des normes et réglementations techniques nationales, la révision de la législation relative aux produits pouvant représenter un danger pour la santé, l'instauration de règles d'hygiène dont les acteurs privés sont responsables du respect mais libres de la définition des moyens[2], et la clarification du dispositif institutionnel qui articule expertise scientifique et prise de décision[3]. En d'autres termes, la poursuite de l'unification du marché intérieur s'organise donc autour d'un certain nombre de leitmotivs : « simplification », « rationalisation » de la réglementation, développement de la « *soft law* » et de « l'engagement volontaire » des acteurs privés[4].

Enfin, *l'action communautaire s'est également déployée de manière conséquente dans le secteur de « l'information des consommateurs » depuis les années 1970*[5]. En effet, dans la dynamique d'achèvement du marché intérieur, l'intervention de l'Europe a été juridiquement fondée par le principe selon lequel dans un système de marché unique où la concurrence ne doit pas être « faussée », l'information du consommateur est la condition du fonctionnement même du marché. Ce principe a d'ailleurs été reconnu par

---

D'autres cas ultérieurs de mesures nationales, techniques, non justifiées par la protection de la santé, confirmeront cette jurisprudence : par exemple, la loi allemande sur la pureté de la bière (CJCE, arrêt du 12 mars 1987, RTD eur. 1987.357, note Masclet) ou la loi italienne interdisant la commercialisation du pain comportant un degré d'humidité supérieur à 34 % (CJCE, arrêt du 13 mars 1997, JCP, ed. E., 1997, Pan.459). Voir *Ibid*., p. 304-305 et Calais-Auloy (Jean), Steinmetz (Franck), 2003, *op. cit*., p. 300-301. D'une manière plus générale, sur les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives appliquées à l'alimentaire et le principe de reconnaissance mutuelle, on renvoie à Blumann (Claude), *Politique agricole commune. Droit agricole et agro-alimentaire*, Paris, Litec, 1996, p. 139-153.

[1] Il s'agit du principal objectif de l'Acte Unique Européen signé en février 1986 et entré en vigueur au 1er janvier 1993, à savoir un espace sans frontières intérieures dans lequel « la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services » doit être instituée.

[2] C'est dans cette logique que s'impose progressivement chez les professionnels de l'alimentation le système managérial de gestion des points critiques, dit système HACCP, au point d'être institutionnalisé par le règlement 852/2004, sur l'hygiène des denrées alimentaires, qui harmonise les mesures d'hygiène des denrées alimentaires des 25 États membres.

[3] Voir notamment Blumann (Claude), 1996, *op. cit*., p. 191-211.

[4] Sur l'unification du marché, on renvoie à Young (Alasdair R.) and Wallace (Helen), « The Single Market », in Wallace (Helen) and Wallace (William) (eds.), *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (4th ed.), p. 85-114. On trouvera des informations complémentaires dans Swinbank (Alan), « The Food Industry and the European Community », in Burns (Jim) *et al*., 1983, *op. cit*., p. 230-239.

[5] Citons, par exemple, la directive du 18 décembre 1978 concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, celle du 19 juin 1979 concernant l'indication du prix des denrées alimentaires, celle du 16 février 1988 relative à l'indication du prix pour tous les produits ou encore deux règlements du 14 juillet 1992 traitant des indications géographiques, des appellations d'origine et des attestations de spécificité des denrées alimentaires.

la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt *GB-INNO-BM* du 7 mars 1990[1]. Dans son deuxième plan d'action triennal du 28 juillet 1993, la Commission insiste lourdement sur ce point :

> *« L'information est en effet essentielle pour permettre au consommateur de bénéficier des avantages du marché unique. D'une manière générale, la liberté de choix ne peut être effective si les conditions du marché ne sont pas connues et si les informations existantes ne sont pas diffusées[2] ».*

De manière similaire aux « premières » législations nationales présentées plus haut, l'information du consommateur semble bien représenter un substitut à la réglementation des marchés, la Commission faisant ici confiance à la concertation entre professionnels et consommateurs : « la méthode suivie consistera à rapprocher les représentants des fournisseurs et des consommateurs[3] ».

C. La sécurité sanitaire des aliments comme exception à la finalité du libre-échange international

Pour être tout à fait complet, il convient d'accorder une juste place aux mécanismes d'encadrement du commerce international. Un certain nombre d'organisations internationales ont, en effet, été créées dans l'objectif d'assurer la loyauté et la sécurité du marché mondial :

- l'Office International des Épizooties (OIE), établie en 1924 à Paris, afin de promouvoir et coordonner les recherches dans le domaine du contrôle et de la surveillance des maladies animales ;

- l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dépositaire des principes du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) afin de faciliter les transactions commerciales, via notamment les négociations sur l'ouverture des marchés domestiques, l'abaissement des tarifs douaniers et des obstacles techniques au commerce ;

- la Commission du *Codex Alimentarius*, organisation des Nations Unies, créée conjointement par la *Food and Agriculture Organisation* (FAO) et l'Organisation

[1] Dans son arrêt GB-Inno-BM (7 mars 1990, Recueil *CJCE*, I, p. 667), la CJCE déclare qu'une législation nationale refusant l'accès à toute publicité qui est légalement pratiquée dans le pays acheteur est contraire au principe de la « libre circulation des marchandises ». Le paragraphe 18 nous intéresse particulièrement ici : « Il résulte… que le droit communautaire en matière de protection des consommateurs considère l'information de ceux-ci comme l'une des exigences principales ». Sur ce point, voir Reich (Norbert), « L'information du consommateur : condition de la transparence du marché. Réflexions sur le droit du consommateur à l'information et le fonctionnement de la concurrence dans le droit communautaire », in Serra (Yves) et Calais-Auloy (Jean) (dir.), 1994, *op. cit*., p. 23-29.
[2] Deuxième plan d'action triennal de la Commission Européenne (1993-1995) : *Mettre le marché unique au service des consommateurs européens*, COM (93)378 final du 28.07.1993, p. 19.
[3] *Ibid*., p. 20.

Mondiale de la Santé (OMS) en 1962, dont l'objectif est d'harmoniser les standards de contrôle des biens alimentaires.

La multiplication des conflits commerciaux générés par des enjeux nationaux de sécurité et de santé publique a récemment conduit à l'élaboration d'une solution internationale pour résoudre certaines pratiques (potentiellement) abusives. Un des objectifs essentiels des négociations de l'Uruguay Round, entamées en 1986, a ainsi consisté à intégrer pleinement les questions agricoles et alimentaires – environ 9 % du commerce international[1] – dans le système d'échanges commerciaux mis en place dans le cadre des accords du GATT. Déjà l'objet de négociations lors du cycle de Tokyo de 1979, un accord sur les « obstacles techniques au commerce », dont l'objectif est de définir les règles permettant d'apprécier les justifications des mesures prises nationalement, a été adopté, par l'OMC, le 15 avril 1994[2]. Le texte prévoit que tout règlement technique ou toute norme, ainsi que toute évaluation de la conformité à ces règlements ou normes, doivent être justifiés par le souhait d'atteindre des « objectifs légitimes » :

> *« entre autres, la sécurité nationale, la prévention des pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé et de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement*[3] *».*

C'est sur cette base que les questions de « l'information des consommateurs » ou les aspects nutritionnels sont abordées. En revanche, s'agissant des dispositions concernant la santé des animaux et des végétaux ou la sécurité humaine liées à l'alimentation, l'accord TBT s'efface au profit d'un autre texte, l'Accord SPS (*Sanitary and Phyto-Sanitary Measures*). Résultat important des négociations de l'Uruguay Round, cet accord est essentiellement consacré aux enjeux mêlant libéralisation du commerce et protection de la santé publique (caractéristiques des produits, quarantaines, contraintes sur le processus, certification, inspection, procédures de test, étiquetage lié à un problème de santé). Publicisées par l'embargo européen sur le « bœuf aux hormones » américain, les mesures sanitaires et phyto-sanitaires constituaient, depuis la création du GATT, la majorité des

---

[1] Cette proportion diffère en fonction des zones géographiques. Ainsi, en Europe, les biens agricoles représentent 9,1% des exportations et 9,7% des importations sur l'ensemble des biens échangés. Pour l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud et Centrale, ces biens représentent respectivement 9,9% et 28,9 % des exportations et 6,2% et 9,4% des importations. Le Moyen-Orient se distingue par une forte dépendance aux importations : 2,4% des exportations et 11,1% des importations. Enfin, il convient de souligner que la part de l'Europe des 25 dans les exportations et les importations mondiales des denrées agricoles est considérable : 44% du total des exportations et 44,6% des importations. En comparaison les chiffres respectifs sont de 10,2% et 10,5% pour les États-Unis, de 3,1% et 5,1% pour la Chine et de 1,8% et 1,9% pour la Russie. Voir les statistiques de l'OMC sur le commerce international 2004, disponibles à : http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2005_e/its05_toc_e.htm (document consulté le 28.09.2006).

[2] L'accord de l'OMC sur les Obstacles Techniques au commerce du 15 avril 1994 (JORF, 26 novembre 1995, annexe, p. 40047) est plus connu sous son sigle anglais (TBT, *Technical Barriers to Trade*).

[3] *Cf.* Bossis (Gaëlle), *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspective d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 62 et suivantes.

entraves au commerce international dans le secteur alimentaire. Sans remettre en cause la légitimité de l'objectif de telles mesures nationales, l'accord SPS vise principalement à mettre fin à l'extension continue du champ d'application de ces pratiques, due au caractère flou de la méthode permettant d'en apprécier le bien-fondé. Autrement dit, le texte exige désormais que les mesures nationales soient guidées par « l'analyse et l'évaluation de données scientifiques objectives et exactes ». Il encourage alors les États membres de l'OMC à harmoniser leur manière d'opérer dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. C'est à ce titre que l'accord SPS institutionnalise la Commission du *Codex Alimentarius*[1] comme l'organisation dont les standards, recommandations et lignes directrices servent de référence pour l'harmonisation des mesures nationales de sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

En dépit des efforts pour harmoniser les méthodes de travail, « l'objectivité » requise pour justifier des mesures conservatoires étant nécessairement une affaire de rapports de force (internationaux), toute mesure nationale de sécurité sanitaire des aliments est suspectée de n'être qu'une restriction déguisée au commerce international. L'association entre l'OMC et la Commission du *Codex Alimentarius*, une organisation internationale nodale, bien que méconnue, en terme de normalisation et de standardisation des denrées alimentaires et de leurs *process* de fabrication, souligne à quel point les normes alimentaires sont au service de la liberté des échanges[2].

---

[1] « La Commission du Codex Alimentarius a été créée pour mettre en œuvre le Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires qui a pour objet de protéger la santé des consommateurs et d'assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire. Le Codex Alimentarius est un ensemble de normes alimentaires internationalement adoptées et présentées de manière uniforme. [Il] contient aussi des dispositions de caractère consultatif revêtant la forme de codes d'usages, de directives et d'autres mesures recommandées qui doivent contribuer à la réalisation des buts du Codex Alimentarius. La Commission a estimé que les codes d'usages pourraient fournir d'utiles listes de spécifications aux autorités nationales chargées de faire observer l'application des règlements d'hygiène alimentaire. La publication du Codex Alimentarius vise à guider et à promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, à faciliter le commerce international ». *Cf.* Commission du Codex Alimentarius, *Hygiène alimentaire. Textes de base*, FAO, Rome, secrétariat du programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, 1999. On lit page 3 : « Un contrôle efficace de l'hygiène est donc essentiel pour éviter les conséquences négatives sur la santé publique et sur l'économie, des intoxications alimentaires et des maladies transmises par les aliments, ainsi que de la détérioration des aliments ».

[2] De manière assez significative, la seule étude détaillée de cette commission a longtemps été celle réalisée pour le compte d'un réseau d'associations consuméristes internationales : Avery (Natalie), Drake (Martine) and Lang (Tim), *Cracking the Codex. An Analysis of Who Sets World Food Standards*, London, National Food Alliance, 1993. Pour une perspective néo-institutionnaliste des transformations du rôle de cette commission, voir Veggeland (Frode) and Ole Borgen (Svein), « Negociating International Food Standards : The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission », *Governance*, vol. 18, n°4, 2005, p. 675-708. Sur les interactions entre commerce international et sécurité sanitaire des aliments, on renvoie à Bossis (Gaëlle), 2005, *op. cit.*, p. 61-159 et à Bureau (Dominique), Bureau (Jean-Christophe) et Champsaur (Paul), *Agriculture et négociations commerciales*, Paris, La Documentation Française, 1999.

En résumé, pour ne s'en tenir qu'à l'espace européen, la référence à des aspects juridiques n'est pas sans importance, si l'on considère le caractère structurant du droit, notamment communautaire, dans le domaine de la concurrence. On peut ajouter globalement que, en matière de concurrence, la lutte contre la fraude et la falsification a historiquement primé sur la sécurité. Aussi, ce cadre juridique, historiquement construit, socle du droit alimentaire, constitue-t-il un pan non négligeable de ce « déjà-là » normatif et cognitif dont on retrouve l'empreinte dans les procédés présentés aujourd'hui comme novateurs (information du consommateur, transparence, etc.). Ce cadrage contribue ainsi largement à modeler les représentations que les acteurs politiques et administratifs se font des « consommateurs » dont l'image publique était convoquée bien avant qu'existent des associations les représentant. Du début à la fin du XXe siècle, avec l'épizootie d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine ou la dissémination des Organismes Génétiquement Modifiés, on assiste, pour reprendre une problématique foucauldienne, à l'avènement d'un « gouvernement des corps » paradoxal[1]*. En l'espèce, dans l'acte de consommation alimentaire, l'intervention de l'État consiste principalement à encadrer le marché, assurer une concurrence aussi loyale que possible, en œuvrant à la bonne circulation de l'information et en circonscrivant étroitement les situations d'asymétrie, sous la croyance très institutionnalisée, voire le « mythe », de la rationalité du consommateur*[2]*.*

Un autre versant de ce « gouvernement des corps » appliqué à l'alimentation concerne la sécurité alimentaire, entendue dans son sens originel de « sécurité nutritionnelle ». Il s'agit, en l'occurrence, du contrôle de l'approvisionnement en denrées alimentaires, un domaine qui a connu une mutation très importante au cours du XXe siècle, en tout cas dans les pays du « Nord ».

---

[1] On fait ici référence à la problématique développée dans l'ouvrage collectif dirigé par Didier Fassin et Dominique Memmi : *Le gouvernement des corps*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2004. Associée à une dynamique éliassienne de croissance de l'« auto-contrainte », cette problématique renvoie aux dispositifs par lesquels l'État participe à la *constitution des corps en les gouvernant.*

[2] Les figures contemporaines du consommateur sont plutôt construites sur le thème opposé de l'irrationalité des consommateurs. A propos des OGMs, Claire Marris, Brian Wynne, Peter Simmons et Sue Weldon ont mis en évidence l'existence d'une série de dix mythes à propos du « public » entretenus par les « parties intéressées » (*stakeholders*). Pour l'essentiel, ces mythes sont fondés sur l'idée que les consommateurs ont une perception subjective des risques, alors que les parties intéressées en auraient une conception objective. En d'autres termes, ces mythes sont sous-tendus par l'idée que l'ignorance des faits scientifiques chez les profanes constitue la cause principale du problème, que leurs choix sont influencés par des facteurs « autres » (politiques, éthiques, c'est-à-dire non scientifiques). *Cf. Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*, Final Report of the PABE research project, funded by the Commission of European Communities, Contract number: FAIR CT98-3844 (DG12 - SSMI), 2001, p. 75-86.

§ 2. La sécurité alimentaire : entre gouvernement de l'approvisionnement et gouvernement nutritionnel des corps

De nombreux travaux historiques montrent que le rapport des institutions politiques à la problématique nutritionnelle est très ancien et complexe. Comme on l'a évoqué plus haut, l'approvisionnement en denrées alimentaires a constitué un enjeu central pour des institutions étatiques en formation et soucieuses d'asseoir leur légitimité sur une population régulièrement sujette aux disettes. Sous l'Ancien Régime,

> *« [l]a discipline du marché vise à ce que la population ait suffisamment de blé et de viande, de bonne qualité et au juste prix. Le contrôle des quantités – le complot de famine et la prévention des troubles populaires – n'est guère séparable de celui des « qualités » des produits. Les efforts des autorités consistent en fait à imposer une définition institutionnelle de la qualité (« le point de repère ») qui permette de fixer le prix et, par delà, les acteurs*[1] *».*

D'un autre côté, la nutrition, dans son versant qualitatif plus que quantitatif, a fait l'objet d'expérimentations et de spéculations depuis au moins l'Antiquité. Mais, c'est surtout au début du XVIIe siècle que s'esquisse, essentiellement à destination des plus nantis, un début de savoir diététique. Peu scientifiques, au sens où on l'entend aujourd'hui, ces conceptions de la diététique aristocratique, fort présentes dans les traités culinaires ou les traités de santé du XVIIe siècle (comme le *Thresor de santé* en 1607), sont essentiellement basées sur des expériences pratiques et des logiques de distinction. Elles vont progressivement faire l'objet de vifs débats entre savants qui proposent un ordre à suivre dans la dégustation des plats, légitiment la consommation de viande de boucherie et de légumes longtemps associés au vulgaire, résistent à la vogue des vins foncés, là encore méprisés comme « terrestres », « grossiers[2] »… Néanmoins, cette diététique demeure confinée aux couches les plus aisées des sociétés européennes (aristocratie, grande bourgeoisie). À l'inverse, le régime alimentaire des plus pauvres demeure des plus frugaux quand ceux-ci parviennent à échapper aux disettes, monnaies courantes sous l'Ancien Régime en raison de l'équilibre précaire d'un système agricole fermé et de l'autoconsommation sur lesquels il reposait.

La « sécurité nutritionnelle », autre forme de *problématisation* possible de l'enjeu alimentaire, a historiquement pris des formes très diverses. Sans vouloir donner une cohérence stable et homogène à cet enjeu selon la période considérée, nous essaierons de mettre en évidence comment, en fonction de logiques interdépendantes, du XIXe siècle jusqu'aux années 1970-1980, la nutrition a principalement été appréhendée comme un

---

[1] Bruegel (Martin) et Stanziani (Alessandro), « Pour une histoire de la 'sécurité alimentaire' », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 10.

[2] Voir Flandrin (Jean-Louis), « De la diététique à la gastronomie, ou la libération de la gourmandise », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, *op. cit.*, p. 683-703.

enjeu quantitatif (**A**) avant que la focale ne soit progressivement réorientée vers le qualitatif (**B**).

A. La lutte contre les carences alimentaires : entre réforme sociale et logiques militaires

Au long du XIXe siècle, les États de l'Europe occidentale manifestent un souci sans cesse plus marqué pour la santé des populations. Ceci passe notamment par le développement de la science médicale d'inspiration positiviste, des savoirs scientifiques sur les rapports alimentation/santé mais aussi de la technologie de la statistique, condition *sine qua non* de la mise en chiffres des impacts délétères de la mauvaise alimentation sur la population. En Italie, où la situation sanitaire semble empirer au cours du XIXe siècle avec les ravages de la pellagre[1], la taille des individus est mesurée par l'administration militaire de manière systématique. Ces relevés mettent en évidence l'étendue des dégâts physiologiques – socialement discriminants – provoqués par la mauvaise alimentation. Ainsi, 40% des jeunes italiens mesurés avant l'appel au service militaire entre 1862 et 1865 sont réformés parce qu'ils mesurent moins de 1,56 mètre ; proportion ramenée à 20% en 1866-1871. De fait, la principale raison du non-enrôlement reste largement liée, aux dires des médecins militaires, à une mauvaise alimentation dans l'enfance et l'adolescence (goitre, crétinisme, nanisme, croissance retardée[2]).

En Angleterre et en France, un certain nombre de recherches menées par des « réformateurs sociaux » tels que Louis-René Villermé[3], Frédéric Le Play, Charles Booth ou Joseph Rowntree dénoncent en plein XIXe siècle l'existence de larges secteurs de dénutrition et ses conséquences sanitaires, en particulier les maladies de carence. Dans la région industrialisée du Lancashire, près de Manchester, les jeunes étaient régulièrement

---

[1] La pellagre était engendrée par la consommation exclusive de polenta fabriquée à partir de farine de maïs, préparée sans sel et sans assaisonnements susceptibles de relever sa teneur en vitamine. Elle a provoqué 83 600 décès officiels entre 1887 et 1910 et environ 20 000 entre 1910 et 1940. Les asiles d'aliénés se remplissaient alors de pellagreux, atteints de troubles nerveux et de psychoses dus, le plus souvent, à des carences en vitamine B12 (fournie par la viande, le poisson, les volailles et les laitages).

[2] Sorcinelli (Paolo), « L'alimentation et la santé », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, *op. cit.*, p. 815.

[3] Dans l'œuvre de Villermé, les 33 pages du premier chapitre du tome 2 du *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*, consacrées à « la condition matérielle des ouvriers – Logements, Vêtements, Nourriture, Salaires, Dépenses, Amélioration », sont particulièrement intéressantes pour notre propos. On peut lire, page 3 : « la cherté du sel le rend si rare qu'elle cause une espèce de famine dans le royaume ; le menu peuple ne peut faire aucune salaison de viande pour son usage faute de sel. Il n'y a point de ménage qui ne puisse nourrir un cochon, ce qu'il ne fait pas parce qu'il n'a pas de quoi avoir pour le saler. Ils ne salent même leur pot qu'à demi et souvent point du tout ». Il ajoute plus loin que « dans l'élection de Vezelay (…), les trois quarts des habitants étaient réduits au pain d'orge et d'avoine ». Après comparaison avec la situation, apparemment plus enviable des ouvriers britanniques, Villermé en appelle, page 10, à l'augmentation de la consommation de froment et de viande pour atteindre la « productivité » britannique. *Cf.* Villermé (Louis-René), *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Tome second, Paris, Jules Renouard et Cie, Libraires, 1840, téléchargeable sur le site de la Bibliothèque Nationale Française.

déformés par le rachitisme (*rickets*) et, à l'époque de la guerre des Boers, parmi les hommes qui s'offraient pour être enrôlés, 4 sur 10 étaient jugés inaptes au service[1]. Pour la Grande-Bretagne, le lien entre réflexions sur les problèmes nutritionnels et la nécessité d'avoir une armée d'hommes solides est clair et bien documenté. L'intervention de l'État dans le domaine de l'approvisionnement alimentaire se fait généralement « dans les périodes perçues comme d'urgence nationale » et a été historiquement associée à une problématique nataliste (avoir une armée nombreuse et bien nourrie), d'où, en partie, le développement d'un système d'allocations familiales dans les années 1920-1930[2].

Encadré 2.2 : Portraits furtifs de quelques « réformateurs sociaux » français et britanniques de la fin du XIXe siècle

Diplômé de Polytechnique et de l'École des Mines, **Pierre-Guillaume-Frédéric Le Play** (1806-1882), devenu « ingénieur-sociologue » pour reprendre l'expression de Murard et Zylberman, s'est attaché, dans une optique très scientiste, à étudier les causes du bien-être et du malaise social. À partir de ses différentes expériences étrangères, il a développé en 1855, dans *Les Ouvriers européens*, une méthode dite de la « monographie de famille » (il en a réalisé plus de trois cents) sur laquelle il s'appuie pour l'établissement de ses théories sociales. Toute une série d'ouvrages postérieurs, en particulier *La réforme sociale* (1863) et *La Constitution essentielle de l'humanité* (1881), vulgariseront sa thèse dont les principes « religion, famille, atelier inspirent un ordre social chrétien[3] ».

Charles Booth (1840-1916), homme d'affaires (industrie du cuir et navigation à vapeur), agnostique, et proche de Beatrice Potter (la future Beatrice Webb) et d'Octavia Hill de la *Charity Organisation Society*, s'est intéressé aux problèmes sociaux en reconnaissant les limites de la philanthropie et de la charité conditionnelle. Afin de lutter contre le paupérisme, il a ainsi milité pour l'instauration de retraites pour les travailleurs âgés comme instrument de politique sociale. Il était, en outre, particulièrement persuadé de l'importance des sciences sociales appliquées dans la « réforme sociale ». Une large enquête collective a ainsi été réalisée entre 1886 et 1903 sur la condition ouvrière à Londres. En 1903 est ainsi publiée l'édition finale de *Life and Labour of the People in London*, en 17 volumes, où figure la célèbre carte de Londres colorée rue par rue pour indiquer les degrés de pauvreté et de richesse[4].

Quaker et entrepreneur de l'alimentaire (produits à base de cacao), **Joseph Rowntree** (1836-1925) s'est aussi largement intéressé aux questions de pauvreté urbaine, notamment dans son étude sur la ville de York en 1901 (*Poverty : A Study of Town Life*). Il a, par ailleurs, créé trois fondations philanthropiques qui sont toujours actives dans les recherches sur la pauvreté et la « réforme sociale ».

Mais, si les « gouvernements nationaux » en Europe ont montré très tôt un intérêt politique à assurer le bon approvisionnement (et à bon marché[5]) des villes, l'institutionnalisation de cette préoccupation demeure éphémère et liée aux conjonctures

[1] Sorcinelli (Paolo), 1996, *art. cité*, p. 818.
[2] Sur ce point, voir Leat (Diana), « Food Choice and the British System of Formal and Informal Welfare Provision : Questions for Research », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, *op. cit.*, p. 292.
[3] Sur l'influence des écrits de Le Play au sein de la nébuleuse hygiéniste, on renvoie notamment à Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit.*, p. 451.
[4] On trouvera sur le site de la LSE – indice significatif de l'attachement de cette institution savante aux sciences sociales appliquées – des extraits de cette enquête, des carnets de Booth ainsi que la carte de Londres susmentionnée : http://booth.les.ac.uk (document consulté le 06.04.2005). Booth a par ailleurs pu constituer une référence pour une partie des « élites » françaises républicaines. Voir, en ce sens, Vanneuville (Rachel), *La référence anglaise à l'École libre des Sciences Politiques. La formation de gentlemen républicains, 1871-1914*, thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble, 1999.
[5] Le gouvernement Labour d'après-guerre a ainsi initiée la « cheap food policy » caractérisant la politique alimentaire depuis lors.

exceptionnelles des guerres mondiales. En Grande-Bretagne[1], un comité pour l'alimentation – le *Food (War) Committee* – est créé en mars 1916, à l'initiative de la *Royal Society*, afin de considérer les questions alimentaires. À la fin 1916, c'est un ministère de l'Alimentation (*Ministry of Food*) qui voit le jour. Censé s'occuper de la répartition de la nourriture sur l'ensemble du territoire et fournir les bases scientifiques au travail du gouvernement (rapports, mémorandums, recommandations), ce *Food (War) Committee* avait un objectif plus audacieux, comme le sous-entendait son secrétaire, W. B. Hardy, à savoir la croyance qu'une « connexion directe entre les experts de la nutrition, la population et les habitudes alimentaires[2] » pouvait être établie. A la fin de 1918, le comité demanda l'établissement d'un conseil de recherche sur la nutrition humaine (*Human Nutrition Research Board*) et d'un laboratoire national de recherche (*National Laboratory for Research in Nutrition*), revendications légitimées par l'idée que les nouvelles études calorimétriques peuvent non seulement prévenir « la nutrition imparfaite des classes laborieuses », véritable « danger pour l'État », mais aussi être d'une « valeur immense dans la gestion du problème travail dans les climats tropicaux et sous-tropicaux[3] ». Ces projets sont néanmoins dissipés bien avant le démantèlement du *Ministry of Food* en 1921.

Durant l'entre-deux guerres, les préoccupations sur le régime alimentaire de la nation vont être mises à l'agenda non pas par des médecins professionnels mais par des réformateurs sociaux et, plus précisément ici, des nutritionnistes comme John Boyd-Orr[4] et par deux groupes de pression influents, le *Committee Against Malnutrition* et le *Children's Minimum Council*[5]. Comme l'écrit Diana Leat,

> *« la préoccupation par rapport à l'alimentation, en particulier pour les pauvres, était basée sur des considérations de nutrition/santé mais, en raison du lien direct perçu entre régime alimentaire et revenu, l'alimentation était appréhendée comme une question de réforme sociale* [welfare reform] *plutôt qu'uniquement comme celle d'une éducation à la santé*[6] *».*

---

[1] On s'intéressera principalement ici à ce pays en raison d'une littérature plus spécialisée sur le sujet.

[2] Cité dans Smith (David F.), « The Discourse of Scientific Knowledge of Nutrition and Dietary Change in the Twentieth Century », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, *op. cit*., p. 311.

[3] W. B. Hardy, « Human Nutrition Institute », September 1918, et « Report of the Food (War) Committee upon the organisation of state research in human nutrition », 18 January 1919, Royal Society Archive MS 528, cité dans *Ibid*., p. 312, note 3 (notre traduction).

[4] John Boyd-Orr, nutritionniste et directeur du *Rowett Research Institute* à Aberdeen, a publié sa recherche séminale sur les liens entre alimentation, santé et revenu, dans *Food, Health and Income* (London, Macmillan) en 1936. Son argument principal était que la déficience du régime alimentaire d'environ la moitié de la population dépendait largement de la question du revenu. Il en appelait, par ailleurs, à des mesures qui pourraient résoudre les problèmes de la sous-consommation nutritionnelle et de la sur-production agricole chronique. En 1937, le film *Enough to Eat ?*, réalisé par Edgar Anstey, présentait les données compilées par John Boyd-Orr, assurant une diffusion encore plus étendue de ce thème. *Cf.* Smith (David F.), 1998, *art. cité*, p. 317.

[5] Ces deux associations qui fusionneront après-guerre dans le *Children's Nutrition Council* (CNC), se montraient soucieuses de promouvoir des mesures améliorant les allocations chômage, assurant une distribution gratuite de lait à l'école et une distribution obligatoire de repas scolaires gratuits. *Ibidem*.

[6] Leat (Diana), 1998, *art. cité*, p. 293 (notre traduction).

En fait, les années trente, années de crise économique[1], de montée des périls, d'apparition des fronts populaires, a constitué une période cruciale pour la reconnaissance que la sous-nutrition et la mauvaise alimentation n'étaient pas qu'affaire de choix individuel mais le résultat de facteurs sociaux-économiques. A bien des égards, on peut l'analyser comme une période de « politisation » de la question nutritionnelle. Toutefois, devant l'opposition des services en charge de ce domaine, ce n'est qu'après la publication, en 1940, dans *Feeding the People in Wartime*, de nouveaux résultats produits par John Boyd-Orr et son collègue, David Lubbock, à partir d'un sondage d'envergure sur les régimes alimentaires, financé par le *Carnegie United Kingdom Trust*, que l'intervention de l'État se dessine[2]. Ces auteurs exigeaient une politique gouvernementale ambitieuse, destinée à aplanir les inégalités alimentaires, via notamment le développement d'un dispositif « exhaustif » de subventions pour les produits domestiques de haut niveau nutritionnel et guidé par des directives scientifiques[3].

Traduction directe d'un lobbying intense des nutritionnistes, un comité scientifique (*Scientific Food Committee*), proche du ministère de l'Alimentation, est ainsi créé en mai 1940[4]. Pour toute une série de raisons, institutionnelles et personnelles, un autre comité

---

[1] Le roman autobiographique de George Orwell, *Down and Out in Paris and London*, publié en 1933, fournit une bonne piste comparative quant à l'indigence des régimes alimentaires des plus pauvres. À Londres, la nourriture de base reste encore largement le *tea and two slices*, repas récurrent dans la seconde partie du roman. *The Road to Wigan Pier*, publié en 1937, suite à une étude réalisée dans les régions les plus touchées par le chômage, celles du Lancashire et du Yorkshire, confirme le statut dominant de ce menu chez les plus démunis.

[2] D'une part, Arthur Robinson, le directeur général (*Permanent Secretary*) du ministère de la Santé, créé en 1918, restait convaincu de la primauté des habitudes individuelles dans la mauvaise alimentation. Il rencontrait sur ce point l'accord de Major Greenwood, président du comité d'experts sur la nutrition (*Advisory Committee on Nutrition*), créé en 1931, selon lequel une politique alimentaire devait être fondée sur une étude précise des habitudes alimentaires. *Cf.* Smith (David F.), 1998, *art. cité*, p. 315-316. De manière similaire, le *Chief Medical Officer*, George Newman, considérait que la nutrition adéquate de l'enfant était « une des fonctions primaires de la maison » et que « l'alimentation appropriée (…) de la femme enceinte » était une affaire de « bon sens » (« *common sense* »). Newman (George), *On the State of Public Health 1930*, London, HMSO, 1931, p. 163, cité dans *Ibid*., p. 314. D'autre part, si le ministère de l'Alimentation (*Ministry of Food*) a été (re)créé en septembre 1939 afin de veiller à un ravitaillement efficace du pays, le rationnement étant mis en place dès janvier 1940, la proposition du ministre de la Santé, Walter Elliot, de fournir du lait à bon marché pour les groupes les plus démunis n'a pas été mise en œuvre directement. Soumise au *Food Policy Committee*, le comité interministériel pour les questions alimentaires, cette proposition a en effet été retardée par une opposition initiale au principe de mise à prix différentielle. Voir Smith (David F.), « The Rise and Fall of the Scientific Food Committee », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (ed.), *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century. International and Comparative Perspectives*, London, Routledge, 2000, p. 102-3.

[3] Un tel projet, planifiant les besoins alimentaires nationaux en s'inspirant des données scientifiques de Boyd-Orr et Lubbock, peut se retrouver dans le premier rapport du ministère de l'Alimentation : J. Drummond, I. Dennehy and A. N. Duckham, « A survey of War-time nutrition with special reference to home production of foods and import policy », 12 May 1940, *Public Record Office*, MAF 98/46, cité dans *Ibid.*, p. 103, note 15.

[4] *Ibid*., p. 104-105. Le comité était présidé par Sir William Bragg, physicien, et composé d'experts en nutrition (Edward Cathcart, professeur de physiologie à l'Université de Glasgow, Edward Mellanby, secrétaire du *Medical Research Council* et John Boyd-Orr) et de professeurs d'agronomie d'Aberystwith, Oxford et Cambridge. Le premier rapport, rédigé par Boyd-Orr, développe le principe d'un régime

interdépartemental (le *Standing Committee on Medical and Nutritional Problems* ou *Jameson Committee*), plus proche du ministère de la Santé, voit le jour au début de l'année 1941 et lui dispute son *leadership* scientifique[1]. Il n'en reste pas moins que les recommandations des deux comités scientifiques vont largement contribuer à définir la politique alimentaire nationale. Elles vont permettre de légitimer les positions du ministère de l'Alimentation vis-à-vis d'un ministère de l'Agriculture plutôt soucieux de préserver son hégémonie à l'égard de la production agricole et de garantir l'autonomie des agriculteurs.

Sans rentrer plus avant dans le détail des luttes d'institutions, il convient de souligner deux facettes particulières de cette configuration historique : *d'une part, le gouvernement est intervenu directement dans le ravitaillement en denrées alimentaires, en suivant des directives scientifiques*[2] *; d'autre part, une institution spécifique et neuve, préoccupée par la planification de la production alimentaire, le ministère de l'Alimentation, est parvenue, par des alliances* ad hoc *conclues avec le ministère de la Santé, à légitimer son intervention dans un secteur traditionnellement dominé par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche*[3]. Les « scientifiques » – d'ailleurs rarement consensuels – n'ont jamais été en mesure de définir seuls les priorités du gouvernement en matière d'alimentation. En l'espèce, leurs recommandations ne peuvent s'apprécier que dans le rapport de forces institutionnel entre les différents ministères intéressés, et dans un contexte militaire, la Bataille de l'Atlantique, qui rendait nécessaire, voire vitale, la maîtrise de l'offre domestique.

---

alimentaire de base assurant 2000 calories par jour, composé de pain, de graisses, de pommes de terre, de flocons d'avoine, de lait et de légumes, ainsi que de thé et de sucre (ces deux denrées devant néanmoins faire l'objet d'un rationnement).

[1] Ce second comité est dirigé par le *Chief Medical Officier* Wilson Jameson et est principalement animé par Edward Mellanby, secrétaire du *Medical Research Council*. Voir *Ibid*., p. 111-112 et Smith (David F.), 1998, *art. cité*, p. 318-319.

[2] Ces politiques se traduisent par la définition des priorités de la production agricole ou par des campagnes de communication pour utiliser « au mieux » les denrées disponibles. Parmi les mesures adoptées les plus symboliques, directement inspirées de l'ouvrage de Boyd-Orr et Lubbock, on peut mentionner l'expansion de la fourniture de repas et de lait dans les écoles (le *Milk Scheme*).

[3] D'une certaine manière, l'enjeu nutritionnel avait acquis une telle importance pour le ministère de l'Alimentation qu'il a pu être en conflit avec l'hygiène alimentaire, un enjeu plutôt porté par les vétérinaires du ministère de l'Agriculture. Ainsi, en décembre 1940, J. C. Drummond, ministre de l'Alimentation, a été alerté qu'un programme d'élimination du bétail malade, risquant alors de diminuer la production de lait, avait été développé lors d'une réunion au ministère de l'Agriculture. La haute priorité donnée par le ministère de l'Alimentation à la production laitière est illustrée par le commentaire d'un collègue de Drummond : « Surely dirty milk is better than no milk ? », et la réponse de Drummond « Your news is frightening. We simply must take a firm stand ». Ce dernier attendait le soutien du SFC afin d'obtenir du ministère de l'Agriculture qu'il abandonne « sa politique suicidaire ». *Cf.* J. C. Drummond, 20 Décembre 1940, *Public Record Office*, MAFF 98/254, cité dans Smith (David F.), 2000, *art. cité*, p. 110.

B. Le lent renouvellement d'une catégorie de pensée

Mise à l'agenda décisionnel dans un contexte belliqueux particulièrement propice, l'utilité de la nutrition s'efface à mesure que la paix s'installe et que le rationnement disparaît. Pour le champ scientifique de la nutrition, la guerre était apparue comme une ressource et un stimulus pour une plus grande professionnalisation, comme l'atteste la création d'une nouvelle société scientifique, la *Nutrition Society*. Au sortir de la guerre, les espoirs placés par certains animateurs de ce mouvement dans l'avènement d'une société nouvelle, laissaient à penser que « la science » de la nutrition pourrait être traduite sans grande peine dans les pratiques quotidiennes. Ainsi Frederick le Gros Clark, à la tête du *Chidren's Nutrition Council* (CNC), très inspiré par le marxisme, était convaincu que

> *« une communauté (…) soucieuse d'une variété croissante et abordable de ses approvisionnements alimentaires [pouvait] facilement être amenée à étudier les règles d'une nutrition adéquate (…). Même les problèmes les plus abstraits (…) [pouvaient] bien être compris par le simple* quidam[1] *».*

Dans les années 1940, il se montrait soucieux de combattre les idées reçues en alimentation en tentant, sans succès, de développer un nouveau courant de la sociologie, la *food sociology*. Autre personnage-clé de cette campagne de professionnalisation de la nutrition, John Yudkin, professeur de physiologie au *King's College of Household and Social Science* de l'Université de Londres (le *Queen Elizabeth College*) avait obtenu en 1951 l'habilitation d'une Licence de nutrition. Opposé aux approches simplistes de la nutrition, il était pour sa part désireux d'affirmer la complexité de cette matière[2]. Si une telle stratégie a eu, pour effet corollaire, la professionnalisation de ce champ de recherche, au sens où elle a contribué à l'édification de la nutrition au statut de science respectable, l'insistance sur la complexité de cette discipline a également favorisé le désengagement de l'État au profit d'une politique de *laissez-faire nutritionnel* qui a bénéficié aux industries de transformation en plein développement (*AB Foods*, *Booker*, *Allied Lyons*, *Grand Metropolitan* et *Unigate*).

Au total, il faut constater que la question du lien entre alimentation et santé est demeurée en marge des agendas politique et médiatique jusqu'aux années 1970[3]. Comme

---

[1] Le Gros Clark (Frederick) and Brinton (L. Noel), *Men, Medicine and Food in the USSR*, London, Lawrence & Wishart, 1936, p. 159 cité dans *Ibid*., p. 319 (notre traduction).

[2] En 1953, il déclarait dans une *lecture* : « il y a tant de choses qui restent inconnues dans la science de la nutrition ; et parce qu'il y a encore tant de place pour des opinions opposées dans ce qui est connu (…), il est crucial (…) d'approcher les nombreux problèmes qui nous font face avec un esprit de recherche et avec modestie (…) ». Yudkin (John), « Fighting Food Faddism », *Nutrition, Dietetics, Catering*, 7, 1953, p. 186 (notre traduction), cité dans *Ibid*., p. 324.

[3] Ce postulat est notamment développé dans les écrits suivants : Cannon (Geoffrey), *The Politics of Food*, London, Century, 1987 ; 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 ou encore Bufton (Mark. W) and Berridge (Virginia), « Post-War

on le verra dans le paragraphe suivant, la préoccupation essentielle des gouvernements européens étaient d'assurer la sécurité alimentaire, au sens originel du terme, à savoir une alimentation adéquate en quantité, à même de répondre aux problèmes de sous-nutrition[1]. Cette analyse est d'ailleurs partagée par les principaux intéressés, comme l'atteste les propos de ce médecin nutritionniste, chef d'unité « nutrition » au *Department of Health* (DH), où il est arrivé en 1986 :

> *« Depuis la seconde Guerre Mondiale, l'intérêt politique porté à la nutrition a été une aberration. Cela s'explique par les objectifs définis au sortir de la seconde Guerre Mondiale quand tout le monde mourrait de faim. Donc plutôt qu'une politique équilibrée, on a toujours connu une politique alimentaire et nutritionnelle tournée vers la production alimentaire. (…) La nutrition est revenue sur l'agenda plus ou moins en 1992 au moment de la publication du rapport* Health of the Nation… *Bon, il y avait bien des activités triviales avant ça, mais en termes de politiques gouvernementales : c'est 1992. C'est la première politique publique de santé en relation avec la nutrition depuis la deuxième Guerre Mondiale ».*
> **Homme, 40-45 ans, médecin, ancien chef d'unité « nutrition » (DH) de 1986 à 1999 devenu consultant en nutrition. (Entretien réalisé dans le hall de la Food Standards Agency, Londres, 25.02. 2002).**

Pendant toute la période de l'après-guerre, l'approche de la nutrition par le DH s'est organisée autour de l'idée que les problèmes de sous-alimentation avaient disparu si bien que la majeure partie de la population ne nécessitait pas d'information particulière. Seule la catégorie des « vulnérables » (femmes enceintes, nourrissons, enfants, personnes âgées…) devait alors faire l'objet d'une prise en charge spécifique sous la forme de conseils diététiques spécialisés ou de l'allocation d'aides sociales et/ou alimentaires.

A partir du milieu des années 1970, néanmoins, une série de rapports, britanniques comme internationaux, contribuent à mettre à l'agenda le débat sur les effets pervers d'une alimentation trop riche, typiquement occidentale (le « *Western diet* »), c'est-à-dire une alimentation excessive en sucre, en sel et en graisses et trop pauvre en fibres[2]. Le

---

Nutrition Science and Policy-Making in Britain, c. 1945-1994 : the Case of Diet and Heart Disease », in Smith (David F.) and Phillips (Jim), 2000, *op. cit*, p. 207-221. En France, également, mises à part quelques apparitions, comme l'introduction du verre de lait dans les écoles sous Pierre Mendès-France, cet enjeu ne semble pas avoir fait l'objet d'une prise en compte spécifique. Précisons enfin que nous n'entendons pas véhiculer l'idée selon laquelle rien n'a été fait en terme de nutrition, que cet enjeu n'intéressait pas l'administration, comme le laisse parfois penser l'usage sans précaution du concept de mise à l'agenda.

[1] Ce problème reste toujours aussi aigu dans certaines régions du monde comme le confirment les perspectives alarmantes développées, pour la FAO, par Philippe Colomb, ingénieur agronome et démographe, directeur de recherche à l'INED et directeur exécutif du Comité international de coopération dans les recherches nationales en démographie (CICRED) : *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, Paris, Economica, 1999.

[2] Pour ne citer que les plus importants : Department of Health and Social Security (DHSS), *Diet and Coronary Heart Disease*, Report of a Panel of the Committee on the Medical Aspects of Food Policy, London, HMSO, 1974 ; World Health Organisation (WHO), *Prevention of Coronary Heart Disease*, report of WHO Expert Committee, Technical Report n°678, Geneva, WHO, 1982 ; Health Education Council (HEC), *Proposals for Nutrition. Guidelines for Health Education in Britain : The NACNE Report*, London, HEC, 1983 ; Department of Health and Social Security (DHSS), *Diet and Cardiovascular Disease*, Report of a Panel of the Committee on the Medical Aspects of Food Policy, London, HMSO, 1984 ; British Medical Association (BMA), *Diet, Nutrition and Health*, London, BMA, 1986. Quatre rapports, officiels ou professionnels, sur ce thème avaient contribué à dégager les pistes de réflexion en termes de diminution de la consommation individuelle de sucre et de graisses saturées. Le premier avait été publié aux États-Unis en

Committee on the Medical Aspects of Food Policy (COMA[1]) doit alors se positionner face au développement d'un consensus médical international à propos des liens entre alimentation et maladies cardio-vasculaires. C'est ainsi qu'est publié en 1974 le rapport *Diet and Coronary Heart Disease*, produit d'un compromis scientifique obtenu après trois ans de discussion[2], recommandant de diminuer la consommation des graisses saturées. Ce rapport n'étant pas suivi d'effets, il faudra un lobbying intense de médecins et de représentants des consommateurs[3], pour remettre le projet à l'agenda. Comme le souligne un des principaux protagonistes de l'époque, le Professeur Philip James[4], la conversion du DH à la nouvelle orthodoxie en matière de nutrition s'est révélée particulièrement délicate tant la communauté scientifique était divisée, le personnel du DH, peu réceptif, et les intérêts économiques, puissants.

> *« Les spécialistes britanniques des maladies cardiaques (…) étaient très divisés. La tradition académique britannique est très conservatrice. Les porteurs de nouvelles idées sont considérés comme fous [*crazy*] et doivent faire face à une pluie de critiques. Il y avait deux ou trois éminents docteurs menés par le meilleur spécialiste du cœur exerçant dans un des tous premiers hôpitaux britanniques, Hammersmith, et il était convaincu que les maladies cardiaques étaient dues à une infection virale. Pour lui, l'idée que l'alimentation puisse être un facteur de risque était ridicule. En plus, il recevait des financements de l'industrie laitière (…) et il avait un certain nombre de disciples qui faisaient des recherches dans les maladies cardiaques et dans les traitements pharmaceutiques. C'est comme ça qu'ils étaient très connus : ils avaient toujours des financements pour faire des essais de médicaments et (..) ils dominaient vraiment toute la médecine britannique. Le gros problème, c'est que l'establishment britannique était complètement divisé [sur cette question] et donc, j'ai précipité une crise qui déboucha sur le* COMA Panel *de 1984 (…). J'étais très impopulaire au début des années 1980 quand j'ai produit le* so-called NACNE report[5]. *Et j'étais perçu comme faisant un* policy-making *outrageusement indépendant – ce qui était partiellement vrai – mais ils [les fonctionnaires du DH] étaient incompétents* [helpless] *! Et quand vous regardez le rapport du COMA de 1974, il y a beaucoup de choses intéressantes, mais c'était un*

1961, le second en Norvège en 1963, le troisième en Suède en 1965 et enfin le dernier était un rapport scandinave tripartite (*Unsaturated fats in relation to heart disease*, 1968).

[1] Sur les bases du *Standing Committee on Nutritional and Medical Problems*, le COMA est mis en place en 1957 afin de fournir des avis sur les problèmes de santé liés au régime alimentaire.

[2] Sur les oppositions internes au COMA, voir Bufton (Mark. W) and Berridge (Virginia), 2000, *art. cité*, p. 211-212.

[3] Parmi d'autres, on peut mentionner le *Coronary Prevention Group*, la *British Heart Fundation*, la *London Food Commission* ou certains individus engagés comme Geoffrey Cannon, un journaliste devenu « *food researcher* », ou encore le Professeur Philip James.

[4] On détaille ici le cas britannique car, comme on le verra dans le chapitre 4, l'enjeu de la nutrition s'est avéré crucial dans la politisation des risques alimentaires.

[5] Le *National Advisory Committee on Nutrition Education* a été établi par le DHSS afin de réfléchir à l'élaboration de programmes d'éducation nutritionnelle. Le comité principal du NACNE comportait des représentants de la *British Nutrition Foundation* (BNF) – une fondation de recherche financée par l'industrie agroalimentaire – du *Health Education Council* (HEC), du MAFF et du DHSS. Le fameux rapport NACNE émerge en 1983 d'un de ses sous-comités. Il s'agit d'un des premiers rapports en phase avec la *doxa* dominante dans le monde de la nutrition puisqu'il avançait de sérieuses recommandations afin de modifier le régime alimentaire britannique et présentait, d'autre part, des objectifs quantifiés en ce qui concerne l'alcool, le sel, le sucre, les fibres et les graisses. Toutefois, ce rapport a été rejeté par le DHSS sous prétexte que le sous-comité avait outrepassé son mandat qui devait être limité à la recherche d'un « appui scientifique de qualité à l'éducation nutritionnelle ». Ce rapport a finalement été publié par le HEC tandis que le DHSS invitait le panel du COMA à considérer un dossier plus restreint et plus « gérable » : pratiques alimentaires et maladies cardio-vasculaires. Voir Mills (Michael), 1992, *art. cité*, p. 156-159 ; Bufton (Mark. W) and Berridge (Virginia), 2000, *art. cité*, p. 212-216 et Cannon (Geoffrey), 1987, *op. cit.*, p. 33-60.

compromis désespéré avec la chef de l'unité 'nutrition' qui était aussi la secrétaire du COMA. En fait, tout dépendait de la pression que voulaient bien exercer les fonctionnaires du DH, et elle ne voulait rien promouvoir. Elle ne croyait en rien. Pour elle, c'était trop mystérieux, trop complexe. Elle revenait de l'Afrique où elle avait travaillé sur la malnutrition et donc, tout au long des années 1970, elle ne pensait qu'à la nutrition des bébés et aux substituts de lait maternel. Ce que je veux dire, c'est qu'il y avait une barrière psychologique au sein du DH. En plus, il y avait l'establishment de la médecine clinique [qui] pensait qu'on ne pouvait rien faire en termes de politiques de santé. Ils prenaient les Américains et les Canadiens pour des fous ». **Homme, 60-65 ans, médecin spécialisé dans la nutrition (LSHTM, 1968), formé aux États-Unis (*Harvard Fellow* au *Massachussetts 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, 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).**

Finalement, *ce n'est qu'au prix d'une succession de rapports et de micro-victoires des nutritionnistes qu'une politique de nutrition, fondée sur une nouvelle approche en termes de risques, est progressivement élaborée*[1]. Comme le résume bien l'ancien chef d'unité « nutrition », ce domaine d'action publique s'est essentiellement créé par *incrémentalisme, empilement de rapports et sédimentation de mesures*.

« Quand je suis arrivé [au DH], [la nutrition], c'était marginal, trivial. Le DH n'y accordait aucune attention, sauf tous les cinq ou dix ans quand le COMA produisait un rapport. (…) Au DH, la santé se résumait à la gestion du NHS et n'avait rien à voir avec la prévention [primary prevention]. *(…) Les hommes politiques se moquaient de la santé et de la prévention et il n'y avait aucun porteur de cause* [advocate] *au sein du DH pour [changer la donne]. (…) Leur position était laxiste* [extricated]. *Quand ils ont enfin pris conscience de l'importance de la nutrition, nous avons été débordés. Il y avait des tas d'enquêtes, (…) les ministres étaient au courant de ce qui se faisait (…). Occasionnellement, ils engageaient une politique sur un enjeu, ou encore on se rendait compte que telle politique n'existait pas sur un autre… Et on a capitalisé comme ça ».* **Homme, 40-45 ans, médecin, ancien chef d'unité « nutrition » (DH) de 1986 à 1999 devenu consultant en nutrition (Entretien réalisé dans le hall de la Food Standards Agency, Londres, 25.02. 2002).**

Pour résumer, en raison du primat de la clinique sur la nutrition, la prévention et l'épidémiologie, le département de la Santé semble avoir longtemps focalisé son activité sur la gestion du *National Health Service* – que Geoffrey Cannon re-labellise, à juste titre, comme le *National Illness Service*. Aussi, si son intérêt récent pour les origines « individuelles » de certaines maladies cardio-vasculaires et la prévention des risques découle des développements de la recherche scientifique, on peut également trouver une source d'explication *hétéronome*, extra-scientifique, dans les coûts engendrés par le traitement clinique de maladies liées à des mauvaises habitudes alimentaires[2], comme le

[1] C'est à la même période (milieu des années 1980) qu'un groupe de scientifiques renommés du *United States National Heart, Lung and Blood Institute* (NHLBI), « après une des plus longues et des plus coûteuses études cliniques dans l'histoire de la médecine », mettent fin à une controverse en cours depuis la fin des années 1950 : les Américains doivent-ils réduire leur consommation de graisses saturées et de cholestérol ? *Cf.* Garrety (Karin), « Social Worlds, Actor-Networks and Controversy : The Case of Cholesterol, Dietary Fat and Heart Disease », *Social Studies of Science*, vol. 27, n°5, 1997, p. 727-773.

[2] Pour Luc Berlivet, la part importante occupée par les « maladies de civilisation » (cancer, maladies cardio-vasculaires) dans la croissance des dépenses de santé des États-Providence est une des explications

laissait entendre, en filigrane, ce médecin de la santé publique à propos d'un questionnaire réalisé par son équipe auprès des enfants de Manchester :

> *« Il y a un vieux dicton 'vous êtes ce que vous mangez'* [you are what you eat] *et cela devient de plus en plus clair que ce que mangent les britanniques n'est pas très bon pour eux. (…). Bien plus important que les enjeux de sécurité sanitaire des aliments,* ***on doit faire en sorte que les gens adoptent un comportement alimentaire équilibré****. Parce qu'avec ce que mangent les gens, on est en train d'****accumuler des gros problèmes*** *dans ce pays,* ***y compris financiers****. Les habitudes alimentaires sont très mauvaises. Le contraste entre ce que vous mangez en France et ce qu'on a en Angleterre est incroyable. (…) Dans vingt ans, ce pays aura d'énormes problèmes liés aux mauvaises habitudes alimentaires [« dietary related »] ».* **Homme, 60-65 ans, docteur en santé publique, épidémiologiste au sein du *Public Health Laboratory* de Manchester, membre du Board du PHLS (1986-1995), puis consultant en maladies infectieuses à au sein de la *Health Protection Agency* de Manchester (1995-2002), membre de l'ACMSF (1993-2001), du SEAC (1995-2000) et de l'*Advisory Committee on Dangerous Pathogens* depuis 2003 (Entretien réalisé à la Health Protection Agency, Manchester, 09.11..2001)**

Pour conclure, il convient de souligner à quel point l'intervention du politique sur le régime nutritionnel des populations a évolué. De manière très macroscopique, alors que l'État s'était mis à investir le contrôle des volumes de production pour obtenir progressivement la mise sur le marché de denrées alimentaires diversifiées, ce sont désormais les risques liés à une alimentation trop riche qui sont à l'agenda des autorités sanitaires. Son intervention transite principalement par la production et la diffusion de messages destinés à obtenir une modification des comportements des individus voire à contenir la vente de certains produits[1]*. En d'autres termes, la « communication des risques », pour parler comme les praticiens, est bâtie sur une technologie de gouvernement des corps qui en appelle à l'« auto-contrainte » des individus*[2]*.*

> *« Bien plus que dans un rapport d'autorité, c'est à travers des jeux de normalisation douce que s'opèrent les transformations des représentations et des comportements. (…) Le rapport de soi à soi et de soi aux autres, fait d'auto-examen et de respect de la différence, devient l'ordinaire de la bonne conduite. Gouverner, c'est faire que chacun se gouverne au mieux lui-même*[3] *».*

Comme on va le voir dans le paragraphe suivant, cet apparent paradoxe – intervenir pour réguler des comportements alimentaires dans des sociétés qui ont connu le rationnement une cinquantaine d'années auparavant – peut s'expliquer en partie dans

---

principales de l'institutionnalisation des programmes d'éducation à la santé et du développement de la problématique épidémiologique en termes de risques. *Cf.* « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », in Fassin (Didier) et Memmi (Dominique) (dir.), 2004, *op. cit.*, p. 46-54. Sur l'introduction du raisonnement et du calcul probabilistes dans le renouvellement, après-guerre, de la santé publique, voir également « Déchiffrer la maladie », in Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), *Critique de la santé publique. Une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001, p. 75-101.

[1] A titre d'exemples, on peut renvoyer respectivement à la campagne *Five Fruits a Da*y en Grande Bretagne développée conjointement, à partir de 2002, par le DH et la *Food Standards Agency* et au débat français de l'automne 2005 sur la prohibition des barres chocolatées dans les distributeurs des écoles.

[2] Sur le gouvernement des corps par « auto-contrainte », on renvoie à Memmi (Dominique), 2003, *op. cit*. Sur les logiques d'individuation à la source des campagnes de prévention contre le tabac et l'excès de boisson, voir Berlivet (Luc), 2004, *art. cité*, p. 54-66.

[3] Fassin (Didier) et Memmi (Dominique), « Le gouvernement de la vie, mode d'emploi », in Fassin (Didier) et Memmi (Dominique), 2004, *op. cit.*, p. 25.

les relations *syncrétiques* nouées entre le ministère de l'Agriculture et les syndicats agricoles dominants.

§ 3. Soutien aux agriculteurs et productivisme agricole

L'histoire du secteur de l'alimentation est dominée par les arrangements institutionnels entre les ministères de l'Agriculture et les syndicats agricoles dominants autour du productivisme agricole et de l'interventionnisme étatique. Avec l'apparition progressive de nouveaux acteurs puissants (transformateurs et distributeurs), le marché alimentaire s'est complexifié, densifiant les interdépendances entre ces différents acteurs économiques. Malgré ces évolutions, la politique agricole a, sur le fond, peu évolué, à tel point qu'on a pu écrire que *la politique alimentaire a largement été une politique « par défaut*[1] *»*. Nous analyserons successivement les logiques de constitution progressive des configurations nationales (**A**) puis l'entretien de la dynamique avec la mise en œuvre d'une Politique Agricole Commune (**B**).

A. Des politiques agricoles nationales « travaillées » par une triple logique co-gestionnaire, productiviste et interventionniste

En France, à partir de la création du ministère de l'Agriculture en 1881, l'action des services de l'État républicain, visait principalement à s'assurer le soutien d'un monde rural, traditionnellement conservateur, en le républicanisant. Pierre Muller évoque à ce sujet l'hypothèse d'une politique de « type colonial » :

> *« le problème était de gérer un territoire, la campagne, et une population, les ruraux, perçus comme à la fois différents et soumis à la société urbaine, même si on exaltait leurs vertus patriotiques et de bon sens. D'où la configuration particulière du ministère de l'Agriculture qui ne prenait pas en charge un secteur de l'activité économique découpé abstraitement mais l'ensemble des besoins d'une population*[2] *».*

En 1919, une circulaire du ministère de l'Agriculture demandait ainsi aux directeurs des Services Agricoles d'abandonner le travail de bureau pour animer le monde rural sur le

---

[1] En Grande-Bretagne, « [après la seconde guerre mondiale], la NFU a conservé sa position prééminente, et avec le ministère de l'Agriculture, donnera le ton de la quasi-totalité de la politique agricole d'après-guerre et, par défaut, la politique alimentaire [*food policy*] ». Flynn (Andrew) *et al*., 1998, *art. cité*, p. 156 (notre traduction).

[2] Muller (Pierre), *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984. À bien des égards, la création d'un ministère de l'Agriculture distinct – il était auparavant associé au Commerce, à l'Industrie et aux Ponts-et-Chaussées – en 1881, tout comme la création de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture (SNEA), une année auparavant, la mise en place des concours et des médailles, la propagande diffusée par la presse républicaine et agricole, en particulier la *Semaine agricole*, représentent des instruments cruciaux de l'entreprise de *républicanisation* du monde rural. Voir, entre autres, sur ce point Chun (Soo-Yun), « 'Amis de l'Agriculture' (1870-1892) ou comment rallier les campagnes à la République ? », *Histoire et Sociétés Rurales*, n°20, 2003, p. 121-146.

terrain – assurer un rôle pédagogique, notamment dans le cadre des « écoles d'agriculture », et de « vulgarisation » (ravitaillement général, contrôle des lois sociales en agriculture, hygiène, santé vétérinaire, protection des végétaux) – mais aussi l'observer, le sonder, le consulter et faire remonter l'information[1]. Pour P. Muller, la politique menée par l'État en agriculture était essentiellement une « politique de maintenance », destinée à « préserver la structure sociale de l'agriculture, telle qu'elle existe sous la IIIe République ». Cette politique, en phase avec le « protectionnisme mélinien », visait ainsi à satisfaire des objectifs politiques (renforcer l'adhésion des paysans à la République, limiter l'évolution de la paysannerie et la croissance des classes populaires urbaines) et économiques (la fourniture d'épargne pour le système de crédit[2]).

Pour autant, l'importance de certains « chocs exogènes[3] » (crise de 1929, tensions militaires…), semblent avoir été minorés dans l'ouvrage de P. Muller, contribuant à lisser et styliser excessivement la politique agricole française. S'agissant de la Grande-Bretagne, on peut soutenir l'hypothèse que le développement des liens entre un syndicat agricole dominant et le ministère de l'Agriculture a résulté de l'*instrumentalisation* de ces « chocs », plus précisément, de logiques *hétéronomes*, permettant de modifier les rapports de force antérieurs. Si, entre 1846 et 1930, l'agriculture britannique avait été, en dehors de la période du premier conflit mondial, « laissée au marché » en raison de l'influence dominante de la croyance dans le libre échange et le laissez-faire[4], les principes qui prévalent dans l'après-guerre trouvent leur origine dans les années 1930. D'une part, la grande dépression qui affecte l'agriculture et les agriculteurs commence à légitimer l'idée d'une intervention de l'État. Une première mesure adoptée en 1932 a ainsi pour objectif de soutenir le prix du blé. Ensuite, devant l'imminence et l'inévitabilité du conflit avec l'Allemagne, l'intervention de l'État dans l'approvisionnement en denrées alimentaires se fait plus pressante. Des tarifs douaniers sont ainsi mis en place, en 1936, pour la viande, notamment celle en provenance d'Argentine (les colonies et ex-colonies ayant un statut privilégié), en même temps que des subventions destinées à soutenir ce secteur. Enfin, un programme est développé pour améliorer les cultures, l'élevage, la fertilité des champs et

---

[1] Sur le double rôle des « professeurs d'agriculture » (les directeurs de Service Agricole), *cf.* Muller (Pierre), 1984, *op. cit*., p. 15-20.
[2] *Ibid*., p. 11.
[3] On emploie par commodité ce terme économiste, que nombre de politistes ne questionnent guère, en soulignant à quel point il peut heurter les oreilles de l'analyste des configurations. Ces « chocs » ne sont pas à proprement parler « exogènes » puisque leurs origines et conséquences dépendent de la continuité des échanges de coup internes aux configurations « nationales » et « internationale ».
[4] En 1926, le livre blanc sur l'agriculture avait identifié que l'augmentation de l'emploi et de la production agricoles, notamment dans les produits arables, nécessitait l'adoption d'une politique de subvention ou de protection en raison des prix sur le marché mondial. Néanmoins, le gouvernement s'était refusé à mettre en œuvre toute politique de ce type. Cmd 2581, *Agricultural Policy*, London, HMSO, 1926, cité dans Smith (Martin J.), *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Dartmouth, 1990, p. 57.

le drainage. Le *1937 Agriculture Act* fournit en particulier des prix garantis pour le mouton, l'orge et l'avoine. Aussi, la fin des années 1930 témoigne-t-elle d'un resserrement des liens entre la *National Farmers' Union* et le ministère de l'Agriculture, autour d'un intérêt mutuel à la coopération, défini dans différentes conférences conjointes au cours des années 1930. Tandis que la NFU assure sa prééminence dans la représentation des intérêts agricoles – avec notamment la perte d'influence de la Chambre des Lords, traditionnellement associée aux intérêts du monde rural – le ministère de l'Agriculture peut se prévaloir du soutien d'un groupe de pression influent[1], parvenant progressivement à se présenter comme un interlocuteur crédible, responsable et acceptable, dans les négociations avec les autres ministères[2]. Aussi, contrairement à ce que pourrait laisser entendre les chantres du corporatisme qui solidifient excessivement les frontières des secteurs, c'est

> *« ce changement de politique qui a augmenté l'influence des agriculteurs, plutôt que l'influence des agriculteurs sur le changement de politique*[3] *».*

Durant la guerre, la position cruciale des agriculteurs leur permet d'obtenir la mise en place de prix garantis en contrepartie de l'augmentation de la production agricole. Néanmoins, avec la pénurie alimentaire quasi-mondiale de l'après-guerre et la valorisation du dollar (« *dollar crisis* ») en Grande Bretagne qui rend improbable l'importation de denrées alimentaires, le ministère des Finances (*Treasury*[4]) rejoint le ministère de l'Agriculture dans l'idée de soutenir l'augmentation de la production agricole. En bref, le rationnement alimentaire et la crise du dollar contribueront ainsi à renforcer la dépendance mutuelle entre la NFU et le ministère de l'Agriculture et l'intérêt commun à institutionnaliser les arrangements développés pendant la guerre, qui augmentaient les revenus des agriculteurs et les pouvoirs du ministère.

Concrètement, un programme d'expansion de l'agriculture (« *the £100 millions expansion programme* ») destiné à augmenter les revenus agricoles de cent millions de livres entre 1947 et 1951-1952 est accepté par le ministère des Finances. Le plan

---

[1] En 1935, la NFU affirme dépasser les 200 000 adhérents (*NFU Record*, Septembre 1937), cité dans *Ibid*., p. 77.

[2] Les deux ministères les plus opposés à l'intervention de l'État dans l'agriculture étaient le *Dominions Office* et le ministère de l'Industrie. Le premier était soucieux de conserver de bonnes relations avec l'Empire, notamment en évitant la mise en place de tarifs douaniers ; le second, soutenu par les industriels, était soucieux d'exporter les produits industriels précisément dans les pays auprès desquels la Grande Bretagne se fournissaient en produits agricoles, ce qui supposait que les importations ne soient pas entravées par un soutien artificiel à l'agriculture. Pour une présentation plus détaillée de cette période, *cf. Ibid*., p. 57-86 et Smith (Martin J.), « Changing Agendas and Policy Communities : Agricultural Issues in the 1930s and the 1980s », *Public Administration*, vol. 67, n°2, 1989, p. 155-157.

[3] Smith (Martin J.), 1990, *op. cit*., p. 79 (notre traduction).

[4] Le Chancelier de l'Échiquier confirme en 1947 que « [la] balance des paiements en dollars est le problème central auquel il faut faire face ». Il suggère que « la manière la plus efficace d'économiser des importations en dollars est de produire plus de nourriture ». *The Times*, 24 octobre 1947, cité dans *Ibid*., p. 102 (notre traduction). Voir également, Smith (Martin J.), 1989, *art. cité*, p. 157-158.

développé par le ministère de l'Agriculture et le *Central Economic Planning Staff* (CEPS) prévoyait des objectifs quantifiés d'augmentation de la production.

Tableau 2.1. Index de l'expansion agricole britannique recommandée pour 1951-1952

	Avant-guerre	1943	1946-47	1951-52
Blé	100	209	119	160
Orge	100	215	257	279
Avoine	100	158	150	156
Pommes de terre	100	202	209	129
Betterave sucrière	100	137	164	131
Lait	100	101	107	123
Œufs	100	61	78	152
Bœuf et Veau	100	83	93	110
Mouton et Agneau	100	79	70	77
Viande de porc	100	37	32	92

Source : *NFU Record*, Septembre 1947, cité dans Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 107.

Cette dynamique se cristallise véritablement dans le *1947 Agricultural Act* qui institutionnalise les principes directeurs de la politique agricole d'après-guerre. L'*Act* était ainsi destiné à

> *« la promotion et au maintien, par la provision de prix garantis et de marchés assurés (…), d'une industrie agricole stable et efficiente, capable de produire une part de la nourriture nationale comme il convient de produire* [capable of producing such part of the nations food as it is desirable to produce] *(…) et à un prix cohérent avec la due rémunération* [proper remuneration] *des agriculteurs et des travailleurs agricoles et à un retour sur investissement adéquat ».*

Dans cette optique, le *1947 Agricultural Act* établit une procédure annuelle de réunion entre les « représentants des intérêts des agriculteurs » et le ministère de l'Agriculture pour fixer les prix garantis des produits agricoles (*Annual Price Review*), excluant *de facto* la représentation des consommateurs, des distributeurs ou de tout autre groupe lié à l'agriculture[1]. Enfin, des subventions sont allouées aux agriculteurs afin de développer une agriculture hautement mécanisée susceptible d'augmenter la production, message relayé par diverses institutions comme les *Country Agricultural Committees* et le *National Agricultural Advisory Service*.

En France, aussi, les années d'après-guerre sont axées sur le productivisme. La problématique du « retard français » sert de base aux débuts de la planification agricole. Devant des chiffres significatifs – en 1946, la production française est inférieure de 20% au niveau atteint en 1938 alors que la production nord-américaine de 1945 dépasse de 80% celle de 1939 –, la « théorie du retard » conduit à une remise en cause des choix antérieurs. Il s'agit désormais de définir un nouvel objectif : assurer « la satisfaction des besoins du

[1] L'*Act* prévoit que « [l]e ministre devra consulter les personnes qui semblent [*appear*] représenter les intérêts des producteurs dans l'industrie agricole », sans définir précisément quel groupe est ainsi désigné, *cf.* Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 108-109 (notre traduction).

consommateur » en nourrissant la population à moindre coût et avec la meilleure qualité possible[1]. Le maître-mot devient la « modernisation de l'agriculture », symbolisée par le tracteur, fer de lance du machinisme agricole. Dans son rapport de 1956, le Commissariat Général à la Productivité incite ainsi à la diffusion des modèles agricoles performants, l'augmentation des revenus agricoles devant passer par celle des rendements et de la productivité[2]. Des « missions de productivité », composées d'agriculteurs « de pointe » et de cadres du ministère de l'Agriculture se rendent ainsi à l'étranger, « afin de s'initier aux méthodes des agriculteurs non-retardataires », en l'occurrence celles des États-Unis, de l'Angleterre et de la Hollande. De 1945 à 1960, ce sont principalement aux ingénieurs des Services Agricoles qu'échoit la tâche de promouvoir le progrès technique[3].

A partir des années 1960, le discours sur la modernisation et le « développement » est réapproprié et retraduit par le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), dirigé par des anciens de la Jeunesse Agricole Catholique, autour du thème fondamental de l'adaptation de l'agriculture à l'économie moderne. Trois nécessités sont mises en avant : la modernisation et l'adaptation des exploitations agricoles, l'acceptation de l'exode rural et l'agrandissement foncier[4]. L'accession de Michel Debatisse et du CNJA[5] aux commandes du syndicalisme agricole et la place prépondérante de ce syndicat dans la redéfinition de la politique agricole française au début des années 1960 semblent bien traduire le succès de cette thématique « floue[6] », portée par la moyenne paysannerie

---

[1] Le machinisme agricole, au même titre que le charbon et l'acier, est un des six secteurs prioritaires du 1er Plan.

[2] Commissariat Général à la Productivité, *Rapport 1955-1956, Objectifs et réalisations*, Paris, Sadep, 1956, p. 122. Cité dans Muller (Pierre), 1984, *op. cit*., p. 23.

[3] Ces derniers « disséminent » les principes de mise en culture de nouvelles variétés végétales élaborées par l'INRA, de sélection du bétail (recours à l'insémination artificielle), de mise en place de prairies artificielles pour l'élevage et d'utilisation d'engrais chimiques (azote, acide phosphorique et potasse). L'expression, construite à partir des symboles chimiques, « la vulgarisation du NPK », résume leur intervention, à savoir « la diffusion massive de techniques simples » via un « enseignement de masse », à partir de « champs d'essai », de « zones-témoins » et la tenue de réunions de coopératives. *Cf. Ibid*, p. 24-35.

[4] Sur le programme *modernisateur* de la CNJA, *cf*. Debatisse (Michel), *La Révolution silencieuse*, Paris, Calmann-Lévy, 1963. Voir également Muller (Pierre), 1984, *op. cit*., p. 61-85.

[5] Au départ, organisation de jeunesse vouée à l'organisation de stages et de voyages d'étude, le CNJA se transforme progressivement en organisation syndicale destinée aux jeunes qui demandaient à adhérer à la FNSEA tout en exigeant une autonomie d'organisation et d'action. Voir Servolin (Claude), « Les politiques agricoles » in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique* (tome 4 : *Les politiques publiques*), Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 208.

[6] A l'encontre de certains usages trop rigides et unilinéaires du concept de référentiel, l'ouvrage de P. Muller consacré à la réforme de la politique agricole insiste régulièrement sur le flou, le « caractère polysémique », des thèmes déployés par le CNJA : « Les concepts qui renouvellent les conceptions de la vulgarisation sont à double sens. Autrement dit, ils ont une plasticité suffisante pour être adoptés et diffusés par des groupes aux objectifs en fait très différents. C'est bien sûr ce caractère qui a donné à ces notions la fortune que l'on sait », *Ibid*., p. 57. La même analyse est développée par C. Servolin lorsqu'il explique la force d'attraction des jeunes paysans modernistes par leur engagement autour de mots d'ordre généraux partiellement contradictoires mais permettant une identification de tous. *Cf*. Servolin (Claude), 1985, *art. cité*, p. 155-260.

moderne et en phase avec les préoccupations du gouvernement[1]. Alors que le ministère de l'Agriculture était tout d'abord resté en marge de cette politique de modernisation[2], l'adoption d'une politique de cogestion va véritablement prendre forme avec la mise en congruence des intérêts de cette « moyenne paysannerie moderne » et des cadres du ministère de l'Agriculture, en particulier le nouveau corps des ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et des Forêts créé en 1965[3].

B. Une orientation institutionnalisée et verrouillée (*locked-in*) par la Politique Agricole Commune

La décision de mettre en place une politique agricole commune, après celle du charbon et de l'acier, peut être analysée, conformément à l'approche *intergouvernementaliste* de la construction européenne, comme un moyen de sauver des États-nations européens, fraîchement sortis du rationnement, par le partage de leur souveraineté autour du consensus selon lequel l'agriculture était un des piliers de la stabilité politique d'après-guerre[4]. Le Traité de Rome, dans son Article 3, précisait déjà qu'une des tâches à venir de la nouvelle Communauté était « l'adoption d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture ». Selon l'Article 39 (1), ces objectifs devaient être :

> *a – d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,*
>
> *b – d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,*
>
> *c – de stabiliser les marchés,*
>
> *d – de garantir la sécurité des approvisionnements,*

---

[1] Le ministère de l'Agriculture semble avoir été écarté de l'élaboration de cette politique au profit des attachés de cabinet de Matignon et des responsables du Commissariat du Plan. Voir Tavernier (Yves), « Le Syndicalisme paysan et la politique agricole du gouvernement (juin 1958-avril 1962), *Revue Française de Science Politique*, vol. 12, n°3, 1962, p. 626.

[2] Pour la rédaction de la loi d'orientation du 5 août 1960, un groupe informel s'était constitué avec Jean Méo, conseiller du Général de Gaulle, Antoine Dupont-Fauville, conseiller du premier ministre, Jean-Marie Dauzier, un représentant du cabinet du ministre de l'Agriculture, « qui agissait plus ou moins en son nom personnel », un membre du cabinet du ministère des Finances ainsi que des responsables du CNJA, dont Michel Debatisse. Cette loi aurait été rédigée en quatre heures selon un responsable administratif, signe, selon P. Muller, d'une vision du monde commune des objectifs de la politique agricole. Voir Muller (Pierre), 1984, *op. cit.*, p. 89-93. Sur les affinités entre le CNJA et l'UNR, notamment la rencontre entre le projet gaulliste de « participation » et le mouvement des entrepreneurs-paysans, voir Bruneteau (Bernard), « La 'participation' paysanne : un héritage gaulliste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°6, 1992, p. 964-980.

[3] Sur la réorganisation interne au ministère sous Edgar Pisani (1961-1963) et l'exclusion des directeurs et ingénieurs des Services Agricoles, voir Tavernier (Yves), « Une nouvelle administration pour l'agriculture », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n°5, 1967 et Muller (Pierre), 1984, *op. cit*, p. 97-107.

[4] C'est la perspective développée dans la partie intitulée « The Europeanization of Agricultural Production » dans Milward (Alan S.), *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992, p. 224-315.

e – d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs[1].

Devant la nécessité de concilier des politiques nationales, en la matière très divergentes, et celle de conserver de bonnes relations avec les pays tiers, la Commission organise une conférence des États membres à Stresa, en Italie, du 3 au 12 juillet 1958. C'est de cette conférence qu'auraient émergé les trois principes essentiels de l'organisation de « l'Europe verte » : *l'unicité du marché* (prix commun et libre circulation des marchandises), la *solidarité financière* (un fonds alimenté par les États membres et destiné au financement en commun des dépenses agricoles) et la *préférence communautaire* (système de protection aux frontières afin de protéger le marché commun des fluctuations du marché mondial).

Néanmoins, la PAC n'est véritablement mise en place qu'à partir de janvier 1962 avec l'introduction d'un accord sur les mécanismes de fonctionnement du marché sur les six produits suivants : céréales, viande porcine, viande de volaille, fruits et légumes, et vin. La quasi-totalité des produits agricoles sont désormais mis en circulation selon différentes Organisations Communes de Marché, qui doivent leur assurer un prix de soutien[2], associé à un tarif douanier extérieur commun et à un système de prélèvements et restitutions variables à la frontière[3]. *Parallèlement à l'organisation des marchés agricoles*, la PAC revêt également une *dimension redistributive*. Des mesures dites « structurelles » ont ainsi été mises en place à partir d'avril 1972. Contrairement aux dépenses liées à la politique des prix et des marchés (FEOGA Garantie), les dépenses structurelles (FEOGA Orientation) sont opérées par l'intermédiaire de cofinancements avec les États membres et ciblent les « régions à problème ». La dimension *redistributive* de la PAC[4], comme l'illustre le tableau 2.2, a toujours occupé une place prépondérante dans le budget communautaire,

[1] Pour une discussion de ces principes, on renvoie à Harris (Simon) *et al*., 1983, *op. cit*., p. 35 et suivantes.

[2] À ce prix institutionnel garanti à l'intérieur de la Communauté est associé un système d'intervention publique (stockage en cas d'excès d'offre) dans le but d'assurer la stabilité du marché intérieur. Une fois l'équilibre rétabli entre l'offre et la demande, les volumes stockés sont soit remis sur le marché, soit exportés. Pour une présentation simplifiée d'une OCM « type » de la PAC, voir Fouilleux (Eve), *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 13-14. Pour une présentation plus détaillée des mécanismes de la PAC et de ses développements historiques, on renvoie à Gardner (Brian), *European Agriculture : Policies, Production and Trade*, London, Routledge, 1996 ; Grant (Wyn), *The Common Agricultural Policy*, Basingstoke, MacMillan Press, 1997 ; George (Stephen), *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996 (1st ed. : 1985), p. 172-192 et, pour un point de vue plus juridique, à Blumann (Claude), 1996, *op. cit*.

[3] Ce système protectionniste, dit de « préférence communautaire », régulièrement critiqué, du point de vue libre-échangiste, par les États-Unis et les pays du groupe de Cairns (constitué de quatorze pays exportateurs nets de produits agricoles, dont l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande et l'Uruguay) était déjà au cœur des négociations commerciales multilatérales du Dillon Round de mars 1962. Sur cette période, on renvoie à Harris (Simon) *et al*., 1983, *op. cit*., p. 38-39.

[4] En 1973, le budget FEOGA global représentait 77,4% du budget communautaire. *Cf. Ibid*., p. 312.

même si les dépenses du FEOGA sont presque exclusivement allouées à la politique de soutien des prix[1].

En ce qui concerne les organisations professionnelles, celles-ci ont plutôt favorablement adhéré aux objectifs productivistes de la PAC et au système des prix garantis (FNSEA et CNJA confondus). Pierre Muller, sans trop détailler les liens naissants entre les dynamiques nationale et européenne, évoque ainsi que

> *« [l]es deux catégories d'agriculteurs sont en fait dans une situation d'alliance, scellée par un partage d'influence entre le niveau européen (où l'agriculture capitaliste veille à ses intérêts en terme de prix) et le niveau national (où les entrepreneurs s'emploient à obtenir les conditions de leur rentabilité économique : agrandissement foncier, aide à la production, etc.*[2] *».*

Aussi, si les « jeunes jacistes », d'abord peu intéressés par la question des prix[3], sont parvenus à inverser le rapport de force interne à la FNSEA lors du congrès de la FNSEA de 1970, donnant notamment la priorité au relèvement des prix des productions animales dans la revendication nationale, cette victoire des « petits » semble s'expliquer par le fait que le prix des céréales avait déjà considérablement augmenté avec l'institutionnalisation de la PAC. Pour Eve Fouilleux,

> *« en fournissant aux céréaliers des prix institutionnels nettement plus élevés que ceux précédemment en vigueur ainsi que des débouchés élargis pour leurs produits, elle a directement facilité leur abandon du leadership politique de la FNSEA au profit des jeunes modernistes. Mais malgré cette 'victoire politique' apparente des jeunes modernistes au sein de la FNSEA, la mise en place du Marché commun a fortement renforcé le poids des céréaliers au sein de la représentation syndicale unitaire nationale. Certainement peu visible dans les années 60, cela apparaît de plus en plus clairement au cours des années 80. Outre les avantages économiques très importants qu'elle leur a fournis, en les mettant au centre de dispositifs de redistribution internes à la sphère professionnelle, la PAC leur a permis d'acquérir implicitement un pouvoir d'arbitrage politique interne considérable*[4] *».*

En revanche, le syndicat britannique dominant, la *National Farmers' Union*, est lui entré directement dans un jeu qu'il ne maîtrisait pas totalement. Néanmoins, si l'on s'en tient aux instruments de politique publique, dès les années 1960, un consensus s'était déjà plus ou moins dégagé entre les partis travaillistes et conservateurs afin de modifier le système de soutien agricole de *deficiency payments* (celui-ci prenait la forme d'une aide directe variable en fonction des aléas du prix mondial), autant pour des raisons

---

[1] Contrairement à l'objectif initial du *Memorandum Mansholt* de 1968 d'affecter un tiers des dépenses de marché à cette politique structurelle, celle-ci ne représentait encore que 6,2% des dépenses agricoles totales en 1991 malgré l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. *Cf.* Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit*., p. 15-16. Sur le plan Mansholt, on renvoie notamment à Harris (Simon) *et al*., 1983, *op. cit*., p. 41 et suivantes, ainsi qu'aux références bibliographiques sur la PAC mentionnées plus haut.

[2] Muller (Pierre), 1984, *op. cit*., p. 84.

[3] Sur ce point, voir Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit*., p. 88-90.

[4] *Ibid*., p. 91-92. Les céréaliers se sont inscrits très tôt dans l'univers européen de la politique agricole, ont pu se familiariser à ses dispositifs et à ses normes, côtoyer les cadres de la DG VI (Agriculture) tandis que le syndicalisme général semble s'être cantonné à la politique nationale des structures.

budgétaires[1] que pour entrer dans l'Union Européenne. Selon Martin Smith, la réforme des instruments de soutien agricole aurait présenté plusieurs avantages. D'une part, cela aurait facilité la « transition » en assurant le soutien des agriculteurs, mais aussi des consommateurs, progressivement habitués à des prix européens plus élevés. D'autre part, cela aurait rendu la candidature britannique plus acceptable aux yeux des autres États membres de la CEE[2]. De fait, en dépit de l'opposition entre une politique britannique ouverte aux marchés mondiaux et une politique européenne protectionniste, l'entrée dans la Politique Agricole Commune de l'agriculture britannique en 1973, rendait très improbable le questionnement du double objectif soutien élevé aux agriculteurs/productivisme.

En effet, *différentes thèses sur la réforme de la PAC ont mis en évidence l'existence d'un certain nombre de verrous institutionnels expliquant l'inertie de la PAC*[3], dont l'importance budgétaire reste très importante (tableau 2.2). Parmi les plus pertinents, on trouve un dispositif inflationniste inscrit dans les mécanismes institutionnels de soutien des prix engendrant un engrenage productiviste[4]. En effet, chaque négociation des prix donne lieu à un marchandage entre représentants des États membres, dans la mesure où la part de soutien reçue par un État donné pour un produit donné est directement proportionnelle au niveau de prix garantis établi au Conseil de l'Agriculture et aux quantités produites et exportées par cet État pour le produit en question. Chaque État a ainsi directement intérêt

[1] De surcroît, ces deux logiques ne sont pas forcément contradictoires dans la mesure où le financement du régime européen de soutien des revenus agricoles repose sur le consommateur alors que celui de l'ancien régime britannique de *deficiency payment* reposait sur le contribuable.

[2] Une des raisons du veto de Charles de Gaulle était que la Grande-Bretagne n'accepterait pas la PAC. Voir Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 148-149. En la matière, on dispose depuis 2000 du rapport sur les négociations européennes rédigé par le négociateur britannique, Sir Con O'Neill, après le délai de prescription de 30 ans prévu par le *Public Record Office*. Selon l'intéressé, les principales difficultés liées à l'entrée de la Grande Bretagne dans la CEE relevaient de la PAC, en particulier trois domaines sensibles : la question budgétaire, les importations de sucre du Commonwealth et les problèmes spécifiques de la Nouvelle Zélande (son commerce dépendant largement du beurre, du fromage et de l'agneau exportés en Grande-Bretagne). Voir O'Neill (Con), *Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations of 1970-1973*, London, Frank Cass, 2000, p. 22-23. Concernant la question du sucre en provenance du Commonwealth, une des portes de sortie a pu être trouvée, avec la France, grâce à un accord ouvrant la Communauté à certains produits des anciennes colonies françaises d'Afrique en contrepartie de l'ouverture aux pays du Commonwealth. Enfin, en partie en raison d'un lobbying intense à Londres et Bruxelles des représentants politiques et professionnels de la Nouvelle Zélande, les négociateurs néo-zélandais sont parvenus à obtenir un statut spécifique sur des produits présentés comme vitaux pour leur économie. *Cf. Ibid.*, p. 99-123 et p. 139-167. Nous remercions Martin Burch d'avoir attiré notre attention sur ce document.

[3] Sur les mécanismes d'inertie de la PAC, voir Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit.*, p. 209-262 ; Grant (Wyn), 1997, *op. cit.*, p. 147-182 ; Swinbank (Alan), « The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making », *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, n°4, 1989, p. 303-322 et Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 150-168.

[4] Soulignons, à ce titre, qu'un rapport de la Commission Européenne avait anticipé ce scénario dès 1958. *Cf.* Harris (Simon) *et al.*,1983, *op. cit*, p. 37.

à l'augmentation du niveau des prix institutionnels des produits pour lesquels il est le plus fortement producteur. De fait, comme l'écrit Eve Fouilleux,

> *« [l]e Paquet Prix, qui répond aux règles du jeu d'une négociation intergouvernementale sectorielle, repose ainsi sur un compromis fondamentalement inflationniste. (…) En reprenant la figure de la* path dependence*, il pourrait ainsi être rapproché d'une technologie institutionnelle propre à la PAC à l'origine de son lock-in au niveau européen*[1] *».*

Tableau 2. 2. Évolution des dépenses agricoles (en milliers d'Écus) par rapport au budget communautaire

	1986	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**
FEOGA Garantie	22 137	22 268	27 687	25 873	26 454	32 386
FEOGA Orientations	774	909	1 143	1 352	1 846	2 128
FEOGA Total	**22 911**	**23 877**	**28 830**	**27 225**	**28 300**	**34 514**
Budget CEE	35 174	35 783	41 121	40 918	44 379	53 823
Part (%)	**65,1**	**66,7**	**67,3**	**63,2**	**59,06**	**60,2**

Source : Parlement Européen, Direction Générale des Études, *Fiches sur le Parlement Européen et les activités techniques de l'Union Européenne*, Luxembourg, 1993, cité in Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit.*, p. 21.

La logique productiviste, quant à elle, n'a guère été altérée quand, à partir de 1973, la revalorisation annuelle des prix garantis s'est faite au rythme inférieur à celui de l'évolution de l'inflation. Il en résulte que ce « ciseau des prix[2] », qui engendre une détérioration des revenus des agriculteurs, a redoublé l'incitation des agriculteurs à augmenter leur production pour pallier de telles pertes financières[3].

En outre, même si le COPA était « en perte de vitesse » dès les années 1970[4], et qu'on peut légitimement mettre en doute l'existence d'un quelconque *leadership* national tant les intérêts des différentes organisations syndicales nationales et sectorielles peuvent être difficilement conciliables en fonction des enjeux, il n'en reste pas moins que lobbyistes, consultants et représentants syndicaux ont longtemps partagé avec les cadres de la DG VI (Agriculture) une croyance dans le mythe « productivisme/soutien des prix ». A ce titre, de nombreux analystes avancent que cette direction générale de la Commission, en partie en raison du statut particulier de la PAC[5], a toujours été « isolée ». Pour le dire rapidement, le personnel de la DG VI aurait longtemps développé une *culture institutionnelle*[6] de la sanctuarisation[1], qui, associée à des logiques routinières et au rythme

[1] Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit.*, p. 236.
[2] On entend par là l'évolution différentielle des prix de vente des produits agricoles et des prix d'achat des intrants nécessaires à la production.
[3] Elle renforce du même coup les problèmes de surproduction telles que les fameux « *wine lakes* » ou « *butter moutains* » vilipendés dans la presse *tabloid* britannique.
[4] Ce point était déjà souligné par certains observateurs de l'époque. Voir notamment l'étude détaillée du COPA par Averyt (William F. Jr.), *Agropolitics in the European Community. Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Prager Publishers, 1977, p. 71-99.
[5] Une politique *redistributive* et de soutien au marché dans une matrice générale plutôt peu disposée à l'interventionnisme ; l'importance du poste budgétaire de la PAC ; la « masse critique » en termes de ressources humaines…
[6] On prendra ce terme avec précaution en s'abstenant de le réifier.

caractéristique du renouvellement du personnel administratif, aurait considérablement freiné la réforme de la PAC[2].

Aussi, alors que la PAC trouvait une de ses origines dans la défense des agriculteurs, les différents protagonistes se sont véritablement liés les mains avec cet instrument longtemps jugé irréformable, et ce alors même que certains de ses objectifs se sont révélés contradictoires ou source de problèmes endogènes[3]. A ce titre, toute réforme en profondeur de la PAC n'a pu véritablement être initiée qu'à mesure que les différents joueurs ont progressivement abandonné la règle principale du jeu, à savoir une croyance dans la PAC originelle. Pour le dire autrement, *si les protagonistes de la PAC ont pu historiquement se retrouver dans les objectifs polymorphes et flous de cette politique, ils ont progressivement, et pour des raisons diverses, perdu « le sens du jeu », c'est-à-dire l'*illusio *au sens qu'en donne Pierre Bourdieu*[4].

Enfin, pour faire le lien avec le « niveau domestique », le ministère de l'Agriculture français, quelque soit la couleur politique du gouvernement[5], a toujours œuvré pour maintenir la PAC intacte. D'une part, la France, en tant qu'exportateur net sur le marché communautaire, a été l'État membre qui a touché annuellement les sommes les plus importantes du FEOGA Garantie, bénéficiant ainsi d'un « retour budgétaire[6] » particulièrement avantageux. D'autre part, les effets induits de la PAC (modernisation de

---

[1] Avec 10%, de l'ensemble du personnel administratif, la DG VI est une des plus importantes de la Commission. Elle aurait, en outre, toujours eu une réputation de « *separateness* » selon Harris (Simon) *et al*., 1983, *op. cit*., p.16. En 1991, la DG VI est la DG qui dispose du plus grand nombre de fonctionnaires (826 membres), elle est aussi présentée comme l'unique « branche sectorielle de la Commission ». *Cf*. Grant (Wyn), 1997, *op. cit*., p. 156-158. En outre, sur la période des années 1970-1990, elle a toujours été dirigée par un directeur général français, le dernier en date étant G. Legras jusqu'à son remplacement en 1999 par J. M. Silva Rodriguez, certains *interviewees* britanniques n'hésitant pas à évoquer, derrière ce « poste à drapeau », l'existence d'une « mafia française » à la Commission. Enfin, selon Martin Smith, « la raison d'être » de la DG VI serait de maintenir la PAC et de s'assurer que les agriculteurs sont entendus. Particulièrement « défensive », la DG VI serait une « *farm support organisation* », existant pour soutenir les agriculteurs et les prix élevés. *Cf*. Smith (Martin J.), 1990, *op. cit*., p. 155. Néanmoins, il conviendrait cependant de pouvoir évaluer ce degré de sanctuarisation autrement que par des propos recueillis auprès de collègues d'autres DGs ou institutions jalouses des compétences détenues par cette DG.

[2] Sur le rôle de l'expertise économique des « réalistes néo-classiques » et la « colonisation » progressive de l'OCDE et de la DG VI à la faveur des négociations de l'Uruguay Round du GATT (1986-1990), on renvoie à la thèse d'Eve Fouilleux, 2003, *op. cit*., p. 153-207 et p. 290-344.

[3] Ainsi, l'objectif de « garantir la sécurité des approvisionnements » a tellement bien été atteint et dépassé qu'il a engendré le nouveau problème de la surproduction, imposant, notamment, les mesures de quotas laitiers en 1984. Pour une lecture critique de la PAC au regard de ses objectifs initiaux, on renvoie à Fennel (Rosemary), « A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 23, n°3, 1985, p. 258-276.

[4] *Cf.* Bourdieu (Pierre), « Un acte désintéressé est-il possible ? », in *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 152.

[5] Si le premier gouvernement socialiste semblait désireux de rompre avec le système de cogestion inhérent à la politique agricole française, en favorisant le pluralisme, les syndicats dominants sont parvenus à tuer dans l'œuf cette tentative, à travers, notamment, une « démonstration de force », le 23 mars 1982 (« la manifestation des cent mille »).

[6] Ratio entre le versement au budget communautaire et le retour de la PAC.

l'agriculture, élévation du revenu agricole…), surtout dans les années 1960-1970, ont longtemps été faiblement imputés à l'Europe, notamment en raison de la complexité et de l'opacité de cette politique, à l'inverse des ministres de l'Agriculture qui ont pu endosser nombre de profits symboliques[1].

Quant à la Grande-Bretagne, l'adhésion à la CEE a permis au MAFF de conserver ses activités « traditionnelles » en même temps qu'un statut à part au sein des différents gouvernements entre les années 1970 et 1990. En effet, dans les années 1970, le MAFF a publié deux livres blancs, *Food From Our Own Resources*, en 1975, et *Farming and the Nation*, en 1979, qui se caractérisaient par leur « insularité » et leur concentration sur la politique agricole plutôt que sur les questions d'alimentation. Le premier livre blanc reprenait, d'ailleurs, des calculs publiés dans un rapport de la NFU, *A Farm and Food Policy – the next 5 years*, publié dans le mois précédent. De même, malgré l'existence séparée d'un département des prix et de la protection des consommateurs (*Department of Prices and Consumer Protection*) entre 1974-1979 qui couvrait les secteurs les plus importants de l'économie, les questions alimentaires demeuraient du domaine de compétence réservé du MAFF[2]. Aussi, l'arrivée du gouvernement Thatcher en 1979, soucieux d'en découdre avec le *Big State*, n'a guère altéré le statut privilégié de ce ministère. D'une part, en raison, paradoxalement, d'un discours très réformiste sur la PAC dans la décennie 1980 (dans lequel s'inscrit la phrase célèbre de Margaret Thatcher « *I want my money back* »), la Grande-Bretagne a pu bénéficier – grâce à l'obtention de compensations financières – d'importants bénéfices directs liés à la PAC : expansion de la production des céréales grâce aux prix garantis, bénéfices retirés des subventions à l'exportation sur plusieurs produits[3], valeur très faiblement négative du retour budgétaire britannique en 1991[4]… On comprend ainsi mieux que les représentants du MAFF à Bruxelles ont, selon les OCM considérés, le même intérêt que leurs collègues au maintien du *statu quo*[5].

---

[1] Voir la popularité de Jacques Chirac auprès des agriculteurs de son passage rue de Varenne à nos jours. Sur ce point, voir Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit*, p. 216-222.

[2] *Cf.* Malcolm (John), « Food and Farming », in Jim Burns *et al*. (eds.), 1983, *op. cit*., p. 76-77. Par ailleurs, le MAFF est relativement resté insensible à tout type d'expertise économique alternative sur l'agriculture. Jusqu'aux années 1980, les départements universitaires d'agriculture, financés directement par le MAFF, fournissaient, en retour, principalement des études sur le management des exploitations. *De facto*, les recherches en ce domaine répondaient à des orientations « pratiques » contribuant à ce que la majeure partie des économistes de l'agriculture reprennent sans le questionner le principe selon lequel l'objectif fondamental de la politique publique devait être d'augmenter la productivité et la « *cost-efficiency* » de l'agriculture, quelles que soient les conséquences sociales et environnementales. *Cf.* Cox (Graham), Lowe (Philip) and Winter (Michael), « The State and the Farmer : Perspectives on Agricultural Policy », in Cox (Graham), Lowe (Philip) and Winter (Michael) (eds.), *Agriculture* : *People and Policies*, London, Allen & Unwin, 1986, p. 3-4.

[3] Voir Gardner (Brian), 1987, *op. cit*., p. 178.

[4] Voir le tableau 5.2 dans Fouilleux (Eve), 2003, *op. cit*., p. 241.

[5] On comprend aussi partiellement le paradoxe d'un gouvernement explicitement désireux de réduire l'intervention et les subventions de l'État et ne parvenant à ses fins que dans le secteur de l'industrie. Ainsi,

A bien des égards, sans n'avoir jamais vraiment été une priorité gouvernementale jusqu'aux années 1990, la mise à l'agenda du risque alimentaire vient bousculer les croyances qui ont longtemps cristallisé les rapports institutionnels à l'alimentation en France, en Grande-Bretagne à l'échelon européen. Les enjeux de la sécurité sanitaire des aliments apparaissent d'autant plus nouveaux, déconcertants et insaisissables qu'ils s'introduisent durablement dans des configurations politiques et administratives historiquement structurées autour d'autres enjeux alimentaires (organisation du marché, productivisme, nutrition). Pour le dire autrement, la sécurité sanitaire des aliments s'offre d'autant plus à l'analyse comme une catégorie d'action publique nouvelle qu'elle a été éclipsée, marginalisée, par d'autres catégories faisant l'objet d'un relatif consensus entre administrations et groupes d'acteurs associés à la politique. Au risque de verser parfois dans l'érudition, il nous est apparu important de présenter de manière excessivement autonome ces enjeux interdépendants. On n'y reviendra plus vraiment par la suite, mais ces enjeux constituent l'arrière-plan, *souvent peu explicité, des débats contemporains sur la sécurité sanitaire des aliments.*

Conclusion du chapitre 2.
La sécurité sanitaire des aliments entre les illusions du « jamais vu » et du « toujours ainsi »

Au terme de cette rapide présentation de l'économie des relations entre pouvoir politique et alimentation, on espère avoir mis à distance certains des présupposés mythiques de la crise de la vache folle identifiés dans le chapitre précédent. En appréhendant, dans une temporalité longue, le changement dans les modalités de gestion des risques alimentaires intervenu dans les années 1990, on s'est efforcé de rompre avec l'illusion de leur caractère inédit. En ce sens, si certains s'autorisent encore à parler de « nouveaux risques » devant la multiplication de « problèmes » liés à l'alimentation ces dernières années (ESB, OGM, dioxine, grippe aviaire, résidus de produits phytosanitaires, etc.), cette nouveauté tient peut être en partie à la visibilité institutionnelle et médiatique « nouvelle » qu'ils ont acquis. Pour autant, on espère avoir simultanément battu en brèche tout naturalisme, c'est-à-dire l'hypothèse de l'existence, à travers les âges, d'un impératif de sécurité sanitaire des aliments immuable et bien identifiable. Autrement dit, on a mis à l'épreuve la capacité de l'analyste à comparer diachroniquement sans anachronisme. Dit plus simplement, si on peut identifier la seconde moitié du XIXe siècle comme un moment crucial dans le processus de structuration d'un espace politico-administratif de « gestion

---

entre 1979 et 1987, si les dépenses du *Department of Trade and Industry* ont été coupées de 65%, au même moment, celles consacrées à l'agriculture augmentaient de 23%. Voir Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 3.

des risques » alimentaires, il convient de ne pas en faire un point de départ originel à partir duquel il ne serait plus pertinent d'étudier le passé. *De nombreux indices attestent d'une préoccupation certaine, sous l'Ancien Régime, des questions traditionnellement liées à l'alimentation (quantité, qualité et salubrité des aliments, santé animale, etc.) sans qu'elles ne soient, pour autant, appréhendées à travers la problématisation contemporaine de la sécurité sanitaire des aliments*.

Ainsi, en dépit d'interventions étatiques anciennes, le secteur de « la sécurité sanitaire des aliments » a longtemps été « introuvable » ou, plus précisément, faiblement autonomisé par rapport aux autres objectifs des politiques alimentaires. C'est la raison pour laquelle il était important de présenter la trajectoire historique de ces derniers, au cours du XXe siècle, dans la mesure où ils contribuent fortement à cadrer les prises de décision en matière de gestion des risques alimentaires. De surcroît, si ce qu'on a coutume de considérer comme la sécurité sanitaire des aliments a longtemps été mis au second plan des politiques alimentaires, elle leur doit néanmoins partiellement son existence « conceptuelle » contemporaine. Dans une certaine mesure, puisque les différents objectifs antérieurs sont relativement achevés (sécurité alimentaire, organisation des marchés), non sans avoir produit des « conséquences inattendues[1] » génératrices d'un renouvellement de leurs problématiques (nutrition, politique agricole), *on pourrait se demander si la constitution de la sécurité sanitaire des aliments en un secteur d'action publique autonome n'est pas un moyen pour l'espace administratif des politiques alimentaires de continuer à exister*. Afin d'incarner davantage ces propos encore trop anthropomorphiques, on voudrait revenir précisément, dans le chapitre suivant, sur l'histoire comparée des institutions et des groupes sociaux qui forment ce secteur d'activités étatiques.

[1] On reprend ici le terme de Paul Pierson d'« *unexpected consequences* », au sens où quel que soit le soin apporté par le volontarisme réformateur, les desseins fonctionnalistes ne peuvent anticiper complètement le futur. « [Ces] processus sociaux impliquant un grand nombre d'acteurs dans des sociétés densément institutionnalisées généreront pratiquement toujours des boucles de rétroactions élaborées [« *elaborate feedback loops* »] ainsi que des effets d'interaction importants que les décideurs ne peuvent espérer anticiper complètement ». *Cf.* Pierson (Paul), « The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, vol. 13, n°4, 2000b, p. 475-499 (page 483 pour la citation, notre traduction).

CHAPITRE 3.
UNE HISTOIRE ADMINISTRATIVE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS. UN MAILLAGE INSTITUTIONNEL DISTENDU ET DOMINÉ PAR « L'AGRICULTURE »

Dans le chapitre précédent, nous avions souligné la diversité des modalités historiques d'appréhension de l'alimentation par l'État. Préoccupation ancienne des gouvernements d'Europe occidentale, l'alimentation a ainsi été l'objet d'appropriations variées dont nous avons essayé de rendre compte à travers différentes séquences historiques. Dans ce chapitre, nous voudrions développer l'idée selon laquelle cette action publique polymorphe de l'État s'accompagne d'une hétérogénéité des institutions en charge de l'alimentation. On voudrait précisément revenir sur l'histoire de ces institutions, à bien des égards spécifique aux configurations étudiées, mais aussi sur les inévitables tensions institutionnelles qui ont pu naître des découpages administratifs. Une telle approche est susceptible d'exposer de manière plus satisfaisante, à la lumière de l'histoire, les « difficultés » respectives rencontrées dans la période contemporaine pour gérer les questions de « sécurité sanitaire des aliments » en France et en Grande-Bretagne. Elle doit également nous aider à appréhender, dans les chapitres ultérieurs, le rôle du « déjà-là » institutionnel dans la médiation des offensives réformatrices après la crise de la vache folle de 1996.

Comprendre comment la « sécurité sanitaire » ou la « qualité » des aliments ont été mises au second plan pendant la majeure partie du XXe siècle par rapport à d'autres considérations, en particulier l'aspect « quantitatif » de la production alimentaire, suppose en effet de dépasser une lecture fonctionnaliste des prises de décision au profit d'une approche qui prend au sérieux quelques uns des enseignements des néo-institutionnalismes historique et sociologique[1]. Sans ce détour par l'histoire des institutions, les lunettes fonctionnalistes peinent souvent à expliquer la présence de phénomènes politiques que la « rationalité » du moment définit comme « aberrants » puisqu'elles voilent en quoi les acteurs agissent en fonction de problématiques, de dispositifs et de croyances dont la pertinence et l'efficacité supposée peuvent découler d'un contexte plus ancien. C'est, en effet, tout l'intérêt de l'approche néo-institutionnaliste, notamment dans sa branche historique, que d'insister sur le poids contraignant des précédents dans l'action publique qui, en réduisant l'horizon des choix possibles et pensables par les acteurs, freine et filtre

[1] Comme le rappelle Alec Stone, le néo-institutionnalisme invite en effet à « problématiser » l'histoire, « sans *présumer* que les institutions remplissent des fonctions relativement établies ou se 'développent' vers des formes établies ». *Cf.* Stone (Alec), « Le 'néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p. 166.

considérablement le volontarisme réformateur[1]. Sans nécessairement s'approprier l'ensemble des éléments induits par le modèle de la « *path dependence* » – susceptibles, en surévaluant la rigidité et la linéarité de l'ordre institutionnel, de déboucher sur une nouvelle espèce de déterminisme théorique[2] –, on se contentera pour l'instant de revenir sur les histoires et les propriétés respectives des institutions qui ont été amenées à gérer les risques alimentaires en France et en Grande-Bretagne et à définir progressivement le territoire institutionnel du secteur de la sécurité sanitaire des aliments.

A la veille de la vache folle, on peut légitimement défendre la thèse selon laquelle les dispositifs d'action publique en charge de la sécurité sanitaire des aliments relèvent d'une « sectorisation incertaine ». D'une part, on retrouve certains traits caractéristiques de politiques et de dispositifs d'action publiques qui ont historiquement éprouvés des difficultés à se structurer en secteur, comme ceux étudiés par Pierre Lascoumes[3] ou encore Vincent Dubois : « (p)as un corps d'agents de l'État mais une multitude de métiers et de formations plus ou moins institutionnalisées (…), pas d'expertise publique unifiée ni de groupe homogène, stable et bien identifié comme interlocuteur[4]… ». D'autre part, *les dispositifs d'action publique français et britannique de gestion des risques alimentaires n'ont jamais véritablement relevé d'une administration centrale unique mais d'un* cluster *d'institutions, éparpillées au sein de ministères centraux animés par d'autres priorités*. En effet, conformément à ce qu'on a pu mettre en évidence dans la seconde section du chapitre précédent, l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments et, par conséquent, les diverses institutions qui gravitent autour de lui, ont généralement occupé une position subalterne dans la hiérarchie interne des administrations centrales.

Aussi ce chapitre a-t-il pour objectif de revenir sur l'hétérogénéité des institutions en charge de la gestion des risques alimentaires en France et en Grande-Bretagne. On aura ainsi l'occasion de revenir sur la structuration historique d'institutions relativement peu étudiées (le ministère de l'Agriculture, la direction générale de l'Alimentation, la direction

---

[1] Parmi la nombreuse littérature sur le sujet, on renvoie prioritairement aux articles suivants : Rose (Richard), « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n°3, 1990, p. 263-291 ; Pierson (Paul), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000a, p. 251-267 ; Mahoney (James), « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, vol. 29, n°4, 2000, p. 507-548.

[2] Pour reprendre une des critiques développées dans le papier de Colin Crouch et Henry Farrel, « Breaking the Path of Institutional Development ? Alternatives to the New Determinism », *EUI Working Paper*, SPS n°2002/4, 2002, téléchargeable à http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/324/1/sps20024.pdf (document consulté le 7.11.2005). Plus généralement, on renvoie aux réflexions méthodologiques sur ce modèle développées par Michel Dobry à l'aune des écrits sur la transitologie. *Cf.* « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°4, 2000, p. 585-614.

[3] Voir Lascoumes (Pierre), *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994, p. 15-22.

[4] Dubois (Vincent), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999, p. 9.

générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, le ministère de/secrétariat d'État à la Santé, la direction générale de la Santé…) et d'insister sur le caractère particulièrement distendu du maillage institutionnel de la sécurité sanitaire des aliments.

Après avoir présenté l'histoire croisée des corps de contrôle « pertinents » au sein du ministère de l'Agriculture (**Section 1**), on mettra en évidence que, dans cet espace politico-administratif relativement dominé de l'État, la « Santé » et les acteurs qui s'en réclament occupent une place marginale eu égard à leur histoire et aux différentes ressources dont ils disposent (**Section 2**).

Enfin, la comparaison avec la Grande-Bretagne permettra de souligner les spécificités de la configuration française. Là aussi, la sectorisation est incertaine et le dispositif faible, fragmenté et relativement dominé par un ministère de l'Agriculture. Le cas britannique se caractérise néanmoins par le rôle central conféré aux autorités locales dans la mise en œuvre, ce qui peut être interprété comme un indice supplémentaire de fragmentation (**Section 3**).

Section 1. Le ministère de l'Agriculture en France : la juxtaposition de territoires autonomes et « l'isolement » des services vétérinaires et de la Répression des Fraudes

En dépit de rares travaux portant sur cette institution centrale de la IIIe République, l'agencement progressif du ministère de l'Agriculture reste méconnu. C'est pourquoi nous avons entrepris un long examen des organigrammes disponibles au centre de documentation de la rue de Varenne[1], qui permet, au-delà des imperfections nominalistes inhérentes à ce type de matériaux, d'objectiver en partie ses logiques de structuration. Si, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, le ministère de l'Agriculture n'avait pas, à l'origine, pour fonction principale d'administrer la politique agricole mais plutôt celle d'administrer et de républicaniser l'ensemble du monde rural, l'autonomisation progressive de l'Agriculture vis-à-vis du Commerce et des Travaux Publics (voir encadré 3.1) a néanmoins prolongé le processus, déjà en cours, d'institutionnalisation des services de l'hygiène alimentaire. On s'intéressera à l'autonomisation et à l'institutionnalisation progressives des services vétérinaires (**§ 1**) et de la Répression des Fraudes (**§ 2**), tout en insistant sur le fait que cette autonomisation, jamais complètement achevée, a aussi été

[1] Nous disposons ainsi d'une certaine profondeur historique puisque nous avons pu consulter les annuaires à partir de 1854. Néanmoins, l'existence de « trous » dans ces fonds documentaires, la codification différente des annuaires en fonction des périodes ainsi que les évolutions dans les statuts des fonctionnaires, suppose de manier ces matériaux avec précaution.

synonyme d'une marginalisation au sein du ministère de l'Agriculture par rapport à ses directions et ses corps les plus prestigieux (**§ 3**). En d'autres termes, *il y aurait une certaine homologie entre la hiérarchie des priorités légitimes au sein du ministère de l'Agriculture et celle des groupes chargés de les mettre en œuvre*.

Encadré 3.1. Liste chronologique des ministères chargés de l'administration des services d'agriculture

Ministère du Commerce et des Manufactures
(du 4 janvier 1828 au 8 août 1829)
Ministère de l'Intérieur
(du 8 août 1829 au 13 mars 1831)
Ministère du Commerce et des Travaux Publics
(du 13 mars 1831 au 4 avril 1834)
Ministère du Commerce
(du 4 avril 1834 au 22 février 1836)
Ministère du Commerce et des Travaux Publics
(du 22 février 1836 au 19 septembre 1836)
Ministère des Travaux, de l'Agriculture et du Commerce
(du 19 septembre 1836 au 12 mai 1839)
Ministère de l'Agriculture et du Commerce
(du 12 mai 1839 au 25 janvier 1852)
Ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Commerce
(du 25 janvier 1852 au 23 juin 1853)
Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics
(du 23 juin 1853 au 17 juillet 1869)
Ministère de l'Agriculture et du Commerce
(du 17 juillet 1869 au 14 novembre 1881)
Ministère de l'Agriculture
(à partir du 14 novembre 1881)

Source : *Annuaire du ministère de l'Agriculture au 1er janvier 1887*, Paris, Imprimerie Nationale, 1887, Bibliothèque centrale du ministère de l'Agriculture, Cote : 9910 – C358.

§ 1. Autonomisation, institutionnalisation et centralisation progressives des services vétérinaires

De nombreuses analyses viennent souligner que l'instauration de la IIIe République, comme celles qui l'ont précédée, signe, du point de vue administratif, une continuité plutôt qu'une rupture radicale avec le passé[1]. L'administration de l'Agriculture renforce également ce constat. En effet, si on compare la structure de la division de l'Agriculture du

[1] Comme l'écrivait, d'ailleurs, Alexis de Tocqueville en 1856, « ce ne sont pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration publique qui ont triomphé à cette époque [en 1800] et depuis, mais bien ceux de l'Ancien Régime qui furent tous remis en vigueur et y demeurèrent ». Tocqueville (Alexis de), *L'Ancien Régime et la révolution*, Paris, Gallimard, Paris 1952 (1ère éd. : 1856), p. 129. C'est aussi tout l'intérêt de l'étude comparée de Françoise Dreyfus sur les bureaucraties française, britannique et américaine que de souligner la relative continuité avec le passé que démentent en apparence les révolutions politiques. Voir *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2000. Continuité ne signifie pas, toutefois, continuité à l'identique, ne serait-ce qu'avec la loi municipale de 1884 qui renforce l'affirmation des pouvoirs locaux.

ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics au 1er janvier 1854[1] avec celle de la direction de l'Agriculture du ministère de l'Agriculture en 1888[2], on peut évaluer la stabilité de l'ordre interne de cette direction et, au delà, de l'ensemble du ministère jusqu'au début du XXe siècle[3]. Pour ce qui nous intéresse au premier chef, il convient de noter qu'un embryon de service vétérinaire tend à s'autonomiser de l'enseignement agricole et de la gestion des « subsistances[4] ».

A. Un monopole sur la « santé animale » et la « police sanitaire »

C'est en effet à partir de 1878 qu'un quatrième bureau (« du Service vétérinaire ») est mis en place dont les missions concernent, d'une part, l'administration des Écoles nationales vétérinaires et l'exercice de la médecine vétérinaire et, d'autre part, les questions liées à la circulation des animaux (« inspection du bétail à la frontière », « comité consultatif des épizooties », « épizooties », « législation et polices sanitaires sur les maladies contagieuses »). Par ailleurs, les compétences du bureau « subsistances » se complexifient et s'élargissent progressivement aux questions d'approvisionnement, de statistiques agricoles, de tarifs douaniers, d'étiquetage, de concurrence, de ventes de produits ou encore de gestion des problèmes viticoles[5]. Aussi, le développement initial des services qu'on pourrait labelliser, au sens large, comme relevant de l'hygiène alimentaire,

---

[1] Ce ministère était composé de trois sections : « Services Généraux », « Agriculture et Commerce » et « Travaux Publics » (Chemins de Fer, Ponts et Chaussées, Mines). La section « Agriculture et Commerce » réunissait cinq divisions : « Statistique générale de la France », la division de l'Agriculture, la division des Haras, la division du Commerce intérieur et la division du Commerce extérieur. *Cf. Annuaire du ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics au 1er janvier 1854*, Paris, Carilian-Goeury et Dalmont, 1854, Bibliothèque centrale du ministère de l'Agriculture, Cote : 9843 – C342.

[2] *Cf. Annuaire du ministère de l'Agriculture au 1er janvier 1888*, Paris, Imprimerie Nationale, 1888, Bibliothèque centrale du ministère de l'Agriculture, Cote : 9898 – C359.

[3] Dans la première moitié des années 1880, le ministère de l'Agriculture est organisé autour de quatre directions principales : direction de l'Agriculture, direction des Forêts (qui devient « Eaux et Forêts en 1901), direction de l'Hydraulique agricole (la future direction « Eau et Génie Rural ») et la direction des Haras. Cette dernière sera ultérieurement intégrée à la direction Agriculture.

[4] En 1854, la division de l'Agriculture était composée de trois bureaux : « Enseignements agricoles et vétérinaires », « Encouragement à l'Agriculture et Secours », « Subsistances ». Les compétences de ce dernier bureau étaient définies ainsi : « Législations relatives aux subsistances ; États des prix régulateurs de l'importation et de l'exportation des grains ; Libre circulation des grains ; Établissements des foires et des marchés aux bestiaux ; Recours en matière de règlements sur la boulangerie, la boucherie, les abattoirs et sur la vente des comestibles dans les foires et marchés ».

[5] Le 3e bureau de la direction Agriculture en 1888 (« Législation, subsistances et phylloxera ») doit ainsi s'occuper de problèmes très divers : « Préparation des projets de loi sur l'agriculture ; Code rural ; Affaires contentieuses relatives aux divers services de la direction de l'Agriculture ; Législation relative aux subsistances et particulièrement à l'importation et à l'exportation des céréales ; Tarifs des douanes ; Réunions et relevés des documents périodiques sur la situation et sur les résultats des récoltes de toute nature (…) ; Commerce et libre circulation des grains et autres produits du sol destinés à l'alimentation ; Récoltes et commerce des grains à l'étranger ; Questions administratives concernant l'établissement des foires et des marchés (…) ; Ventes à la criée des denrées alimentaires ; Recours en matière de règlements sur la boulangerie, la boucherie, les abattoirs et sur la vente des produits alimentaires dans les halles, foires et marchés (…) ; Approvisionnement de Paris en produits alimentaires et combustibles ; Viticulture ; Commission supérieure du phylloxera ; Exécutions des lois et règlements concernant le phylloxera ; Insectes et cryptogames nuisibles à la vigne ».

semble suivre une progression non linéaire, se déployant au gré des problèmes touchant les cultures (phylloxera), la santé animale (tuberculose, trichinose…), ou relatifs aux tensions commerciales internationales[1]. Dans ce cadre, toutefois, l'autonomisation précoce d'un service vétérinaire doit sans doute beaucoup au *lobbying* intense et récurrent des diplômés des écoles vétérinaires pour, non seulement se faire reconnaître comme une profession prestigieuse et légitime dans le domaine de la santé animale[2], mais aussi s'assurer une niche au sein des administrations centrale, départementale et municipale. En effet, le rôle de l'administration centrale dans le domaine vétérinaire consistait initialement à encadrer, définir et harmoniser l'activité des services municipaux (en particulier les bureaux d'hygiène) dont les compétences en matière de sécurité et d'hygiénisme sont codifiées par la loi de 1884. Dans ce domaine d'action publique, comme dans d'autres (logement, hygiénisme[3]…), les politiques de l'administration centrale s'appuient avant toute chose sur les échelons locaux[4], dont on sait à quel point ils ont contribué à l'établissement de la République[5].

---

[1] A ce titre, ce n'est qu'en 1886, après que l'Angleterre eut légitimé un embargo sur les importations de bêtes à cornes françaises par l'insuffisance des contrôles sanitaires français, qu'un projet de loi est déposé par le ministre de l'Agriculture, Jules Develle, visant à réserver l'exercice de la médecine animale aux diplômés des écoles nationales vétérinaires. Néanmoins, ce projet, inspiré par les revendications des vétérinaires, ne passera jamais à la Chambre des députés malgré des tentatives répétées (1886, 1890 et 1894). Il ne sera voté par le Sénat que le 5 novembre 1901 et dans une version passablement amendée. Voir Hubscher (Ronald), *Les maîtres des bêtes. Les vétérinaires dans la société française (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 54-55.

[2] En raison du flou inhérent au terme de vétérinaire, la lutte des diplômés des écoles vétérinaires a été placée sur le terrain de la taxinomie pour se différencier des autodidactes, des « empiriques » comme les maréchaux-ferrants par exemple, mais aussi des ingénieurs agronomes qui leur disputent le domaine de la zootechnie. Le monopole de l'exercice de la médecine vétérinaire leur sera ainsi reconnu par la loi du 31 juillet 1923 qui institue le doctorat vétérinaire et assure la protection du titre professionnel (l'agrégation sera créée par décret du ministère de l'Agriculture du 28 juillet 1925). Par ailleurs, l'association des plus renommés d'entre eux aux conquêtes de l'hygiénisme et de la microbiologie pasteurienne (Henri Bouley, Edmond Nocard qui met en évidence le germe de la péripneumonie ou encore Camille Guérin qui collabore avec Albert Calmette pour l'invention du BCG) a sans doute contribué aux chances de succès de leur entreprise. Sur ces deux dimensions, on renvoie à *Ibid*., respectivement, p. 53-60 et p. 85-102.

[3] On renvoie notamment à l'ouvrage collectif dirigé par Topalov (Christian) (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999 ; et en particulier au chapitre de Claude (Viviane), « Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux, 1905-1920 », p 269-298.

[4] Déjà en avril 1849, les pouvoirs publics avaient décidé la création dans chaque arrondissement de Conseils d'hygiène publique et de salubrité. Leurs compétences, définies par le décret du 18 décembre 1848, prévoyaient notamment de développer des « moyens d'améliorer les conditions sanitaires des populations industrielles et agricoles ». Au côté des médecins, les vétérinaires y étaient parfois conviés, attestant dès le milieu du XIXe siècle de la contribution de la science vétérinaire à l'hygiène publique et, par extension, à la santé publique. Par ailleurs, dans les années 1840-50, un service départemental des épizooties avaient été mis en place, lentement élargi au contrôle sanitaire des denrées animales, qui fonctionnait avec des vacataires, les vétérinaires d'arrondissement, coordonnés dans certains cas par un vétérinaire départemental.

[5] Sur ce point, *cf.* Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles) (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIXe-XXe siècle)*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; Le Lidec (Patrick), « Aux origines du 'compromis républicain'. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, p. 33-58 et Desage (Fabien), 2005, *thèse citée*, p. 70-77.

Néanmoins, si la loi de 1881 sur la police sanitaire des animaux prévoyait l'établissement d'un service des épizooties dans chaque département[1], la création d'un service sanitaire « moderne[2] » peine à se mettre en place. C'est à Paris, en juillet 1885, que se crée pour la première fois, le service d'Inspection Vétérinaire de Paris et du département de la Seine, composé de 69 professionnels, divisé en huit secteurs, sous l'autorité unique d'un chef de service technique relevant du Préfet de police. Ailleurs, c'est l'hétérogénéité et le chevauchement des structures qui prévalent, l'arbitraire dans l'application des règlements et le règne des pratiques clientélistes, autant de questions qui sont abordées lors du quatrième congrès de la profession vétérinaire en 1900 et qui plaident pour la mise en place d'une structure nationale cohérente, centralisée et dirigée par un vétérinaire assisté d'inspecteurs sanitaires[3]. Une première clarification intervient avec la loi du 12 janvier 1901 qui règle les attributions du chef de service des épizooties, dénommé directeur des services vétérinaires du département. La loi Vigouroux du 15 juin 1908 crée un Service national vétérinaire, dirigé au ministère par un inspecteur général assisté d'inspecteurs généraux dans les régions. L'essentiel réside sans doute dans l'extension à tous les départements[4] d'un service des épizooties dirigé par un responsable à plein temps, interdit de clientèle, qui prend le titre de vétérinaire départemental ayant autorité sur les vétérinaires sanitaires, tel que le prévoit la loi du 12 janvier 1909.

B. L'extension du monopole à l'hygiène des viandes

Les vétérinaires vont parallèlement étendre leurs activités au-delà de l'animal vivant[5] et parvenir à s'arroger progressivement le monopole du contrôle de l'hygiène des viandes et des produits d'origine animale, d'abord à Paris, puis dans le reste du territoire national. A la loi de 1881 qui n'aborde pas de front la question des abattoirs (cet enjeu relevant des règlements municipaux) viennent en effet s'ajouter une batterie de lois et de décrets qui, certes, confortent la position dominante de la profession vétérinaire dans ce domaine, mais soulignent également la difficulté de leur application. Un décret de 1884

[1] Cette loi contribue à fixer la structure administrative de la « police sanitaire » et à définir la liste des « maladies réputées légalement contagieuses » pour lesquelles seuls les vétérinaires sanitaires sont habilités à intervenir.

[2] On entend ici « moderne » au sens d'un service sanitaire tel qu'on le connaît aujourd'hui, c'est-à-dire, réparti de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national et dont l'organisation souhaitée renvoyait, dans la conception de l'époque, aux considérations parisiennes des *leaders* vétérinaires et des cadres du ministère de l'Agriculture. On rejoint ici les remarques faites par Séverin Muller sur le danger qui guette les historiens de l'hygiène de généraliser le point de vue jacobin et « parisien » de prise de décision. *Cf. Sociologie du risque sanitaire dans les abattoirs. Des établissements municipaux aux sites industriels (1869-2000)*, thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris VIII, Vincennes-Saint-Denis, 2001, p. 59.

[3] Sur ce point, voir Hubscher (Ronald), 1999, *op. cit*., p. 196-197.

[4] En 1910, 81 départements sont pourvus d'une telle structure institutionnelle.

[5] Traditionnellement, ce contrôle était réalisé par les bouchers et par la police (les questions d'hygiène ont en effet longtemps relevé du ministère de l'Intérieur). En outre, la profession vétérinaire ne s'est intéressée à la question de l'inspection des viandes qu'à partir de l'établissement de la contamination de l'homme par les viandes malsaines et notamment de la démonstration du caractère contagieux de la tuberculose.

fait ainsi obligation aux maires d'employer des vétérinaires à temps plein pour l'inspection des viandes (ce qui n'était alors qu'une mention facultative), une « loi de 1893 vise à compléter la réglementation des abattoirs publics dans les petites localités où les contrôles sont peu efficients », un décret de 1904 rend obligatoire l'inspection des « tueries particulières » et des clos d'équarrissage, une loi de 1908 confie aux vétérinaires « l'inspection des établissements classés dangereux où sont transformés des produits d'origine animale, fabriques de charcuteries et laiteries comprises, soit au total deux mille entreprises[1] ». La loi de 1909, qui rend obligatoire l'organisation dans chaque département d'un service des épizooties, détermine par ailleurs les attributions des vétérinaires chargés notamment de contrôler les services d'inspections sanitaires des animaux au niveau des foires, des marchés, des abattoirs et des enclos d'équarrissage.

A cette séquence, qu'on pourrait qualifier de « fonctionnarisation des vétérinaires », succède une phase d'industrialisation intensive, de privatisation et de complexification de la production de viande[2]. Dans ce cadre, l'action des services vétérinaires est progressivement mise en phase avec les évolutions de ce secteur économique. En amont, chez les éleveurs, les vétérinaires exercent un double rôle de « conseil », notamment vis-à-vis des nouvelles technologies de nutrition animale, et « d'inspection » lors de l'occurrence d'épizooties. En ce qui concerne l'abattage, leur champ d'action s'étend au-delà de leurs anciennes prérogatives (le contrôle des conditions d'hygiène générale de traitement des produits et de fonctionnement des lieux) puisqu'ils sont notamment chargés d'établir et d'avaliser les normes de construction et d'occupation de l'espace pour les locaux d'abattage, pour les équipements et les machines-outils, pour le stockage et le conditionnement des denrées. Dans les années 1950, se poursuit par ailleurs le développement des laboratoires d'analyse afin de contrôler la qualité sanitaire des opérations dans les différents abattoirs municipaux.

Pour la plupart des vétérinaires que nous avons rencontrés, ce sont cependant les années 1960 qui représentent l'étape cruciale de la « modernisation » des services agricoles[3] :

---

[1] *Ibid*., p. 198.

[2] Voir le chapitre 2 « La phase d'industrialisation, de la fin des années 1940 aux années 1990 » dans Muller (Séverin), 2001, *thèse citée*, p. 80-114.

[3] Utilisée pour la première fois par Napoléon, cette terminologie de la « modernisation » ne doit pas être naturalisée en ce qu'elle s'apparente plutôt à une antienne récurrente de la bureaucratie comme « apprenante perpétuelle ». Voir sur ce point Dreyfus (Françoise), 2000, *op. cit*., p. 241. A ce titre, une telle prise de position de la part des vétérinaires n'est pas neutre puisque'elle doit être analysée en relation avec les lectures critiques, notamment médiatiques, à propos de la crise de la vache folle, mais aussi des discours politiques et de toutes les activités rhétoriques et symboliques de célébration du changement dans la seconde moitié des années 1990. De fait, ce propos – qui insiste sur la longue existence et structuration d'un dispositif de contrôle dont les vétérinaires ont traditionnellement été les dépositaires – s'inscrit assurément dans une lutte de classement pour l'affirmation de leur monopole sur ce domaine d'action publique.

> *« [L]es premiers aspects de sécurité alimentaire remontent en 1884 pour le moins. (…) Ils existaient déjà auparavant, mais ils ont été codifiés en 1884 dans le Code des Communes où le maire a une responsabilité de sécurité alimentaire. 1884 et, petit à petit, ça a évolué. La grande modification à ce titre là est intervenue en 1965, dans le cadre de la modernisation du marché de la viande où on a constitué un service d'État d'hygiène alimentaire (…) qui a eu en charge l'ensemble de ces préoccupations. Parallèlement se constituait l'Europe et il faut savoir que la première directive européenne dans cette matière date de 1964 (…). Donc vous voyez que parallèlement les choses sont allées de pair. (…) D'un canton, on est passé au département, on est passé à la France, à l'Europe et puis au monde, puisqu'à l'heure actuelle, déjà depuis vingt ou trente ans, il y avait le Codex Alimentarius qui s'occupait des problèmes de sécurité alimentaire de par le monde. Il y avait l'Office International des Epizooties, parallèlement, qui s'occupait des problèmes de maladies animales. Donc ça, ce ne sont pas des créations de 1999, ce sont des créations qui ont au minimum cinquante ans ! Donc simplement, la structuration actuelle de l'administration et des préoccupations n'est que l'aboutissement du processus qui est commencé déjà depuis une centaine d'années, mais depuis réellement une cinquantaine d'années ».* **Homme, 55-60 ans, diplômé de l'ENV d'Alfort, vétérinaire biologiste au service des armées (1968-78), responsable du bureau des viandes au service central d'étude de l'Intendance à Saint-Cloud, il rejoint le ministère de l'Agriculture comme adjoint au chef du bureau des produits transformés (1979-81), chef du bureau du lait et produits laitiers (1981-87), adjoint au chef (1987-89), sous-directeur (1989-92) du service vétérinaire de l'hygiène alimentaire, directeur de la Brigade nationale d'enquêtes (1992-99) puis vice-président du Conseil Général Vétérinaire (depuis 1999) (Entretien réalisé au ministère de l'Agriculture, Paris, 25.04.2000).**

Un décret du 15 juin 1961 puis une circulaire ministérielle ont ainsi cherché à adapter le contrôle sanitaire aux abattoirs industriels privés, c'est-à-dire à « consolider les missions dans le cadre de la modernisation du marché », même si, comme le note Séverin Muller, cette adaptation a souvent été synonyme de réduction des coûts :

> *« la gestion vétérinaire des troupeaux – matière première de l'abattoir – est soumise à 'l'impératif d'une stricte économie'. Dans l'abattoir, le travail vétérinaire doit faire la preuve de son efficacité par l'emploi de méthodes 'peu coûteuses'*[1] *».*

C'est un double mouvement qui s'opère à savoir l'encadrement de l'arrivée des établissements industriels privés et la libération des services vétérinaires de la tutelle municipale. Ainsi, *la loi du 8 juillet 1965*[2] fait-elle de l'inspection des denrées animales, un *service d'hygiène alimentaire sous l'autorité directe de l'État*[3]. Cette loi *assoit ainsi « définitivement » (jusqu'à aujourd'hui) la légitimité des services vétérinaires sur le contrôle de la filière alimentaire, de l'élevage (ou la production animale) à la transformation et la distribution, et vient clarifier un partage des tâches ambigu entre les collectivités locales et l'administration centrale*. En 1968, les services d'hygiène alimentaire intègrent ceux de la santé animale, pour créer dans chaque département des directions des Services Vétérinaires (DSV). En 1971, le corps des techniciens vétérinaires

[1] *Textes officiels et réglementaires sur les abattoirs*, Paris, SEMVI, 1984. Cité dans Muller (Séverin), 2001, *thèse citée*, p. 94.

[2] Loi n°65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande. Ceci dit, contrairement à ce que pourraient véhiculer les propos fonctionnalistes de ce grand commis de l'État vétérinaire, cette « modernisation » dépasse la seule raison technique sectorielle puisqu'elle s'inscrit également dans un mouvement général de déconcentration, issu de la loi de 1964, qui touche l'ensemble des secteurs d'activité de l'État.

[3] Jusqu'alors, les services vétérinaires municipaux contrôlaient la salubrité des produits laitiers et carnés, aux stades de l'abattage, de la transformation et de la distribution.

est constitué pour seconder les inspecteurs dans le suivi du contrôle des sites industriels[1]. Enfin, prenant acte de l'intensification des échanges internationaux que favorise la construction européenne, une Brigade Nationale d'Enquêtes Vétérinaires (BNEV) est créée en 1976 pour effectuer des contrôles « mobiles », notamment aux frontières.

§ 2. La « Répression des Fraudes » : de la constitution progressive d'une « juridiction » à l'autonomisation de la tutelle du ministère de l'Agriculture

L'histoire de la Répression des Fraudes est celle d'une institution qui est parvenue, par l'intermédiaire de la « profession » qui la peuple, à établir une « juridiction[2] » sur le contrôle de la répression des fraudes (notamment alimentaires) au point de s'autonomiser progressivement de son ministère de tutelle.

A. De la loi de 1905 à la constitution du service de la « Répression des Fraudes »

Dans le prolongement de la loi de 1905 sur la répression des fraudes et des falsifications (« une loi de concurrence[3] » « de nature répressive qui punit la tromperie sur la marchandise vendue[4] »), c'est en effet au ministère de l'Agriculture que revient la mise en œuvre du décret d'application paru le 31 juillet 1906. Cette mission est confiée à Eugène Roux, ingénieur général des Laboratoires d'État. De fait, l'annuaire administratif du ministère de l'Agriculture s'enrichit, en 1907, d'un nouveau service distinct de la direction de l'Agriculture, initialement intitulé « Service de l'inspection des laboratoires et des établissements de vente des denrées et produits pharmaceutiques et alimentaires ». Si ce service prend véritablement le nom de « Service de la Répression des Fraudes » en 1908, il est intégré en 1912 dans une nouvelle « direction des Services Sanitaires et

[1] Cette modernisation semble toutefois s'effectuer avec un sous-effectif qui reste chronique. L'administration fait ainsi régulièrement appel à des vétérinaires privés, payés à la vacation. Séverin Muller rappelle à ce titre que Gérard Delteil, journaliste d'investigation et écrivain de « polars », critiquait les effectifs « budgétaires » émanant du ministère de l'Agriculture en 1988 : 2 273 techniciens et 479 inspecteurs titulaires. Il faut y ajouter 853 techniciens et 16 inspecteurs vacataires. Delteil estimait que l'effectif réel des techniciens était de 1 500. *Cf.* Delteil (Gérard) (en collaboration avec Liégeois (Yonnel)), *Dossier Viande : Du trafic au meurtre*, Paris, Messidor, 1988, p. 158-159. Cité dans *Ibidem*. En 1996, une plaquette de présentation du ministère annonçait 1 000 vétérinaires-inspecteurs, 3 000 techniciens et « un très grand nombre de vétérinaires praticiens, agents sanitaires à temps partiel de l'État », *cf.* Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Les services de contrôle du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, Paris, MAP, 1996.

[2] On reprend ici le concept de « *jurisdiction* » de Andrew Abbott qui constitue le phénomène central de toute profession, en l'occurrence le « lien entre une profession et son activité ». La revendication d'une juridiction s'opère dans différentes « arènes », la plus évidente étant le système légal qui confère à la profession un contrôle formel de son activité, mais aussi « l'opinion publique », à savoir la revendication du contrôle légitime et exclusif d'un travail particulier. Néanmoins, toute juridiction conserve un caractère dynamique puisque « [the] claim to full and final jurisdiction is only one of the possible settlements of a jurisdictional dispute ». *Cf.* « The Claim of Jurisdiction », in Abbott (Andrew), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988, p. 69 (pour la citation).

[3] Pumain (Emmanuel), « 90 ans de répression des fraudes », *Bulletin d'Information et de Documentation de la DGCCRF*, n°1, 1997, p. 59.

[4] Calais-Auloy (Jean), Steinmetz (Frank), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2003, p. 29.

Scientifiques et de la Répression des Fraudes » localisée au 42 bis rue de Bourgogne (Paris 7e) et dirigée par E. Roux (cf. encadré 3.2). Pour Emmanuel Pumain, un ancien cadre de la DGCCRF, cet ingénieur général des Laboratoires d'État promu conseiller d'État aurait joué un rôle considérable dans l'affirmation des corps de contrôle et des organismes de recherche du ministère de l'Agriculture.

> *« Il conforta les services vétérinaires au moment de leur loi constitutive du 17 janvier 1909, fit naître celui de la Protection des Végétaux et, à travers les 'Services scientifiques', l'essentiel de sa direction, il posa les fils conducteurs [du futur INRA[1]] ».*

Encadré 3.2. Organigramme de la direction des Services Sanitaires et Scientifiques et de la Répression des Fraudes (1912)

1er Bureau : Enseignement vétérinaire et services sanitaires des animaux domestiques

Inspection générale des écoles vétérinaires ; Organisation, personnel et administration des écoles vétérinaires (…) ; Comité consultatif des épizooties ; Exercice de la médecine vétérinaire ; Législation et police sanitaire sur les maladies contagieuses du bétail ; Service des épizooties ; Contrôle des renseignements transmis par les préfets ; Rédaction et publication du *Bulletin sanitaire mensuel* ; Inspection générale des services sanitaires des animaux à la frontière ; Inspection sanitaire du bétail importé et des viandes fraîches abattues venant de l'étranger ; Inspection générale des services sanitaires vétérinaires départementaux ; Examen des demandes et liquidation des indemnités pour abattage d'animaux et saisies de viandes provenant d'animaux tuberculeux. (12 agents : chef de bureau, sous-chef de bureau, 2 rédacteurs, 1 commis d'ordre, 3 commis, 2 commis auxiliaires, 1 dactylographe auxiliaire [F]).

2e Bureau : Laboratoires et stations de recherches scientifiques et répression des fraudes

A. Législation :

Étude des propositions de loi et préparation des projets de loi et décrets concernant la répression des fraudes sur les boissons, les denrées alimentaires, les produits agricoles, les engrais, les semences, les produits médicamenteux et hygiéniques, les eaux minérales et les marchandises en général ; Étude des propositions de loi et préparation des projets de loi et décrets concernant la protection des appellations d'origine ; Législation comparée ; Affaires contentieuses relatives à l'application des lois et règlements concernant la répression des fraudes en général, l'exercice de la pharmacie, la vente des substances vénéneuses, la fabrication et la vente des eaux minérales ; Examen des suites judiciaires en vue d'appel ou de pourvoi ; Renseignements demandés par les parquets ; Recueil des jugements et arrêts.

B. Répression des Fraudes :

Recherche des fraudes et falsifications portant sur les boissons, les denrées alimentaires, les produits agricoles, les engrais et les semences – Organisation et fonctionnement de l'inspection régionale de la répression des fraudes ; Organisation et fonctionnement des services départementaux de prélèvement des échantillons ; Instructions aux agents – Renseignements statistiques et techniques ; Enquêtes annuelles sur la composition des vins, des laits, des beurres, etc. ; Organisation et fonctionnement des chambres de garantie et du casier vinicole ; Enquêtes spéciales ; Examen du cahier des charges et fournitures de denrées alimentaires et boissons aux administrations publiques – Correspondance – Renseignement au public.

C. Laboratoires :

Organisation, personnel et administration des stations œnologiques, pomologiques, phytopathologiques, entomologiques, physiologiques, séricicoles, d'essais de semences ; Laboratoires et stations agronomiques ; Chaires de chimie agricole dans les facultés des sciences ; Laboratoires agréés pour la répression des fraudes – Experts accrédités auprès de ces laboratoires ; Organisation et fonctionnement du service de délivrance des certificats de pureté d'origine aux produits destinés à l'exportation – Inspection phytopathologique, contrôle des graines de ver à soie – Surveillance des semences fourragères présentées à l'importation. – Autorisation d'importation des produits horticoles et viticoles ; Examen des procédés de destruction des insectes et cryptogames parasites nuisibles à l'agriculture – Commission supérieure du phylloxéra – Allocations, dépenses administratives pour les recherches sur la maladie de la vigne, le traitement et la défense des vignobles français et des plantations autres que la vigne ; Organisation et fonctionnement de l'inspection des pharmacies, drogueries, épiceries,

[1] *Ibid.*, p. 60.

établissements de vente des produits hygiéniques, des eaux minérales naturelles et artificielles, des substances vénéneuses ; Personnel et contrôle de l'inspection des fabriques de margarine et d'oléomargarine ; Règlement des frais de prélèvement de transport et d'analyse des échantillons prélevés en vue de la répression des fraudes – Règlements des frais d'inspection (10 agents : 1 agent technique, 1 rédacteur auxiliaire, 1 commis, 6 commis auxiliaires)

Source : *Annuaire du ministère de l'Agriculture et du Commerce au 1er janvier 1912*, Paris, Imprimerie Nationale, 1912, Bibliothèque centrale du Ministère de l'Agriculture, Cote : 9911 – C383.

Néanmoins, durant l'entre-deux-guerres, les indicateurs dont on dispose semblent souligner qu'à la différence du service vétérinaire dont le personnel est stable, celui du bureau « Répression des Fraudes et Recherches Agronomiques[1] » est composé d'agents détachés des services extérieurs. Précisément, il importe de souligner que *la création de ce service n'a pas été réalisée à partir d'un corps spécifique d'inspecteurs qui lui préexistait*. Alessandro Stanziani rappelle ainsi qu'au départ, une quinzaine d'inspecteurs des contributions indirectes sont détachés auprès de la Répression des Fraudes. Localement, ce sont les agents municipaux qui sont agréés par les préfectures en vue d'opérer des prélèvements de même que, dans les années 1910, certains représentants des associations professionnelles. Fondé sur le raisonnement que l'association de ces derniers au dispositif les encouragerait à exercer des contrôles fort sévères, l'enrôlement de ces représentants trahit la difficile structuration de ce service. Aussi, ce n'est qu'en 1915 qu'est créé le corps des inspecteurs départementaux des Fraudes (leur statut définitif n'étant adopté qu'en 1930). Leurs effectifs déconcentrés ne représentaient alors que 65 agents[2].

A l'échelon central, c'est essentiellement à un effort de standardisation préalable de l'expertise administrative que s'est attelé le service de la Répression des Fraudes. Cette standardisation passait par plusieurs étapes : « la formation des experts, l'agrément des laboratoires et enfin un accord sur les méthodes d'expertise » afin de réduire les conflits entre particuliers et de mieux contrôler l'activité des scientifiques employés par l'administration[3]. Étant donné que l'action administrative vis-à-vis de loi (pénale) de 1905 est guidée par une logique de répression plus que de prévention, et que la charge de la preuve incombe au ministère public, il était important de concevoir un outil – en l'occurrence « l'échantillon de comparaison » – susceptible de prouver la fraude devant

[1] C'est l'intitulé de ce service en 1927.

[2] Voir ENA (Travaux des élèves), *Sécurité sanitaire des produits alimentaires*, Promotion Cyrano de Bergerac, Séminaire d'administration comparée : « la sécurité sanitaire » (Groupe n°2), groupe animé par Jean-Luc Angot, Juillet 1998, p. 5. Ce chiffre doit néanmoins être pris avec précaution car il n'est accompagné d'aucune référence.

[3] Sur la question des expertises et de leur coordination, on renvoie directement à Stanziani (Alessandro), *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe- XXe siècle)*, Paris, Seuil, 2005, p. 345-361. En 1912, 80 stations et laboratoires relevaient du service de la Répression des Fraudes dont 25 étaient rattachés au ministère de l'Agriculture, 8 à ceux de l'Instruction Publique et de la Guerre. Le ministère de l'Agriculture subventionnait également 24 établissements départementaux, 18 municipaux (dont celui de Paris depuis 1875) et 5 autonomes. Les 25 laboratoires du ministère de l'Agriculture employaient « 25 directeurs, 6 sous-directeurs ou chimistes principaux, 43 préparateurs ou chimistes, 7 secrétaires, 23 garçons de laboratoires et mécaniciens ». *Cf. Ibid.*, p. 349.

les tribunaux. Ainsi, en raison du caractère dynamique et changeant des propriétés des produits transformés[1], « le pouvoir de modifier les définitions et la discipline des produits en fonction de l'évolution des techniques et des marchés[2] » est attribué aux experts de la Répression des Fraudes. Quoiqu'il en soit, ce pouvoir de contrôle n'implique pas nécessairement que celui-ci soit effectif, ou en tout cas, uniforme. Ainsi, si dans les années 1910-1913, 80 000 prélèvements étaient effectués, il n'y en avait plus que 40 000 en 1939 et 32 000 en 1948[3].

En 1932, en dépit de l'objectif d'Eugène Roux de disposer d'un grand service du contrôle des aliments, les services vétérinaires et celui de la Répression des Fraudes sont « définitivement » dissociés[4]. De fait, leur chemin d'institutionnalisation diffère à bien des égards. *Alors que l'administration vétérinaire s'est structurée à partir des services municipaux et départementaux et sur la base d'une profession scientifique déjà ancienne, les « Fraudes », comme il est convenu de les appeler, procèdent directement de l'administration centrale sans avoir pu disposer d'un corps de professionnels qui lui préexistait. A partir de la Libération, un certain nombre de ressources « externes » à l'administration vont accentuer ces différences, en permettant aux agents des Fraudes de légitimer l'extension de leurs activités (au-delà des fraudes alimentaires) et ainsi de leur « juridiction »*.

B. Au-delà de l'alimentation : diversification des activités et changement de tutelle

Les « Trentes Glorieuses », synonymes d'un développement industriel producteur de nouveaux biens, ainsi que l'avènement d'une « société de consommation », vont graduellement engendrer un recadrage de leurs activités par rapport à l'étendue des fraudes possibles. Ainsi, des biens industriels aussi divers que l'habillement, les combustibles, les produits cosmétiques et diététiques, les produits d'entretien vont progressivement tomber dans le giron des inspecteurs, comme l'objective l'organigramme du service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité en 1968 (*cf.* encadré 3.3.).

[1] A la différence des produits non transformés comme la viande ou le lait, les produits transformés (du vin aux conserves) ne présentent pas de caractéristiques stables, notamment en raison du développement de la chimie organique.
[2] *Ibid.*, p. 426
[3] Voir Pumain (Emmanuel), 1997, *art. cité*, p. 61. Si les activités de ce service semblent sujettes aux aléas des priorités gouvernementales, ces chiffres deviennent moins surprenants si on souligne l'acuité de l'enjeu de l'approvisionnement consécutive à la conjoncture particulière entre ces deux années.
[4] Nous n'avons pu avoir accès qu'aux annuaires administratifs de 1927, 1932 et 1939 pour la période de l'entre-deux guerres (*cf.* chapitre 2).

Encadré 3.3. Service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité (1968)

Chef de Service : Roller, administrateur civil

Bureaux directement rattachés au chef de service : Bureau des Affaires administratives (1 inspecteur divisionnaire, 1 inspecteur principal), Bureau de l'Information et des relations publiques : (Castang : inspecteur principal, 1 inspecteur), Bureau des Appellations d'origine (1 inspecteur principal)

A. Division des contrôles : Inspection, animation et coordination des circonscriptions divisionnaires, des brigades nationales et des actions spécialisées de contrôles – Statistiques (1 inspecteur général, 1 inspecteur divisionnaire)

B. Division juridique : Étude des législations étrangères et des conventions internationales – Jurisprudence – Étude des projets législatifs et réglementaires intéressant la répression des fraudes et des falsifications – Contentieux – Documentation juridique (1 inspecteur principal)

C. Division des Vins et Boissons (1 inspecteur général, 1 inspecteur divisionnaire, 1 inspecteur principal)

D. Division des Produits : Laits et produits laitiers, œufs et volailles ; Produits agricoles alimentaires et produits de la pêche à l'état frais traités par le froid ou déshydratés, pâtes alimentaires, biscuiterie, confiserie ; Produits alimentaires conservés, produits de la pêche, jus de fruits et de légumes ; Semences et plants, aliments des animaux ; Textiles, cuirs, fourrures – Meubles – Application des normes industrielles (1 inspecteur général, 2 inspecteurs divisionnaires, 3 inspecteurs principaux).

E. Division des Questions Sanitaires et d'Hygiène : Charcuterie et salaisons, bouillons et potages – engrais et amendements, antiparasitaires ; Produits diététiques, radioactivité ; Produits toxiques, substances vénéneuses ; Produits industriels divers ; Additifs, produits de nettoyage, d'hygiène et de droguerie ; Produits d'épicerie, produits aromatiques, matériaux au contact des aliments ; Corps gras alimentaires, boissons sans alcool (1 inspecteur général, 3 inspecteurs divisionnaires, 1 inspecteur principal, 1 chef de travaux, 1 agent supérieur)

Centre National des stages de formation et de perfectionnement du personnel d'inspection (directeur : Pumain, inspecteur divisionnaire)

Commission Générale d'Unification des méthodes d'analyse (1 directeur central et 1 directeur de laboratoire)

Laboratoire Central de Recherches et d'Analyses

Source : *Bottin Administratif,* 1968.

En outre, la construction européenne et, plus généralement, le processus international de libéralisation des échanges, s'accompagnent d'un mouvement d'harmonisation des standards internationaux – dont le *Codex Alimentarius,* créé en 1965, constitue l'une des traductions les plus manifestes – nécessitant de modifier des pans entiers de la réglementation. En 1963 un système de contrôle « à la production », basé sur la prévention dans les entreprises avant la mise en vente est ainsi institué, tandis que la même année, la première loi sur la publicité donnait aux services « de nouvelles armes ». Enfin, à l'initiative du chef de service, un administrateur civil, un rapprochement a été entrepris avec les porte-parole des consommateurs[1]. En mobilisant les analyses de Andrew Abbott sur le rôle des l'arène publique dans « les relations juridictionnelles[2] », *on peut*

[1] En 1965, il coordonna l'action des brigades et des services locaux en consultant pour la première fois, outre les organismes professionnels habituellement saisis, les associations naissantes de consommateurs et l'Institut National de la Consommation (INC). *Cf.* Pumain (Emmanuel), 1997, *art. cité,* p. 61-62.

[2] « The public arena (…) shapes the jurisdictional relation in important ways. By limiting the forms of discourse about jurisdiction, it limits the forms public jurisdiction can take. It assumes exclusive jurisdictions by homogenous groups. It assumes given tasks without subjective elements. These public images of jurisdiction typically last for decades. (…) At stake is public legitimation of professional jurisdictional claims – the right to define certain problems culturally and to dominate the social structure dedicated to solving them ». *Cf.* Abbott (Andrew), 1988, *op. cit.,* p. 62.

penser que cette congruence d'intérêt entre la Répression des Fraudes et les « consommateurs » – ou en tout cas l'image publique qui en est véhiculée par les associations s'en réclamant[1] *– a constitué une ressource importante pour cette institution dans la légitimation et l'établissement de sa « juridiction*[2] *».*

Ainsi, *la structuration différenciée de ce corps de fonctionnaires – dont on étudiera plus loin les logiques symboliques et pratiques de distinction – peut expliquer l'échec relatif de la direction Qualité créée au sein du ministère de l'Agriculture en 1976*. Cette dernière avait pour ambition d'intégrer les différents corps de contrôle de l'alimentation à savoir les services vétérinaires (de « santé animale » et d'« hygiène alimentaire »), le service de protection des végétaux et enfin celui de la Répression des Fraudes. Même si l'homogénéité corporative des services était respectée[3], l'équipe dirigeante était en revanche essentiellement issue du sommet de la hiérarchie vétérinaire. Le directeur, Édouard Mathieu, contrôleur général des services vétérinaires, déjà adjoint au chef du service vétérinaire en 1957, avait en effet exercé la direction du service vétérinaire depuis le milieu des années 1960. Son adjoint et son chef de cabinet, respectivement contrôleur général des services vétérinaires et vétérinaire inspecteur en chef, occupaient déjà ces fonctions auprès de lui depuis le début des années 1970 à la direction des Services Vétérinaires. Enfin, les conseillers techniques (deux contrôleurs généraux et un vétérinaire inspecteur en chef) ont été choisis parmi les piliers de la « maison » vétérinaire puisqu'ils étaient chef de bureau depuis la fin des années 1960, pour les plus jeunes, et depuis la fin des années 1950, pour le plus âgé. Après cinq ans d'existence, et alors qu'arrive un vétérinaire aux propriétés atypiques[4] à la tête de la direction, la domination des vétérinaires

---

[1] Les « consommateurs » n'existent pas en soi. Ils prennent corps, d'une part, par diverses activités statistiques (évolution des courbes de la consommation, sondages d'opinion…) et, d'autre part, par les groupes dont ils se réclament. On ne peut que renvoyer ici aux analyses de Pierre Bourdieu sur les phénomènes de « transubstantiation » et de « ventriloquie usurpatrice » propres aux mécanismes de la représentation politique. *Cf.* Bourdieu (Pierre), « Espace social et genèse des classes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, juin 1984, p. 11-12.

[2] C'est précisément la thèse défendue par Calliope Spanou à propos des « administrations militantes ». *Cf. Fonctionnaires et militants. L'administration et les mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991. On verra dans la seconde partie en quoi la référence à la protection du consommateur constitue un enjeu important pour les institutions nouvelles de la sécurité sanitaire des aliments.

[3] Le service de la Protection des Végétaux était dirigé par un ingénieur général d'agronomie et un ingénieur en chef d'agronomie et les bureaux par des ingénieurs d'agronomie ; les deux services vétérinaires étaient dirigés par des contrôleurs généraux vétérinaires et les onze bureaux qui les composaient par des vétérinaires inspecteurs – majoritairement « en chef » – ; le service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité était dirigé par Charles Castang, inspecteur général de la Répression des Fraudes, anciennement chef du bureau de l'information et des relations publiques, et les huit bureaux par des inspecteurs principaux ou divisionnaires des Fraudes. La sous-direction des Affaires Communes, quant à elle, était dirigée par un administrateur civil qui avait eu en charge, depuis la fin des années 1960, la sous-direction « Organisation économique » au sein de la direction des Industries Agroalimentaires.

[4] Né le 4 septembre 1932 à Charenton, non loin de l'École Vétérinaire d'Alfort, Gilbert Jolivet intègre cette école en 1952. Diplômé en 1956, il est reçu chef de travaux en 1960, passe l'agrégation en 1960 et devient maître de conférences en 1967 puis professeur en 1968 à l'ENVA. Spécialisé en parasitologie vétérinaire, il quitte l'enseignement en 1975 pour rejoindre la direction générale de l'INRA et devenir directeur scientifique

a sensiblement exacerbé les tensions internes. Aussi, en dépit des logiques du fonctionnalisme organisationnel qui avaient poussé à la réunion des Fraudes et des Vétérinaires (comme en 1912, toutes choses étant inégales par ailleurs) avec l'idée de coordonner l'action de l'État dans le domaine alimentaire – comme le met en avant Gilbert Jolivet – les stratégies séparatistes des Fraudes s'actualisent à la faveur d'une conjoncture favorable :

> *« J'adhérais d'emblée à cette initiative qu'avaient eue les promoteurs de cette réforme d'engager le monde agricole et agro-alimentaire dans la valorisation et une meilleure maîtrise de la qualité, dans une approche plus globale de cette notion dont les différents aspects ne sont jamais totalement indistincts entre eux. Pour rendre mieux coordonnées et plus performantes les activités de cette direction, j'ai presque exclusivement consacré les premières semaines, qui ont suivi ma nomination, à entendre les responsables et plusieurs agents du service de la Répression des Fraudes, qui s'estimaient marginalisés au sein de cette direction, peu enclins à travailler avec les vétérinaires, eux-mêmes trop calfeutrés dans leurs prérogatives et distants à l'égard de leurs collègues. Peine perdue ! Trois mois après mon arrivée, le nouveau gouvernement crée un ministère de la Consommation (juillet 1981), qui intègre le service de la Répression des Fraudes. Il serait trop long d'épiloguer sur les circonstances et le bien fondé de cette décision dont la brutalité n'a pas ému outre mesure le cabinet ministériel de l'époque. La politique du ministère de l'Agriculture et de sa direction de la Qualité s'en trouvait pourtant singulièrement affaiblie ! Deux ministères occupant certains domaines identiques de contrôles ne manqueraient pas de superposer bon nombre de leurs interventions, de se jalouser, comme savent si bien le faire les fonctionnaires qui occupent des chapelles voisines. C'est bien ce qui s'est produit et qui n'a guère cessé à ce jour maintenant que le service des Fraudes est intégré au ministère de l'Économie et des Finances ».* **Gilbert Jolivet, directeur de la Qualité de 1981 à 1986**[1]

Dans une période où les problématiques consuméristes ou de « qualité de vie » se développent, sont régulièrement mises à l'agenda décisionnel de la CEE ou du gouvernement français[2], et avec l'arrivée au pouvoir d'une majorité politique désireuse de

---

du département des recherches vétérinaires (créé en 1961-62), ce qui lui vaudra d'être considéré comme « un traître » « vendu » aux agronomes par certains de ses collègues vétérinaires. En 1981, il quitte cette fonction pour diriger, en détachement, la direction Qualité du ministère de l'Agriculture, à la demande d'Édouard Mathieu qui partait en retraite et « recherchait un vétérinaire pour le remplacer ». En 1986, avec la disparition de la direction Qualité au profit de la direction générale de l'Alimentation, il reste 18 mois chargé de mission au ministère où il rédige un rapport sur la réforme de l'enseignement vétérinaire et contribue à la création – il en rédige le décret qui est adopté en 1988 – du CNEVA (Centre National d'Études Vétérinaires et Alimentaires), un Établissement Public Administratif qui regroupe les neuf laboratoires de recherche vétérinaire sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. La présidence du Conseil d'Administration de cet établissement lui est confiée jusqu'en 1999. Il a, d'autre part, assuré la présidence de la commission d'agriculture biologique de 1983 à 1993 ainsi que la présidence du comité national des produits agro-alimentaires de l'Institut National des Appellations d'Origine au début des années 1990. Au total, les propriétés relativement atypiques qu'il présentait (pour l'époque et *relationnellement* aux autres vétérinaires du ministère) résidaient dans le fait qu'il n'avait jamais travaillé dans l'administration avant 1981 et n'avait par conséquent jamais été sur le « terrain » puisqu'il avait essentiellement exercé des fonctions d'enseignement et de recherche, et, qui plus est, au sein d'un organisme auquel les vétérinaires sont réputés hostiles.

[1] Propos recueillis par Denis Poupardin, à Maisons-Alfort, le 21 mai 1996. Voir Poupardin (Denis), *Archorales de l'INRA, Les métiers de la recherche : Témoignages*, Tome 7, p. 83-105. (Archorales-INRA – Cassettes DAT n° 97-1 et 97-2), disponible à www.inra.fr/archorales/t7-3Jolivet.pdf (document consulté le 14.11.2005). On a établi sa biographie à partir de ce même document.

[2] C'est dans cette période qu'est publiée une série de textes réglementaires sur le démarchage à domicile, la publicité, l'information du consommateur, le crédit, etc. C'est aussi dans cette conjoncture particulière que Catherine Lalumière, ministre de la Consommation de 1981 à 1984 entreprend le chantier de rénovation du code de la Consommation. C'est enfin dans cette période que la reconnaissance institutionnelle des

« changer la vie », les syndicats des Fraudes vont parvenir en 1981 à s'affranchir de la tutelle de l'Agriculture en invoquant leur rôle dans la « défense du consommateur » pour rejoindre le ministère des Finances. C'est en tous les cas, cette conjonction de facteurs favorables – reconnaissance de la consommation comme objectif légitime des politiques publiques, alternance politique, syndicats des Fraudes « prêts à tout » et soutien *compréhensible* du nouveau directeur général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes – qui transparaît dans les propos des principaux intéressés :

> *« Le premier ministère de la Consommation, c'est en 1976, il n'y avait rien avant. C'était la droite qui a fait ça. Et c'était l'époque où le service de la Répression des Fraudes était au ministère de l'Agriculture. (…) Et il y a eu toujours… ça posait des… les gens des Fraudes… pendant 70 ans, ça ne leur a pas posé de problèmes, puis ça leur a posé des problèmes quand les vétos ont voulu les chapeauter. [La direction de la Qualité était sous le contrôle des vétos et] ça, ils n'ont pas trop aimé, d'une part. Et d'autre part, leurs syndicats ont réfléchi, 'ça serait quand même bien de jouer la carte du contrôle indépendant du ministre', 'ça ne peut pas être le ministère de la gestion de l'alimentation ou de l'industrie', et à ce moment-là, ils se sont tournés vers [la Consommation] … Et puis il y a eu des occasions d'évolution du ministère des Finances de son rôle, notamment son rôle d'encadrement des prix, etc. (…) Donc il y a eu ce passage, les Fraudes ont réussi à passer au ministère des Finances, c'est-à-dire à se soustraire à l'hégémonie des vétérinaires. Comme arguments, ils pouvaient dire que les vétérinaires sont moins indépendants qu'eux, ils sont dans des abattoirs, c'est compliqué ; et puis, accessoirement, voire de façon non négligeable, le régime alimentaire des Finances est quand même meilleur que celui de l'Agriculture. Ce qui fait que depuis 15 ans, même un peu plus, il y a eu cette scission, et ça joue un rôle. Alors maintenant, peut-être que c'est digéré, mais pendant longtemps il y a eu, pas un antagonisme, mais disons une distance entre les deux. Et puis après, (…) les gens de la DGCCRF ont joué un rôle important dans le contrôle alimentaire, voire dans la sécurité alimentaire. Ils ont été dirigés à ce moment là par un grand directeur qui est resté très longtemps, et qui a marqué fortement son poste ».* **Homme, 60 ans, ingénieur agronome, conseiller agricole dans une chambre d'agriculture, ingénieur de recherche à l'INRA, directeur du laboratoire coopératif d'analyse et de recherche (issu du mouvement Coop) qu'il intègre en 1973 (1980-1986), il devient conseiller scientifique pendant 3 ans auprès du directeur général de la DGCCRF, au début des années 1990 (entre deux retours de détachement à l'INRA : au département « science de la Consommation » et à la direction scientifique de l'Industrie Agroalimentaire). En fin de carrière, il devient chef de l'unité « appui scientifique et technique à l'expertise » au sein de la DERNS de l'AFSSA (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 17.04.2002).**

Au demeurant, ces « tensions » ne cessent pas avec le transfert des Fraudes à la Consommation. Au contraire, on peut lire dans les propos de Christian Babusiaux, ce « grand directeur » de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes – dont il est d'ailleurs à l'origine –, à quel point cette rupture avec un ordre institutionnel datant de 1905 alimente, encore aujourd'hui, les luttes entre ministères, administrations et corps d'inspection :

---

associations consuméristes se développe : le nombre d'associations reconnues par le Conseil National de la Consommation est doublé (une vingtaine au début des années 1980) tandis qu'un nouveau décret de 1983 ne prévoit plus de représentation des professionnels au sein du conseil d'administration de l'Institut National de la Consommation. On renvoie plus précisément ici à Pinto (Louis), « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°91-92, 1992, p. 3-19 ainsi qu'à Chatriot (Alain), « Qui défend le consommateur ? Associations, institutions et politiques publiques en France (1972-2003), in Chatriot (Alain), Chessel (Marie-Emmanuelle) et Hilton (Matthew) (dir.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XXe*, Paris, La Découverte, 2004, p. 165-181 et à Spaniou (Calliope), 1991, *op. cit*, p. 27-31 et p. 64-71.

« [L'expérience de la] direction de la Qualité qui prétendait unir les vétérinaires, les gens des Fraudes et les gens de la protection des végétaux (…) s'est très, très mal passée (indépendamment du directeur, Jolivet, qui était quelqu'un de qualité). Mais les vétérinaires ont voulu – fiers de leur formation médicale – tout 'truster' en réalité. Les gens des Fraudes l'ont très, très, mal vécu. Et puis, ils ont voulu [quitter le ministère de l'Agriculture] ; ils ont même séquestré le ministre de l'Agriculture au cours d'une foire de Paris. Et puis ils ont obtenu de sortir de la tutelle de l'Agriculture en 1981 pour aller au ministère de la Consommation. Et c'est comme ça qu'ils sont venus avec un conflit historique avec l'Agriculture qui de 1982 à 1997, en tout cas, n'a eu de cesse de vouloir récupérer les Fraudes. Chaque ministre de l'Agriculture arrivant voulait récupérer les Fraudes, avec un enjeu de pouvoir administratif – bien sûr, et ce n'est pas neutre – avec la prise de contrôle de l'enquête, et notamment de ces gens un peu turbulents qu'étaient ceux des Fraudes. Alors, personnellement j'ai pris résolument le contre-pied, en essayant de valoriser au contraire l'indépendance, l'initiative des agents venus des Fraudes ». **Homme, né en 1946, diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, conseiller-maître à la Cour des Comptes, chargé de mission à la direction de l'Architecture au ministère des Affaires Culturelles, sous-directeur puis chef de service au ministère de l'Urbanisme et du Logement, directeur adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie (1982-1983), chef de service au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (1983-84), directeur général de la Concurrence et de la Consommation (1984), puis de la DGCCRF (août 1984-mars1997) chargé notamment de la création de cette direction générale, président du Conseil National de l'Alimentation (2000-2003) et de l'INC (2001-2004). (Entretien réalisé à la Cour des Comptes, Paris, 06.07.2004, avec J. Nollet).**

Ainsi, après le transfert des Fraudes à l'éphémère ministère de la Consommation (1981-1984) et leur intégration au sein de la direction générale de la Consommation et de la Répression des Fraudes, est créée en novembre 1985 la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes au prestigieux ministère des Finances. La fusion de cette direction avec la direction générale de la Concurrence et de la Consommation du ministère des Finances a été une réforme de longue haleine, menée sous la houlette de Christian Babusiaux, à laquelle l'essentiel de la carrière reste associée[1]. Ses propos, que l'on cite ici, témoignent de la difficulté de l'exercice :

« L'idée était à la fois de fondre en un ensemble unique tout ce qui était la consommation, le fonctionnement du marché, naturellement la consommation et la répression des fraudes. Et en même temps d'accentuer, enfin… de faire contrôler les textes qui entraient en vigueur sur la concurrence et puis la loi sur la sécurité des consommateurs qui avait été votée en juillet 1983 (…).

C'était deux corps différents mais nous avons, je pense, réussi à les fusionner. C'est un cas assez rare dans l'administration (…). En tout cas, il nous a fallu fusionner au niveau départemental, il nous a fallu éliminer cent directeurs départementaux au niveau départemental… Donc je crois que nous avons réussi à régler la plupart des cas individuels. Il y en a peut-être dix que nous n'avons pas su régler. Mais bon (…) Alors notre partie a été de faire tout nouveau, c'est-à-dire de nouvelles primes, indemnités, les implantations bien sûr pour que les gens soient ensemble, donc. Comme nous avions 124 implantations et

[1] On ne souscrit pas, bien entendu, à la vision proprement héroïque qu'un tel récit peut véhiculer. En revanche, on rappellera que la participation décisive de C. Babusiaux à cette réforme est susceptible de se muer en une identité stratégique, celle du grand réformateur, dont on connaît l'importance dans les carrières des hauts fonctionnaires. Comme l'analysent Pierre Bourdieu et Rosine Christin, la contribution aux réformes administratives est « un de ces *exploits* typiquement bureaucratiques, conservés par la mémoire des grands corps, qui, avec la participation à des cabinets ministériels – elle-même souvent liée aux relations d'interconnaissance nouées dans les commissions –, favorisent les 'grandes carrières' de haut fonctionnaire ». *Cf.* « 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, p. 82. Si l'on peut penser que la suite de la carrière de ce grand commis de l'État tend à démentir quelque peu cette assertion (puisqu'il réintègre la Cour des Comptes, après avoir décliné des offres dans des cabinets ministériels, et dispose du temps nécessaire pour nous accorder près de deux heures d'entretien), elle contribue cependant à asseoir d'autant plus son prestige au sein de la DGCCRF que son action apparaît désintéressée.

que je suis resté 12 ans et 4 mois DGCCRF, j'ai chaque mois inauguré une nouvelle implantation… et la dernière que j'ai inaugurée, c'était en février 1997. Donc nous avons déménagé toutes les directions départementales, toutes les antennes départementales et certains laboratoires que nous avons construits. Donc voilà, et puis nous avons créé et revu les modes de recrutement, les modes de fonctionnement, (…) et je me suis efforcé constamment de défendre bien entendu les valeurs. Il y avait des héritages et des valeurs des deux côtés… – l'administration ne peut marcher que sur des valeurs – et notamment bien sûr les valeurs du plus petit, c'est-à-dire celles de la Répression des Fraudes, de telle sorte à montrer que j'étais bien le directeur de la Répression des Fraudes ».

Pour utile qu'elle soit, cette histoire (autonome) des « Fraudes » et des « vétérinaires » gagne en clarté ce qu'elle perd en valeur heuristique. Aussi, il importe, au sein de la configuration constituée par le ministère de l'Agriculture, de mettre en rapport l'histoire isolée de ces groupes sociaux, de ces « unités de domination », avec les autres composantes du ministère[1].

§ 3. Des corps dominés au sein d'administrations « faibles »

La trajectoire historique des services vétérinaire et de la Répression des Fraudes que nous avons essayé de retracer met en évidence leur autonomie relative, au sens où les espaces sociaux qu'ils constituent respectivement sont régis par des enjeux, des règles du jeu, des répertoires d'action[2] qui leur sont spécifiques. Ils le sont d'autant plus qu'ils sont incarnés par des corps techniques particulièrement soudés et arc-boutés sur leur juridiction. Le revers de la médaille pour ces deux corps d'inspection réside alors précisément dans leur « faible mobilité ». A cet égard, l'histoire de ces services et des corps d'inspection qui les incarnent ne prend sens qu'en la rapportant à l'évolution générale du ministère de l'Agriculture et à celle de son corps dominant, celui des ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (IGREF).

---

[1] Comme l'écrit Norbert Elias : « toute évolution sociale (…) signifie toujours une modification dans le caractère et dans les relations qu'entretiennent les différents groupes sociaux. Elle signifie toujours et inévitablement que, par suite du développement, certaines positions sociales ou certains groupes perdent totalement ou partiellement leur fonction à l'intérieur d'un complexe fonctionnel, tandis que d'autres positions sociales, soit plus anciennes soit tout à fait nouvelles, voient leur fonction valorisée par l'ensemble de la société ». *Cf. Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Éditions de l'Aube, 1991, p. 214-215.

[2] On souscrit ici à la démarche développée par Pascale Laborier : « Une analyse en termes de répertoires (…) va saisir l'action publique comme activité concrète, menée par des agents publics dans des situations toujours singulières. Ces agents sont susceptibles d'osciller entre différentes manières de concevoir leur rôle et de prendre des mesures ajustées. Par ailleurs, les possibilités d'action qu'autorise le répertoire ne sont pas composées d'idées ou d'assemblages d'idées – éventuellement mises en forme dans une rhétorique plus ou moins cohérente – mais le répertoire se compose plutôt d'opérations consistant à définir une action en se référant à des principes, de désigner le public destinataire, réel ou fictif, des mesures en accord avec ces principes, des objectifs en adéquation avec le type d'action engagé, des 'ressortissants'. (…) Une enquête en termes de répertoires d'action publique appelle donc l'examen de l'apparition, dans le passé historique, d'un ensemble de théories, de doctrines, d'arguments, mais également de *pratiques* qui vont progressivement le composer et dans lequel les acteurs se représentent la légitimité d'une intervention publique ainsi que les modalités de cette intervention et qu'ils modifient par leurs usages ». *Cf.* « Historicité et sociologie de l'action publique », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France – CURAPP, 2003, p. 443-444 et 446.

A. Les IGREF ou « l'élite » des corps techniques du ministère

Depuis la création du ministère en 1881, il était « admis que pour administrer l'agriculture, il fallait être agronome », si bien que la plupart des cadres supérieurs de l'administration centrale ne provenaient pas du recrutement ordinaire de la fonction publique. En 1954, sur les 44 fonctionnaires occupant des emplois de conception et de direction à l'administration centrale, 43 étaient diplômés de l'enseignement supérieur agricole[1]. Ainsi, si le corps des IGREF a historiquement occupé les positions les plus influentes au sein de l'institution[2], ni la réforme Pisani de modernisation agricole[3] dans les années 1960, ni le nouvel intérêt des anciens élèves de l'ENA pour ce ministère[4], ne remettent en cause leur domination sur le reste des corps techniques[5].

Aussi, tandis que les vétérinaires et les Fraudes réussissent à obtenir davantage d'autonomie[6], ils conservent en quelque sorte un « coup de retard » par rapport aux IGREF qui parviennent à obtenir et/ou conserver les postes de conception dans les directions

---

[1] Voir Tavernier (Yves), « Une nouvelle administration pour l'agriculture. La réforme du ministère », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n°5, 1967, p. 891.

[2] Étant donné que ce corps est précisément une création de la réforme de 1961 (fusion entre le corps du Génie Rural et de celui des Eaux et Forêts en 1964), on le considérera, pour la clarté de l'exposé comme quasi-équivalent de celui des ingénieurs agronomes. On rappellera à ce titre que de 1879 à 1897, c'est à Eugène Tisserand, inspecteur général de l'Agriculture, agronome spécialisé en économie rurale, qu'est confiée la direction de l'Agriculture. Devenu conseiller d'État en 1881, il est présenté comme « la bête noire des vétérinaires » dont il bloque l'accès aux postes les plus prestigieux. En revanche, de nombreux postes de fonctionnaires seront confiés aux diplômés de l'Institut National Agronomique qu'il avait fait renaître en 1876 et présidé de 1876 à 1879. Dans les écoles d'agriculture, les cours de zootechnie seront même majoritairement confiés aux diplômés de l'INA au détriment des vétérinaires. Sur les conflits entre vétérinaires et agronomes au début du XXe siècle, on renvoie à Hubscher (Ronald), 1999, *op. cit*, p. 203-205.

[3] Ici aussi, il importe de garder à l'esprit que cette « modernisation » n'est pas autonome de la dynamique plus générale de « technocratisation » de l'action publique et de la vie politique. On renvoie sur ce point à Dulong (Delphine), *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[4] En 1961, seul un ancien élève de l'ENA avait décidé de faire carrière au ministère de l'Agriculture. A partir de 1962, ce ministère occupe une place « honorable » dans la hiérarchie des ministères techniques choisis par les énarques. A la fin de l'année 1966, 18 d'entre eux ont été nommés administrateurs civils au ministère de l'Agriculture. Voir Tavernier (Yves), 1967, *art. cité*, p. 897-898. S'il serait abusif d'imputer mécaniquement, à l'instar d'Y. Tavernier, ce changement aux opérations de relations publiques que représentent les conférences d'Edgar Pisani à l'ENA, nul doute que cette attraction participe du renversement symbolique de la position de l'agriculture, désormais à l'avant-garde de la « modernisation ».

[5] Issu de l'École Polytechnique ou de l'IN(R)A, les ingénieurs du Génie Rural et ceux des Eaux et Forêts vont majoritairement constituer le corps des IGREF. Seule une centaine de directeurs des Services Agricoles sera intégrée à ce corps, le reste (plus de 600 ingénieurs) étant affecté, avec une grande partie des anciens « Eaux et Forêts », à l'Office National de la Forêt créé en 1964. Par ailleurs, un autre corps est créé, celui des ingénieurs agronomes, recrutés selon les mêmes règles que leurs prédécesseurs des Services Agricoles et formés à l'École nationale supérieure des sciences agronomiques et appliquées. Ils auront essentiellement en charge l'enseignement agricole. Sur les conditions de cette fusion, on renvoie à *Ibid*., p. 898-905.

[6] Les premiers disposent à la fin des années 1960 d'une direction « à part entière » composée de deux divisions (division de la Protection Sanitaire du Cheptel et division de l'Inspection Sanitaire et Qualitative des Denrées Animales et d'Origine Animale), mais en payant le prix d'un déménagement à Issy-les-Moulineaux qui objective encore davantage leur position périphérique vis-à-vis de la rue de Varenne. Les seconds conservent la même structure, toujours au 42bis rue de Bourgogne, mais sont désormais présentés comme un service autonome dans cet exercice ministériel de présentation de soi que constitue le bottin administratif. Ces deux services étaient auparavant à la direction générale de la Production et des Marchés.

nouvellement créées – notamment celles de l'Élevage et des Produits Animaux, des Productions Végétales, des Relations Internationales, des Industries Agricoles – le Service des Études Économiques, ainsi que les cabinets ministériels[1]. Les IGREF vont ainsi être amenés à côtoyer régulièrement les énarques du ministère, ces « gardiens de l'État[2] » – dont ils se méfient au départ –, avec lesquels ils se partagent nombre de directions et de sous-directions. Puisque ces derniers sont à de très rares exceptions des « grand-corpsards » (Conseil d'État, Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances), étant rarement issus de la « botte » du classement de l'ENA, les IGREF vont progressivement devenir les équivalents fonctionnels des administrateurs civils, à mesure qu'ils se convertissent à la science économique, devenue une ressource indispensable dans les directions d'orientation économique (voir tableau 3.1.[3]). Certes, IGREF et énarques ne sont pas totalement interchangeables – la prédominance des administrateurs civils sur les questions juridiques (contentieux et affaires européennes) est ici de nouveau attestée – mais l'hypothèse d'un fort taux de pénétration interne des IGREF au sein du ministère de l'Agriculture est néanmoins avérée[4].

Le tableau 3.1 vise à présenter la composition par corps de la direction de la Production et des Échanges (DPE) et de la direction des Industries Agricoles et Alimentaires (DIAA). Il a été établi à l'aide des bottins administratifs (1972, 1976, 1978, 1983 et 1986), de la direction aux chefs de bureau. Ont également été intégrés dans l'analyse les adjoints et chargés de mission (sauf pour l'échelon des bureaux). Les abréviations IF, AC, X, IM, IA, ITA, VI AS, A(P)A(C), CM, D/CR, correspondent respectivement à « Inspecteur des Finances », « Administrateur civil », « Polytechnicien », « Ingénieur des Mines », « Ingénieur d'agronomie », « Ingénieur des Travaux Agricoles », « Vétérinaire inspecteur » « Agent supérieur », « Attaché (principal) d'administration (centrale) », « chargé de mission » et « Directeur/Chargé de recherche ». Les grades figurent entre parenthèses. Lorsqu'un agent est souligné, il s'agit du chef du service ou de la sous-direction.

[1] Le nouveau corps des IGREF bénéficie aussi de la création des directions départementales et des directions régionales de l'Agriculture et de la Forêt puisque les IGREF en assurent majoritairement la direction.

[2] Pour reprendre le terme de Jean-Michel Eymeri : *Les Gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Paris I, Paris, 1999.

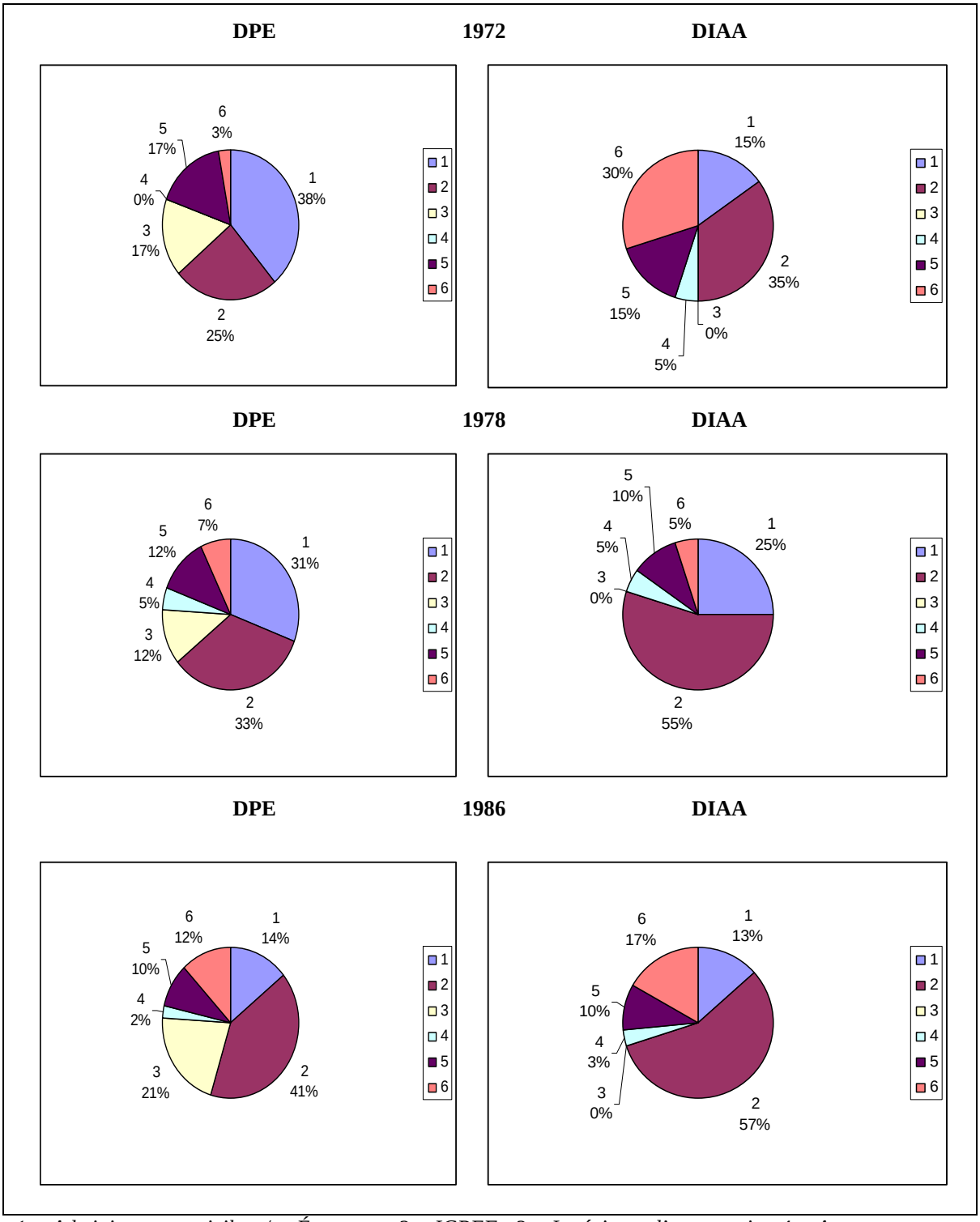
[3] Ces deux directions économiques apparaissent comme les plus prestigieuses, les plus dotées en administrateurs civils et soulignent, par ailleurs, la faible mobilité des vétérinaires et des inspecteurs des Fraudes.

[4] En outre, la focalisation sur ces deux directions ne rend qu'imparfaitement compte de cette « force de pénétration » des IGREF (au sein des bureaux, et dans les autres directions dont notamment la direction générale de l'Administration et du Personnel et celle de l'Aménagement Rural et des Structures), y compris dans d'autres ministères, notamment celui de l'Environnement.

Tableau 3.1. Composition des Directions de la Production et des Échanges (DPE) et des Industries Agricoles et Alimentaires (DIAA)

	DPE	DIAA
1972	DIRECTEUR : AC HORS CLASSE, adj. : chef de service, conseillers techniques : professeur à l'INA, **3 IGREF** (2 généraux, 1 chef) Bureaux rattachés : 2 AC *Service de l'Élevage* : **IGREF (chef)**, **3 IGREF (chef)**, AC *SD des Produits Animaux* : AC, **IGREF (chef)**, 2 AC *SD des Productions Végétales* : AC, **IGREF**, IA (chef), 3 AS *SD des Structures Économiques et des Relations Professionnelles :* AC hors classe, AC, IA (chef) [incomplet] *SD des Affaires européennes* : AC, 2 AC, AS *SD des échanges extérieurs* : Directeur adjoint, AC, AS *Service de la Protection des Végétaux* : IA (général), 2 IA (chef), IA, AS	DIRECTEUR : AC, adj. : **IGREF (chef)** *Service des Industries* : **IGREF (chef)**, 2 contractuels *SD de la Politique Industrielle et Commerciale :* AC, **IGREF**, AC, CM *SD des Équipements Industriels* : **IGREF (chef)**, conseiller technique : VI (chef), **3 IGREF**, ingénieur ENSIAA contractuel *SD des Produits transformés :* CM, 2 AS, CM, APAC.
1976	DIRECTEUR : IF, adj. : chef de service ; conseillers techniques : professeur à l'INA, **3 IGREF** (2 généraux, 1 chef) *SD des Affaires communes :* AC, AC, APAC *Service de l'Élevage et des Produits Animaux* : AC, ingénieur d'agriculture (chef), 2 IA (chef), 2 AC, **IGREF (chef)**, APAC S*D des Productions Végétales* : AC, **IGREF (chef)**, IA (chef), 2 AS *SD des structures économiques et des relations professionnelles* : AC hors classe, inspecteur divisionnaire des lois sociales [incomplet] *SD des Affaires européennes :* AC, 2 AC, AS *SD des échanges extérieurs* : Directeur adjoint, AC, **IGREF**, AS *SD de la Promotion des Exportations :* **IGREF**, AC, **IGREF** *Service de la Protection des Végétaux* : IA (général), 2 IA (chef), IA, AS	DIRECTEUR : AC, adjoint : **IGREF (chef)** *Service des Industries* : **IGREF (chef)**, AC, **IGREF (Chef)**, AA, **IGREF** *SD de la Politique Industrielle et Commerciale :* AC, ITA, **IGREF**, CM *SD des Équipements Industriels* : **IGREF (chef)**, conseiller technique : VI, **3 IGREF (1 chef)**, ingénieur ENSIAA contractuel, ingénieur *SD des Produits transformés* : inspecteur d'agriculture, AC, AS, CM, APAC
1978	DIRECTEUR : IF ; conseillers techniques : professeur à l'INA, **5 IGREF (1 général, 4 chef)**, AC hors classe, IA (chef) I- Service de la Production et des Marchés : AC, conseiller juridique : AC *SD de l'Orientation et de l'Organisation Économiques* : IA (chef), AS, CR, IA, directeur du travail *SD de l'Élevage et des Produits Animaux* : **IGREF (chef)**, VI (chef), APA, AC hors classe, ingénieur d'agriculture (chef), AC, **IGREF (chef)** *SD des Productions Végétales* : ?, **2 IGREF (1 chef)**, AC, IA (chef) II- Service des Relations Internationales : AC *SD des Affaires Européennes et Multilatérales* : **IGREF (chef)**, 4 AC, IA (chef), **IGREF** ; **IGREF**, AS *SD de la coopération et des affaires bilatérales* : **IGREF**, APA, AS, AC, **IGREF**	DIRECTEUR : AC, adjoint : **IGREF (chef)**, conseiller technique : **IGREF (chef)** *Service des Industries* : **IGREF (chef)**, AC, **2 IGREF (1 Chef)**, AA *SD de la Politique Industrielle et Commerciale* : ?, **3 IGREF (chef)**, CM *SD des Équipements Industriels* : AC, conseiller technique : VI, **3 IGREF**, AA *SD des Produits transformés* : AC, conseiller technique : AC ; [incomplet]
1983	DIRECTEUR : AC ; conseillers techniques : **2 IGREF (1 chef)** *Service des nouvelles des marchés :* **IGREF (chef)** I- Service de la Production et des Marchés : IA (chef), conseiller juridique : AC, chargés de mission : AAC, IA (général) *SD de l'Orientation et de l'Organisation Économiques* : IA (chef), AS,, IA, AC, CM *SD de l'Élevage et des Produits Animaux* : **IGREF (chef)**, IA (chef), **3 IGREF (1 chef)**, AC *SD des Productions Végétales* : AC, **2 IGREF**, AC, IA (chef) II- Service des Relations Internationales : **IGREF (chef)** *SD des Affaires Européennes et Multilatérales* : **IGREF**, AC hors classe, 2 AC, AAC *SD de la coopération et des affaires bilatérales* : **IGREF**, AC hors classe, IA (chef), APA, AC, **IGREF**	DIRECTEUR : Vétérinaire, président de société, **IGREF (chef)** I-Service de la Politique industrielle et technologique : **IGREF (chef)**, **IGREF** *SD des Produits Animaux* : **IGREF (chef)**, CM, **IGREF**, ingénieur à l'INRA (incomplet) *SD des Produits Végétaux* : AC, 2 AC hors classe, **2 IGREF**, CM, APA, ITA *SD de la technologie et de l'innovation* : **IGREF (chef)**, **3 IGREF**, vétérinaire II-Service de la Stratégie et du Financement : ? *SD « Financement des Entreprises » :* ?; 2 CM, **IGREF** (incomplet) *SD des Stratégies Industrielles et du Commerce Extérieur* : IM (incomplet) *SD administrative et financière* : AC hors classe, **IGREF**, CM, 2 AA
1986	DIRECTEUR : DR INRA, conseillers techniques : ingénieur INRA (général), **2 IGREF (1 général)**, inspecteur de l'Agriculture d'Outre-Mer (général) Mission des Moyens et des Coûts de Production : **IGREF**, **IGREF**, CM *Service des nouvelles des marchés :* **IGREF (chef)**, IA I-Service de la Production et des Marchés : IA (chef), conseiller jur. : AC *SD de l'Orientation et de l'Organisation Économiques* : IA (général), AS, CM, IA, 2 APAC *SD de l'Élevage et des Produits Animaux* : **IGREF (chef)**, **3 IGREF (1 chef)**, IA (chef), AC *SD des Productions Végétales* : AC, **2 IGREF**, 2 IA (chef) II-Service des Relations Internationales : **IGREF (chef)** *SD des Affaires Européennes et Multilatérales* : AC, AAC, docteur vétérinaire, AC, **IGREF** *SD de la Coopération et des Échanges* : **IGREF (chef)**, AC hors classe, 2 IA (1 général), **3 IGREF**	DIRECTEUR : X ET IM, **3 IGREF (2 chef)**, Sous-directeur Mission des Affaires réservées : APA, **IGREF** I-Service de la Politique Industrielle et Technolologique : **IGREF (chef)** *SD des Produits Animaux* : **IGREF (chef)**, CM, **3 IGREF** *SD des Produits Végétaux* : AC hors classe, **3 IGREF**, AA, CM *SD de la technologie et de l'innovation* : **IGREF (chef)**, **2 IGREF**, CM, docteur vétérinaire. II-Service de la Stratégie et du Financement : ? *SD du Financement* : AC, AC (incomplet) *SD des Sratégies Industrielles et des Affaires internationales* : ?, AC, CM, **2 IGREF**

Encadré 3.4.
Modélisation graphique de la composition de la DPE et de la DIAA (1972, 1978, 1986)



1 = Administrateurs civils et/ou Énarques ; 2 = IGREF ; 3 = Ingénieurs d'agronomie ; 4 = Autres corps techniques ; 5 = Personnels administratifs ; 6 = Autres.

L'encadré 3.4., qui se passe presque de commentaires, traduit très clairement, même si les postes de directeur général sont plutôt réservés aux anciens élèves de l'ENA, que les IGREF monopolisent entre un quart et plus de la moitié des fonctions de conception et de direction au sein des branches prestigieuses du ministère. Aucun autre corps technique du ministère ne semble en mesure de rivaliser avec un tel « essaimage ».

B. Des corps dominés à « mobilité réduite »

A l'inverse, le tableau 3.1. et l'encadré 3.4. mettent en évidence la rareté des inspecteurs vétérinaires (tout comme ceux des « Fraudes ») qui s'aventurent en dehors de leur direction *naturelle*. Pour ce qui concerne ces deux seules directions (dans la période considérée), seul un vétérinaire inspecteur, au début des années 1970, a exercé le rôle de conseiller technique à la sous-direction des Équipements industriels de la DIAA dont les bureaux gèrent les questions d'alimentation animale et de transformation de la viande, les industries laitières, ou encore les abattoirs. La direction de ces derniers bureaux, comme de ceux composant la sous-direction de l'Élevage et des Produits Animaux à la DPE, ne leur seront pratiquement jamais ouvertes (à l'exception de René Fredet, vétérinaire inspecteur en chef, qui eut en charge le bureau du développement de l'élevage de 1978 à 1979[1]). Ce constat vient sans doute conforter l'hypothèse de l'illégitimité des vétérinaires sur le terrain de la zootechnie et de l'économie rurale. Plus généralement, le choix de la fonction publique vétérinaire ne semble guère s'accompagner de chances de promotion sociale, en particulier dans la haute fonction publique.

> La trajectoire de Jacques Bombal, un vétérinaire libéral qui exerce la fonction de directeur des Industries Agricoles et Alimentaires de 1983-1984 peut nous en convaincre. Docteur vétérinaire, il est par ailleurs diplômé de l'Institut supérieur des affaires et entame sa carrière dans les mondes de l'entreprise et de l'enseignement et de la recherche en économie agro-alimentaire[2]. Il rejoint ensuite le cabinet d'Edith Cresson en qualité de conseiller technique auprès du ministre de l'Agriculture (1981-1982). Après son bref passage en administration centrale, à un poste inaccessible pour les vétérinaires qui ont fait le choix de la fonction publique, sa carrière dans le privé se trouve significativement

[1] Il est remplacé par un ingénieur en chef d'agronomie. L'expertise vétérinaire reste néanmoins toujours présente au sein de ce bureau avec René Arnaud, vétérinaire en chef. Auparavant (en 1978), au bureau « Entreposage-Transport-Consommation » au sein des Services Vétérinaires de la direction « Qualité », il ne parviendra jamais à devenir chef du bureau « développement de l'élevage » (il y reste pourtant de 1980 à 1986). Nous n'avons pas réussi à suivre intégralement sa carrière, mais il « réapparaît » à l'Inspection Générale de la Coopération Technique de la DPE, en 1992 avec le titre de Contrôleur Général des Services Vétérinaires. Sans maîtriser complètement les paramètres de sa carrière, on peut toutefois émettre l'hypothèse que sa trajectoire n'a sans doute pas incité ses collègues vétérinaires inspecteurs à l'imiter.

[2] De 1973 à 1975, il est chargé de mission de la société *Unigrains*, de 1975 à 1977 il est directeur général de la société *Gevecico* (1975-77) et devient professeur d'économie agro-alimentaire au Centre d'études supérieures des affaires et directeur du Groupe de recherche et d'étude sur le secteur agro-alimentaire de 1978 à 1981.

> accélérée[1] : directeur général adjoint de *Source Perrier* (1985), directeur général de *Société des caves et des producteurs réunis de Roquefort* (1988-1992), président du conseil d'administration de *Sorrento Inc*., une compagnie québécoise spécialisée dans les fromages (1989-1992), directeur général de *Beaucour Investment* (1995-1998), puis président du Conseil d'Administration d'*Amistar Investment Ltd*, une société d'investissement nord-américaine et, enfin, président-directeur général de *Monarch Beverages International*, une compagnie spécialisée dans les sodas et notamment les *energy drinks*.

Aussi le parcours atypique de ce vétérinaire libéral révèle-t-il en négatif[2] – pour reprendre une métaphore photographique – la faiblesse des ressources mobilisables par les vétérinaires inspecteurs pour faire carrière. *Si la mobilité tous azimuts est traditionnellement un éléments-clé de la définition sociologique des grands corps*[3]*, et peut ainsi être considérée comme l'un des indicateurs de leur « force », l'absence de mobilité du corps des vétérinaires inspecteurs trahit réciproquement la « faiblesse » relative de ce dernier*.

En outre, la décolonisation a partiellement mis fin aux opportunités offertes aux vétérinaires inspecteurs d'exercer dans les colonies des positions attrayantes (en raison de l'éloignement métropolitain et de l'exotisme des épizooties qu'ils avaient à gérer). Certes, certains vétérinaires ont pu trouver dans l'Office International des Épizooties et dans la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne des placements attractifs dont le prestige est associé à l'international. C'est, par exemple, le cas de l'actuel président de l'OIE, Bernard Vallat.

> Né en 1947 en Algérie, ce fils d'agriculteur obtient le diplôme de docteur vétérinaire à l'ENV de Toulouse en 1971, se spécialise en médecine vétérinaire tropicale (« production animale en régions chaudes ») à l'ENV d'Alfort en 1972 et en alimentation animale à l'Institut national agronomique de Paris en 1973, avant d'obtenir, plus tardivement, un

[1] La trajectoire de son successeur (1985-1987), Pierre Pringuet, polytechnicien et ingénieur en chef des Mines, révèle également combien les ressources accumulées en qualité de directeur de la DIAA, associées à un passage en cabinet ministériel, peuvent être mobilisées pour faire carrière dans le privé. D'abord ingénieur au service de l'Industrie et des mines et chargé de mission auprès du préfet de la région Lorraine (1976-78), puis chargé de mission auprès du directeur général de l'Industrie (1979-1982), Pierre Pringuet devient, après un passage aux cabinets de Michel Rocard (1981-1985) – successivement ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire (1981-1983) et ministre de l'Agriculture (1983) –, directeur des Industries Agricoles et Alimentaires au ministère de l'Agriculture (1985-87). Il sera par la suite président du Centre national des Arts culinaires (1986), directeur du développement du groupe *Pernod-Ricard* (1987-88), directeur général de la *Société pour l'exportation des grandes marques* (SEGM) (1989-96), président-directeur général de *Pernod Ricard Europe* (1997-2000) et, depuis 2000, directeur général du groupe *Pernod-Ricard*. Il est par ailleurs président du Comité Sully depuis 1990. Ce club de réflexion sur l'alimentation fut créé en 1984 à l'initiative, principalement, de l'Ania (association nationale des industries alimentaires) et de la Sopexa (société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires).

[2] C'est sans doute en partie cette carrière peu ordinaire qui explique qu'il soit devenu, en 2002, président du Conseil d'Administration de l'École Nationale Vétérinaire de Maisons-Alfort, à un moment où le corps des inspecteurs vétérinaires s'interroge sur les stratégies d'« essaimage » à adopter.

[3] Voir notamment les travaux de Kessler (Marie-Christine), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1986 et Thoenig (Jean-Claude), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.

DESS en économie du développement à l'Université Paris X en 1983. Après avoir passé 17 ans en Afrique, dans différents pays en voie de développement – vétérinaire chargé de la lutte contre les maladies animales, l'organisation des communautés rurales et la formation des éleveurs au Tchad (1973-1979), directeur régional d'un projet de développement rural au Zaïre (1980-1982), directeur national d'un projet de développement rural en République centrafricaine (1984-87), conseiller du ministre de l'Agriculture de l'île Maurice (1988-90) –, il rejoint Paris où il est chef de bureau chargé du développement rural au ministère de la Coopération (1991-94) avant de s'occuper des « questions internationales » au sein de la DGAL. Chef de la mission de coopération sanitaire internationale (1995), chef des services vétérinaires (1996-1998), directeur général adjoint de l'Alimentation (1999-2000), il achève sa carrière à l'Office International des Épizooties où il est directeur général depuis 2001[1].

Néanmoins ces carrières internationales demeurent atypiques. Leur singularité exprime, d'ailleurs, une certaine forme de distinction ou d'élection qui est liée à la rareté des postes disponibles dans la fonction publique internationale (puisque ces derniers sont ouverts à une compétition européenne et/ou mondiale). Aussi, étant donné que les portes de la zootechnie leur sont fermées par les IGREF et les ingénieurs en agronomie, la seule mobilité qui s'offre aux inspecteurs vétérinaires est essentiellement interne à la direction des Services Vétérinaires, en administration centrale ou en services déconcentrés. Les trajectoires typiques des inspecteurs vétérinaires mettent en effet en évidence, l'importance des mouvements de va-et-vient entre le local et le national mais aussi, en administration centrale, entre les deux axes des services vétérinaires (« Santé animale » et « Hygiène alimentaire »). Cette mobilité est autant souhaitée que contrainte, pour les individus comme pour l'institution, comme l'évoquait cette administratrice civile qui fut directrice adjointe de l'Alimentation de mars 1993 à octobre 1996 :

« [C]e qui existait déjà à l'époque et qui se pratique toujours, c'est qu'on fait faire des parcours de carrière aux gens où ils alternent un poste dans une sous-direction et un poste dans l'autre. Ce qui fait que vous n'avez pas de gens spécialisés dans la santé animale ou de gens spécialisés dans l'hygiène alimentaire mais vraiment des gens qui maîtrisent les deux aspects. Et je pense que c'est une des grandes forces de l'administration française que nous enviaient (en tout cas à l'époque) d'autres pays où il y avait les services vétérinaires de santé animale et les services d'hygiène séparés en disant, dans une situation de crise comme celle de l'ESB où on a une crise alimentaire provoquée par un problème de santé animale, le fait d'avoir des services qui sont bien articulés est un avantage certain.

[L]e problème malheureusement de la DGAL, c'est la difficulté d'attirer des gens à la DGAL, parce que le travail y est dur… parce qu'il y a une forte pression du travail. On ne peut guère y affecter d'office que des jeunes. Et les jeunes, et bien, avec une paie de fonctionnaire, ils considèrent que la vie à Paris,

[1] La carrière d'Eric Poudelet, chef d'unité à la DG Santé-Protection des Consommateurs à Bruxelles, fournit une autre illustration des ressources fournies par l'international pour se placer dans des postes prestigieux. Après avoir débuté sa carrière dans l'administration des services vétérinaires de l'Ile de la Réunion pendant six ans, il rejoint la métropole en qualité de directeur des Services Vétérinaires de Vendée pendant cinq ans, avant de rejoindre la Commission Européenne, d'abord comme expert détaché, puis comme fonctionnaire de la Commission (après concours) dans les services d'inspection (en charge successivement des produits laitiers, des « résidus » et des produits de la pêche). En 1997, à la suite de la création de la DG Sanco, il quitte la DG Agriculture pour cette nouvelle DG où il est chef d'unité en charge des « risques biologiques » puis de « l'hygiène et des mesures de contrôle ». A peine âgé de plus de quarante ans, il est promu inspecteur général de la santé publique vétérinaire en 2005.

c'est dur, et donc ils n'y restent pas très longtemps. Donc on a un peu de mal, il y a un turnover à mon sens un peu trop important. Mais je crois que malheureusement la hiérarchie n'y peut pas grand-chose. C'est dû aux contraintes… Et ça c'est un phénomène cumulatif, parce que plus vous avez du turnover, plus c'est difficile pour les gens de travailler parce que [leur] environnement ne peut pas beaucoup les aider. (…). Mais bon ce type de parcours, on le fait faire systématiquement aux gens qui sont chef de bureau et qu'on espère pouvoir faire rester à la DGAL ». **Femme, diplômée de l'IEP de Bordeaux et de l'ENA, administratrice civile. Elle a débuté sa carrière au sein de la DG Administration et Financement du ministère de l'Agriculture, effectué une courte mobilité au service de la législation fiscale du ministère des Finances pour rejoindre la direction des Affaires Sociales, puis le cabinet d'Édith Cresson à l'Agriculture en 1981 en charge des affaire sociales et de l'enseignement. Sous-directrice du Financement à la direction des Affaires Financières et Économiques (1982-1993), elle devient directrice adjointe de la DGAL (1993-1996) puis rejoint l'Inspection Générale de l'Agriculture (Entretien réalisé au MAAPAR, en mai 2005, par J. Nollet).**

De surcroît, la mise en place de la direction générale de l'Alimentation qui regroupe, en 1987, la direction des Industries Agricoles et Alimentaires avec la direction Qualité, s'accompagne d'une dépossession des vétérinaires des fonctions de direction[1]. La DGAL n'a, jusque très récemment, jamais été dirigée par un vétérinaire : son premier directeur général (1987-1989), André Chavarot était administrateur civil et inspecteur général de l'Équipement ; le second, Jean-François Guthmann (1989-1994) était administrateur civil hors classe[2], les suivants, Philippe Guérin (1994-1996), Marion Guillou (1996-2000), Catherine Geslain-Lanéelle (2000-2003) et Thierry Klinger (2003-2005) étaient respectivement ingénieur général du GREF, ingénieurs en chef du GREF et préfet[3]. Cette relative dépossession des vétérinaires et leur subordination à un directeur général issu du Génie Rural des Eaux et Forêt n'ont pas manqué d'alimenter les rancœurs de ce corps vis-à-vis de sa hiérarchie. A ce titre, les propos de ce directeur général de la DGCCRF, rendent toute leur complexité aux relations délicates entre « l'Agriculture » et les « Fraudes » qui ne peuvent être appréhendées à travers l'image commune d'un conflit entre deux monolithes :

---

[1] De 1987 à 1999, la DGAL est structurée autour de deux pôles principaux, le premier « économique », l'autre, « qualitatif ». En 1987, la DGAL est ainsi composée d'un service de l'Administration Générale dirigé par un administrateur civil hors classe, d'un service de la Politique Industrielle et Technologique et d'un service de la Stratégie et du Financement dirigés par un ingénieur en chef du GREF. Les trois services issus de la direction Qualité (Protection des Végétaux, Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire, Service Vétérinaire de la Santé et de la Protection animales) restent dirigés respectivement par un ingénieur général d'agronomie et par deux contrôleurs généraux des Services Vétérinaires, mais la mission de la Qualité alimentaire est confiée à un sous-directeur et un IGREF. En outre ces trois derniers services sont délocalisés des bureaux de la rue Grenelle pour la rue du Chevaleret alors que les premiers services mentionnés, y compris les services centraux, sont situés rue Saint-Dominique. Les déménagements réguliers des services vétérinaires, par opposition à la stabilité des services centraux du ministère de l'Agriculture et des « grandes » directions économiques peuvent constituer un indice supplémentaire de l'isolement et de la faiblesse des vétérinaires.

[2] Ces deux acteurs ont en commun d'avoir participé à des cabinets ministériels (respectivement RPR et PS). A. Chavarot était conseiller au sein des cabinets de l'Agriculture (1972-74), du Premier Ministre (1974-81) puis chargé de mission au ministère de l'Industrie. J. –F. Guthmann était directeur de cabinet du ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme (1984-86) et du Secrétaire d'État à la Consommation (1989).

[3] Les postes d'« adjoint à la Directrice Générale » étaient occupés par des énarques, administrateurs civils. On aura l'occasion d'y revenir, mais ce n'est qu'à partir de 1999 qu'est créée, à la DGAL, une fonction de « Directeur Général adjoint » confiée à un vétérinaire, équivalent du « *Chief Veterinary Officer* » qu'on retrouve dans la plupart des pays européens.

« [Avec les vétérinaires], nous nous sommes tantôt mal entendus, parce qu'il y avait un litige de fond (…) avec le ministère de l'Agriculture, beaucoup plus qu'avec les vétérinaires, mais avec souvent beaucoup de sympathie avec les vétérinaires. Les vétérinaires, à un moment, auraient voulu venir à la DGCCRF. Ils m'avaient démarché, ils m'avaient invité au congrès des vétérinaires inspecteurs [vers 1993 ou 1994], et dans une atmosphère… alors j'avais demandé, bien sûr, à ne pas venir à leur congrès sans qu'il y ait le directeur de cabinet du ministère de l'Agriculture et le DGAL. Et c'était impressionnant parce qu'ils étaient tous là, tous les inspecteurs vétérinaires. Et lorsque je suis entré, ils se sont levés et ils m'ont applaudi comme jamais je n'avais été applaudi. Alors, ils manifestaient ce faisant contre leur directeur, contre Guérin, [ingénieur Général du GREF] (…). Et donc c'est pour dire que… bien sûr, il y avait de temps en temps des conflits locaux, etc., venant de l'historique de la Répression des Fraudes et des vétérinaires, mais fondamentalement, on pouvait avoir un vrai et long dialogue avec une grande partie des vétérinaires. Mais simplement, c'est par loyauté que j'ai refusé… qu'ils viennent chez nous. Effectivement, ça aurait été aller trop loin (…). C'est pour ça que je voulais que le directeur général de l'Alimentation soit présent… Ils avaient conservé ce souvenir de la fusion, où j'avais réservé un certain quantum (…) pour les directeurs des Fraudes, pour qu'ils ne soient pas écrasés par la Concurrence ». **Homme, né en 1946, diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, conseiller-maître à la Cour des Comptes, chargé de mission à la direction de l'architecture au ministère des Affaires Culturelles, sous-directeur puis chef de service au ministère de l'Urbanisme et du Logement, directeur adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie (1982-1983), chef de service au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (1983-84), directeur général de la Concurrence et de la Consommation (1984), puis de la DGCCRF (août 1984-mars1997) chargé notamment de la création de cette direction générale, président du Conseil National de l'Alimentation (2000-2003). (Entretien réalisé à la Cour des Comptes, Paris, 06.07.2004, avec J. Nollet)**

En parallèle, on saisit mieux les transformations qui ont accompagné le transfert du service de la Répression des Fraudes au ministère de l'Économie et des Finances. A l'époque où ce service était encore au ministère de l'Agriculture, la mobilité des inspecteurs des Fraudes n'était pas rare, mais tout simplement inexistante. Ces agents changeaient rarement de bureau, accumulant, certes, un « savoir de service[1] » mais dont l'« hyper » spécialisation technique et sectorielle avait alors pour contrepartie une certaine « ghettoïsation » administrative rendant délicate toute mobilité. On mesure mieux ce qu'a représenté pour ces agents la création de la direction générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes[2] à l'aune des propos de ce chef de service à la DGCCRF :

« Et bien, c'était un service un peu particulier, très autonome[3], avec des inspecteurs généraux en administration centrale – si on peut dire – qui laissait beaucoup travailler les services départementaux, les laboratoires, etc. Et on est passé – quand ils sont venus au sein du ministère des Finances – on est passé à quelque chose de plus hiérarchisé, plus encadré… dans lequel, petit à petit quand même, on faisait un peu perdre leur autonomie aux agents responsables. Avant il y avait le pape de l'alimentation

[1] Pour reprendre l'expression de Max Weber. *Cf. Économie et Société*, tome 1, Paris, Pocket, 1995 (1ère éd. allemande : 1956), p. 300-301 : « Par-delà l'énorme position de puissance que détermine le savoir spécialisé, la bureaucratie (ou le détenteur du pouvoir se servant de celle-ci) a tendance à accroître davantage encore sa puissance par le savoir de *service* : les connaissances de fait acquises ou 'issues des dossiers' dans le cours du service. Le concept, concept spécifiquement bureaucratique, du 'secret de la fonction' – plus ou moins comparable, dans ses rapports avec le savoir spécialisé, au secret de l'activité commerciale au regard du secret de l'activité technique – provient de cette aspiration à la puissance ».

[2] C'est à partir de cette période que ces différents « papes » sectoriels ont été amenés à travailler avec des fonctionnaires d'un profil plus généraliste et plus prestigieux, issu du ministère des Finances.

[3] Le directeur général de la CCRF, plusieurs fois cité, faisait également de cette autonomie, « la responsabilité de l'initiative individuelle », une des « valeurs » des inspecteurs des Fraudes : « Les gens des fraudes vivaient sans hiérarchie, un peu comme des libéraux – je ne vais pas dire comme les magistrats de la Cour des Comptes, mais enfin ils vivaient en autonomie. Et, avec un effet très responsabilisant, très motivant » (Entretien à la Cour des Comptes, Paris, 06.07.2004).

animale, le pape de machin… ça n'a plus travaillé comme ça à partir du moment où ils ont été intégrés à la DGCCRF ». **Homme, né en 1944, diplômé de Science Po Paris et de Polytechnique, commissaire-contrôleur des assurances. Entré au ministère de l'Économie en 1967, au contrôle des assurances pendant dix ans, puis un an au comité interministériel des restructurations industrielles (à la direction du Trésor), il rejoint au milieu des années 1980 la DGCCRF en qualité de chef des bureaux des « consommateurs », des « commerces et des loyers » et des « tarifs publics », puis de sous-directeur à la sous-direction « industrie et commerce » et à celle de la « qualité-sécurité » (1989-92), et enfin de chef des services « consommation-qualité-sécurité » (1992-98) et « produits et marchés » (1998-2003). Depuis 2003, il est chef de la mission des contrôles (Entretien réalisé, à la DGCCRF, Paris, 23.06.2004, avec J. Nollet).**

Le discours de ce chef de service mérite d'être explicité dans la mesure où il ne met pas complètement en évidence que cette transformation découle avant tout d'une transformation de la structure organisationnelle, avec un recrutement plus important de cadres formés à l'ENA, plutôt que d'une hypothétique rupture biographique des individus issus des Fraudes. En d'autres termes, ce ne sont pas tant les individus qui changent – le « pape de l'alimentation animale » est ainsi resté « le pape de l'alimentation animale » – que le service lui-même[1]. Celui-ci prend la forme d'une organisation transversale, et non plus axée sur des secteurs, qui induit le recrutement de cadres généralistes.

En 1994, la DGCCRF est en effet organisée en trois services (service de la Consommation, de la Qualité et de la Sécurité ; service de la Concurrence et de l'Orientation des Activités ; service des Produits et des Marchés) et en huit sous-directions (« Études et Animation », « Concurrence et Contentieux », « Gestion Administrative », « Industrie et Commerce », « Produits Agricoles et Alimentaires », « Services », « Consommation », « Qualité et Sécurité »). Les trois chefs de service étaient respectivement commissaire contrôleur des assurances, administrateur civil et administrateur de l'INSEE ; et les huit sous-directeurs, des administrateurs civils. C'est ainsi que la DGCCRF a progressivement pu bénéficier du prestige qui rejaillissait de son intégration au ministère des Finances et des cadres qui en provenaient.

Aussi, si Calliope Spanou, dans sa thèse sur les administrations militantes (soutenue en 1987), a pu évoquer « l'échec de la stratégie du corps de la Répression des Fraudes », en raison de leur association à une institution « faible » ou « fragile » (le ministère de la Consommation, dont le dépérissement a été rapide), cette analyse, relativement précoce, ne concerne qu'une séquence historique particulière de ce corps[2]. En dépit du conflit initial

---

[1] En décembre 1985, l'organigramme de la DGCCRF laissait encore apparaître les frontières des deux directions fusionnées :
- *service de la Répression des Fraudes, de la Qualité et de la Sécurité des Produits et des Services* (sous-directions « Politique Générale de la Qualité et de la Sécurité » et « Technique des Produits ») ;
- *service de l'Orientation Générale des Actions Économiques et de la Politique de la Consommation* (sous-directions « Études », « Affaires Juridiques et Politique de la Concurrence » et « Animation des Services Extérieurs et Politique de la Consommation ») ;
- *service de la Formation des Prix et de la Régulation des Marchés* (sous-directions « Industrie-Chimie », « Activités Agricoles et Alimentaires et Prestation de Services », « Interventions Publiques » et « Gestion Administrative »).

[2] Spanou (Calliope), 1991, *op. cit.*, p. 130-132.

opposant les inspecteurs de la Répression des Fraudes et ceux de la Concurrence et de la Consommation, il nous semble que l'échec ou le succès de cette stratégie ne peut se comprendre que dans la longue durée et dépend des critères choisis. Pour le dire autrement, si on considère, avec C. Spanou, que l'objectif initial des Fraudes était de sortir des cadres de l'Agriculture, force est de constater que cette stratégie a largement réussi, même si cela impliquait de « changer de maître ». En outre, si leur intégration au ministère de l'Économie est susceptible de fournir un surcroît de prestige qui n'est jamais automatique, les « Fraudes » ont, au moins, pu bénéficier d'une grille salariale plus avantageuse.

L'histoire croisée des corps de contrôle des denrées alimentaires souligne toute la pertinence de l'analyse de Luc Boltanski selon laquelle « plus un champ est autonome, moins les détenteurs du pouvoir local *disposent (comme c'est le cas dans le champ universitaire ou intellectuel) d'une surface sociale et d'un pouvoir général étendu*[1] *». Si les inspecteurs vétérinaires se sont assurés un monopole sur la santé animale et sur l'hygiène des viandes alors que ceux des Fraudes se sont progressivement autonomisés de la tutelle du ministère de l'Agriculture pour disposer d'une « juridiction » sur le contrôle de la loyauté des transactions, ils en ont payé le prix fort. Au ministère de l'Agriculture comme dans celui de l'Économie, ces corps d'inspection sont fortement dominés vis-à-vis des autres corps influents (administrateurs civils et IGREF d'une part, inspecteurs des Finances, d'autre part). En outre, l'identité de ces deux « communautés imaginées*[2] *», particulièrement pour celle des inspecteurs de la Répression des Fraudes, reste profondément marquée par les luttes historiques qui les ont opposées*[3]*. Pour toutes ces raisons, le détour par ces trajectoires institutionnelles est d'importance dans l'analyse des politiques de sécurité sanitaire des aliments puisqu'il permet, en partie, de rendre compte, des conflits institutionnels et des propriétés structurellement dominées qui caractérisent cet espace en construction. Néanmoins, cet exercice demeure incomplet sans la prise en compte des raisons historiques de l'absence de « juridiction » des acteurs de la Santé sur l'alimentation dont le sens commun postule abusivement l'intervention naturelle.*

---

[1] Boltanski (Luc), « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. », *Revue Française de Sociologie*, XIV, 1973, p. 3-26 (p. 12 pour la citation).

[2] Le concept de Benedict Anderson peut ici s'appliquer avec profit pour définir ce que recouvrent ces deux corps. *Cf. L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996 (1ère éd. : 1983).

[3] La référence récurrente, à propos des inspecteurs des Fraudes, de l'expérience de la direction Qualité du ministère de l'Agriculture, souligne à quel point « [d]ans une escalade conflictuelle entre groupes, les métaphores clés, comme les traumatismes historiques, servent à la fois de ralliement et de manière d'expliquer des événements qui évoquent des peurs profondes et des menaces existentielles ». Voir Ross (Marc Howard), « Culture and Identity in Comparative Political Analysis », in Lichbach (Mark Irving) and Zuckerman (Alan S.) (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 42-80 (p. 70 pour la citation, notre traduction).

Section 2. Les sources historiques et structurelles de l'illégitimité de la Santé sur les questions alimentaires en France

Dans un article peu connu, Jean-François Girard, directeur général de la Santé de 1986 à 1997, revenait sur l'histoire de la DGS, à l'occasion de son trentième anniversaire, en insistant sur le caractère « tout à fait contemporain » de l'histoire des institutions de l'administration de la Santé. Si le ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale est né du décret du 27 janvier 1920, cet ancien directeur reconnaissait toutefois que les gouvernements précédant le gouvernement Poincaré « n'étaient pas restés inactifs ». Mais, ajoutait-il,

> *« force est de constater que l'activité législative et réglementaire ne correspondait pas toujours à des objectifs spécifiquement sanitaires. Ainsi les premiers textes concernant l'hygiène publique (loi du 17 septembre 1790 sur le pouvoir municipal en matière de police, la loi du 22 mars 1822 contre les 'maladies pestilentielles', arrêté du 18 décembre 1848 instituant les conseils de salubrité d'arrondissements), comme ceux concernant l'assistance (la fameuse loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, la loi des 10 et 13 août 1851 sur l'organisation des établissements de soins) sont avant tout des 'textes de police'. Ils sont d'ailleurs produits par le Ministère de l'Intérieur qui, à cette époque gère avec la Direction des Affaires Départementales et Communales (l'ancêtre de l'actuelle Direction Générale des Collectivités Locales) et la Division des Hôpitaux, l'essentiel du champ de la santé. De même, si la loi du 15 février 1902 est bien la première grande loi moderne de santé publique (elle constitue la trame de l'actuel Livre Premier du Code de la santé) parce que faisant suite à la 'révolution pastorienne', elle a également pour objet d'aboutir à un compromis entre les prérogatives de l'État central et les pouvoirs des maires découlant de la fameuse loi sur les communes de 1884. (…) Par ailleurs, les considérations d'ordre militaire ne sont pas absentes de ce texte dans la mesure où la défaite de 1871 a montré la 'mauvaise santé', au sens strict, de l'armée française comparativement aux armées ennemies et que la France a eu, à ce moment-là, besoin d'une armée saine pour consolider son empire colonial (c'est la raison pour laquelle, notamment, l'article L 776 du code, prévoyait, avant sa modification par la loi du 6 février 1886, la participation de médecins militaires aux conseils départementaux d'hygiène)*[1] *».*

Outre les analyses fonctionnalistes rapides (du type grippe espagnole → création du ministère), il nous semble que ce type de lecture pose problème en ce qu'il déploie un regard anachronique et essentialiste à partir de catégories de pensée contemporaine (qui transparaît dans l'expression d'« objectifs spécifiquement sanitaires » qui existeraient tout le temps et en tout lieu). Il importe donc *a contrario* de recontextualiser ce regard, et appréhender l'histoire des institutions de la Santé à la lumière des espaces des possibles historiques. *Pour être plus précis, on voudrait souligner que la délimitation progressive de la « Santé » et de son « territoire institutionnel » se traduit par une restriction du périmètre qui aurait pu être envisagé à partir de la catégorie plus large « d'hygiène publique » et/ou de « police sanitaire ».*

[1] Girard (Jean-François), « La Direction générale de la Santé a trente ans », *Échange-Santé*, Revue trimestrielle du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, n°46, 1986, p. 3.

En fait, l'histoire des institutions de Santé laisse transparaître une incertitude sur le succès du « modèle hygiéniste » en vogue à la fin du XIXe siècle. Tout semble s'être passé comme si, à mesure que les règles d'hygiène s'imposaient et que les maladies contagieuses déclinaient en incidence, le modèle hygiéniste avait perdu de sa pertinence en même temps que les acteurs qui s'en réclamaient leur prestige et leurs ressources. En somme, sans réifier le caractère cohérent et consensuel de ce « modèle », on souscrit aux propos de Michel Setbon pour lequel,

> *« en perdant de sa force, le modèle hygiéniste a entraîné une désaffection pour l'ensemble du modèle de santé publique dont il n'était qu'une forme historique d'action*[1] *».*

A l'encontre de la vision essentialiste d'une administration de la Santé *naturellement* disposée à investir le terrain des risques et, en particulier, celui des risques alimentaires, il importe de revenir tout d'abord sur la difficile mise en place d'une administration de l'hygiène (**§ 1**) puis de s'attarder sur les conditions de structuration de la DGS à partir du milieu des années 1950 (**§ 2**). Cette profondeur historique doit alors nous permettre de mieux éclairer les difficultés objectives rencontrées par cette direction, très largement dominée dans la hiérarchie symbolique des administrations, dans la mise en œuvre des politiques de santé publique, à l'intérieur desquelles l'enjeu du risque alimentaire reste marginal jusqu'au milieu des années 1990 (**§ 3**).

§ 1. De l'hygiène à la santé publique : la genèse contrariée d'une administration de la Santé (1880-1950)

On sait que la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale confiait, dans son article 97, à la police municipale la tâche « d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité ». Étaient ainsi directement visés « les exhalaisons nuisibles », « … le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations », « l'inspection sur la fidélité des débits des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente », « le soin de prévenir ; par des précautions convenables, et celui de le faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties… ». Deux constats s'imposent alors : d'une part, il revenait aux communes de se charger de la police sanitaire et, d'autre part, ce que nous considérons désormais comme la « santé » était appréhendée dans une catégorie plus large, celle de la police sanitaire.

[1] Setbon (Michel), *Pouvoirs contre sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil, 1993.

Cette configuration particulière explique en partie que le « parti de l'hygiène », porté par une nébuleuse d'acteurs aux intérêts divers, ait éprouvé des difficultés à coloniser un espace au sein de l'administration centrale qui soit en cohérence avec cet ambitieux projet, à la différence des développements constatés Outre-Manche. En effet, les différentes études sur la galaxie hygiéniste, soulignent à l'envi l'importance qu'occupait le « *benchmarking* » au XIXe siècle en matière de réforme sociale. Comme on a déjà pu l'évoquer à propos de la falsification alimentaire, en matière de santé, les histoires sont assurément croisées et les emprunts réguliers. La belle organisation sanitaire qui semblait caractériser l'Angleterre victorienne constituait ainsi à l'époque un horizon séduisant pour les hygiénistes français de la Société de médecine publique, du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France ou de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène[1], en particulier pour son premier directeur, Henri Monod, séduit depuis son voyage à Londres pour la première exposition internationale d'hygiène publique[2]. En dépit du prestige important dont « il » peut se prévaloir, le mouvement hygiéniste français parviendra difficilement à faire adopter la loi du 15 février 1902, présentée par beaucoup d'observateurs comme un texte fondateur en matière de santé publique[3]. En effet, cette entreprise de longue haleine (plus de trente ans de discussions et de remaniements) polarise une opposition puissante de la part des « professionnels de la santé[4] » (les médecins « libéraux » dont le sacro-saint secret médical légitime, dans les premières décennies du XXe siècle, tout refus de l'interventionnisme de l'État dans leurs affaires privées), et du « local », pour qui l'extension des politiques « sociales » de l'État est synonyme de charges

[1] Voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Paris, Fayard, 1996, p. 168 et suivantes.

[2] *Ibid*., p. 185. On trouvera un portrait de celui qui fut directeur de l'Assistance et de l'Hygiène, place Beauveau, de 1887 à 1905 aux pages 182-185 ainsi que dans l'ouvrage collectif dirigé par Topalov (Christian) (dir),1999, *op. cit*, p. 388.

[3] Cette loi contenait trois dispositions : elle prévoyait de rendre obligatoire la vaccination antivariolique ainsi que la déclaration officielle de certaines maladies contagieuses et d'instituer les règlements sanitaires communaux devant permettre la lutte contre les maladies transmissibles en général et les logements insalubres en particulier. Les nombreux projets et propositions de loi déposés au Parlement prévoyaient la création d'un corps d'État d'inspecteurs sanitaires. Violemment combattue par les sénateurs, cette disposition fut rejetée laissant place dans la loi de 1902 à une inspection facultative organisée par les conseils généraux. Voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit*, p. 209-241. On trouvera également dans l'essai d'Aquilino Morelle, un ouvrage d'acteur, une filiation historique entre cette séquence de « défaite de l'hygiène publique » et celle, plus générale, de « la santé publique ». *Cf.* Morelle (Aquilino), *La défaite de la santé publique*, Paris, Flammarion, 1996, p. 222-236. Il faut rappeler que, né en 1962, diplômé de l'IEP et de la Faculté de médecine de Paris, de l'ENA (1992) après avoir été interne des Hôpitaux de Paris (1985-1988), cet inspecteur de l'IGAS a été conseiller technique au cabinet du ministre de la Santé et de l'Action Humanitaire (1992-93), chargé de mission au Commissariat général au Plan (1997) et conseiller auprès du Premier ministre (1998-2002). Ce responsable du Parti Socialiste et proche de Lionel Jospin, devient directeur associé de l'agence de communication *corporate EuroRSCG C&O*, en 2003, puis directeur adjoint de *Genopole*, pôle de compétitivité *Méditech Santé Paris Région*, en 2006, tout en étant professeur associé en « santé publique » dans le DESS « Économie et gestion des systèmes de santé » de l'Université de Paris 1.

[4] L. Murard et P. Zylberman évoquent, à multiples reprises, la difficile mise en œuvre des règlements sanitaires par les médecins libéraux jusqu'à la seconde guerre mondiale, au point de qualifier les relations entre médecins et hygiénistes d'« illiade misérable ». Voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit*., p. 299-330 (page 300 pour la citation).

supplémentaires. Cette opposition des collectivités locales n'est pas spécifique au domaine de la santé, puisqu'on la retrouve dans d'autres secteurs comme ceux de l'assistance publique ou de l'aide aux sans-emplois[1]. En dépit d'autres actes législatifs (le décret du 3 juillet 1905 et la circulaire du 23 mars 1906) dont l'objectif est de généraliser et d'uniformiser les bureaux d'hygiène[2], en particulier, en s'efforçant de soustraire aux municipalités le choix du directeur du bureau, force est de constater une absence d'unité du territoire national[3] et l'existence « d'un modèle qui concilie norme nationale et pratiques locales[4] ».

A l'aune de cette rapide présentation, *il convient donc de relativiser l'hypothèse d'un développement continu et tendanciel des idées hygiénistes au sein de l'État*. La création même du premier ministère de la « Santé », « le ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales », le 27 janvier 1920, doit beaucoup à la « conjoncture fluide » particulière générée par l'épidémie de grippe espagnole qui décime la population française à partir de la fin de la guerre[5]. Sans développer longuement l'argumentation, ce n'est pas tant l'hypothèse fonctionnaliste d'une désorganisation complète du système de santé français de l'époque qui aurait rendu nécessaire la création d'un ministère de la Santé qu'il convient de retenir. Si un certain discours réducteur associe traditionnellement « crise » et « changement », c'est au prix de la dissimulation ou de l'amnésie que l'effervescence autour de cette épidémie a généré les conditions et les

---

[1] Sur ce point, voir Bec (Colette), *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin, 1998 et De Barros (Françoise), « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres », *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, p 117-144.

[2] Les décrets du 3 juillet 1905 et la circulaire du 23 mars 1906 visent à encadrer formellement les bureaux d'hygiène par le pouvoir central, accordant, d'une part, un droit de regard au préfet sur la composition du personnel et, d'autre part, en précisant les attributions obligatoires (« contrôle de l'exécution du règlement sanitaire, réception des cas de maladies transmissibles, organisation des séances de vaccination, mise en œuvre de mesure de désinfection, délivrance des permis de construire, enquêtes sur les immeubles insalubres et les conditions sanitaires de la commune, surveillance des eaux d'alimentation et des conditions d'évacuations des matières usées, tenue du casier sanitaire des immeubles et de la carte sanitaire de la commune ») et facultatives (service médical de l'état civil, protection sanitaire de l'enfance et de l'hygiène alimentaire, police sanitaire des animaux, surveillance de la prostitution et des établissements industriels classés dangereux, insalubres, incommodes). Voir Paquy (Lucie), « Administrer l'hygiène urbaine à la fin du XIXe siècle : le cas de Grenoble », in Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles) (dir.), 2003, *op. cit*., p.177-179. On trouvera une étude sur un autre bureau d'hygiène, celui de Lyon, dans l'article de Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles), « Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République », in Kaluszynski (Martine) et Wahnich (Sophie) (dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 37-54.

[3] C'est une des conclusions – peu surprenante pour un politiste – que l'on peut retenir avec Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit*., p. 281-297.

[4] Paquy (Lucie), 2003, *art. cité*, p. 185. D'un strict point de vue juridique ou fonctionnaliste, il n'y aurait finalement rien d'étonnant à observer que « [jusqu'en] 1920, c'est au ministère de l'Intérieur, le ministère des Collectivités Locales, que l'on trouve l'essentiel de l'administration centrale responsable des attributions de santé et de protection sociale (exceptées les compétences sociales exercées par le Ministère du Travail créé en 1906) ». Marrot (Bernard), *L'administration de la santé en France*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 16.

[5] Cette épidémie aurait causé au moins vingt millions de morts dans le monde et entre 200 000 et 400 000 en France.

ressources propices à certains acteurs porteurs de ce projet[1] de le faire advenir, en mobilisant la référence à la crise. D'un strict point de vue administratif, ce ministère est le produit de l'union de la direction de l'Assistance et de l'Hygiène Publique du ministère de l'Intérieur et des services du ministère du Travail. Dès 1924, il est toutefois réuni avec celui du Travail dans un grand ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale. La loi du 28 mars 1930 institue un « ministère de la Santé Publique », composé de deux directions (la direction du Personnel, de la Comptabilité et des Habitations à Bon Marché et la direction de l'Hygiène et de l'Assistance), mais sans véritable relais dans les départements. C'est « un corps sans troupe », écrit Pierre Rosanvallon[2].

En fait, la trajectoire historique des institutions « sanitaires » ne peut se comprendre qu'en relation avec le reste des institutions « sociales ». Et en l'espèce, « la stabilité du contour des ministères sociaux est aussi frappante que l'instabilité de leur structure interne[3] ». La double formulation des fonctions figurant dans les intitulés ministériels depuis le début du siècle (hygiène/santé ; assistance/population ; prévoyance sociale/sécurité sociale ; travail/emploi) ne fait que conforter ce constat.

A la Libération, alors que s'institutionnalisent les institutions de l'État-Providence « à la française », les structures de la « Santé » apparaissent des plus modestes[4].

> *« Du fait de l'exercice par le ministère du Travail de la tutelle de la Sécurité Sociale, et de l'autonomie d'un appareil sanitaire géré par les collectivités territoriales et au demeurant peu*

---

[1] Parmi eux, Paul Strauss a sans doute eu une influence déterminante. Au demeurant, sa trajectoire indique les profits symboliques et politiques que peut engendrer l'inscription des élus de la République au sein de la nébuleuse réformatrice. Jeune journaliste radical de province, il entame sa carrière politique en 1883, à 31 ans, avec son élection au conseil municipal de Paris, où il préside la commission d'assistance. Élu au Sénat en 1897 (où il siège jusqu'en 1936), il fonde la revue *Philanthropique* où se retrouvent tous les courants de la bienfaisance. Bien que profane en matière d'hygiène, il publie de nombreux ouvrages sur la question, dont le plus connu en 1902, *La croisade sanitaire*, critique l'organisation communale de l'hygiène publique et plaide pour l'intervention de l'État et la création d'un ministère. Il siège par la suite au Conseil supérieur de l'assistance publique, au Conseil supérieur du travail, compte parmi les dirigeants des congrès d'assistance, de la Société de médecine publique, de l'Alliance d'hygiène sociale et devient ministre de l'Hygiène de 1922 à 1924. *Cf.* Topalov (Christian), 1999, *op. cit.*, p. 382.

[2] Rosanvallon (Pierre), 1990, *op. cit.*, p. 133. On notera cependant que, juridiquement, c'est à partir des années 1930 que l'organisation administrative de l'assistance est transférée des communes aux départements et qu'un corps d'inspecteurs sanitaires, facultatif sous la loi de 1902, est rendu obligatoire (décret du 12 août 1937). Dotés d'un statut de fonctionnaire, les « inspecteurs départementaux de l'hygiène » doivent être détenteurs d'un diplôme universitaire d'hygiène, se consacrer exclusivement à leurs fonctions administratives et avoir des compétences cliniques, épidémiologiques, en hygiène et en techniques de laboratoire. *Cf.* Marrot (Bernard), 1995, *op. cit.*, p. 17 et Bréchat (Pierre-Henri) et Raimondeau (Jacques), « 100 ans d'une histoire des médecins inspecteurs de santé publique », *Actualités et dossiers en santé publique*, n°41, 2002, p. 67-71.

[3] On trouvera dans l'article de Bernard Friot une analyse de l'évolution des organigrammes des ministères sociaux. Friot (Bernard), « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, janvier/mars 1996, p. 141-171 (page 151 pour la citation).

[4] Jusqu'en 1940, le ministère de la Santé disposait d'à peine 150 personnes dans ses services centraux. L'« hygiène » visait alors essentiellement les populations les plus exposées aux risques infectieux (« les fléaux sociaux » pour reprendre les termes de l'époque).

développé, le ministère de la Santé avait surtout, en 1945 encore, un rôle de régulation ou de financement d'un service public d'hygiène sociale offrant des prestations peu techniques, dont la différentiation avec l'assistance n'était pas très claire[1] *».*

De plus, cette administration a souvent été la cible prioritaire de coupes budgétaires comme s'en désole Aquilino Morelle : les commissions dites « de la hache » et « de la guillotine » de l'après-guerre (instituées par les décrets du 23 juin 1947 et du 18 septembre 1947) avaient ainsi amputé les effectifs du jeune ministère de la Santé Publique de 300 agents[2]. En comparaison du système de soin qui se développe rapidement durant les Trente Glorieuses, en raison du succès et de l'engouement rencontrés par les technologies médicales et pharmaceutiques, les services centraux et déconcentrés de la Santé apparaissent particulièrement faibles, n'intervenant finalement que pour garantir le contrôle du secteur par les professionnels.

§ 2. Le développement incertain de la direction générale de la Santé (1950-1990)

De manière similaire aux administrations étudiées précédemment, la « Santé » ne reste pas insensible au processus de « modernisation » qui contribue à re-façonner la bureaucratie française à partir des années 1950-1960 (**A**) sans toutefois que la diffusion d'une « culture » de la santé publique et de la prévention ne s'opère facilement au sein de la DGS (**B**).

A. « Affirmation » et « technicisation » relatives du ministère à partir des années 1960

La plupart des exégèses juridiques de la réforme de 1964 sur les attributions et l'organisation des services extérieurs du ministère de la Santé l'associent au mouvement général de modernisation et de l'affirmation de l'État. Largement inspirée par les conclusions du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics[3], celle-ci serait articulée autour de trois lignes directrices : « la recherche d'un équilibre original entre unité d'action administrative et diversité des fonctions administratives ou techniques », « la recherche d'une rationalité de l'organisation par la simplification des structures et des procédures », « la recherche de nouveaux concepts d'action, soit au niveau départemental, soit au niveau régional[4] ».

La réforme de l'administration territoriale de l'État, guidée par un volontarisme rationalisateur, constitue une première illustration de cette « modernisation » trans-

[1] *Ibid*., p. 154.
[2] Morelle (Aquilino), 1996, *op. cit*., p. 241-242.
[3] Comité central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, Premier Ministre, *Conclusions sur la réorganisation des services extérieurs du ministère de la Santé Publique et de la Population* (ronéoté), mai 1963. Cité dans Marrot (Bernard), 1995, *op. cit*, p. 27.
[4] Morelle (Aquilino), 1996, *op. cit*, p. 29-30.

sectorielle souhaitée. Les directions départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) et les services régionaux de l'Action Sanitaire et Sociale (SRAS[1]) sont ainsi créés par le décret du 30 juillet 1964. Mais, pour enrichir une lecture juridique trop statique, cette réorganisation nous semble davantage cruciale en ce qu'elle restreint considérablement l'horizon des possibles organisationnels, notamment vis-à-vis de l'enjeu des risques alimentaires. D'une part, en comparaison des directions des Services Vétérinaires et de la Répression des Fraudes, la population des DDASS et des DRASS n'atteste pas de la domination d'un corps technique. En raison de la diversité du personnel des services déconcentrés de la Santé, les médecins inspecteurs de la santé publique, dont le corps a été institué sous Vichy, ne peuvent être considérés, de ce point de vue, comme les équivalents des inspecteurs vétérinaires et des Fraudes qui eux, font « corps » avec leurs services.

Encadré 3.5. L'organisation des services extérieurs de l'État à partir de 1964

Les DDASS :
- Regroupement des directions de la Population et de l'aide sociale et des directions de la Santé et intégration des anciennes divisions d'aide sociale des préfectures et des services scolaires médicaux et sociaux.
- Dirigées par un directeur départemental avec lequel collabore, en qualité de conseiller technique, un médecin inspecteur départemental de la santé, sous l'autorité du préfet.
- Architecture administrative articulée, jusqu'en 1986[2], autour de quatre groupes d'attributions préexistantes : les actions et l'aide sociale (aide médicale, infirmes, personnes âgées, inadaptés sociaux…), le service unifié de l'enfance (Protection Maternelle Infantile, santé scolaire, aide à l'enfance et prévention…), les actions sanitaires (hygiène de l'eau, règlement sanitaire départemental, prophylaxie des maladies, vaccinations, contrôle sanitaire aux frontières…). Les DDASS animent ou participent à l'activité d'un grand nombre d'organismes ou d'institutions publics ou privés.
- Cinq catégories de personnels : les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale ; les médecins de la santé publique ; un service social départemental placé sous l'autorité d'une assistance sociale chef, conseillère technique ; des personnels techniques (infirmières, éducateurs, inspecteurs de la salubrité…) et administratifs.

Les SRAS/DRASS :
- Dirigés par un chef de service (directeur régional de l'Action Sanitaire et Sociale) en collaboration avec un conseiller technique (médecin inspecteur régional[3]), un ingénieur de l'équipement sanitaire et social, détaché de l'administration de l'Équipement et un pharmacien inspecteur régional, conseiller technique pour les questions d'organisation de la profession pharmaceutique.
- Attributions de planification en matière d'équipement sanitaire et social (préparation des tranches régionales de plan), de contrôle et d'inspection[4].

[1] Ces services préfigurent les DRASS qui sont instituées en 1977.

[2] Il convient toutefois de souligner ici la plasticité du rôle des DDASS à mesure que leur domaine d'action, et le dispositif d'action publique qui l'entoure, évoluent. Outre la loi de 1977, les lois de décentralisation modifient sensiblement leurs activités puisqu'elles en transfèrent une grande partie (ainsi que 70% des effectifs) aux Conseils généraux. Le décret du 14 mars 1986 précise ainsi les deux principales missions sur lesquelles les DDASS doivent se recentrer : une mission de santé publique qui couvre trois domaines (l'épidémiologie et la prévention des maladies ou des « conduites à risque » ; le contrôle des établissements sanitaires et sociaux ; l'hygiène et le cadre de vie visant à l'amélioration de la santé par actions sur l'environnement) et une mission de solidarité et d'intégration vis-à-vis des populations menacées d'exclusion (personnes handicapées ou dépendantes, pauvres, migrantes…). Sur cette épisode, on renvoie à Marrot (Bernard), 1995, *op. cit*, p. 99-127.

[3] Ce dernier est également inspecteur départemental de la santé du département du chef-lieu de région.

[4] Au-delà de cette présentation très synthétique des services déconcentrés, on renvoie à Vandenberghe (Michel), *Les médecins inspecteurs de santé publique. Aux frontières des soins et des politiques*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 38-41 et à Marrot (Bernard), 1995, *op. cit.*, p. 27-41.

D'autre part, la conception *sanitaire et sociale*[1] des problèmes traités par les services extérieurs, associée à une faiblesse récurrente en termes d'effectifs et de budget et à une extension continue des activités du pôle « social », se révèle source d'une série de « conséquences inattendues[2] », en l'occurrence une difficulté pratique à pouvoir intervenir sur des enjeux sanitaires « nouveaux » ou marginaux, dont la « sécurité sanitaire des aliments » constitue un exemple paradigmatique. Pour le dire autrement, si cette réorganisation traduit l'idée que la médecine de santé publique semble quitter définitivement l'échelle individuelle au profit d'une intervention départementale, devenant ainsi « prophylactique » plutôt que « thérapeutique », cette dernière reste cependant très limitée, notamment dans le domaine alimentaire[3].

A un échelon administratif supérieur, le processus modernisateur peut être lu dans l'organisation de l'administration centrale, dont la cohérence, pour les observateurs de l'époque, posait question.

> *« Il n'est aucun service du ministère qui ne consacre une part prédominante de son activité à collaborer avec d'autres services publics ou organismes privés. Le problème de la coordination, au ministère de la Santé Publique et de la Population est absolu et général »*

notait, en février 1964, sans grande surprise étant donné les attendus de ce type de rapport, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics[4], tout en observant que l'action du département de la santé publique, très rarement « maître d'œuvre », consistait essentiellement à coordonner et orienter l'action des autres ministères. Deux ans plus tard, en 1966, la création du grand ministère des « Affaires Sociales » dirigé par Jean-Marcel Jeanneney, apparaît comme une tentative de réponse en fusionnant le ministère de la Santé Publique et de la Population et celui du Travail et de la Sécurité Sociale. Elle traduit le souci de penser ensemble le « sanitaire » et le « social ». Sans devoir endosser le langage de la modernité et de la rationalité, ni refaire une

---

[1] En l'espèce, la restructuration des services déconcentrés participait de la définition de la santé publique retenue par l'Organisation Mondiale de la Santé en 1952, à savoir l'idée d'une action collective concertée visant à assainir le milieu et la mise en œuvre de mesures sociales propres à assurer à chaque membre de la collectivité un niveau de vie compatible avec le maintien de la santé.

[2] *Cf.* Pierson (Paul), « The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, vol. 13, n°4, 2000b, p. 483 et suivantes.

[3] Dans une certaine mesure, on peut avancer que la situation actuelle est relativement identique puisque le rôle des DDASS est limité à la collecte de données épidémiologiques dans le cas de toxi-infections alimentaires collectives. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette activité soit très ancienne dans la mesure où, pour reprendre un argument purement *techniciste*, elle dépend étroitement de l'accumulation des connaissances scientifiques. Pour ne prendre que le cas de la listériose, aucune preuve sur la contamination de l'homme par le biais d'un aliment n'avait été apportée avant 1987. *Cf.* Leseur (Régis), « Fromage et listériose humaine. La crise des années 1986-1987 », in Apfelbaum (Marian) (dir.), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 34.

[4] Comité central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics. Premier Ministre. *Rapport sur la réforme des structures de l'administration centrale du Ministère de la Santé Publique et de la Population* (ronéoté), février 1964, cité dans Marrot (Bernard), 1995, *op. cit*, p. 43.

chronologie des réformes organisationnelles, on précisera que la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, intervenue en 1970, prolongeait également la logique de formation du bloc de compétences santé-sécurité sociale[1] et se prévalait déjà d'un souci de maîtrise des dépenses ainsi que d'une remise en cause de l'« hospitalocentrisme[2] ». En 1970, les services centraux sont alors organisés autour de quatre directions : la direction générale de la Santé, la direction des Hôpitaux, la direction de la Sécurité Sociale et la direction de l'Action Sociale. Aussi, si on peut évoquer, avec Bernard Friot, l'hypothèse d'une « affirmation » et d'une « technicisation » du pôle « Santé » des ministères sociaux[3], force est de constater qu'elle ne tient sérieusement qu'en agrégeant l'ensemble des services centraux du ministère de la Santé. En d'autres termes, c'est essentiellement l'importance du budget de la Sécurité Sociale – qui dépasse largement celui de l'État – et le déficit à gérer qui « rejaillit » sur cette institution, la direction générale de la Santé restant, quant à elle, largement dominée vis-à-vis des autres directions :

> *« Le fait que le département de la Santé soit le seul à bénéficier d'une direction générale ne doit pas faire illusion. Ce statut est nécessaire pour que soit préservée une crédibilité minimale de ce secteur face à une médecine dominée par les chefs des services hospitalo-universitaires. Il permet, du reste, d'accueillir éventuellement l'un d'eux au poste de directeur général. Mais au-delà de cet aspect symbolique, la direction générale est peu influente face à la direction des Hôpitaux qui s'appuie sur la seule véritable force au sein du système sanitaire et face à la direction de la Sécurité sociale qui contrôle l'essentiel du budget social de la nation. La direction de l'Action sociale, elle-même a, au lendemain de 1968, le pouvoir de dialoguer avec l'immense secteur associatif et avec de vastes secteurs de la société qui attendent d'une conception nouvelle de l'action sociale des réponses politiques au problème de la promotion sociale. (…) [L]a position de la direction générale de la Santé demeure suffisamment faible pour qu'elle assiste, impuissante, à la création en 1971, d'un département ministériel de l'environnement, [dont la protection] apparaît [dans de nombreux pays] comme l'une des conditions essentielles du bon état sanitaire de la population[4] ».*

Aux niveaux central et déconcentré, cette technicisation et cette affirmation restent donc toutes relatives. D'une part, ces processus doivent être comparés à ceux constatés dans d'autres institutions, et, d'autre part, cette affirmation des administrations de la « Santé » n'est pas nécessairement synonyme d'une affirmation de la santé publique, tant la conception individuelle et curative reste dominante.

B. De l'individuel au collectif : le rôle de la DGS

A l'opposé d'un système de soin axé sur la médecine clinique, la construction collective des « fléaux sociaux » et des pathologies, en d'autres termes, la définition des politiques dites de « santé publique », est dévolue à la DGS. Cette direction est née du

[1] En 1969, la tutelle de la Sécurité Sociale est transférée du Ministère du Travail à celui de la Santé.
[2] *Cf. Ibid*., p. 46-50 et Friot (Bernard), 1996, *art. cité*, p. 155-156.
[3] *Ibid*., p. 154. C'est, par ailleurs, une période de croissance quantitative et qualitative du recrutement au sein des services centraux, alors que les ministères sociaux étaient jusque là « boudés » par les grands corps.
[4] Marrot (Bernard), 1995, *op. cit*., p. 46.

décret du 31 juillet 1956 qui fusionnait deux anciennes directions complémentaires : la direction générale de l'Hygiène publique et des Hôpitaux et celle de l'Hygiène Sociale[1]. En 1960, les questions hospitalières, prises en charge dans la sous-direction des hôpitaux, sont réparties entre une direction de l'Équipement sanitaire et social autonome et un service des Établissements. Ce dernier est définitivement détaché de la direction générale de la Santé Publique (DGSP) en 1966 et fusionne avec la direction qui s'était autonomisée en 1960 donnant naissance à la direction des Hôpitaux. C'est ainsi que la DGS a progressivement abandonné la dimension hospitalière au profit de quatre objectifs essentiels : le contrôle des professions de santé, la prévention des risques, la protection de la maternité et de l'enfance, la recherche de moyens performants pour soigner l'homme malade. Aussi, si l'on compare ces objectifs avec une définition anglo-saxonne des années 1960 de la santé publique – « [l]a santé publique implique l'intervention technique planifiée sur l'environnement global et sur la population, ayant comme but spécifique la prévention de la maladie, la promotion de la santé, les soins curatifs, la réadaptation du malade, l'éducation pour la santé[2] » –, on doit constater que l'activité initiale de la DGS était incomplètement consacrée à la santé publique. Les réorganisations ultérieures de la DGS vont progressivement accentuer le versant santé publique de ses fonctions.

Encadré 3.6. Les réorganisations successives de la DGS de 1966 à 1982

L'arrêté du 10 août 1966 définit trois sous-directions dont le programme, si l'on s'en tient à une lecture juridique, objective une affirmation des problématiques de santé publique (langage de l'épidémiologie, de l'hygiène, des fléaux sociaux, de l'éducation sanitaire, etc.). La DGS était organisée en trois sections, une division[3] et trois sous-directions :

- **SD Hygiène publique**. 4 bureaux : « épidémiologie », « hygiène du milieu, hygiène alimentaire, eau », « thermo-climatisme » et « protection contre les rayonnements ionisants et lutte contre la pollution de l'atmosphère, laboratoire d'analyse ».
- **SD Action médico-sociale**. 4 bureaux : « maladies mentales, alcoolisme », « tuberculose, rhumatisme, diabète », « cancer, lutte anti-vénérienne, transfusion, comité médical supérieur » et « protection sanitaire des populations civiles ».
- **SD Protection maternelle et infantile**. 2 bureaux : « protection maternelle et infantile » et « santé scolaire ».

En 1970, la DGS est restructurée en un bureau des Affaires générales, une division de la Conception hospitalière, du plan et de la coordination[4] et quatre sous-directions :

- **SD Professions de santé**.
- **SD Hygiène publique**. 3 bureaux : « lutte contre les maladies transmissibles », « eau et assainissement », « milieu et environnement ».

[1] Cet historique a été établi à partir d'un document intitulé « La Direction générale de la Santé », écrit par Françoise Bosman, dans la revue *Patrimoine archivistique contemporain des ministères sociaux*, Archives du Ministère de la Santé, document non daté, cote GD Min Pat.

[2] Winslow (Charles E.), *The United Field of Public Health*, New York, Modern Medicine, 1961, cité dans Setbon (Michel), 1993, *op. cit.*, p. 42.

[3] Il s'agit des sections d'« Études et de Liaison, chargée des questions de recherche et d'enseignements médicaux », de l'« Éducation sanitaire et sociale » et des « Professions médicales et paramédicales » et de la division des « Programmes, du plan et de la coordination » dont le rôle est de préparer le plan d'équipement sanitaire et social.

[4] Cette division sera reconvertie en une sous-direction de la prospective et de la carte sanitaire en 1976.

- **SD Protection sanitaire**. Anciennement sous-direction de l'action médico-sociale, elle conserve ses compétences en matière de lutte contre les « états pathologiques », les « fléaux sociaux », tout en augmentant ses responsabilités en matière d'« urgence », de réanimation et de transfusion sanguine. Son quatrième bureau est chargé des questions de défense sous l'aspect protection sanitaire des populations civiles en cas de conflit.
- **SD Problèmes médicaux de la maternité et de l'enfance**.

En mars 1982, sont placés auprès du directeur général, un directeur-adjoint, un chargé de mission, des conseillers techniques et quatre unités administratives chargées du « Plan et des Études », de la « Coordination de la recherche médicale et biologique », des « Affaires administratives et financières » et des « Affaires générales, du personnel et du matériel ». La DGS[1] reste organisée autour de quatre sous-directions :
- **SD Professions de santé.**
- **SD Prévention générale et de l'environnement**. 4 bureaux : « épidémiologie, prévention et éducation sanitaire », « hygiène du milieu, hygiène alimentaire, toxicologie », « maladies transmissibles, vaccinations, contrôle sanitaire aux frontières, actions spécifiques de santé dans les DOM-TOM et parmi les populations déplacées et migrantes », « Eau et thermalisme ».
- **SD Maternité, enfance et actions spécifiques de santé (alcool, tabac et toxicomanies)**.
- **SD Soins, programmes médicaux**

Sans sombrer dans le fétichisme nominaliste, ni accorder une attention excessive au « nomadisme » administratif de certaines attributions, il importe de rendre compte du caractère systématique de la promotion, au sein de la DGS, des préoccupations de « prévention » sanitaire. En l'espèce, une approche globale centrée sur les risques, les groupes, l'épidémiologie, la prévention et l'éducation sanitaire davantage que sur les cas, les patients, la clinique et les soins participe autant d'un renouvellement de la santé publique que d'une alternative à un système de santé traditionnel particulièrement onéreux. Si le destin de l'éternelle « nouvelle » santé publique est associé aux succès du raisonnement probabiliste et statistique dans l'identification épidémiologique de facteurs de risques pour certaines pathologies (cancers, maladies cardio-vasculaires), il est aussi étroitement lié, comme on l'a vu en Grande-Bretagne à propos de la nutrition dans le chapitre précédent, aux réflexions budgétaires, à partir des années 1970, sur les coûts de la médecine clinique et du système de soins traditionnels[2]. Luc Berlivet rappelle ainsi que, entre 1970 et 1975, les commissions préparatoires des 6e et 7e Plans conseillaient d'infléchir le « tout hospitalier » en présentant le recours à la prévention comme une alternative à la multiplication d'actes médicaux de plus en plus dispendieux[3].

[1] Pendant une courte période, de 1980 à 1981, la DGS avait fusionné avec la direction des Hôpitaux en une direction générale de la Santé et des Hôpitaux.
[2] Sur ce point, voir notamment Serré (Marina), « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, vol. 12, n°46, 1999, p. 49-70.
[3] La création, au milieu des années 1970, du Comité français d'éducation pour la santé (CFES), à l'image du *Health Education Council* britannique, est présentée à l'époque comme un instrument de politique publique (de prévention) au service de la maîtrise des dépenses. Voir Berlivet (Luc), 2004, *art. cité*, p. 46-47. Le même type d'argumentaire permet aux médecins inspecteurs de santé publique de souligner la pertinence de leurs missions, comme le laisse entendre le compte-rendu de leur premier congrès national tenu à Lyon en 1988 : « Le temps n'est plus de l'opulence économique où l'on pouvait soigner tous azimuts sans trop se préoccuper des coûts. La santé publique émerge aujourd'hui parce qu'il y a des problèmes de limites financières (…). Médecins à part entière, la démarche des médecins inspecteurs est semblable à celle de tout praticien : poser un diagnostic, définir une thérapeutique et évaluer des résultats. Simplement, cette

Toutefois, cette promotion récurrente dissimule mal la difficile traduction en actes de cette approche. A maints égards, l'entreprise s'apparente à un vœu pieux, un objectif jamais assouvi, régulièrement remis à l'agenda en guise de programme novateur, comme le relate les propos du directeur général de la Santé, Jean-François Girard, au moment de son entrée en fonction en 1986 :

> *« Vieux serpent de mer, (…) thème transversal de la politique de santé, (…) la prévention implique une analyse de ce que l'on voit et la transparence de ce que l'on fait et entraîne corrélativement une mise en commun des connaissances qui (…) pose certains problèmes en matière de secret médical*[1] *».*

A l'aune de l'épisode du sang contaminé, signe pour beaucoup de « réformateurs » des années 1990 de l'inexistence d'une « culture » de santé publique en France, la portée de ces discours volontaristes mérite toutefois d'être questionnée. Comme on y reviendra dans le chapitre suivant, contentons-nous de souligner les difficultés objectives les plus manifestes. D'une part, on sait que les effectifs de la DGS restent extrêmement faibles (185 agents en 1992[2]). D'autre part, les moyens financiers alloués à cette direction demeure, avant les « grandes crises sanitaires » des années 1980-90, une simple variable d'ajustement du budget national, en ce qu'ils sont toujours susceptibles d'être amputés. C'est d'ailleurs la défense retenue par Jacques Roux, le prédécesseur de J.-F. Girard, dans le cadre de l'affaire du sang. Selon lui, le budget prévention de la DGS aurait été amputé en 1985 par Matignon à hauteur de 5 millions de francs, au profit du Centre mondial de l'informatique et des ressources humaines de Jean-Jacques Servan-Schreiber et des services généraux du Premier ministre. Sans statuer sur l'exactitude de ces allégations, qui doivent être lues à la lumière des développements judiciaires alors en cours, force est de constater que les crédits de prévention ont connu une érosion régulière : de 198 millions de francs en 1983, ils ne s'élèvent plus qu'à 133 millions de francs en 1986[3]. Toujours est-il que ces différents indicateurs alimentent l'hypothèse d'une faiblesse structurelle de la DGS sur les « risques liés au milieu », notamment alimentaires, et peuvent expliquer en partie la profusion des discours d'acteurs sur la « défaite de la santé publique ».

---

démarche, les médecins inspecteurs l'appliquent à un groupe de population et non à des individus isolés. La santé publique est une spécialité comme une autre ». *Cf. Le Quotidien du médecin*, n°4009, 3 février 1988, cité dans Vandenberghe (Michel), 2002, *op. cit*., p. 255.

[1] Interview de Jean-François Girard dans *Le Quotidien du médecin*, 27 février 1986. Le développement d'un système alternatif à l'hospitalisation et l'évaluation coûts/bénéfices des programmes constituent les deux autres axes prioritaires de sa « feuille de route ».

[2] Bantman (Béatrice), « La DGS se cherche de nouvelles marques », *Libération*, 13 septembre 1993.

[3] *Cf.* Morelle (Aquilino), 1996, *op. cit*., p. 242-243.

§ 3. La défaite structurelle de la direction générale de la Santé

La « défaite de la santé publique » participe de la position doublement dominée de l'administration de la Santé au sein de l'espace des espaces administratifs (**A**) et au sein de l'espace des professions de santé (**B**). L'ensemble de ces propriétés dominées, rapporté aux propriétés des partenaires institutionnels principaux de la DGS dans le cadre des politiques alimentaires, permet ainsi de mieux rendre compte de l'illégitimité relative de cette direction dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (**C**).

A. Des signes extérieurs de faiblesse administrative

Si on raisonne en chiffres bruts, les ministères dits « sociaux » sont, à l'exception du ministère de l'Éducation, relativement peu dotés en termes d'effectifs. Pour l'année 1982, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, avec 1,38% de l'ensemble des effectifs des ministères, arrive en 9e position, loin derrière les ministères de l'Éducation, de la Recherche, de la Jeunesse et des Sports (1 035 561 fonctionnaires), de la Défense et des Anciens Combattants, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Intérieur, de l'Équipement, de la Justice, mais assez proche de ceux de l'Agriculture (36 145), des Affaires Étrangères et de la Coopération (33 833). Néanmoins, comme la plupart des ministères « sociaux », ces dotations, comme on l'a déjà vu plus haut à propos de certains budgets[1], demeurent susceptibles d'être amputées. Entre 1982 et 1992, les effectifs du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont ainsi diminué de 15%, soit la deuxième plus forte diminution après celle des effectifs du ministère des Affaires Étrangères (-35%).

[1] Dans l'incapacité de parvenir à déchiffrer les lignes comptables du budget, particulièrement vis-à-vis d'un ministère comme celui de la Santé qui gère des budgets qui ne sont pas nominalement les siens, on a renoncé à étudier cet indice.

Tableau 3.2. Effectifs par ministère entre le 31.12.1982 et le 31.12.2003

Ministères	1982	1992	2003	Évolution 1982/1992 en %	Évolution 1992/2003 en %	Évolution. 1982/2003 en %
Agriculture	36 145	33 675	38 857	-7	15	8
Culture	11 288	12 992	13 985	15	8	24
Défense et Anciens Combattants	456 842	404 212	421 150	-12	4	-8
Économie, Finances et Industrie	204 613	208 783	196 286	2	-6	-4
Emploi et Solidarité	29 190	24 862	28 355	-15	14	-3
Équipement	113 552	123 778	116 396	9	-6	3
Intérieur	143 888	161 666	173 064	12	7	20
Justice	46 774	58 316	70 638	25	21	51
Total	2 116 273	2 182 464	2 313 430	3	6	9

Source : DGAFP, *Rapport annuel – Faits et chiffres 2004*, Paris, La documentation française, 2004.

On peut également voir dans la plus forte féminisation des emplois des ministères « sociaux » un autre signe de leur relative faiblesse. Pour ne s'en tenir qu'aux emplois de direction, l'Emploi et la Santé ainsi que la Culture sont en tête pour les emplois de direction confiés à des femmes : 34% en administration centrale et 17 et 11% en services déconcentrés (pour un total, tous ministères confondus, de 20% en administration centrale et 9% en services déconcentrés). En comparaison, les chiffres sont respectivement de 30% et 9% pour l'Éducation nationale, de 25% et 8% pour l'Agriculture, de 20% et 9% pour l'Équipement, de 19% et 5% pour l'Économie, les Finances et l'Industrie et de 2% et 3% pour l'Intérieur[1]. Dans cet espace des espaces administratifs, la distribution statistique des emplois de direction par genre objective la « reproduction de la domination masculine » qui touche l'ensemble des univers sociaux. D'une manière générale, si les femmes sont fortement représentées dans l'ensemble de la fonction publique (plus de la moitié des fonctionnaires), elles ne représentent que 36,2% des catégories A, 50% des catégories B et 53% des non-titulaires. Et, lorsqu'elles parviennent à atteindre des positions dominantes, celles-ci se situent pour l'essentiel dans les régions dominées du champ du pouvoir, dans « ces sortes d'extension de [l'espace privé] que sont les services sociaux (…) et éducatifs[2] », soit les secteurs administratifs les plus éloignés de l'autorité et de l'économie.

On retrouve à la direction générale de la Santé les mêmes stigmates caractéristiques des ministères sociaux : *turn-over* et vacance de postes importants, recours à des contractuels, postes de direction peu prisés par les énarques issu de la « botte du classement[3] », forte féminisation… D'une part, jusqu'à la réorganisation récente des

[1] Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire, *Les chiffres-clé de la fonction publique de l'État 2003*. Disponible à http://www.concours-ecoles.fonction-publique.gouv.fr/fp/statistiques/chiffres_cles/chiffres_cles_2003.pdf (consulté le 20.10.2006).
[2] Bourdieu (Pierre), *La domination masculine*, Paris, Seuil, 1998, p. 113-147 (p. 129 pour la citation).
[3] Eymeri (Jean-Michel), 1999, *thèse citée*, p. 269.

activités de cette direction en 2000 (création de deux nouvelles sous-directions), ces effectifs sont restés maigres, même si elle profite fortement des créations de postes sur la décennie 1992/2003. Si, de 160 emplois budgétaires en 1988, ils ont été portés à 296 en 1999, 345 en 2001 et 367 en 2002[1], ces chiffres ne doivent pas dissimuler de nombreuses vacances de postes (plus d'une cinquantaine[2]). Mais, plus généralement, cette augmentation sensible trahit *a posteriori* la faiblesse antérieure de l'institution en ce que son personnel n'était pas assez étoffé pour répondre à l'ensemble des sollicitations. D'autre part, le *turn-over*, même s'il s'est ralenti ces dernières années, reste intense. Près d'un agent en fonction sur quatre a quitté la DGS en 2002 et 2003. En septembre 2004, l'ancienneté médiane des titulaires de postes de responsabilité était seulement d'un an et neuf mois dans le poste et de trois ans dans la direction (respectivement deux ans et un mois et quatre ans pour l'ancienneté moyenne[3]).

Cette faible attraction se ressent au niveau du taux et de la qualité de l'encadrement énarchique de la direction. D'une part, aucun grand corps de l'État n'est représenté dans cette direction. En 1995, le directeur est un professeur de médecine (J.-F. Girard), les deux chefs de service sont administrateur civil et inspecteur général des Affaires sanitaires et sociales (Annick Morel). Prolongeant une vieille tradition administrative[4], quatre sous-directions, sur les cinq que compte la DGS, sont dirigées par des administrateurs civils (deux d'entre eux sont des femmes). En 2001, le directeur est un professeur de santé publique/épidémiologie (Lucien Abenhaïm) et son adjointe un administrateur civil (Emmanuèle Mengual). Le cabinet compte par ailleurs deux femmes, administrateurs civils. Quatre sous-directions sur cinq[5] sont dirigées par des administrateurs civils (dont trois femmes). Sans être en mesure de pouvoir vérifier s'ils sont tous des anciens élèves de l'ENA[6], on doit constater que ces cadres de direction sont majoritairement des femmes :

---

[1] Voir Tabuteau (Didier Roland), *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 2002 (1ère éd. : 1994), p.58. et Cour des Comptes, *Rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française, 2005, chapitre 4 « L'évolution du rôle de la direction générale de la Santé », p. 160-61.

[2] Un quart des emplois était ainsi vacant à la sous-direction des situations d'urgence sanitaire en 2004.

[3] *Ibid*., p. 162.

[4] En 1971, au sein de la DGS dirigée par le Dr Charbonneau, trois des quatre sous-directions étaient dirigées par un administrateur civil (deux hommes et une femme). Seule la sous-direction d'Hygiène publique était dirigée par un médecin inspecteur de la santé publique assisté, néanmoins, d'un administrateur civil (une femme) comme adjoint. Le sous-directeur adjoint à la sous-direction « Professions de santé » était un administrateur civil (une femme). Dans les deux autres sous-directions, c'était un MISP qui était adjoint (deux femmes). Bien entendu, il est difficile de savoir si ces administrateurs civils sont des anciens élèves de l'ENA. On prendra la référence au terme « Melle » (qui peut signaler une précocité relative) ainsi que les décorations (Légions d'honneur) comme des indices de leur appartenance énarchique. Jusqu'à l'échelon de chef de bureau, il y avait au total 12 administrateurs civils dans la direction (dont cinq à la sous-direction Professions de santé) ; 8 MISP (dont quatre à celle de l'Hygiène publique). Voir le bottin administratif de 1971.

[5] Durant cette période, la sous-direction de la Veille sanitaire est dirigée par Yves Coquin, médecin général de santé publique.

[6] Au milieu des années 1990, sur 698 administrateurs civils, environ 360 sont des anciens élèves de l'ENA. Voir, à partir des chiffres de la DGFP, Eymeri (Jean-Michel), 1999, *thèse citée*, p. 469.

3/5 des sous-directeurs en 2001, chiffre auquel il faut ajouter la chef de division Sida, traditionnellement dirigée par une femme (médecin inspecteur général ou en chef de santé publique). Outre que ce sont majoritairement des femmes, la plupart des anciens élèves de l'ENA en poste à la DGS restent durablement dans cette direction. Ceux-ci apparaissent plutôt comme des « bureaucrates de la chose publique », à rebours des deux autres figures dépeintes par Jean-Michel Eymeri, dans sa thèse sur les administrateurs civils que sont les « bêtes à concours » et les « entrepreneurs de carrière[1] ». « Dans une attitude peu différente de celles des fonctionnaires moyens », la carrière de ces administrateurs civils stagne, en partie parce qu'ils refusent la politisation entraînée par un passage en cabinet.

Quelques exemples nous permettent d'incarner ce propos. Ainsi, en 2003, la « directrice de projet » de la réforme de la DGS, auprès du directeur général, tout comme la sous-directrice aux « Politiques de santé et des stratégies » sont des administratrices civiles qui ont amarré leur carrière à celle de la « maison ». En 1993, elles étaient, respectivement, chargées des affaires européennes au bureau de la Communication et des relations européennes internationales, et (déjà) sous-directrice au « Système de santé et de la qualité des soins ». Si tous les hauts fonctionnaires de cette direction ne sont pas rétifs à un passage en cabinet, ils sont peu nombreux à franchir le pas. Même ceux qui parviennent à « tirer leur épingle du jeu » ne le font que difficilement et en restant dans le périmètre étroit de la « santé publique ». Enfin, et surtout, leur passage à la DGS ne constitue qu'une étape d'une carrière déjà bien avancée. En ce sens, l'entrée en cabinet (socialiste) a été opérée plusieurs années avant l'arrivée à la DGS, comme le confirme les deux trajectoires suivantes[2].

> - Née en 1950, fille d'un dignitaire de l'armée française, licenciée en lettres (Université Paris IV), professeur de sciences économiques et sociales dans l'enseignement secondaire (1974-1977), diplômée de l'IEP de Paris en 1980 et de l'ENA en 1982, Annick Morel entre au ministère des Affaires sociales en tant qu'adjointe au chef de bureau (1982-84) puis de chef du bureau (1984-86) de la réadaptation des personnes handicapées. Après un bref passage à la Cour des comptes (1986-88), elle rejoint, en qualité de directeur, le cabinet du secrétaire d'État chargé des personnes âgées et handicapées (1988), le cabinet de Claude

[1] Généralement issue de la voie externe de l'ENA, la « bête à concours » qu'on rencontre surtout au Trésor et au Budget, impose « sa colossale puissance de travail comme affirmation d'une volonté de puissance ». « La 'bête à concours' n'est pas de ces individus dont on dit qu'ils 'sortent leur épingle du jeu', mais de ceux dont on dit qu'ils 's'imposent' ». L'« entrepreneur de carrière » est, en revanche, celui qui sait « se placer ». « Il mène sa carrière comme on mène une entreprise ». « Se donnant certains objectifs (devenir directeur, préfet, conseiller du Prince, pantoufler chez Paribas ou obtenir son intégration au Palais-Royal), il déploie les stratégies adéquates pour les atteindre et s'en donne les moyens ». « Son souci principal est de ne pas se laisser enfermer dans sa 'maison' et sa condition (…) : il travaille en permanence à ouvrir des postes, à se ménager des perspectives d'avenir, et, sans avoir le don d'ubiquité, à se multipositionner autant qu'il lui est possible ». *Ibid*., p. 382-384.

[2] A ce titre, pour la période 1993-2003, seuls trois individus passés à la DGS (deux administrateurs civils et un inspecteur général de l'IGAS) disposent d'une notice dans le *Who's who ?*.

Evin (ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale) comme conseillère technique (1988-89), puis, devenue inspectrice des affaires sociales (1989), celui du secrétaire d'État à la Famille et aux personnes âgées en temps que directeur de cabinet (1990-91). A l'inspection générale des Affaires sociales depuis 1991, elle est nommée chef de service à la direction générale de la Santé en 1993 (à 43 ans), directrice de la DDASS de Paris (1997-99) et, enfin, directrice de la Caisse nationale des allocations familiales (depuis 1999). Elle est, par ailleurs, chevalier de la Légion d'honneur.

- Née en 1949, diplômée de l'ENA en 1989 (administrateur civil), après des études en droit public (maîtrise) et de sciences politiques (DESS) à l'Université de Paris II, Emmanuèle Mengual est chargée des questions de planification sanitaire à la direction des Hôpitaux (1981-84), à l'IGAS (1985-86), directrice adjointe de la DRASS de Bretagne (1986), directrice de la DRASS de Haute-Normandie (1988-93) et rejoint le cabinet de Claude Evin en qualité de conseillère technique (elle succède à Annick Morel de 1990 à 1991). Nommée directrice de l'École nationale de la santé publique (1993-97), elle rejoint la DGS en qualité de directrice adjointe du cabinet du directeur général en 1997. En 2000 et 2001, elle cumule sa fonction de directrice adjointe de la DGS avec celle de conseiller technique sur les questions sociales au cabinet de Martine Aubry (ministre de l'Emploi et de la Solidarité). Inspectrice générale des Affaires sociales depuis 2001, elle a été décorée de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite.

Si la DGS présente de nombreux stigmates d'une administration faible (faible encadrement énarchique, forte féminisation, turn-over et vacance de postes importants…), le prestige du corps des médecins inspecteurs en santé publique, dominé tant au sein de la haute fonction publique que de la profession médicale, n'est guère en mesure de rehausser le crédit de cette institution.

Tableau 3.3. Composition des sous-directions de la DGS en 1995

Sous-directions[1]	**SP**	**SQ**	**VS**	**PH**	**PS**	**Total**
Homme	2	4	5	3	3	**17**
Femme	3	3	1	2	4	**13**
MISP (dont 4 médecins généraux et 5 médecins inspecteurs en chef de santé publique)	**3**	**2**	**3**	**-**	**1**	**9**
Pharmacien inspecteur		1		2		**3**
Conseiller infirmier					1	**1**
Ingénieur sanitaire hors-classe			1			**1**
Administrateur civil	**1**	**3**	**2**	**1**	**2**	**9**
Attaché principal d'administration centrale	1			2	3	**6**
Agent contractuel		1				**1**
Poste non attribué						**-**

[1] Il s'agit des sous-directions « Santé des Populations » (SP), « Système de santé et qualité des soins » (SQ), « Veille sanitaire » (VS), « Pharmacie » (PH), « Professions de santé » (PS). Ces tableaux ont été établis à partir des bottins administratifs de 1995 et 2001 et donc à partir des individus qui y sont mentionnés (chargé de mission inclus).

Tableau 3.4. Composition des sous-directions de la DGS en 2001

Sous-directions	SP	SQ	VS	PH	PS	Total
Homme	1	1	5	2	2	**11**
Femme	4	4	3	5	5	**17**
MISP (dont 4 médecins généraux et 2 médecins inspecteurs en chef de santé publique)	**2**	**1**	**3**	**-**	**1**	**7**
Pharmacien (général) de santé publique				2		**2**
Conseiller infirmier					1	**1**
Ingénieur sanitaire (dont 2 hors-classe et 1 ingénieur en chef)			4			**4**
Administrateur Civil (dont 1 hors-classe)	**2**	**3**	**1**	**2**	**3**	**11**
Attaché principal d'administration centrale				2	2	**4**
Agent contractuel				1		**1**
Poste non attribué		2				**2**

B. Les « affiches jaunies » de la médecine de santé publique

En ce qui concerne le corps technique dominant de la DGS, celui des médecins inspecteurs de santé publique, il convient, tout d'abord, d'insister sur sa relative faiblesse. D'une part, mais il ne se différencie guère ici du corps des inspecteurs vétérinaires évoqué précédemment, il s'agit d'un corps à mobilité faible. D'autre part, alors que la fonction publique est plutôt valorisée dans le monde des vétérinaires (à l'inverse de la figure des vétérinaires libéraux dont la clientèle est essentiellement canine et féline), la médecine de santé publique apparaît comme une discipline dominée dans l'univers de la médecine. Là aussi, en raison de la permanence de la domination masculine, qui implique que les hommes ont plus de chances objectives d'obtenir les positions les plus enviées, la proportion de femmes dans chaque discipline est une bonne indication de son attractivité (voir tableau 3.5.). Actuellement, 78% des MISP sont des femmes contre environ un tiers des médecins libéraux[1].

Tableau 3.5. Proportion de femmes en fonction des disciplines médicales[2] (2001)

Disciplines	Pourcentage de femmes
Chirurgie	22,6
Médecine Générale	36,2
Spécialités médicales	38,3
Psychiatrie	41,7
Biologie médicale	45,9
Santé publique	58,6
Médecine du travail	69,4

[1] Grelet (Stany), Lalande (Aude), « La santé séparée. Le métier de médecin-inspecteur de santé publique », *Vacarme*, juin 2000, disponible à http://www.vacarme.eu.org/article26.html (document consulté le 22.12.2005).

[2] Cité dans Déplaude (Marc-Olivier), « Managing 'Sensitive' Issues. The Case of 'Selection in the French Faculties of Medicine at the End of the 1960s », papier présenté à la *3e ECPR General Conference, Panel 24-5 : Constructivism and Constructivist Analysis of Politics*, Budapest, 8-10 novembre 2005, p. 5.

On doit ajouter à ce tableau statistique le fait que la « santé publique » est une discipline qui n'a été renforcée que récemment. Celle-ci n'a été érigée en filière d'internat (et donc en spécialité à part entière) qu'à l'occasion de la réforme des études médicales de 1982[1]. A l'époque, l'élite médicale, qui associe *culturellement* la médecine à la médecine « libérale » (primauté du « colloque singulier » entre le malade et le médecin), non sans présupposés idéologiques, a difficilement adhéré à ce projet[2]. Si certains professeurs de médecine influents s'insurgeaient contre l'idée qu'une discipline non clinique (de même que la biologie et la médecine du travail) puisse être apprise dans le cadre de l'internat, leur point de vue signale tout autant une indignité sociale que scientifique de la santé publique. Ceux qui optent pour la santé publique n'ont, en effet, socialement rien de commun avec les PU-PH, particulièrement dotés en capitaux économique, social et politique (en partie hérité), qui dirigent les facultés de médecine[3]. Ne serait-ce que politiquement, les MISP se situent majoritairement à gauche. Sur les 17 MISP qui ont accepté de répondre à notre questionnaire ainsi que de se situer sur l'axe gauche-droite (question n°23), aucun d'entre eux ne s'est positionné à droite[4]. Par ailleurs, les répondants du corps des MISP sont plutôt issus des classes moyennes (2 d'entre eux ont eu un père cadre de la fonction publique, 3, un père cadre du secteur privé, 4 un père classé dans la catégorie « profession intellectuelle supérieur », 1, un père issu de la catégorie « profession intermédiaire du privé » et 3, un père ouvrier ou employé du secteur privé) et éloignés de la figure de l'« héritier » qui caractérise traditionnellement la profession médicale (seuls deux d'entre eux ont un père qui a exercé une profession libérale et deux autres, un père chef d'entreprise).

Individus aux « ambitions réalistes », c'est-à-dire ajustées à leurs dispositions, ils se tournent plus volontiers vers la fonction publique, par un désintéressement partiel vis-à-vis des rétributions temporelles de leurs collègues libéraux, mais au prix d'une marginalisation au sein du monde médical[5]. C'est, à l'inverse, bien souvent le registre militant (féminisme,

---

[1] A la même période se mettent également en place les diplômes d'éducation spécialisés de troisième cycle en santé publique, épidémiologie, biostatistiques et économie de la santé, qui contribuent au renforcement académique de la santé publique. On remercie Marc-Olivier Déplaude pour ces éléments.

[2] L'internat de médecine en santé publique est d'ailleurs supprimé par la droite en 1987 et rétabli par la gauche en 1991. *Cf.* Benamouzig (Daniel) et 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. 316

[3] Voir Bourdieu (Pierre), *Homo academicus*, Paris, Minuit, 1984, p. 70-96 (notamment, l'analyse factorielle des correspondances du champ universitaire qui objective la domination « temporelle » des professeurs de médecine, p. 73).

[4] C'est-à-dire les positions 5, 6, 7 d'un axe gradué de gauche à droite de 1 à 7. Six d'entre eux se positionnent en 4, six autres en 3 et quatre en 2 (seules six personnes se sont positionnées en 2 sur l'ensemble des répondants à cette question issu de la population globale, n=98). Sans pouvoir comparer précisément, on peut douter qu'un tel unanimisme puisse exister chez les médecins libéraux.

[5] On peut lire, sans équivoque, dans un rapport consacré au recrutement des MISP en 1995 : « Plus profondément et peu exprimé, affleure parfois le mépris de l'administration ou la honte de s'y associer et de devoir être méprisé à son tour par les chers confrères. Beaucoup disent que le métier de médecin inspecteur

humanitaire…) qui est employé pour justifier le choix de la santé publique et sublimer une préférence peu légitime dans le monde médical.

Encadré 3.7. Le parcours chaotique d'une femme devenue MISP à la fin des années 1980

De père allemand (protestant) et de mère polonaise (catholique), M. est née au début des années 1950, dans une famille relativement atypique où « *on parlait plus polonais que français à la maison* ». Son père, soldat dans l'Afrika Korps, fait prisonnier de guerre en Lybie, a été transféré en France où il travaillait à la mine dans le cadre « des travaux obligatoires ». Après avoir continué à exercer quelques années le métier de mineur, il est devenu employé de bureau, cadre B de l'administration des Houillères. Sa mère ne travaillait pas, elle s'occupait d'un enfant très handicapé à charge, décédé précocement. M. fait de cette rupture biographique une des raisons de son engagement dans la médecine (« *le rêve de ma mère* »). Titulaire d'un bac Lettres-Latin (avec un an d'avance), M. opte pour la Faculté de médecine de Lille, « *au départ, a priori, pour être médecin généraliste* ». Comme M. « *voyageait pas mal* » dans les années 1970-80, en particulier en Egypte (elle a appris l'arabe égyptien au sein de la congrégation des jésuites), elle « *a rencontré des ONG* », par l'intermédiaire de contacts avec des « *gens du secteur caritatif* » en France et en Egypte (l'organisation « Frères des hommes » d'obédience jésuite). C'est dans cette dynamique qu'elle choisit un sujet de thèse, « *entre guillemets humanitaire* », autour de la problématique des médicaments au Zaïre (elle y fait un terrain de trois mois). « *L'ONG avait à cette époque une grosse mobilisation sur l'approvisionnement en médicaments de l'Afrique francophone* » en partenariat « *avec des ressortissants des pays d'Afrique de l'Ouest – des pharmaciens ou des médecins, dont certains, comme, par exemple en Tunisie, Moncef Marzouki, prisonnier politique, étaient des gens très engagés* » ainsi qu'avec la revue *Prescrire*[1]. M a réalisé et soutenu sa thèse, relativement originale pour l'époque, en 1988, « *en free lance* », sans qu'aucun directeur de thèse ne la suive.

« La santé publique, je n'y avais jamais pensé, je ne savais même pas que ça existait d'ailleurs ». « *Très branchée médecine humanitaire* », elle a également fait un stage (« *clinical fellowship* ») de six mois, en pédiatrie et en médecine tropicale, à Londres, à l'*Hospital for Sick Children* de Great Ormond street, qui partageait le site avec l'*Institute for Tropical Health*. Devenue médecin généraliste, elle continue d'abord à effectuer des remplacements, pendant deux ans et hésite à s'installer en libéral, après un dernier projet avorté en Egypte. Mais, « *fortement marquée par les années 1970 où on remettait tout en question* », « *les mouvements de santé* », « *l'approche féministe, 'mon corps m'appartient'* » dont elle est convaincue après un divorce précoce douloureux (« *une connerie* », « *ça m'a plombée pendant deux ans* », « *un cran d'arrêt (…) : je ne suis plus du tout retournée en Egypte, je ne suis plus retournée en humanitaire, ni rien* »), elle décide d'envoyer une candidature spontanée à la DDASS, autant par nécessité (« *il fallait que je gagne ma vie* ») que par choix, sans bien connaître d'ailleurs cette institution :

« [J]e ne connaissais même pas bien les attributions de la DDASS, … et on m'avait parlé de la PMI… mais en fait, c'était après les lois de décentralisation de 1983 et la PMI n'était plus à la DDASS, mais ça m'était un peu égal, à la limite. *(…), il y avait cette idée, la PMI, les enfants, la DDASS. Je n'avais pas du tout pensé à la santé publique. (…) En bref, mon CV est arrivé sur leur bureau, et puis un médecin de la DDASS me téléphone et me dit 'écoutez, on est sur un projet, le Schéma régional d'organisation sanitaire, et on a besoin de quelqu'un'. Coup de bol ! Moi, j'avais toujours ce contexte très pénible où j'étais proche de la dépression* [elle suit une thérapie pendant deux ans] *(…) et puis on me propose ça (…). Je ne m'y attendais pas, et donc il m'a reçue en entretien et il m'a dit : 'vous savez, on ne fait plus du tout de PMI. Tout ça'. Donc j'étais là, un peu… bien. Mais bon, il a dû se dire comme c'est un médecin, 'elle est quand même toubib, donc elle n'est pas débile, elle doit pouvoir faire quelque chose'. Et puis comme c'était (…) une candidature spontanée, et puis que personne n'a envoyé spécialement de candidature de médecin – maintenant c'est plus fréquent, mais à l'époque, fin des années 1980, ce ne l'était pas –, (…) j'ai dit 'ok, banco' ».*

Contractuel à la DDASS pendant six mois sur le dossier du « premier » SROS, elle obtient un autre contrat, dans un autre service, sous l'autorité d'un autre médecin inspecteur de santé publique, sur la problématique de la santé des jeunes en insertion, « *entre autres… hein, parce qu'****on m'avait mis plein de trucs, plein d'approches de santé publique que personne n'avait le temps de faire*** *; on m'avait tellement mis de choses d'ailleurs, que c'était un peu pénible aussi* ». Au bout de six mois, elle présente sa démission en raison de relations hiérarchiques proches du harcèlement moral : « *c'était (…) hyper pénible et je n'étais pas armée. Et puis un jour, j'ai dit 'ça suffit', j'ai claqué la porte. Bon, ce n'était pas une bonne idée parce qu'après je suis revenue à la DDASS !* (rires). *J'ai claqué la porte et je suis allée, de l'autre côté du couloir, c'était à la cité administrative [où] j'ai travaillé en médecine scolaire* ». Après deux

n'a pas d'intérêt, est trop administratif, manque singulièrement de lisibilité ». Piednoir (François), *Recrutement des médecins inspecteurs de santé publique*, Rapport de François Piednoir, médecin général de santé publique, mars 1995, cité dans Vandenberghe (Michel), 2002, *op. cit.*, p. 254 (voir également le chapitre 11 « Le rapport aux médecins et à la médecine », p. 253-263).

[1] Il s'agit d'une revue considérée, par le monde médical, comme « indépendante » en ce qu'elle refuse toute publicité des industries pharmaceutiques.

ans de visites médicales dans les lycées et collèges de la région du Nord, « égayés » par des actions de prévention (contre les maltraitances, les agressions sexuelles, l'alcool, le tabac), elle candidate de nouveau à la DDASS 59 (« *il faut le faire !* »), où on lui confie – peut-être faute de concurrents – un programme d'injonctions thérapeutiques pour les toxicomanes.

Dans la même année, elle décide de passer, « *pour voir* », le concours de MISP qu'elle réussit, sans avoir brillé à l'épreuve de synthèse. Ce sont ses compétences et connaissances en santé publique, acquises sur le tas (elle ne suit pas de préparation particulière) qui lui permettent, à près de quarante ans, de rejoindre la formation d'un an dispensée à l'École nationale de santé publique à Rennes. Elle rejoint ensuite la DDASS du Pas-de-Calais puis celle du Nord, avant de devenir récemment consultante en santé publique. Elle a par ailleurs suivi la formation 2004-2005 du Master « Droit et professions de santé » de l'Université de Lille 2.

On s'est permis de singulariser, dans l'encadré 3.7, le parcours biographique d'une ancienne MISP parce qu'il traduit concrètement la position marginale de la santé publique dans l'univers médical et la difficulté d'exercice du métier. Faiblement visible, peu publicisée et valorisée dans les facultés de médecine, la santé publique n'a longtemps attiré que des médecins marginaux, plutôt âgés, dont on dit communément qu'ils (plutôt « elles » en l'occurrence) « ont de la bouteille ». Même s'ils ne sont pas les porteurs *per se* de la « réinvention » de la santé publique, les propriétés atypiques des « pionniers » de cette branche médicale ne sont pas sans rappeler partiellement celles des fondateurs de *Médecins Sans Frontières*, ces « aristocrates du risque » étudiés par Johanna Siméant (dilettantisme, distance à l'égard de la médecine classique et « marchande », figure du « baroudeur », etc.[1]). L'institutionnalisation et la professionnalisation récente de l'humanitaire dans certaines facultés de droit et de science politique (création de DESS et de Masters[2]), offrent d'ailleurs un parallèle heuristique aux transformations symboliques de la santé publique à partir des années 1990. A cet égard, le point de vue de M. sur l'évolution des élèves de l'ENSP depuis la fin des années 1980 est assez significatif pour être signalé :

> *« [L]es gens (…) avaient 40 berges ou 45 ans, parce que la moyenne d'âge, elle n'était pas jeune. Ce sont des gens qui avaient, dans l'ensemble, un peu comme moi, pas mal bossé dans des branches un peu similaires et qui avaient… Moi je n'avais pas loin de 40 ans, j'avais 37 ou 38 ans, dans ces eaux-là. (…) Mais bon maintenant, ça s'est beaucoup rajeuni. (…) [Désormais], c'est plus connu, la santé publique on en parle…, parce que… à l'époque, c'était confidentiel. Je veux dire, si je n'avais pas mis une candidature spontanée, ils n'avaient quasiment personne, quoi. Alors on ne savait pas à l'époque… maintenant, on en parle partout, il y a eu tellement de choses, tellement de crises… on ne parle que de ça, vous le savez mieux que moi. Donc, maintenant, ça s'est bien rajeuni hein… les médecins, ils sont jeunes maintenant. Ils sortent de l'école, de la fac et puis – paf ! – ils se disent 'ben tiens, je vais faire ça' et ils ont tout de suite cette orientation. Donc ils ont… maintenant 30 ans, 30-35 ans – parce qu'on ne sort pas jeunes des études de médecine[3] – alors qu'à l'époque, on était plus dans les 40-45 ans. Et même avant, ils étaient plus âgés que ça. C'était vraiment des « briscards » qui avaient tout fait sur le terrain ».*
> **(Entretien réalisé dans les locaux du CERAPS, Lille, 21.04.2006)**

Fournissant un autre son de cloche, le point de vue peu élogieux de l'un des auteurs de la « révolution sanitaire », conseiller d'État et membre à plusieurs reprises du cabinet du

[1] Siméant (Johanna), « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p. 47-72.
[2] Voir sur ce point Siméant (Johanna) et Dauvin (Pascal) (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004.
[3] Bac+10 en moyenne.

ministre de la Santé, conforte le constat du caractère dominé, voire « ringard », de la santé publique – et de la direction qui s'en réclame – aux yeux des hauts fonctionnaires :

> *« C'était une discipline un peu poussiéreuse, les affiches jaunies, les derniers du classement de médecine, etc. Enfin, je veux dire que c'était une matière qui faisait sourire quoi… et pas du tout prise au sérieux, en France, hein ! Il y a des pays où elle était très… très… perçue. En France, pas du tout. Donc c'était une discipline euh… pff… C'était des mots qui faisaient sourire. 'Santé publique', ça faisait… Vous n'étiez pas sérieux quand vous prononciez les mots santé publique dans les années 1980 ».* **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).**

La « petite Santé » ou bien encore la « Cité des 4000 » – en référence à la pauvreté, l'archaïsme et la vétusté des locaux du ministère des Affaires sociales[1]*, avenue de Ségur – sont ainsi les qualificatifs les plus prisés pour décrire le ministère de la Santé, y compris par les premiers intéressés, pour mieux en souligner sa faiblesse structurelle en termes de moyens et de marge de manœuvre. Comparée aux directions avec lesquelles la DGS doit composer en matière de sécurité sanitaire des aliments, le rapport de force apparaît déséquilibré.*

C. La « Cité des 4000 » contre Bercy et la rue de Varenne

Dans la hiérarchie symbolique de l'espace des espaces administratifs qu'est l'État, la « Cité des 4000 » fait pâle figure à côté des puissants et historiques ministères de l'Économie et des Finances et de l'Agriculture. Même si les directions avec lesquelles traitent la DGS ne sont pas les plus prestigieuses au sein des ministères de tutelle, le rapport de forces est fortement défavorable à celle-ci. En termes de pouvoirs règlementaires, d'expertise, de prestige administratif et de ressources humaines et financières (voir tableau 3.6), la DGS demeure faiblement armée pour rivaliser avec ses concurrents.

[1] En ce sens, arpenter les longs couloirs de ce ministère est particulièrement riche d'informations : lino usé, murs sombres, armoires métalliques débordantes de dossiers, etc. Comme le soulignait un des enquêtés en prologue à un entretien réalisé en été, il n'y a pas la « clim » à la DGS, à l'inverse de ce qu'ont pu laisser entendre certains journalistes lors de la canicule de 2003. Enfin, alors qu'on a pu librement utiliser les photocopieuses du service de documentation du ministère de l'Agriculture, la reproduction de documents à la DGS s'est révélée particulièrement onéreuse.

Tableau 3.6. Moyens humains et financiers des services en charge de la sécurité sanitaire à la fin des années 1990

	DGS	DGAL	DGCCRF
Effectifs de l'administration centrale	350 agents	190 agents	446 agents
Effectifs des services déconcentrés	150 ingénieurs sanitaires ; 377 MISP (effectif total des DDASS et DRASS : 11000 agents)	DSV : 3639 agents SRPV : 334 agents	DRCCRF/DDCCRF : 3184 agents
Équivalent-temps plein consacré à la sécurité sanitaire des aliments	10% du temps des MISP	DSV : 85-90% du temps des agents SRPV : 20 à 25% du temps	10-20% du temps des inspecteurs
Budget des services déconcentrés consacré à la sécurité sanitaire des aliments	Non identifié dans les dépenses totales de fonctionnement (630 MF pour 2000) Part très faible	380 MF (1998) 459 MF (2000)	214 MF (1998)
Laboratoires	38 centres nationaux de référence	Laboratoire national vétérinaire de Rungis[1]	8 laboratoires

Source : Rapport ENA, *« Sécurité du citoyen et risques alimentaires »*, Promotion Nelson Mandela, 2000.

Avant la « crise » de la vache folle, l'administration de la Santé semblait d'ailleurs peu disposée à s'intéresser au domaine réservé de l'Agriculture, à savoir l'alimentation. Ne serait-ce que juridiquement, la DGS n'est pas légitime à intervenir en ce domaine, en dépit des attentes *naturelles* vis-à-vis d'un enjeu sanitaire, comme le soulignent deux de ses fonctionnaires :

> *« Analyser le code rural, c'est une lecture instructive. Vous y verrez que (…) la responsabilité concernant les risques, et en particulier les risques transmissibles à l'homme, y compris pour la santé humaine, les risques de l'alimentation sont placés sous la responsabilité du ministre de l'A-GRI-CUL-TURE et pas du ministre de la Santé. Donc il faut bien comprendre que ce n'est pas facile pour un ministre de la Santé de dire en plein Conseil des ministres 'mon cher ami, vous n'y connaissez rien, on est au bord d'une catastrophe épouvantable, je vous propose de vous pousser et de me laisser gérer le risque ESB'. Vous comprenez que ce n'est pas forcément d'une grande simplicité. Parce que moi qui ai vu les choses, de l'intérieur de la machine, je peux vous dire que ce n'est pas facile d'entrer dans de pareilles arcanes juridiques, réglementaires, professionnelles, technologiques, etc. »* **Homme, 55-60 ans, médecin-inspecteur général de santé publique, chef d'unité à la direction de la Pharmacie et du Médicament pendant 6 ans, médecin inspecteur régional d'Ile-de-France pendant 6 ans, proche de J. –F. Girard, il devient sous-directeur de la Veille Sanitaire (janvier 1993-juillet 2000) puis chef du service « Prévention, programmes de santé, gestion des risques » de la DGS. Entretien réalisé au ministère des Affaires Sociales, Paris, 18.02.2004 avec J. Nollet)**

[1] Les différents laboratoires CNEVA, aujourd'hui à l'AFSSA depuis sa création en 1998, étaient le pôle recherche du ministère de l'agriculture.

« Dès qu'il y a un problème alimentaire, c'est : 'allô la DGS, vous avez fait quoi ?'. Même s'il y a plusieurs partenaires sur plusieurs dossiers (la DGCCRF, la DGAL, la DGS), la plupart du temps, les gens se retournent vers la DGS. C'est ce que pense le pékin moyen qui ne connaît pas la structuration du dossier. C'est tout de suite un problème de santé. Je regarde dans 'télé 7 jours', quand il y a une émission qui traite des aliments, j'ai toujours deux coups de fils à la DGS : 'vous allez me dire la vérité', sous entendu la DGAL est perçue comme vendue aux lobbies agricoles ». **Femme, 35-40 ans, diplômée de l'ENV d'Alfort en 1991, titulaire d'un DEA de sciences chirurgicales, elle a tout d'abord dirigé l'animalerie de l'ENVA avant d'intégrer le bureau recherche à la direction générale de l'Enseignement et de la Recherche du ministère de l'Agriculture (cinq ans comme chargée de mission, quatre ans comme chef de bureau), puis en 2002 le bureau « Aliments » de la DGS (Entretien réalisé au ministère des Affaires sociales, Paris, 09.02.2004 avec J. Nollet).**

On retrouve donc une maxime familière aux fonctionnaires de la DGS : là où on devrait raisonner en direction, la Santé raisonne en bureau[1]. Aussi, avant la création en 2002 du bureau « Aliments[2] », peu d'agents de la DGS s'occupaient de cette thématique. D'après l'actuel chef de bureau, une ISPV d'ailleurs venue de l'Agriculture, « dix-huit pingouins », pour reprendre ses termes, s'occupaient d'eau et deux des aliments dans l'ancien bureau « Eaux et Aliments ». Depuis, le bureau « Aliments » est composé d'une chef de bureau (une ISPV), de cinq chargés de mission et de deux secrétaires. « Il y a une personne pour chaque sous direction de la DGAL[3] » comme s'en désole la chef de bureau.

De manière moins quantifiable, l'illégitimité de la Santé a longtemps été associée par les fonctionnaires des autres directions à la méconnaissance du terrain. *A contrario*, les corps de contrôle sont en effet régulièrement en contact avec les industries et s'estiment ainsi davantage compétents pour définir et évaluer la faisabilité de certaines mesures qu'une administration de la Santé peu au fait des technologies de production alimentaires. Par ailleurs, la formation des corps de contrôle paraît davantage adaptée à un domaine technique de plus en plus procédural et vis-à-vis duquel la maîtrise du droit devient centrale. Ce sont ici les Fraudes qui semblent les plus conformes à la figure légitime des

[1] Sur ce point, voir Morelle (Aquilino), 1996, *op. cit.*, p. 215.

[2] Au demeurant, celle-ci n'a pas été réalisée dans les conditions optimales, comme le rappelle la chef de bureau actuelle : « Mon arrivée fut une période un peu chaude. Normalement, on devait être cinq dans le bureau. Sept mois après mon arrivée, je me suis retrouvée seule avec le sous-directeur. Deux personnes étaient parties en congé parental, une autre a eu un grave pépin de santé, et enfin le chef de bureau avait été nommé à l'École Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier. J'étais seule à devoir gérer les conventions budgétaires en plus des dossiers stratégiques ». (Entretien réalisé au ministère des Affaires Sociales, Paris, 09.02.2004).

[3] En 2004, une ingénieur de l'École Nationale Supérieure des Industries Agricoles et Alimentaires s'occupe de la toxicologie (pesticides, contaminants, métaux lourds, additifs, allergènes), une autre diplômée de l'ENSIAA, auparavant professeur en lycée agricole, de microbiologie (parasitologie, TIAC) et du volet réglementaire (dont la réglementation communautaire, comme le paquet hygiène), une MISP du volet ESST, et plus récemment de la grippe aviaire, une juriste a en charge le dossier « sécurité sanitaire et nutrition » (compléments alimentaires, étiquetage, transposition des directives – sur la confiture ou le miel –, enrichissements). L'adjoint au chef de bureau, ingénieur diplômé de l'École Nationale Supérieure de Biologie Appliquée à la Nutrition et à l'Alimentation (Dijon) et ancien directeur de laboratoire, gère les dossiers du bioterrorisme, de la pêche à pied et de l'alimentation animale et, plus généralement, « bouche les trous ». La chef de bureau s'occupe des OGM, des relations avec l'AFSSA et « de ce qui reste ». D'après cette dernière (on l'avait rencontrée un lundi à 8h du matin), la charge de travail est très lourde : « 80 heures par semaine en moyenne, soit 12 à 13 heures par jour + le *weekend* ».

gardiens de l'État[1]. Parmi les membres des corps de la sécurité sanitaire des aliments qui nous ont répondu, 16 inspecteurs des Fraudes sur 29 affirment avoir suivi des études de droit, trois avoir été dans un IEP (dont 2 à Science Po Paris) et l'un d'entre eux a fait Polytechnique[2]. En comparaison, deux inspecteurs vétérinaires sur 45 ont suivi des études de droit et l'un d'entre eux a fait un IEP de Province, tandis que seul un MISP sur 17 a fait des études de droit. Les propos de cette MISP, récemment sortie de l'ENSP, tendent d'ailleurs à souligner que cette lacune reste faiblement prise en compte dans la formation des fonctionnaires de la santé publique, même si leur hiérarchie attire de plus en plus souvent leur attention sur les risques judiciaires potentiellement encourus :

> *« Un MISP ça ne lui vient pas à l'idée de se blinder juridiquement. C'est un technicien un peu à part, indépendant du reste. On n'est pas procédurier, on est nul en droit. Comme on est médecin, on est assez 'casse-bonbon' et on va souvent [au-delà de notre domaine de compétences]. On n'en a rien à foutre des articles de loi. J'y vais peu importe notre légitimité. On n'a pas l'habitude de se couvrir vis-à-vis du droit ».* **Femme, 30-35 ans, sportive de haut niveau, membre de l'équipe de France de gymnastique, sélectionnée pour les JO de Séoul en 1988, docteur en médecine (Marseille), spécialisée en santé publique, diplômée de l'ENSP (2002-2003). Titularisée en mai 2003 en DDASS 62, elle gère l'épidémie de légionellose de l'hiver 2003 (autour de l'usine Noroxo), puis est mutée dans le Nord (Entretien réalisé à la DDASS 59, Lille, 16.11.2006, avec F. Desage).**

En outre, dans la mesure où l'espace communautaire a longtemps reproduit une répartition des tâches relativement homologue à la configuration administrative française de la sécurité sanitaire des aliments, à savoir une domination de la DG Agriculture et de la DG Marché Intérieur, l'unique agent de la DGS, responsable de la veille juridique nationale et communautaire, qui se rend désormais à Bruxelles, une ingénieur de l'ENSIAA, plutôt novice de la chose bruxelloise, ne bénéficie guère d'une expérience durable en interne. A l'inverse, les fonctionnaires de la DGAL et de la DGCCRF, plus rompus aux logiques communautaires intègrent l'Europe, de manière très routinisée, dans leurs activités[3] tout en pouvant avoir recours à une assistance délivrée par des services spécialisés en ce domaine.

---

[1] De nombreux témoignages de hauts fonctionnaires vétérinaires semblent toutefois attester d'une convergence entre les manières de travailler des Fraudes et celles des ISPV. Les ISPV fonctionneraient de plus en plus par « la mise en demeure », les « procès-verbaux », « l'écrit », alors qu'on leur reconnaissait traditionnellement un droit de négociation et de conseil avec les contrôlés. Cette convergence est moins visible dans le domaine de la santé animale que dans celui de la sécurité sanitaire des aliments où la politique de contrôle tend à devenir répressive, « ce que les syndicats appellent la culture de flics » pour reprendre les mots d'un enquêté. Voir en ce sens le chapitre 6.

[2] Six ont fait des études en faculté de sciences humaines et sociales et un autre a fait une école de commerce.

[3] On peut en avoir une autre illustration à partir de notre questionnaire. Une des questions (n°6) portait sur le suivi d'une formation dédiée aux institutions communautaires. En ne s'intéressant qu'aux individus issus des corps des Fraudes, des ISPV et des MISP, il transparaît que 20 inspecteurs des Fraudes sur 29 (1 a répondu « ne pas être concerné », 8 n'ont pas répondu) ont suivi une formation initiale et/ou une formation professionnelle (4 une formation initiale, 14 une formation professionnelle, 2 les deux), 24 ISPV sur 45 (6 une formation initiale, 16 une formation professionnelle, 2 les deux ; 18 n'ont pas répondu et 3 ne se considéraient pas concernés) contre 3 MISP sur 17 (6 ont répondu ne pas être concernés et 8 n'ont pas répondu). Ces chiffres gagnent à être rapportés à la sous-population des membres de corps de notre enquête (n=98) : 50 répondants ont répondu avoir suivi une formation initiale et/ou professionnelle de ce type (12 une formation initiale, 33 une formation professionnelle, 5 les deux ; 36 n'ont pas répondu et 12 ne se

Enfin, mais on aura là aussi l'occasion d'y revenir, la légitimité de la DGS est régulièrement mise à mal depuis la fin des années 1980 par des scandales sanitaires (mais est-ce étonnant considérant sa faiblesse institutionnelle ?) qui jouent nécessairement en arrière plan dans les négociations inter-administratives. En ce sens, l'accumulation de ces indices de faiblesse permet de mieux comprendre les discours sarcastiques de ce haut fonctionnaire de la DGCCRF sur la Santé.

> *« [Au] ministère de la Santé, ils sont très timorés sur les mesures de sécurité. Ils nous accusent après d'être vendus aux entreprises, mais c'est tout le contraire. Dès qu'il s'agit de prendre une mesure contre une entreprise, le ministère de la Santé a peur de son ombre. Il faut voir ce qu'ils ont fait sur le sang contaminé ou sur l'hormone de croissance. C'est épouvantable ! (…) Ils n'ont pas l'expérience de ce qu'est l'entreprise. L'entreprise doit agir dans un milieu contraint. Ils croient que toute contrainte qu'on impose à une entreprise est quelque chose d'épouvantable qui va la foutre en l'air. Nous, on a l'habitude de contrôler les entreprises sur tous les plans, et donc quand on a une mission de sécurité, elle passe évidemment en priorité face aux contraintes économiques. Ce qui n'impose pas de les oublier quand même !*
>
> *- Et ce que ça ne tient pas aussi au fait que le ministère de la Santé n'a pas beaucoup de moyens sur le terrain ?*
>
> *- (…) Il a des directions départementales qui sont très occupées à des tas d'autres choses : l'action sociale, médico-sociale… Et ils sont peu nombreux, ils ont peu de moyens, c'est vrai. Et ils sont toujours à l'écart de toutes les crises, ils ne s'occupent jamais de rien. Dans les séances de formation dont je vous ai parlées, on venait nous expliquer l'histoire des transformateurs au pyralène de EDF (il y a eu une crise une fois parce qu'il y en a un qui a explosé) et les directeurs départementaux de la Santé n'avaient jamais entendu parler de ce truc-là qui se passait chez eux ! (…) Sur tous les sujets qu'ils ont traités eux-mêmes et tous seuls, ça a été une catastrophe. L'hormone de croissance, on a quand même la moitié des cas mondiaux de MCJ, hein, c'est quand même quelque chose ».* **Homme, né en 1944, diplômé de Science Po Paris et de Polytechnique, commissaire-contrôleur des assurances. Entré au ministère de l'Économie en 1967, au contrôle des assurances pendant dix ans, puis un an au comité interministériel des restructurations industrielles (à la direction du Trésor), il rejoint au milieu des années 1980 la DGCCRF en qualité de chef des bureaux des « consommateurs », des « commerces et des loyers » et des « tarifs publics », puis de sous-directeur à la sous-direction « industrie et commerce » et à celle de la « qualité-sécurité » (1989-92), et enfin de chef des services « consommation-qualité-sécurité » (1992-98) et « produits et marchés » (1998-2003). Depuis 2003, il est chef de la mission des contrôles. (Entretien réalisé, à la DGCCRF, Paris, 23.06.2004, avec J. Nollet).**

Au terme de cette analyse détaillée des propriétés dominées de la DGS, il importe de retenir que, en matière de risques alimentaires, la Santé est longtemps apparue illégitime aux yeux de ses partenaires, a fortiori *quand elle est aux prises avec des scandales sanitaires à répétition. Relativement difficile à comprendre d'un point de vue fonctionnaliste, l'intervention de la Santé sur un tel enjeu sanitaire ne va donc pas de soi. On est d'autant plus armé pour combattre les biais essentialistes et naturalistes du sens commun, qu'on s'est efforcé de restituer les propriétés objectives d'une configuration administrative de la sécurité sanitaire des aliments traditionnellement dominée par le ministère de l'Agriculture, la direction générale de l'Alimentation et, dans une moindre mesure, la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression*

---

considéraient pas concernés). Si ces chiffres doivent être pris en compte avec précaution (il ne s'agit que des membres des corps qui nous ont répondu), ils constituent un indice de la compréhension limitée, chez les MISP, des logiques communautaires, pourtant centrales dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

des Fraudes. Sans pouvoir prétendre à un tel luxe de précision, la description du cas britannique offre toutefois une nouvelle opportunité de dénaturaliser ce qui semble aller de soi, notamment en développant une analyse comparée de la configuration française.

Section 3. Un dispositif fragmenté en Grande-Bretagne, organisé autour du respect des autorités locales

Tout comme en France, le dispositif d'action publique britannique en matière de sécurité sanitaire des aliments a toujours relevé d'une « sectorisation incertaine », au sens où il met en scène une série d'acteurs aux logiques et répertoires d'action variés, dont la sécurité sanitaire des aliments n'est qu'un objectif parmi d'autres. Ce dispositif présente toutefois une organisation particulière dont la sédimentation, au-delà des prises de décision sectorielles, renvoie pour partie à l'histoire spécifique de la structuration de l'État et de la bureaucratie en Grande-Bretagne. Sans être obligé de revenir sur la question épineuse du caractère centralisé ou non du système britannique[1], il importe en effet de souligner que le rôle historiquement dévolu aux autorités locales, en particulier, dans le domaine du contrôle des aliments, constitue une différence significative par rapport à la France (**§ 1**). Néanmoins, l'identité et les logiques d'action des acteurs centraux de la prise de décision sont, à bien des égards, « comparables », au sens où, toutes choses n'étant jamais égales par ailleurs, les deux configurations « centrales » présentent néanmoins des propriétés similaires (**§ 2**).

§ 1. Le respect historique de l'autonomie des autorités locales dans la mise en œuvre des règlements

En Grande-Bretagne, l'intervention étatique dans le domaine de la santé a transité, historiquement, par une « décentralisation administrative » pour reprendre le terme de L. Murard et P. Zylberman[2], qui n'est pas sans évoquer la façon dont la IIIe République s'est appuyée sur les communes pour l'application de son programme hygiéniste. Ainsi, une série d'actes législatifs vont progressivement contribuer à l'uniformisation du pays en matière d'hygiène publique.

[1] On trouvera une discussion théorique sur ce thème dans l'ouvrage de Dreyfus (Françoise), 2000, *op. cit.* A vrai dire, ce type de constat, au demeurant daté et empreint de juridisme, nous importe peu dans la problématique retenue. En outre, on se prémunit en partie contre le biais ethnocentriste qui n'est jamais éloigné de ces considérations, dans la mesure où cet exercice de typification s'établit souvent à partir d'une conception « idéal-typique » de la centralisation, très souvent associée à une France *imaginée*.
[2] Voir Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit.*, p. 154.

A. Le rôle central des institutions locales dans le « succès » de la politique hygiéniste britannique au XIXe siècle

Disciple de Bentham et figure totémique des hygiénistes français du XIXe siècle, Edwin Chadwick, après avoir été l'un des instigateurs du *Poor Law Amendment Bill* de 1834[1], parvient en effet à faire adopter en 1848 au Parlement son *Public Health Act*[2]. Sous la menace d'une nouvelle épidémie de choléra, cette loi crée un tout nouveau groupe d'autorités locales, les *local boards of health*[3], ainsi qu'un nouvel organe central, le *General Board of Health*. Si ce dernier exerçait un contrôle certain sur les *local boards*, notamment à travers l'agrément des nominations des *medical health officers* (MOHs) ou des financements de travaux d'amélioration sanitaire, cette domination sur les autorités locales n'était pas totale. D'abord, parce que l'existence de ces *local boards* restait facultative[4], ensuite, parce que, quand ils étaient institués, la loi leur laissait une grande latitude dans les modalités de mise en œuvre des mesures nationales. Aussi, comme l'écrit l'historien Robert Gutchen, si « Chadwick était le centralisateur, le système institué par le *Public Health Act* n'était pas celui de la centralisation[5] ». De surcroît, il convient d'éviter de trop styliser la montée continue et irrésistible de l'hygiénisme en Grande-Bretagne, comme tend à le faire, par exemple, Aquilino Morelle pour mieux souligner « le retard français[6] ». L'interventionnisme étatique connaît, en effet, un point d'arrêt significatif avec la chute de Sir Edwin Chadwick et du premier ministre *whig*, Lord Shaftesbury, en 1854. Se faisant le porte-parole des lecteurs, un éditorial du *Times* affirmait d'ailleurs préférer « risquer le choléra » que « d'être embrigadé de force dans la Santé[7] ». Avec la disparition

---

[1] La loi sur les pauvres qui datait d'Elizabeth Ier avait été réformée en 1796 dans un sens favorable aux indigents. La nouvelle loi sur les pauvres adoptée en 1834 substitue au droit à un secours, dont bénéficiaient tous les pauvres, un dispositif contraignant les ouvriers indigents à gagner l'assistance dans une « maison de travail » (*working house*). La nouveauté réside précisément dans le fait que cette législation relève d'une autorité centrale. Le système est localement organisé sur la base d'unions de paroisses (*Poor Law Unions*) gouvernées par un bureau des 'gardiens des pauvres' (*Poor Law Guardians*) chargé d'appliquer le règlement et de nommer les administrateurs locaux de la loi qui peuvent être révoqués par les commissaires. Sur les propriétés innovantes de ce système administratif en Grande-Bretagne, on renvoie, entre autres, à Dreyfus (Françoise), 2000, *op. cit.*, p. 152-153.

[2] Une des justifications de ce programme hygiéniste réside dans son fameux rapport de 1842, *The Sanitary Conditions of the Labouring Classes*, qui concluait qu'une des causes les plus communes de la pauvreté des ouvriers résidait dans les effets délétères sur leur santé des conditions déplorables, du point de vue de l'hygiène, dans lesquelles ils vivaient.

[3] Ces *boards* étaient animés par un *Officer of Health* (sans prescription de qualification), d'un *Surveyor* et d'un *Inspector of Nuisances*. Les *Surveyors* étaient des ingénieurs civils dont la mission principale consistait à travailler sur l'approvisionnement en eau et le système des égouts.

[4] Les autorités municipales restaient libres de ne pas instituer ces *boards*, sauf si 1/10 de leurs contribuables en faisait la demande au *General Board*, ou si le taux de mortalité dans la localité dépassait 23‰ (ce dernier pouvait alors rappeler à l'ordre l'autorité locale concernée).

[5] *Cf.* Gutchen (Robert M.), « Local Improvements and Centralization in Nineteenth-Century England », *The Historical Journal*, vol. 4, n°1, 1961, p. 88.

[6] *Cf.* Morelle (Aquilino), 1996, *op. cit.*, p. 231-235.

[7] « If there is a thing as a political certainty among us, it is that nothing autocratic can exist in this country… Mr Chadwick and Dr Southwood Smith, have been deposed, and we prefer to take our chance of cholera and

du *Central Government Board*[1], c'est à John Simon[2] qu'il revient de continuer l'œuvre de Chadwick, à la tête du *Medical Department* du Conseil Privé de la Couronne (*Privy Council*). On se gardera de toute illusion héroïque en soulignant à quel point le soutien de la *Health of Towns Association*, de la *British Medical Association*, de l'*Epidemiological Society* et de la *Metropolitan Association of Medical Officers of Health*, associé à la troisième pandémie européenne de choléra en 1866, a été crucial dans la série d'actes législatifs de la fin des années 1860 : trois *Sanitary Acts* (1865, 1866, 1867) et trois *Public Health Acts* (1871, 1872 et 1875[3]). Le 1866 *Sanitary Act* prévoyait notamment que toute personne pouvait se plaindre auprès du ministre de l'Intérieur si le *local board of health* ne respectait pas ses devoirs. Véritable révolution dans les relations centre-périphérie, non seulement cette loi tendait progressivement à rendre ces devoirs obligatoires, mais elle permettait à des fonctionnaires centraux, le cas échéant, de prendre la tête de ces *boards*[4]. Le 1871 *Public Health Act* instituait, quant à lui, un nouveau ministère, le *Local Government Board* (LGB), par la fusion de l'ancien ministère de l'Assistance Publique (le *Poor Law Board*), du *Local Government Act Office*, de la direction de l'État-civil (*Registrar General's Office*) et du *Medical Office* du *Privy Council*. John Simon, en qualité de *Chief Medical Officer*, prend la tête du *Medical Departement* du *LGB*. Le *Public Health Act* de 1872, mettant fin au système d'unions paroissiales instaurées par le Bill de 1834, réorganisait, pour sa part, l'administration locale de la santé publique en divisant le pays en districts sanitaires placés sous l'autorité unique d'un *Medical Health Officer* assisté d'un inspecteur de l'hygiène.

C'est dans cette période d'affirmation du pouvoir central en santé publique, fondée sur le respect de l'autonomie des institutions locales que sont adoptées, selon un processus analogue, les premières législations alimentaires (lois de 1862, 1872, 1875, 1899).

B. Des groupes professionnels institués localement

Avec le privilège du regard rétrospectif, on peut avancer que cette séquence historique pose les fondations des différentes législations alimentaires qui seront définies au XXe siècle. En ce qui concerne la mise en œuvre, comme on l'a vu dans le second

---

the rest than be bullied into health ». *The Times*, 1er août 1854, cité dans Gutchen (Robert M.), 1961, *art. cité*, p. 85.

[1] En 1858, l'administration de la santé publique est confiée au *Medical Department* du Conseil privé de la Couronne (*Privy Council*) et au *Local Government Office Act* du ministère de l'Intérieur, retirant tout pouvoir de contrainte sur les autorités locales.

[2] Né en 1816, d'origine huguenote, il était chirurgien-assistant au *King's College Hospital* (1840-1847), chargé de cours en pathologie (1847-1870), chirurgien au *St-Thomas' Hospital* (1853-1876) et devient le premier *Medical Officer* de Londres en 1848. *Cf.* Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), 1996, *op. cit*., p. 156.

[3] *Cf. Ibid*., p.157-162.

[4] Sur ce point, relativement peu étudié par les historiens, on renvoie à Gutchen (Robert M.), 1961, *art. cité*, p. 90-92.

chapitre, ces différentes lois sur l'adultération alimentaire précisent le rôle des autorités locales tout en confortant la légitimité de leur intervention dans ce domaine. Précisément, elles définissent et codifient les catégories d'acteurs appelés à intervenir dans le cadre général du système d'inspection et d'analyse des denrées alimentaires : les *Medical Officers of Health*, les *public analysts*, les *inspecteurs des nuisances* (ou *Sanitary Inspectors* à partir de la première guerre mondiale) et ceux des *Poids et des Mesures*[1].

Organisés autour d'associations professionnelles spécifiques formées à la fin du XIXe siècle (le *Chartered Institute of Environmental Health*, l'*Association of Public Analysts*, le *Trading Standards Institute*), ces corps d'inspection se sont progressivement imposés comme des acteurs incontournables de la mise en œuvre (*enforcement*) des régulations alimentaires. Pour ne s'en tenir qu'à la *street-level bureaucracy*[2], aux deux domaines principaux autour desquels s'est développée la législation alimentaire, l'hygiène et la sécurité sanitaire des aliments (*food safety*) d'une part, et l'étiquetage et la répression des fraudes alimentaires, d'autre part, correspondent deux groupes professionnels. Les *Environmental Health Officers* (EHOs), héritiers des inspecteurs des nuisances, dont le titre a varié à travers le temps (*Sanitary Inspectors* des années 1910 aux années 1950, *Public Health Inspectors*, des années 1950 au milieu des années 1970) ont établi leur « juridiction » sur l'hygiène alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments. Ils opèrent à l'échelon administratif le plus « bas », celui du *district council* (parfois appelé *city* ou *borough council*). Les *Trading Standards Officers* (TSOs), qui opèrent à un niveau administratif supérieur, celui des *counties*[3], sont les héritiers des inspecteurs des Poids et Mesures[4]. Leurs activités sont, peu ou prou, analogues à celles exercées en France par

[1] Il convient de signaler, à ce propos, l'absence constatée de travaux de socio-histoire ou de sociologie du travail consacrés à ces groupes professionnels. D'une certaine manière, l'état de la littérature consacrée à ces différents corps – notamment la faiblesse numérique des écrits consacrés aux *Environmental Health Officers* et aux *Trading Standards Officers* – en révèle la hiérarchie symbolique implicite, en partie associée aux diplômes, au prestige et à la « surface sociale », à savoir le quarté dans l'ordre : *MOHs*, vétérinaires, *EHOs* et *TSOs*.

[2] C'est-à-dire, pour reprendre l'expression de Michael Lipsky, celle incarnée par les « bureaucrates de rue », directement confrontés aux « ressortissants » de l'action publique. *Cf. Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980. Le rôle des *public analysts*, dont les diplômes garantissent des compétences en analyse chimique, en droit de l'alimentation et parfois (mais de manière facultative) en microbiologie, est d'apporter aux fonctionnaires de terrain une expertise technique à partir de l'analyse des échantillons prélevés. Les certificats produits par les *public analysts* sont officiellement reconnus par les tribunaux et constituent le point de départ le plus commun des poursuites judiciaires en la matière.

[3] On présente ici l'organisation contemporaine des autorités locales. On notera cependant l'existence d'« autorités unitaires » qui ont la responsabilité de l'ensemble de la mise en œuvre. Il s'agit des *metropolitan districts* (pour les grandes conurbations urbaines), des *boroughs* londoniens et des régions en Écosse. Dans ce cas, la responsabilité de l'application du droit (hygiène et loyauté des transactions) est généralement confiée aux *EHOs*. Pour une présentation plus complète de la mise en œuvre locale du droit alimentaire, on renvoie à Jukes (David), « Regulation and Enforcement of Food Safety in the UK », *Food Policy*, n°18, 1993, p. 137-139.

[4] Deux *Acts of Parliament* en 1834 et 1835 avaient établi le poste d'*Inspector of Weights and Measures*, l'*Adulteration of Food and Drugs Act* de 1872, celui de *Food Sampling Officers*.

les inspecteurs de la répression des Fraudes puisqu'ils assurent la loyauté des transactions appliquée aux denrées alimentaires, c'est-à-dire qu'ils en contrôlent la qualité, les « standards » (la composition) et les propriétés revendiquées des produits, ainsi que ce qui relève de l'étiquetage et la publicité.

Pour autant, l'alimentation ne constitue qu'une partie d'un ensemble plus général d'activités, dont les objectifs prioritaires restent du ressort des autorités locales. Ainsi, tout comme les inspecteurs de la Répression des Fraudes, les *Trading Standards Officers* s'efforcent d'assurer la loyauté des transactions (publicité, étiquetage, contrôle des prix, des poids et des mesures…) dans des domaines aussi variés que les engrais alimentaires, le crédit aux consommateurs, l'énergie, l'habitat, les médicaments, les télécommunications, le transport ou encore le tourisme. De même, les *Environmental Health Officers* traitent d'une catégorie d'intervention très large : la « santé environnementale ». Au-delà de la sécurité sanitaire des aliments, ils ont également pour mission de veiller à la bonne application de la réglementation en matière de pollution de l'air, de nuisances sonores, d'approvisionnement en eau, de la santé et de la sécurité au travail, ou encore de la gestion des déchets. Un rapport de la fin des années 1980 révèle ainsi que les EHOs consacrent moins d'un quart de leur temps de travail à la sécurité sanitaire des aliments : l'essentiel de leur charge de travail est consacré à des activités liées au département de l'Environnement (56%[1]).

Un autre ensemble d'activités, la santé animale, l'inspection des abattoirs et de la viande, met en scène un dernier groupe professionnel spécifique, celui des vétérinaires. Par rapport aux États membres de l'Union Européenne, la Grande-Bretagne se distingue, en ce domaine, par une centralisation tardive de son système d'inspection. De nouveau ici, le respect de l'autonomie des autorités locales semble avoir été une des justifications primordiales au maintien du *statu quo* jusqu'au milieu des années 1990. On peut retracer l'origine de l'intervention de l'État dans ce domaine aux années 1850-1860, notamment à partir d'un rapport remis par un vétérinaire, John Gamgee au *Privy Council*[2]. Ce n'est qu'en 1865, dans un contexte de développement de la peste bovine, que le Conseil Privé se

[1] On estime alors que 18% de leur temps de travail était consacré à des enjeux liés au DH, 10% à des enjeux liés au MAFF (le logement et les questions de sécurité et de santé au travail représentant respectivement 22% et 10% de leurs activités). *Cf. Public Health : Machinery of Government Issues*. Report of Interdepartmental working group, October 1989 (64 pages, Archives de la BSE Inquiry, Cote: M11 – Miscellaneous 3), p. 38.

[2] Inspiré par les standards vétérinaires continentaux, il plaidait pour un véritable contrôle des maladies animales, exigeant une réforme gouvernementale (avec la mise en place d'une inspection vétérinaire d'État) et l'établissement d'un contrôle (international) des maladies animales infectieuses. On lui reconnaît, d'ailleurs, un rôle important dans l'organisation du premier congrès vétérinaire européen à Hambourg en 1863. Voir Swabe (Joana), *Animals, Disease and Human Society. Human-Animal Relations and the Rise of Veterinary Medicine*, London, Routledge, 1999, p. 97-98.

dote d'un organe de spécialistes (le *Veterinary Department*[1]) capables de traiter les problèmes économiques et sanitaires que constituent les maladies animales. Encore une fois, les premières législations vétérinaires s'appuient sur les autorités locales afin de contrôler le « *cattle plague* » (notification des cas, abattage, indemnisation partielle[2]). D'autres dispositions législatives comme le *Contagious Diseases (Animals) Act and Animals Order*, constamment révisé à partir de 1876 pour tenir compte d'autres maladies animales infectieuses (notamment la fièvre aphteuse, la rage, la gale du mouton, etc.), contribueront à l'institutionnalisation d'un « répertoire d'action » vétérinaire spécifique ainsi qu'à l'établissement d'une juridiction administrative pour la profession vétérinaire. En ce sens, les vétérinaires n'étaient pas uniquement employés comme inspecteurs par le *Veterinary Department* ; les autorités locales étaient légalement obligées de nommer des chirurgiens vétérinaires qualifiés, garantissant ainsi un monopole sur les services vétérinaires publics[3].

En revanche, leur domination sur le domaine de l'inspection des viandes a difficilement été établie. D'une part, peu de références explicites à l'inspection de la viande peuvent être identifiées dans la législation britannique avant 1875 et l'institution du *Public Health Act* qui permet la saisie de la viande impropre à la consommation et des animaux malades. Mais, d'autre part, cette législation n'imposait pas aux autorités locales d'embaucher des vétérinaires (*veterinary surgeons*) pour superviser cette activité, celle-ci étant confiée aux *Medical Health Officers* assistés d'« inspecteurs sanitaires agréés » (également désignés comme « *authorised meat inspectors* »). *En d'autres termes, une des caractéristiques du système d'inspection des viandes britannique est d'avoir longtemps laissé aux autorités locales le choix de définir qui de l'*Environmental Health Officer *ou du vétérinaire serait chef de file*[4]. En outre, l'établissement en 1938 d'une structure administrative nationale de gestion des maladies animales (*Animal Health Division*) par le ministère de l'Agriculture et l'absorption corollaire du personnel vétérinaire municipal

[1] Plus précisément, le *Cattle Plague Department* établi en 1865 a d'abord été une *branch* du ministère de l'Intérieur avant d'être transféré en 1866 au Conseil Privé de la Couronne, où il est renommé *Veterinary Department* en 1870.
[2] Un premier décret (*Order*) du *Council* du 24 juillet 1865 enjoignait les autorités locales de rapporter tous les cas suspects et un autre décret en août confiait le pouvoir d'abattage aux autorités locales. Le *Cattle Diseases Prevention Bill* du 20 février 1866 prévoyait que les inspecteurs des autorités locales avaient le pouvoir de pénétrer des locaux et d'ordonner l'abattage des animaux atteints. Le propriétaire était indemnisé à hauteur de 50% de la valeur de l'animal. Les animaux en contact pouvaient aussi être abattus, à la discrétion de l'autorité locale et à un taux de compensation plus élevé. Voir Atkins (Peter J.) and Brassley (Paul), « Mad Cows and Englishmen », *History Today*, vol. 46, n°9, 1996, p. 15.
[3] *Cf.* Swabe (Joana), 1999, *op. cit.*, p. 108.
[4] L'Écosse fait figure d'exception puisque le *Public Health (Scotland) Act* de 1897 prévoyait l'emploi de vétérinaires comme inspecteurs des viandes.

n'ont pas favorisé la cause vétérinaire en matière d'inspection des viandes[1]. Le développement de la « santé publique vétérinaire » a, par ailleurs, été contrarié par la complexité du paysage des abattoirs en Grande-Bretagne. Dans l'entre-deux guerre, alors que l'Écosse comptait une centaine d'abattoirs municipaux et quasiment plus d'abattoirs privés, ces derniers établissements restaient la norme en Angleterre et aux Pays de Galles (125 abattoirs publics contre 20 000 privés). Aussi, alors que les *Public Health (Meat) Regulations* étaient adoptées en 1924, imposant la présence permanente d'un « *detention officer* » dans les abattoirs ainsi que l'examen *post-mortem* de la viande, ces mesures n'ont pu être généralisées aux abattoirs privés qu'à partir des années 1960 (*via* notamment les *Meat Inspection Regulations* de 1963[2]).

Dans une certaine mesure, une des conditions de possibilité de la constitution d'une juridiction administrative de la profession vétérinaire sur l'inspection des viandes résidait dans la mise en conformité de la Grande-Bretagne avec les standards internationaux. En effet, ce groupe professionnel a pu trouver une ressource de légitimité supplémentaire dans le rôle de référence acquis par l'Office International des Épizooties et la légitimité des services vétérinaires, européens notamment, dans le domaine de l'inspection des viandes. A ce titre, ce sont les standards exigés par la CEE et d'autres pays tiers, à partir des années 1960, qui ont été à l'origine d'un système dual d'inspection : d'un côté, des inspecteurs non-vétérinaires des autorités locales autorisaient la viande destinée à la consommation domestique à entrer dans la chaîne alimentaire, de l'autre, la viande destinée à l'exportation devait obtenir un certificat vétérinaire[3]. La création, en 1995, du *Meat Hygiene Service*, une agence exécutive sous la tutelle du MAFF, avait ainsi pour objectif de mettre fin à cette dualité en assurant la supervision par des inspecteurs vétérinaires et de centraliser le système d'inspection des viandes. C'est à ce jour, le seul secteur d'inspection

[1] C'est l'hypothèse défendue dans l'article de Hardy (Anne), « Professional Advantage and Public Health : British Veterinarians and State Veterinary Services, 1865-1939 », *Twentieth Century British History*, 2003, vol. 14, n°1, p. 1-23.

[2] Voir, sur ce point, Koolmees (Peter A.), « Veterinary Inspection and Food Hygiene in the Twentieh Century », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, *op. cit*, p. 59 ; ainsi que Diack (Lesley), Pennington (T. Hugh), Russell (Elizabeth) and Smith (David R.), « Departmental, Professional and Political Agendas in the Implementation of the Recommendations of a Food Crisis Enquiry : the Milne Report and Inspection of Overseas Meat Plants », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century. International and Comparative Perspectives*, London, Routledge, 2000, p. 192. En outre, la seconde Guerre Mondiale s'était accompagnée d'une réduction du nombre d'abattoirs par centralisation de la production dans les plus performants, au point que seuls 477 abattoirs étaient encore opérationnels en 1954.

[3] En pratique, ce système avait engendré deux types d'abattoirs et d'inspection des viandes. D'une part, le ministère de l'Agriculture employait des vétérinaires en qualité de « *Local Veterinary Inspector* » pour les abattoirs destinés à l'exportation et, d'autre part, des visites mensuelles du personnel d'inspection vétérinaire du MAFF devaient veiller au maintien des standards de la viande consommée nationalement. On trouvera sur le site de la *BSE Inquiry* (http://www.bseinquiry.gov.uk) un document d'archives particulièrement instructif, à savoir une note intitulée « *Review of Meat Inspection* » écrite conjointement par le *Royal College of Veterinary Surgeons* et la *British Veterinary Association* datée d'octobre 1984, Cote : YB 84/6.00/1.1.

qui a été centralisé en Grande-Bretagne, non sans difficulté, tant les représentants des autorités locales restent attachés à leur autonomie.

Si, comme en France, le pouvoir central britannique s'est appuyé sur les institutions locales pour promouvoir son programme hygiéniste, ces dernières sont néanmoins restées partiellement maîtres des moyens à allouer pour le faire advenir. En ce sens, les inspecteurs ont exercé de manière continue leurs activités pour le compte des autorités locales et en fonction de priorités définies localement. De même, à la différence de la configuration française où l'organisation de l'inspection des denrées alimentaires a très tôt été centralisée, la configuration britannique s'est longtemps singularisée par l'absence d'un système d'inspection centrale. La première tentative victorieuse de centralisation, restreinte au domaine de l'inspection vétérinaire, n'intervient d'ailleurs qu'au milieu des années 1990, en relation avec le développement de l'épizootie d'ESB. En revanche, comme en France, la configuration centrale a été organisée autour de la domination relative du ministère de l'Agriculture sur son partenaire institutionnel traditionnel, le département de la Santé.

§ 2. Une architecture centrale organisée autour du ministère de l'Agriculture et du département de la Santé

A cette diversification des corps professionnels investis dans la mise en œuvre au niveau local, a longtemps correspondu, à l'échelon central, un partage ambigu des compétences entre administrations, dont les frontières ont constamment été remodelées. Ainsi, l'analyse de Richard Rose, sur les 322 transferts de compétences (« *Transfer of Function orders* ») entre départements de 1946 à 1983, met-elle en évidence que, sur les 22 départements étudiés, le ministère de l'Agriculture et le département de la Santé se classaient respectivement troisième et septième[1]. C'est à travers ce processus continu de « rationalisation » de l'action publique, autant source de ressources que de contraintes, qu'il convient d'aborder les deux administrations centrales traditionnellement responsables de la sécurité sanitaire des aliments depuis les premières législations en ce domaine. Sans nous attarder ici sur les luttes institutionnelles qu'elle a pu engendrer, il importe de souligner que, lorsque la maladie de la vache folle est apparue, l'intervention de la « Santé » n'était pas aussi illégitime qu'en France, eu égard à ses attributions.

[1] Rose (Richard), *Ministers and Ministries. A Functional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 45-52, cité dans Diack (Lesley) *et al*., 2000, *art. cité*, p. 192.

A. Un « possible écarté » : le ministère de l'Alimentation

A ce titre, avant de présenter plus longuement la configuration institutionnelle actuelle, il semble important de revenir sur un des possibles institutionnels avortés, à savoir la disparition du ministère de l'Alimentation et son intégration au ministère de l'Agriculture et la Pêche en 1955. Fondé pendant la guerre, un premier *Ministry of Food* (1916-1921) avait pour fonction de réguler l'équilibre entre approvisionnement et consommation alimentaires et d'encadrer la production. Son existence n'étant plus jugée pertinente, il est dissout le 31 mars 1916 et ses compétences sont redistribuées entre le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le ministère du Commerce (*Board of Trade*). La Seconde Guerre mondiale fait renaître cette institution dont les compétences portent désormais sur l'alimentation au sens large : nutrition, contrôle des prix, rationnement, protection des consommateurs contre la fraude. Avec loi de 1938 sur la vente des produits alimentaires et pharmaceutiques (*Sales of Food and Drugs Act*), le ministère acquiert en effet les pouvoirs du ministère de la Santé ainsi que ceux, relatifs à l'étiquetage des produits alimentaires conditionnés, que la loi de 1926 sur la vente des produits alimentaires (poids et mesures) avait attribués au *Board of Trade*[1]. Assisté de comités scientifiques – notamment le *Food Standards Committee*, sur la composition des produits, et le *Standing Committee on Medical and Nutritional Problems* – et en partenariat avec les ministères de la Santé et de l'Agriculture, le *Ministry of Food* (1939-1955) devait définir ses politiques par ajustement d'intérêts hétérogènes voire antagonistes, en particulier vis-à-vis des producteurs et de l'industrie alimentaires.

Dans la logique des analyses néo-institutionnalistes, on pourrait défendre l'idée que la survie de ce ministère de 1945 à 1955 explique la pérennité, pendant cette période, des préoccupations de guerre et d'avant-guerre en matière de qualité des produits alimentaires et de nutrition. Par exemple, en ce qui concerne le pain, la disparition, en 1956, du système de subvention du pain complet, dont le *Ministry of Food* faisait la promotion pour ses vertus nutritionnelles, est significative de la disparition de cette institution[2]. Pour autant, la posture militante pro-consumériste de ce ministère ne saurait être sur-évaluée. Car si, comme l'écrit Michael Winter, « il devenait de plus en plus évident que le ministère de l'Alimentation voulait que la politique agricole soit subordonnée à des objectifs nutritionnels et sociaux[3] », par le questionnement régulier de l'inflation des prix agricoles engendrée, en partie par les arrangements institutionnels entre le MAFF et le syndicat des

[1] French (Michael) et Phillips (Jim), « Protéger les consommateurs ou soutenir les producteurs ? La politique alimentaire menée par le Royaume-Uni de 1945-1955 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 167.
[2] Le pain blanc, dont la production était plus rentable pour les minotiers, devient ainsi dès les années 1960 le type de pain le plus consommé. *Ibid*., p. 161-166.
[3] 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. 555.

agriculteurs (*NFU*), cette jeune institution est restée faible. A titre d'exemple, on rappelle qu'en 1950, un discours très critique de Stanley Evans, *Parliamentary Secretary* du ministre de l'Alimentation, à propos de la politique agricole du gouvernement qui tendait à considérer le consommateur comme « la vache à lait des agriculteurs[1] » avait été suivie d'une rencontre entre le ministre de l'Alimentation et la NFU, à l'initiative de cette dernière, puis de la démission contrainte, quelques jours plus tard, de S. Evans[2]. Aussi, comme le mettent en évidence M. French et J. Phillips, ce tropisme pro-consumériste avait déjà commencé à décliner dès 1952, avec le retour au pouvoir d'un gouvernement conservateur qui, « en matière d'alimentation, tenta progressivement d'honorer sa promesse de 'libérer le peuple', et surtout ceux dont les ressources venaient de la possession ou de la gestion d'entreprises privées du secteur de la production ou du commerce du détail[3] ». Ainsi, la disparition de ce ministère en 1955, son intégration au *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* et le transfert des compétences en matière d'hygiène alimentaire au ministère de la Santé se sont finalement opérés dans une certaine continuité, au-delà de la conjoncture particulière que représentait la Seconde Guerre mondiale. Sans devoir épouser la méthode d'analyse contrefactuelle[4], il n'en reste pas moins que cette institution a constitué une exception historique puisqu'elle était essentiellement dévolue à l'alimentation. Il n'est, cependant, pas de notre ressort de dépasser cette analyse d'un « possible avorté », en essayant, par exemple, de connaître et de définir *a posteriori* ce qui aurait pu advenir, dans la mesure où nous quitterions les limites du raisonnement scientifique en ne prenant plus au sérieux l'importance du « hasard historique », pour reprendre l'expression de Max Weber.

Quoiqu'il en soit, à partir de cette date, les responsabilités en matière de sécurité sanitaire des aliments, définis par le *Food and Drugs Act* de 1955 puis par le *Food Act* de 1984[5], seront réparties entre le MAFF et le département de la Santé. Comme le reconnaissait – à la suite d'un rapport officiel sur l'organisation administrative de la sécurité sanitaire des aliments – une minute rédigée par Robin Butler, secrétaire du *Cabinet* de 1988 à 1998 à l'attention de Andrew Turnbull, *Principal Private Secretary* du Premier Ministre de 1988 à 1992, cette « distribution des responsabilités n'a pas changé de manière fondamentale depuis le *Transfer of Functions Order* en 1955, quand les responsabilités

[1] *The Times*, 18 mars 1950.
[2] Martin J. Smith analyse cet événement comme l'illustration de « la puissance de l'agenda politique agricole et des positions de la NFU ». *Cf.* Smith (Martin J.), 1990, *op. cit.*, p. 133.
[3] French (Michael) et Phillips (Jim), 2004, *art. cité*, p. 180.
[4] Le raisonnement contrefactuel, développé en sciences sociales dans le cadre de la « nouvelle histoire économique » consiste en la reconstitution d'une situation fictive, l'évaluation de ses conséquences, puis à la comparaison de cette situation avec la réalité historique. *Cf.* Vigour (Cécile), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p. 10-11.
[5] En l'espèce, le *1984 Food Act* consiste en la traduction des divers amendements apportés à l'*Act de 1955*. Voir Jukes (David), 1993, *art. cité*, p. 133.

pour les régulations en matière d'hygiène alimentaire, qui étaient du ressort de l'ancien ministère de l'Alimentation, sont revenues au ministère de la Santé ». En fait, cette division des responsabilités, fruit d'un processus de sédimentation continu, apparaissait aux auteurs de ce rapport comme « difficile à expliquer et à justifier » :

> *« Bien que la plupart des règlements de sécurité sanitaire des aliments sont signés conjointement par le Secrétaire d'État à la Santé et le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, le* Department of Health *(DH) est chef de file sur les questions d'hygiène alimentaire et de contamination microbiologique, excepté en matière de production et de distribution du lait et en matière d'hygiène des viandes, des produits carnés et des œufs où le MAFF est chef de file. Le MAFF est chef de file sur les questions de contamination chimique de l'alimentation mais prend conseil auprès du DH en matière de risques sanitaires. Le DH, informé par le réseau des* Public Health Laboratory services *et par différents dispositifs d'épidémiosurveillance des maladies infectieuses, dirige un système d'alertes pour faire face aux urgences quand des denrées impropres à la consommation posent un danger immédiat pour la santé, que la contamination soit microbiologique ou chimique. Il existe une multitude d'arrangements pour communiquer les avertissements aux autorités locales quand des lots d'aliments impropres à la consommation doivent être retirés de la chaîne alimentaire.*
>
> *Le MAFF est chef de file pour la négociation et la mise en œuvre des directives de la Communauté Européenne concernant la sécurité sanitaire des aliments, et pour les mesures d'urgence, définies par le* Food and Environmental Protection Act, *quand une pollution menace l'approvisionnement en denrées alimentaires*[1] *».*

B. Le MAFF : une institution particulièrement segmentée

Au milieu des années 1950 quand lui sont confiées une partie des compétences en matière d'alimentation, le ministère de l'Agriculture est agi par une dynamique de diversification de ses attributions relativement similaire à celle qui a affecté son homologue *continental*. En effet, à partir du *Veterinary Departement* se sont progressivement agrégées diverses compétences : création en 1883 de l'*Agricultural Department* puis, en 1889, du *Board of Agriculture*, avec transfert des compétences en matière de statistiques agricoles, de recherches agricoles et forestières, ainsi que de gestion des terres agricoles. En 1903, les compétences en matière de pêche sont transférées au *Board of Agriculture* qui obtient le statut de ministère en 1919. A partir des années 1930, les activités du *Ministry of Agriculture and Fisheries* (MAF) ont connu une expansion importante en particulier en matière d'infrastructures hydrauliques (*Land Drainage Act* de

[1] Minute de Robin Butler à Andrew Turnbull, « Public Health Issues », 17 pages, datée du 9 novembre 1989. Archive déclassifiée pour la BSE Inquiry, cote : YB 89/11.09/21.10 (notre traduction). En annexe de ce document figure un tableau récapitulatif des départements chefs de file en fonction des sections du *1984 Food Act*. Le MAFF était chef de file pour les sections 1-7 (Composition et étiquetage des aliments), 12 (produits issus des usines d'équarrissage - *knacker's yards*), 32-47 (lait), 48-49 (standards des crèmes), 68-70 (betterave sucrière et chaîne de froid), 71-75 (autorités alimentaires), 76-86 (échantillonnage et analyse), 87-91 (pouvoirs de mise en œuvre), 92-107 (poursuites judiciaires), section 108-109 (compensation et arbitrage). Le DH était chef de file pour les sections 8-11 (alimentation impropre à la consommation humaine), 13-15 (hygiène alimentaire), 16-20 (enregistrement des établissements et autorisation des véhicules de restauration mobile), 21-26 (contrôle des sites de production alimentaire), 27-30 (vente des crèmes glacées et de la viande chevaline, et nettoyage des fruits de mer), 31 (inspection et contrôle des aliments infectés), 50-61 (marchés), 62-67 (alimentation vendue par des marchands ambulants).

1930) mais aussi en raison du début d'organisation avec la NFU d'un contrôle des prix, des revenus et de la production agricole[1].

Aussi, à rebours de nombreuses analyses de ce ministère, d'ailleurs plutôt consacrées à la fin du XXe siècle, il importe de considérer avec précaution l'image d'un MAFF qui serait ce bloc monolithique et homogène entièrement gouverné par un impératif de soutien à l'industrie et aux agriculteurs[2]. D'une part, rappeler que le MAFF a traditionnellement été divisé en trois secteurs d'intervention (« marchés agricoles et PAC », « terres, ressources et santé animale », « chaîne alimentaire »), permet de rompre avec cette lecture excessivement anthropomorphique des organisations[3]. Tout comme son homologue français, *le MAFF constitue ainsi une sorte de puzzle de territoires institutionnels, dotés d'une histoire particulière et organisés autour d'enjeux spécifiques*. Néanmoins, force est de reconnaître que, des trois secteurs, celui des marchés agricoles et de la Politique Agricole Commune est assurément le plus prestigieux. Destiné aux fonctionnaires généralistes, il est en outre particulièrement prodigue en capitaux bureaucratiques et symboliques susceptibles d'être reconvertis dans d'autres secteurs ou à un échelon supérieur (notamment en raison de sa très forte connexion avec l'international et l'Europe). Le parcours des derniers *Permanent Secretaries* (directeurs généraux) du MAFF permet d'étayer cette hypothèse.

> - Né en 1927, Sir Michael Franklin (*Permanent Secretary* de 1983 à 1987) a commencé sa carrière au MAFF de 1950 à 1952 avant de rejoindre le *Cabinet Office* de 1952 à 1954. De retour au MAFF, il est secrétaire du *Food Standards Committee* de 1954 à 1959, puis occupe successivement les fonctions de *Private Secretary* auprès du Ministre, de chef de la division « Information », de chef de la division du sucre et des produits tropicaux et de « *Under Secretary for External Relations* » (Grade 3). A ce titre, ses attributions concernaient notamment les négociations d'entrée de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté Économique Européenne. Directeur général adjoint de la DG Agriculture de la Commission Européenne de 1973 à 1977, il rejoint le *European Secretariat*[4] du *Cabinet Office* de 1977 à 1982. Il est ensuite nommé *Permanent Secretary* au *Department of Trade* (1982-1983) puis au MAFF (1983-1987).

[1] On renvoie ici à la deuxième section du chapitre 2.

[2] Ce type d'argument en termes de « conflits d'intérêt » est principalement porté par des « lanceurs d'alerte », des journalistes, des fonctionnaires de la Santé ou encore certains anciens membres du MAFF qui ont rejoint la *Food Standards Agency*. Plutôt que de parler de conflits d'intérêt, on préfère évoquer *une domination matérielle et symbolique relative d'un secteur d'intervention sur les autres*. Notre propos ne consiste pas à « disculper » le MAFF, mais à souligner que, en l'espèce, on est confronté à l'existence d'une « pluralité de programmes de vérité » qui peut être expliquée sociologiquement à partir d'une opposition structurale.

[3] On reprend ici les secteurs d'intervention identifiés par Sir Michael Franklin, *Permanent Secretary* du MAFF de 1983 à 1987, qui représentent les portefeuilles respectifs de trois *deputy secretaries* (Grade 2). Voir le compte-rendu de sa déposition orale devant la *BSE Inquiry*, le 1er juin 1998, Statement n°49, p. 19.

[4] Cette structure interministérielle est l'équivalent britannique du SGCI français (Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération européenne devenu SGAE depuis 2005) dont la structure a d'ailleurs été utilisée comme modèle pour le *European Secretariat*. *Cf.* Bulmer (Simon) and Burch (Martin), « Organizing for Europe : Whitehall, the British State and European Union », *Public Administration*, vol. 76, n°4, 1998, p. 601-628.

- Né en 1933, Sir Derek Andrews (*Permanent Secretary* de 1987 à 1993) a réalisé l'essentiel de sa carrière au MAFF. Auparavant, il a notamment été *director of Establishments* (directeur du personnel) de 1976 à 1980, puis *Deputy Secretary* (Grade 2) en charge du Groupe « *Agriculture Commodities* » de 1981 à 1986. Aussi, « [l]'essentiel de [sa] carrière au MAFF a concerné le commerce international, les politiques des denrées agricoles, y compris les négociations de la PAC aussi bien avant qu'après l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté Européenne[1] ».

- Né en 1944, Sir Richard Packer (*Permanent Secretary* de 1993 à 2000) a, lui aussi, réalisé la majeure partie de sa carrière au sein du MAFF. Jusqu'en 1985, il a été chef de la division « European Community I » (Grade 5), une unité de coordination en charge des enjeux agricoles européens et du système monétaire agricole communautaire. De 1985 à 1987, il a en charge le *Food, Drink and Marketing Policy Group* (Grade 3) autour des questions de *sponsoring* des industries agro-alimentaires et de la grande distribution, ainsi que de la promotion de certains produits agricoles. De 1987 à 1989 il devient *director of Regional Management* (Grade 3), en charge de l'information du personnel des services régionaux du MAFF. Enfin, de 1989 à 1993, il occupe le poste de *Head of Agricultural Commodities Group* (Grade 2) qu'avaient occupé, avant lui, Michael Franklin et Derek Andrews, avant d'être nommé, comme ces derniers, *Permanent Secretary* du MAFF.

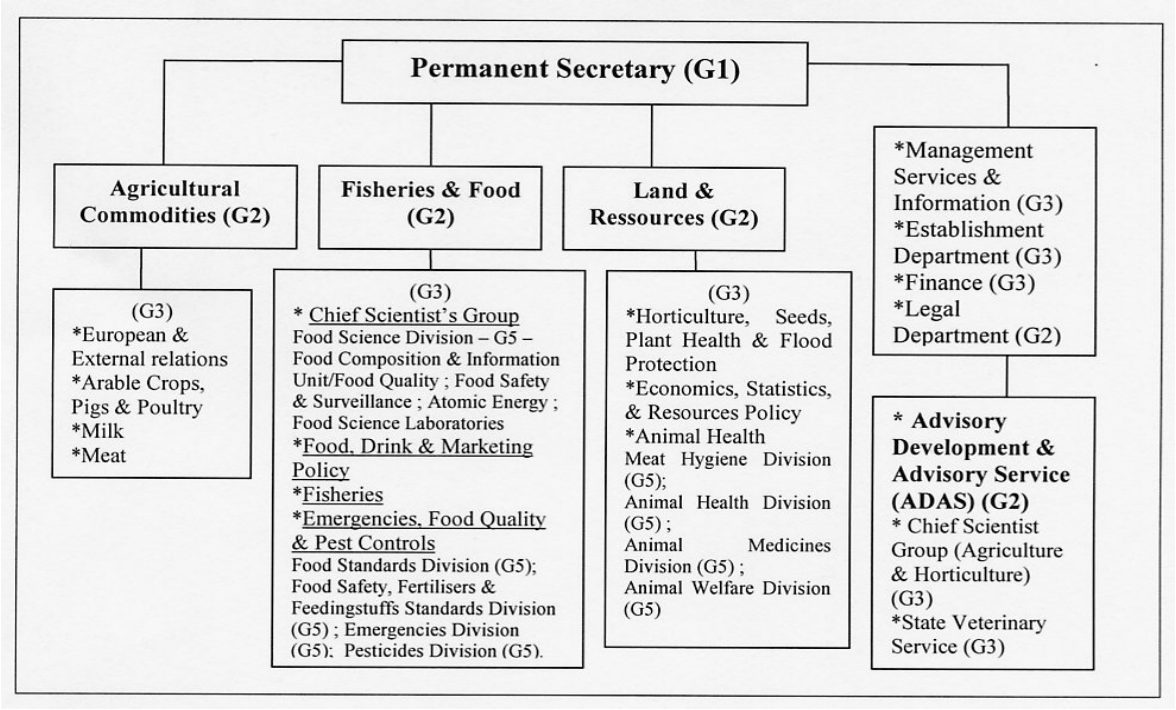
D'autre part, sans invalider la domination symbolique d'un secteur sur les autres, il convient d'observer, comme le souligne un ancien haut fonctionnaire du MAFF, que celui de l'Alimentation présente des propriétés distinctives que ce soit en termes de ressources humaines ou de manières d'opérer :

> *« [Le secteur de la chaîne alimentaire] constituait une séparation très claire. Je pense qu'une des raisons pour cela était que le côté alimentation a toujours été un peu différent. Au MAFF, vous aviez des gens comme moi dans le domaine de l'alimentation qui était a) des scientifiques et b) très impliqués dans le développement des politiques publiques et avaient une très bonne connaissance de l'alimentation. Je veux dire que nous avions travaillé dans l'industrie agroalimentaire et donc nous étions plus directement impliqués dans les enjeux de sécurité sanitaire des aliments qu'un fonctionnaire 'normal' du MAFF* [a normal policy person] *qui se satisfait de s'occuper un jour des questions de santé animale et, un autre, d'enjeux environnementaux. A l'inverse, les fonctionnaires du secteur de l'alimentation sont toujours restés dans ce domaine. Donc il y avait vraiment un secteur séparé au sein du MAFF qui fonctionnait de manière très différente ».* **Homme, 55-60 ans, docteur en chimie, a exercé 5 ans dans la recherche industrielle avant d'entrer dans la fonction publique, au MAFF, au sein de la *Food Science Division* 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, en présence de la chef d'unité « Surveillance radiologique », 10.12.2001).**

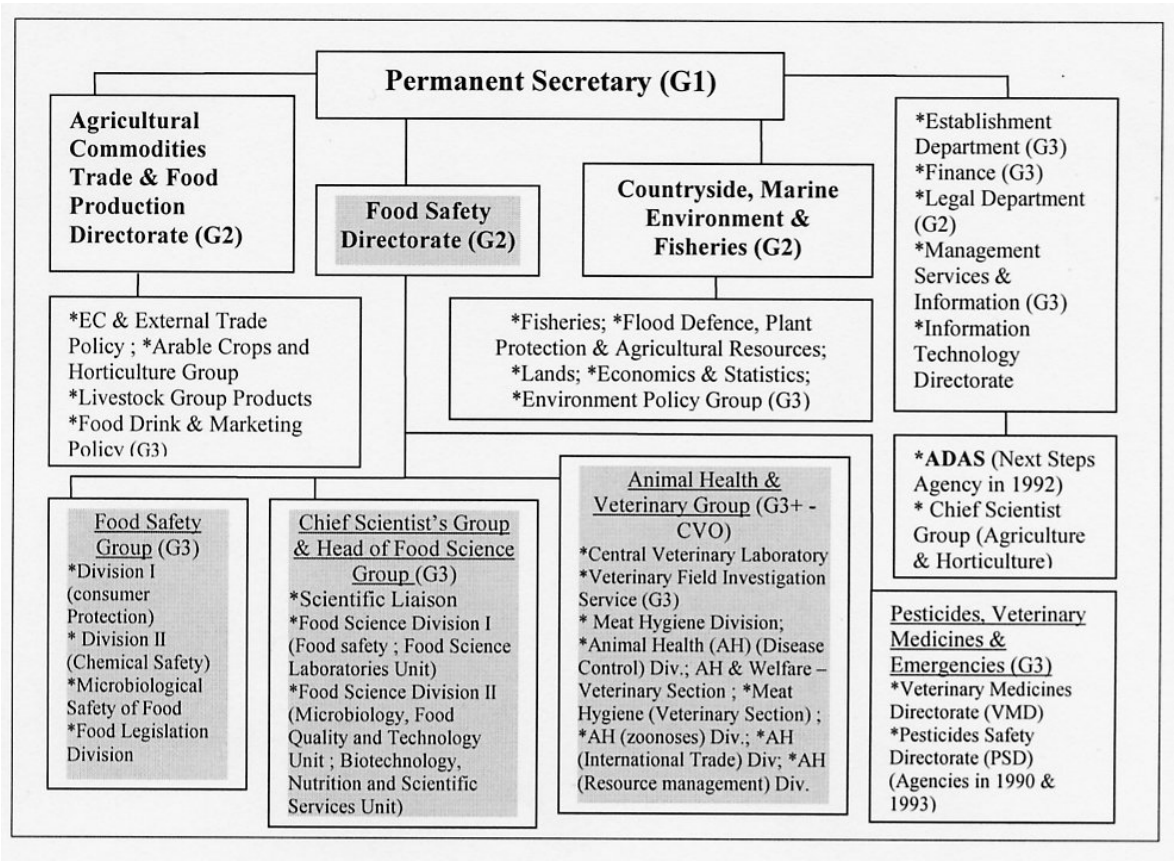
Non seulement, ce domaine de la chaîne alimentaire compte une proportion plus importante de fonctionnaires « scientifiques », par opposition aux fonctionnaires généralistes (« *administrators* ») à même d'occuper différents types de postes, mais il se caractérise également par un faible *turnover* en raison de l'expertise scientifique et technique requise pour y accéder.

[1] Voir sa première déposition à la *BSE Inquiry*. Statement n°281, paragraphe 2.

Encadré 3.8 : Organigramme simplifié du MAFF (1986-octobre 1989)



Encadré 3.9 : Organigramme simplifié du MAFF[1] (1989-1994)



[1] Ces deux organigrammes ont été adaptés de la *BSE Inquiry*, volume 16 (« *Reference Material* »).

La même analyse vaut pour le domaine vétérinaire qui, organisé autour d'un corps de spécialistes et dirigé par un *Chief Veterinary Officer*, se distingue des autres services du MAFF. Situé à Tolworth (Surrey) et non pas à Londres, il représente ainsi un autre exemple de cette « diversité culturelle » au sein du MAFF. Dans son témoignage à la commission d'enquête sur l'ESB, la responsable de l'*Animal Health and Veterinary Group* de 1990 à 1991 souligne, à propos de la fusion les deux versants administratifs et scientifiques qui se sont développés séparément[1], la difficile constitution d'une « structure intégrée » par hybridation de deux types de personnels différents (au total 350 fonctionnaires vétérinaires et généralistes) :

> *« Une de mes tâches principales a été d'essayer de développer une structure intégrée incluant des* veterinary officers *comptables devant des administrateurs et des administrateurs comptables devant des* veterinary officers. *Cela n'a pas été une tâche facile en raison de structures salariales différentes et de la réticence naturelle des vétérinaires à rendre des comptes aux administrateurs et vice versa*[2] *».*

En un sens, le retour en 1994 à la situation de 1990, à savoir une nouvelle division en deux groupes, vient rappeler les limites du volontarisme organisationnel et la spécificité du corps des vétérinaires[3].

Plus généralement, et pour conclure sur ce point, on peut avancer qu'avec la restructuration de la fin des années 1980, qui intègre le domaine vétérinaire au sein du *Food Safety Directorate*, le secteur de l'alimentation au sein du MAFF dispose de frontières organisationnelles relativement claires et affirmées qui circonscrivent la chaîne alimentaire du début à la fin. On peut, d'ailleurs, trouver un indicateur de la spécialisation et de l'autonomisation de ce secteur dans le départ massif de la plupart des agents du *Food Safety Directorate*[4] (hors personnel vétérinaire) vers la *Food Standards Agency*. *Certes dominé symboliquement par la direction économique du ministère et réorganisé dans le contexte de mise à l'agenda médiatique des risques alimentaires (en particulier la salmonellose), il n'en reste pas moins que l'existence de ce secteur impose de questionner,* a minima, *les discours culturalistes expéditifs sur l'impossibilité pour le MAFF d'assurer ses responsabilités en matière de sécurité sanitaire. On aurait d'autant plus intérêt à le faire que la sectorisation des politiques de gestion des risques alimentaires s'avère*

---

[1] Selon son prédécesseur, la division des responsabilités entre le personnel scientifique vétérinaire et le personnel administratif de l'*Animal Health Group* n'a jamais été « précisément définie ». Il revenait au personnel administratif d'ajuster l'expertise scientifique et technique interne du *State Veterinary Service* aux considérations juridiques, financières, économiques et européennes. *Cf.* BSE Inquiry, Statement n°75.

[2] BSE Inquiry, Statement n°78, paragraphe 12 (notre traduction).

[3] L'autonomie du *State Veterinary Service* est d'ailleurs consacrée par la récente décision de 2004 de le transformer en une *Next Steps Agencies*.

[4] A la différence de ce qui a été observé dans le secteur vétérinaire, on peut trouver dans la fusion, en 1995, du *Food Safety Group* et du *Food Science Group* dans le *Food Safety and Science Group*, un indice supplémentaire de la proximité entre le personnel scientifique et administratif. A l'époque, le *Food Safety Directorate* était composé de quatre groupes de division : « intrants agricoles », « *Chief Veterinary Officer's Group* », « *Animal Health Group* » et « *Food Safety and Science Group* ».

particulièrement « incertaine » dans la mesure où le département de la Santé dispose également de compétences en ce domaine.

C. Les contraintes structurelles du Department of Health

A la différence de la configuration française, le département de la Santé a historiquement été un des « dépositaires » de l'enjeu de sécurité sanitaire des aliments. Il n'est donc pas entré dans ce domaine par « effraction » comme son homologue continental, dans la mesure où ses responsabilités lui sont reconnues par le droit[1]. En l'espèce, le ministère de la Santé, créé en 1919, est l'héritier des différentes structures hygiénistes mises en place au XIXe siècle (notamment le *Local government Board* et la *National Insurance Commission*). A ce tire, il disposait d'un large éventail de compétences allant de la *Poor Law*, de la scolarisation des enfants, des allocations pour personnes âgées, veuves et orphelins (introduites en 1925), en passant par le logement, la « rénovation urbaine », la prévention des maladies, la *National Health Insurance* (établie en 1911) et le contrôle des denrées alimentaires[2]. A partir de l'entre-deux guerres, jusqu'au rapport Beveridge en 1942, la tendance est néanmoins à la réflexion organisationnelle quant à la spécialisation des départements en ce qui concerne la « question sociale[3] ». Ce processus aboutit à la création du *Ministry of National Insurance* en 1945 (puis *National Insurance Board* en 1948), l'existence séparée d'un *Ministry of Food* jusqu'en 1955, la création d'un *Ministry of Town and Country Planning* (Ville et Aménagement du Territoire) et au *National Health Service Act* de 1946 qui institue un service universel de santé, organisé autour du libre accès aux soins pour tous.

Au moment où le département de la Santé[4] récupère une partie des compétences du *Ministry of Food* en 1955, ses activités étaient alors recentrées sur une conception restrictive de la santé publique, essentiellement axée sur la fourniture de services médicaux et hospitaliers, et plus précisément l'établissement du *National Health Service*. Pour Michel Setbon, il s'agit d'« un service public marqué par la forte vision volontariste de départ ; le rôle central de l'État est donc une donnée permanente face à une réalité changeante à laquelle le NHS a tenté d'adapter son fonctionnement au cours des quarante

[1] Nombre de règlementations alimentaires émanaient d'ailleurs du domaine législatif de la santé publique. Par exemple, les premières régulations techniques en ce qui concerne le contrôle des additifs découlaient des pouvoirs conférés par le *Public Health (Regulations as to Food) Act* de 1907. Voir Jukes (David), 1993, *art. cité*, p. 132.

[2] Sur l'innovation que représentait ce ministère à l'époque, voir le discours très enthousiaste d'un politiste américain : Carpenter (William S.), « England's New Ministry of Health », *The American Political Science Review*, vol. 13, n°4, 1919, p. 662-664.

[3] Voir sur ce point, Morgan (John S.), « The Break-Up of the Poor Law in Britain 1907-1947 : An Historical Footnote », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 14, n°2, 1948, p. 209-219.

[4] A la sortie de la guerre, une de ses priorités étaient encore le logement.

dernières années[1] ». Fondé comme le système de santé français sur la médecine curative et clinique, le NHS a conféré un poids considérable à la profession médicale, dont les médecins généralistes, les *General Practitioners*, sont au centre du dispositif.

En ce domaine, les secteurs français et britannique de la Santé, en dépit de différences administratives particulières, ont suivi un développement relativement similaire[2]. Car l'histoire du NHS, et par ricochet celle du département de la Santé, est celle d'une réorganisation constante. Depuis les années 1970, avec la crise économique et le poids du secteur de la santé dans les dépenses publiques[3], la réforme du NHS est régulièrement mise à l'agenda. La première tentative de réorganisation d'envergure est intervenue au milieu des années 1970, à la suite d'une kyrielle de rapports et de propositions diverses. Ses mots d'ordres étaient la centralisation des décisions en matière de politique de santé pour dépasser une autonomie régionale source de disparités ainsi que la démocratisation et la représentation des usagers *via* la création de *Community Health Councils*. La seconde réorganisation, en 1982, vient souligner en partie l'échec de la précédente et insiste sur la nécessité de réduire les dépenses publiques dans ce secteur. Conformément à la défiance du gouvernement thatchérien face au *Big State*, la réforme s'appuie alors sur le développement des soins primaires, la « santé communautaire » et la « prévention », en affirmant la primauté des autorités locales et des usagers[4]. Ce changement avait été introduit à la suite d'un long travail d'éclaircissement, sous la forme de livres blancs successifs, sur la place de l'individu et de la communauté dans les politiques de santé. En synergie avec les discussions au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé et la promotion de la « nouvelle santé publique », cette réforme prend acte des limites rencontrées par la médecine curative face à certaines maladies chroniques, mais aussi face aux nouvelles pathologies imputées aux comportements individuels (maladies cardio-vasculaires, certains cancers, etc.). Dès lors, la prévention[5] devient, comme en France, un des objectifs majeurs du *Department of Health and Social Security*[6] à travers la

---

[1] Setbon (Michel), 1993, *op. cit*, p. 235.

[2] D'aucuns estiment même qu'avec le recours croissant à la taxation pour financer le système de soins (*via* la Contribution sociale généralisée), la managérialisation du secteur hospitalier (*via* la création des *Agences Régionales d'Hospitalisation*), et la réforme de la médecine ambulatoire de 1996 et 2004 (instauration du médecin « référent » puis « traitant »), le système français converge vers le modèle britannique. *Cf.* Hassenteufel (Patrick), « Liberalisation through the State. Why is the French Health Insurance System Becoming so British ? », *Public Policy and Administration*, vol. 16, n°4, p. 84-95.

[3] Ce service public employait alors plus de 800 000 personnes, dans lequel la profession médicale représentait 7%.

[4] On renvoie plus généralement à l'histoire du NHS écrite par un acteur de l'intérieur qui souligne à quel point, à partir de la fin des années 1960, une part essentielle du travail administratif était consacrée à des réflexions managériales pour améliorer « l'efficience » du système. Voir Rivett (Geoffrey C.), *From Cradle to Grave : Fifty years of the NHS*, London, King's Fund, 1998.

[5] Dès 1979-1980, cet objectif était consacré par une augmentation de deux millions de livres du budget spécifique, dont une part importante pour l'éducation à la santé.

[6] Il faut rappeler qu'en 1968 le ministère de la Santé avait fusionné avec le ministère de la Sécurité Sociale pour former le DHSS. En 1988, le DH est séparé du *Department of Social Security*.

promotion de la santé et la modification des comportements individuels dans le but de la préserver (le concept de *maintenance of health*). Dès les années 1980, on peut caractériser avec M. Setbon l'action publique en santé comme « un modèle qui chercher à réunir dans la même démarche une définition de la santé comme un bien relevant à la fois de l'action individuelle et collective[1] ».

Pour autant, loin de rationaliser le système en vigueur, l'autonomisation progressive du DH du DHSS et de la gestion du NHS semble plutôt révéler une incertitude quant à la structure et à l'organisation du département. Dans une lettre adressée de 1990 à un secrétaire d'État, en accompagnement d'un rapport interne sur les fonctions et structures du DH, le *Permanent Secretary* s'inquiétait en effet de la difficile « présentation de soi » de son institution :

> *« [L]e département a été projeté dans un état d'incertitude et de confusion quant à son rôle depuis la scission d'avec le DHSS en juillet 1988, accompagnée de l'impact du* NHS Review *(…). Cela n'est bon pour aucune organisation et certainement très destructeur pour celles qui sont supposées piloter un changement majeur. Quand elle est venue au département, Madame X a souligné qu'il n'y avait aucun* handbook *commode décrivant [le] rôle et [la] structure [du DH]. Elle avait raison. Aucune organisation digne de ce nom* [self-respecting organisation] *ne devrait être dans une telle situation, incapable de se décrire elle-même (…)*[2] *».*

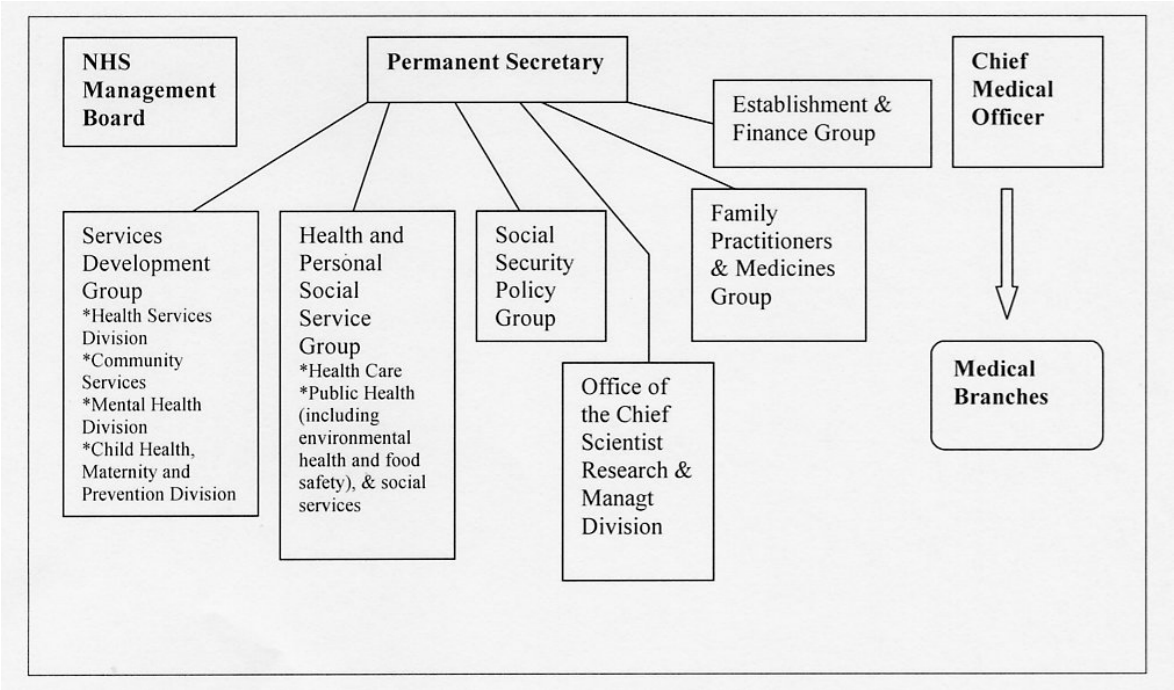
En fait, trois traits caractéristiques structurent ce département. D'une part, comme le reconnaissait le *Permanent Secretary*, « lors des quarante dernières années, la gestion du NHS a dominé les activités du département, potentiellement au détriment de certaines [des] autres responsabilités[3] ». D'autre part, les structures « administratives » du DHSS (encadré 3.10) avaient intimement associé le versant santé et le versant sécurité sociale, dont les fonctions faiblement différenciées étaient réalisées par un personnel généraliste relativement interchangeable. En revanche, il a toujours existé un personnel spécialisé au sein de ce département – celui des « fonctionnaires médecins » dirigés par le *Chief Medical Officer*[4] – qui s'est développé séparément et a acquis une autonomie d'action importante par rapport à un personnel administratif généraliste qu'il domine à bien des égards. Les tâches les plus nobles, comme la formulation des politiques, leur sont ainsi confiées tandis que le personnel administratif a en charge la rédaction des lettres pour les ministres, les réponses aux questions parlementaires, l'organisation des négociations européennes et le secrétariat des comités d'experts[5]. En d'autres termes, cette fonction publique médicale

---

[1] Setbon (Michel), 1993, *op. cit.*, p. 293.
[2] Lettre de C. France à Mr McKeon, datée du 5 avril 1990. Archive de la *BSE Inquiry*, Cote : YB 90/04.05/5.1
[3] *Ibid.*
[4] Le CMO est le principal conseiller du ministre en matière médicale et de santé publique
[5] Un haut fonctionnaire du MAFF évoque ainsi le contraste existant sur ce point entre son ministère et le département de la santé : « Au sein du DHSS, les relations entre le personnel spécialisé [*professional*] et le personnel administratif n'étaient pas pareil qu'au sein du MAFF. En particulier, le personnel administratif

peut être identifiée comme le véritable personnel dépositaire de l'enjeu « santé publique » dont la légitimité découle, pour le dire vite, d'une expertise technique sanctionnée par des diplômes prestigieux et de haut niveau (PhD), à la différence de la DGS où les postes de direction restent majoritairement confiés à des administrateurs civils[1].

Encadré 3.10 : Organigramme simplifié du *Department of Health and Social Security* (1986-1988)



Enfin, la qualité régulièrement présentée ou attendue à propos du DH est celle de la « réactivité ». Sir Chris France, *Permanent Secretary* de 1987 à 1992[2] en fait la marque de fabrique de son département qui doit « chaque jour, scanner à 360° la situation nationale des services sanitaires et sociaux » à moyens et à structure constants :

> *« Il ne faudrait pas croire que toute menace sanitaire (et tout événement digne d'intérêt pour le département) doit nécessairement impliquer la création d'une nouvelle équipe et de nouvelles structures administratives pour la gérer. Si cela devait être tenu pour vrai,*

---

senior semblait avoir moins d'*input* dans le développement des politiques publiques et dans les résolutions des difficultés interministérielles » BSE Inquiry, Statement n°75, paragraphe 1.8 (notre traduction).

[1] De surcroît, étant donné que les médecins généralistes britanniques sont eux-mêmes des fonctionnaires, les médecins du ministère ne sont pas marginalisés vis-à-vis du reste des professions de santé. Accéder à des postes administratifs au ministère peut même être vu comme un choix ambitieux.

[2] Son parcours illustre par ailleurs la faible différenciation des fonctions relevant de la santé et de celles relevant de la sécurité sociale. En effet, ce dernier a successivement occupé les fonctions de *Deputy Secretary* au DHSS en charge de la politique de santé (1985-86), puis de *Second* (adjoint) *Permanent Secretary* en charge des enjeux de la sécurité sociale et de *Permanent Secretary* du DHSS de mars 1987 au 25 juillet 1988. Directeur général de l'ensemble du département, il disposait du leadership sur les questions de sécurité sociale, tandis que le *Second Permanent Secretary* disposait du leadership sur les questions de santé. A la suite de la division du DHSS en deux départements, il obtient le poste de *Permanent Secretary* du DHSS du 26 juillet 1988 à février 1992, avant de rejoindre le ministère de la Défense de 1992 à 1995 (date à laquelle il se retire de la fonction publique).

cela nuirait en effet gravement à la capacité du département à gérer les sollicitations constantes et variées dont il fait l'objet[1] *».*

Au-delà des discours sur la souplesse de l'administration, cette réactivité aux crises potentielles peut tout aussi bien être analysée comme le signe d'une faiblesse des ressources commandant une définition *contingente* des priorités en partie dépendantes de celles qui font l'actualité médiatique. A ce titre, le risque alimentaire fournit un bon indicateur puisque ce n'est qu'à partir du moment où cet enjeu est mis à l'agenda médiatique que les moyens humains ont été débloqués. Ainsi en 1990, la *Health Service Division* est étiquetée *Environmental Health and Food Safety Division* et deux de ses quatre « branches » concernent directement la « *food safety*[2] ». Les propos d'un fonctionnaire du DH de l'époque viennent incarner cet affichage organisationnel :

« Je crois qu'il est juste de reconnaître qu'avant la crise de la salmonellose [de 1988], le secteur des toxi-infections alimentaires collectives du DH était relativement petit. C'était une demi-douzaine de personnes tout au plus, même si ces personnes pouvaient solliciter d'autres collègues du DH. Mais les problèmes de listériose et de salmonellose ont multiplié la charge de travail dans ce secteur et, par conséquent, il y a eu une augmentation massive du nombre de gens en charge des enjeux de sécurité sanitaire des aliments. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles j'ai rejoint ce secteur en 1990. Une grande partie de mon staff était alors tout neuf [brand new] *».* **Homme, 55-60 ans, ancien fonctionnaire du DH (1970-1999), en charge de la gestion des hôpitaux et du NHS, puis à partir de 1984 en charge du bureau sur les maladies infectieuses, puis chef de l'unité SIDA (1985-1987). *Principal Regional Liaison Officer* dans le Nord-Ouest (entre le NHS et le DH) de 1987 à 1990, il rejoint l'*Environmental Health and Food Safety Division* comme chef de section où il a notamment en charge le dossier ESB (1990-1995). Chef d'unité « mise en œuvre des règlements en matière d'hygiène alimentaire » (*Food Hygiene Legislation Policy Unit*), il rejoint la FSA où il conserve ses attributions avant de devenir, en 2001, chef de l'unité « nutrition » (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 25.02.2002).**

D'une certaine manière, l'apparition de la maladie de la vache folle, et plus généralement de la problématique des risques alimentaires, intervient à point nommé pour le département de la Santé. C'est dans cette période qu'il s'autonomise du département de la Sécurité Sociale, que l'accent est mis sur la prévention, et que ses plus hauts responsables s'interrogent sur la structuration de l'institution. Si cette thématique permet de rendre plus visible l'action de ce département, ce dernier doit néanmoins tenir compte d'un partenaire institutionnel puissant, le ministère de l'Agriculture (symboliquement un des derniers services du gouvernement à avoir conservé le terme de ministère) et d'un rapport de force qui lui est défavorable. Pour ne s'en tenir qu'aux effectifs des services centraux, alors que le MAFF comptait environ 6400 fonctionnaires dans la décennie 1990 (près d'une centaine de *senior civil servants*, et plus de 320 fonctionnaires de Grade 6 et Grade 7, dont environ 20% de femmes), le DH n'en comptait que 4300 qui, en grande partie, s'occupaient du NHS[3].

---

[1] BSE Inquiry, Statement 275b, paragraphe 1.3.

[2] La première avait en charge les *codes of practices* en lien avec le *Food Safety Act*, les ressources et la formation des EHOs, la coordination des réunions avec le MAFF. La seconde était consacrée au dossier « hygiène alimentaire ».

[3] Voir The government's expenditure plans, 2000-2001 to 2001-2002, Departmental Report by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, the Intervention Board and the Forestry Commission, 2000 et le

Conclusion du chapitre 3.
Une configuration inter-institutionnelle « faible » à acteur dominant

Il ressort de la juxtaposition des trajectoires historiques des différents territoires administratifs qui gravitent autour de l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments que, en dépit de la singularité des cas nationaux, ceux-ci ne sont pas complètement idiosyncrasiques. Ne serait-ce qu'en soulignant les multiples emprunts français au programme hygiéniste britannique au XIXe siècle ou les ressources de légitimation offertes par les services vétérinaires européens au développement de la fonction publique vétérinaire en Grande-Bretagne, on conçoit combien l'histoire administrative de la sécurité sanitaire des aliments s'écrit de manière internationale.

La revue comparée des dispositifs français et britanniques de gestion des risques alimentaires souligne à quel point, toute chose n'étant jamais égale par ailleurs, *la sectorisation de ce domaine d'action publique reste incertaine au moment où se développe l'épizootie de l'ESB en Grande-Bretagne. Sous-secteur des politiques alimentaires, il ne relève ni d'une administration unique* (en dépit de l'existence éphémère d'un ministère de l'Alimentation en Grande-Bretagne), *ni d'un corps professionnel homogène*.

En Grande-Bretagne, l'univers administratif de la sécurité sanitaire des aliments se présente comme un maillage institutionnel particulièrement complexe. Non seulement, le MAFF et le DH sont tous deux compétents pour intervenir sur cet enjeu, mais ils doivent encore composer, pour le contrôle de l'application des règlements, avec la hiérarchisation des priorités définie par les autorités locales ainsi qu'avec des groupes professionnels (*Environmental Health Officers* et *Trading Standards Officers*, notamment) qui se sont

---

Departmental Report by the Department of Health. Il est regrettable que la présentation du DH de son personnel soit organisée différemment, ce qui ce qui rend délicate la comparaison. Cependant, comme le rapport d'activité du DH de 2005 le laisse entendre (figure 8.2), le personnel de ce département a été fortement réduit ces dernières années. Celui passe en effet de 3632 équivalents-temps plein en 2000-2001 à 2050 pour 2004-2005, ce qui ne s'explique pas uniquement par la création de nouvelles agences. Si on ajoute à ces chiffres le personnel des agences sous la tutelle du DH (ils sont considérés comme fonctionnaires du DH), la diminution est encore plus sensible (de 5 272 équivalents-temps plein à 3609). *Cf.* Department of Health, *Departmental Report – The Health and Personal Social Services Programme*, Cm 6524, 2005. En comparaison, les effectifs du MAFF ont sensiblement augmenté. Il faut rappeler que, à suite de l'épidémie de fièvre aphteuse en 2001, le MAFF a fusionné avec une partie du département de l'Environnement, du Transport et des Régions (environ 650 fonctionnaires) pour créer, derrière la bannière du développement et de l'agriculture durables, le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA). Les services centraux de ce dernier, associés aux agences exécutives (*Veterinary Laboratories Agency*, *ADAS/Farming and Rural Conservation Agency*, *Central Science Laboratory*, *Pesticide Safety Directorate*, *Veterinary Medicine Directorate*, *Rural Development Service*, *Center for Environment, Fisheries and Aquaculture Services*), comptaient 13 484 fonctionnaires en 2004-2005 (13 659 l'année précédente) contre 12 436 en 2001-2002. *Cf.* DEFRA, *2006 Departmental Report*, Cm 6827, 2006, p. 264-265. Autrement dit, en dépit des crises qui l'ont déstabilisé, le ministère de l'Agriculture est parvenu, certes au prix d'une perte d'identité, à conserver une position institutionnelle avantageuse en s'appropriant l'enjeu fort légitime de l'environnement, à la différence du département de la Santé dont les effectifs sont en diminution continue.

organisés localement et qui réalisent un ensemble de missions particulièrement hétérogènes. Seuls les services vétérinaires apparaissent véritablement spécialisés même s'ils ont dû attendre le développement de l'ESB pour que le service d'inspection soit centralisé (le *Meat Hygiene Service* est créé en 1995).

En France, les services en charge de la sécurité sanitaire des aliments ont en revanche été centralisés très tôt. Dans cet espace des espaces administratifs, le ministère de l'Agriculture (la DGAL) apparaît en position de force vis-à-vis de ses deux autres partenaires institutionnels principaux (la DGCCRF et la DGS).

Faiblement dotées en capitaux bureaucratiques (effectifs, encadrement, budget, etc.) et juridiques (le code rural n'accorde au ministère de la Santé qu'une place marginale en matière d'alimentation ; les MISP sont peu formés aux logiques du raisonnement juridique), les institutions en charge de la Santé sont, à la différence de la configuration britannique, relativement peu légitimes à intervenir dans la gestion des risques alimentaires, en dépit des attentes médiatiques. Historiquement, ces enjeux n'ont d'ailleurs jamais été au cœur de leur mission. A cet égard, *le détour historique permet de battre en brèche tout point de vue fonctionnaliste qui postulerait que l'intervention de la santé vis-à-vis des risques alimentaires va de soi puisqu'il s'agit de problèmes « sanitaires »*.

Quant à la DGCCRF, sa création au milieu des années 1980, s'explique par les velléités séparatistes des agents des Fraudes qui ont progressivement abouti à l'autonomisation de leur service vis-à-vis du ministère de l'Agriculture et de la tutelle des vétérinaires. Partie prenante du ministère de l'Économie et des Finances, le prestige de cette nouvelle tutelle rejaillit sur la DGCCRF mais elle demeure toutefois marginale et « faible » par rapport aux grandes directions du ministère. En outre, le contrôle des fraudes alimentaires n'est qu'une des nombreuses missions confiées à la DGCCRF. C'est d'ailleurs un des arguments qui avaient légitimé l'intégration de la Répression des Fraudes au ministère de la Consommation en 1981. *Sans doute plus en France qu'en Grande-Bretagne, le ministère de l'Agriculture apparaît comme le dépositaire légitime de l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments*.

A l'encontre de certaines prises de position critiques et anthropomorphiques vis-à-vis de la gestion de la crise de l'ESB par les institutions en charge de l'Agriculture, on doit toutefois insister sur la progressive autonomisation d'un territoire administratif spécifiquement dédié à la sécurité sanitaire des aliments au sein des ministères français et britanniques de l'Agriculture. Sans devoir prendre position sur une éventuelle mauvaise gestion, on insiste ici sur le fait que des fonctionnaires relativement spécialisés (les vétérinaires notamment) opèrent de manière relativement autonome au sein de la direction générale de l'Alimentation et du *Food Safety Directorate* depuis au moins la fin des années

1980. Cela ne signifie pas, bien entendu, que ces fonctionnaires triomphent nécessairement dans les arbitrages internes. Au contraire, ces institutions et les acteurs qui les peuplent apparaissent relativement « faibles » vis-à-vis des grandes directions de leur ministère d'appartenance.

Pour résumer, ce sous-secteur des politiques alimentaires est sous-tendu par une configuration constituée 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. Une attention sérieuse aux propriétés des différents territoires administratifs investis dans le secteur de la sécurité sanitaire des aliments et aux luttes d'institutions qui le caractérise doit alors nous permettre de considérer avec mesure les discours et analyses critiques sur la gestion par le ministère de l'Agriculture de l'ESB. A bien des égards, la production de telles prises de position ne pouvait être appréhendée que de manière structurale et relationnelle.

Conclusion de la première partie
« Boundaries come first, then entities[1] »

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 et le département de la Santé 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, de productivisme et d'interventionnisme protectionniste, ainsi que dans l'encadrement des marchés et le contrôle de la loyauté des transactions. 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 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

[1] Abbott (Andrew), « Things of Boundaries », in *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, Chicago University Press, 2001, p. 263.

« faibles », au sein de laquelle la domination relative du ministère de l'Agriculture est de plus en plus contestée à la veille 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.

A rebours des analyses *post eventum* qui font de la crise une rupture profonde, un tournant institutionnel majeur et font échapper l'événement à l'histoire en le constituant comme le moment d'une révélation unique et comme un mythe fondateur, on s'est donné les moyens de réinscrire la crise dans son historicité. C'est tout l'intérêt de croiser les récits et légendes de la vache folle avec une sociologie historique de l'administration et des corps de la sécurité sanitaire des aliments que de faire ressortir les dynamiques sociales et politiques qui sous-tendent la production de l'ensemble des discours critiques, prescriptifs et réformateurs. Tout laisse à penser que, pour des acteurs jusque là en marge d'un jeu relativement dominé par les acteurs et institutions de l'Agriculture, la mise en crise de l'événement a pu être constituée comme une ressource propice à la subversion de l'état des rapports de force existants et à la mise en avant de leur « solution ». C'est à l'étude de ces entreprises subversives, de leurs mises en forme et de leurs succès relatifs que l'on doit s'intéresser dans la seconde partie.

PARTIE 2.

CE QUE LE CHANGEMENT VEUT DIRE.
OU LES LOGIQUES SOCIALES DE LA PRODUCTION DU CHANGEMENT SECTORIEL

Partie 2.
Ce que le changement veut dire.
Ou les logiques sociales de la production du changement sectoriel

> *« 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 (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1ère éd. : 1992), p 261.

Enjeu appréhendé de manière relativement chaotique par les pouvoirs publics européens, l'affaire de la vache folle, à travers les nombreux discours qui la véhicule, semble avoir bousculé très fortement des dispositifs institutionnels routinisés, traditionnellement peu sujets à controverse, en en révélant les dysfonctionnements. Construite comme une « crise » polymorphe (politique, sanitaire, scientifique, etc.), elle nous est ainsi donnée à voir comme une entité largement extérieure aux acteurs, équivalente à une « main (gauche) invisible », qui s'impose à eux de manière brutale, et dont ils doivent tirer les leçons pour stabiliser une situation intenable[1]. La tentation de reprendre à son compte une telle lecture *discontinue* des enjeux doit alors être constituée comme problème de recherche pour tout analyste des processus de changement institutionnel. En effet, cette « imagerie causale » a ceci d'attrayant – mais de problématique – qu'elle renvoie à la dimension familière et intuitive de grands événements qui orienteraient « la marche de l'histoire ». Comme le souligne Michel Dobry à propos des « tournants institutionnels » ou des « bifurcations historiques »,

> *« la tentation de rabattre les événements porteurs de l'avantage initial vers les épisodes historiques de grande dimension [est] liée aux schèmes de pensée que véhiculent subrepticement les catégories du langage ordinaire (l'imprudent, et naïf, argument étymologique n'est jamais loin : les racines grecques de* krisis *ne renvoient-elles pas à discrimination ou décision ?)*[2] *».*

---

[1] En ce sens, la situation de crise indique un « changement de temporalité » (le problème doit être résolu dans l'urgence ou à très court terme) et un « changement de lieu » (le problème doit être résolu par « les plus hautes instances de décision politique du pays »). *Cf.* Henry (Emmanuel), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'information et de la communication de l'Université de technologie de Compiègne, 2000, p. 264.

[2] *Cf.* « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°4, 2000, p. 605. Dans les notes 1 et 2 de cette même page, M. Dobry décline toute l'ambiguïté de ce label. D'une part, par « *critical juncture* », certains auteurs désignent à la fois les points de départ de processus de *path dependence* et certains types de situations comme les moments de crise. D'autre part, évoquer la « substitution incontrôlée » de « grands événements historiques » aux « petits » pour identifier ces conjonctures ne signifie pas, ce qui serait absurde, que seuls les petits événements sont dignes d'intérêt.

En outre, une telle posture analytique s'adosse à une conception *rassurante* d'institutions stables et immuables, temporairement altérées par des moments de crise ou de changement « dramatique ». C'est cette conception homéostatique, inspirée de la biologie néo-darwinienne, que l'on retrouve chez les tenants de l'« équilibre ponctué[1] ». Dans ce type d'approche, le changement s'explique principalement par une volatilité ponctuelle des structures institutionnelles (*i.e.* ces dernières changent brutalement « d'état ») dont l'occurrence de « chocs exogènes » ou « d'événements imposants » serait principalement à l'origine[2].

En s'appuyant sur ce modèle théorique, on pourrait sans grande peine concevoir le discours du 20 mars 1996 du ministre de la Santé britannique comme une rupture cruciale de l'ordre institutionnel antérieur et rechercher ensuite les signes d'un changement radical sous la forme d'un nouveau référentiel, paradigme d'action publique ou changement culturel[3]. En sa qualité de « *focusing event* », la crise de la vache folle semble avoir ouvert une « fenêtre d'opportunité », ce moment particulier de mise à l'agenda où des « entrepreneurs de politiques publiques », porteurs de « solutions », leur font rencontrer des « problèmes » tout en surfant sur un « courant politique » favorable[4].

Sans tirer un trait définitif sur l'apport heuristique de ce modèle (il permet notamment de dépasser la conception balistique en terme de *problem-solving* en soulignant l'antériorité de solutions portées par des entrepreneurs qui « attendent » leur problème[5]), il convient d'éviter de transformer les « fenêtres » en une métaphore, plus descriptive qu'analytique, des situations de crise. En effet, l'usage de plus en plus courant de cette

---

[1] Voir notamment Baumgartner (Frank R.) and Jones (Bryan D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, p. 5 et suivantes.

[2] « Même un observateur occasionnel [*casual*] de l'agenda public peut facilement remarquer que l'attention publique aux problèmes sociaux est tout sauf incrémentielle. A l'inverse, les enjeux parviennent à faire les gros titres des journaux et à dominer l'emploi du temps des hauts dignitaires alors qu'ils étaient virtuellement ignorés quelques semaines ou mois auparavant. L'action publique peut suivre ou non l'attention publique, mais quand elle le fait, ce n'est pas de manière incrémentielle. Dans la littérature savante sur la mise à l'agenda, l'incrémentalisme joue un rôle mineur. En revanche, des événements qui attirent l'œil [*focusing events*] et des discours de hauts dignitaires sont appréhendés comme des causes de la mise à l'agenda prioritaire d'enjeux dans une période courte ». *Ibid*., p. 10 (notre traduction).

[3] Dans son rapport commandé par Tony Blair en 1997, le professeur Philip James revendique d'ailleurs un « changement culturel », un des clichés managériaux les plus en vogue depuis l'ouvrage de Thomas J. Peters et Robert H. Waterman (*In Search of Excellence : Lessons from America's Best-Run Companies*, New York, Harper & Row, 1982). On aura l'occasion d'y revenir dans un prochain chapitre, mais notons pour l'instant que ces « gourous » estiment que le meilleur moyen de changer les comportements des firmes dans le secteur privé serait d'en changer « les valeurs », un exercice qu'ils estiment relativement facile à réaliser. Sur cette forme de croyance managériale applicable aux administrations publiques, voir notamment Peters (B. Guy), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London/New York, Continuum, 1999, p. 36.

[4] Kingdon (John W.), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984, p. 21.

[5] Contrairement à ce que certaines lectures rapides en concluent, il revendique en effet expressément une approche incrémentielle des politiques publiques. Il consacre ainsi une grande partie de son chapitre 4 au modèle de la poubelle (« *garbage can* ») développé par les sociologues des organisations.

métaphore dans le langage politique ordinaire débouche tendanciellement sur la banalisation d'une notion qui, pour reprendre les mots de Kingdon, devait nous aider à « connaître quelque chose du jeu lui-même[1] ». Condamné à travailler *ex post* sur des structures institutionnelles dont tous les discours politiques et savants nous disent qu'elles ont changé, on risque fort de voir en la crise de 1996 une fenêtre d'opportunité propice à l'activité de réformateurs dont l'objectif est précisément d'imposer une vision de l'histoire où leur action a été centrale. En d'autres termes, en utilisant ce concept, même avec les précautions les plus sévères, on tendrait à rationaliser *a posteriori* une certaine marche de l'histoire telle que s'efforcent de la mettre en forme les acteurs sur lesquels on se doit de travailler dans cette seconde partie.

Tant pour le modèle d'« équilibre ponctué » que pour celui des « fenêtres », on risque fort de n'expliquer que les épisodes fortement visibles de changement (qui sont aussi les plus dicibles et publicisés) et ignorer les logiques plus *ordinaires* du changement, en s'attardant à la « façade » plus qu'à « l'infrastructure » des institutions[2]. En outre, en focalisant l'attention sur les périodes de « changements radicaux » précipités par des crises, ces modèles tendent à minorer le rôle joué par « les individus dans les changements structurels domestiques[3] ». Trop proches des acteurs vis-à-vis de ce qu'ils disent, mais en même temps trop éloignées d'eux vis-à-vis de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font[4], ces approches gagneraient à être davantage incarnées.

C'est la raison pour laquelle on appréhendera, dans cette seconde partie, la notion de changement en plaçant les acteurs au cœur de l'analyse. Plutôt qu'un « choc exogène », l'ESB n'est « mise en crise » qu'à la suite d'un processus de construction sociale et l'imposition de ce label est un aboutissement de luttes sectorielles en même temps qu'elle en est une des armes principales. Plus que des leçons de crise qui s'imposeraient d'elles-mêmes, ce sont aussi des luttes politiques et administratives qui structurent le processus de réforme. Plutôt qu'un changement radical, définissant un « avant » et un « après » vache

---

[1] *Ibid*., p. 17.

[2] On reprend ici la distinction opérée par Fabien Desage à propos de son analyse de l'institution intercommunale. *Cf. Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique de l'Université de Lille 2, 2005, p. 252.

[3] Pour reprendre le terme de Cortell (Andrew P.) and Peterson (Susan), « Altered States : Explaining Domestic Institutional Change », *British Journal of Political Science*, vol. 29, n°1, 1999, p. 179.

[4] A cet égard, alors qu'ils sont au cœur de son analyse, les *policy entrepreneurs* ne sont guère étudiés sociologiquement par J. W. Kingdon comme l'illustre l'utilisation des termes désincarnés de *policy community* et d'*epistemic community*. Kingdon ne fournit d'ailleurs qu'une simple *check list* en caractérisant les entrepreneurs par trois critères : 1) la personne a quelque raison de se faire entendre (expertise, capacité de porter la parole des autres, position dominante dans l'élaboration des décisions) ; 2) la personne est connue pour ses connections politiques et son savoir-faire en négociation ; 3) les entrepreneurs à succès perdurent (« *successful entrepreneurs are persistent* »). *Cf*. Kingdon (John W.), 1984, *op. cit*., p. 189-190.

folle, ce sont des activités de rhétorique et de mise en scène qui célèbrent la rupture et ce sont encore des usages sociaux qui domestiquent les principes réformateurs sur le terrain.

Dans le **chapitre 4**, on tentera de restituer la dynamique de crise et de changement, mais sans jamais pouvoir prétendre échapper au biais de l'analyse rétrospective, en mobilisant la sociologie des crises politiques de Michel Dobry. En partant de son hypothèse de « continuité » et en réinsérant dans l'analyse les activités tactiques des protagonistes, on cherchera à exposer les conditions de possibilité de désectorisation des espaces politico-administratifs de gestion des risques alimentaires dont on a précédemment montré la sédimentation à travers le temps. On mettra en évidence qu'une des conditions de la délégitimation des « dépositaires » traditionnels de l'enjeu repose sur la circulation *transnationale* d'une « histoire causale » mythique, organisée autour du principe narratif d'une santé publique sacrifiée sur l'autel de l'économie. Originellement défini pour décrire le cas britannique, ce récit se réplique à Bruxelles et à Paris et met à l'index les services en charge de l'Agriculture. Enfin, on s'attardera sur les dispositifs de « retour d'expérience » et l'entrée en scène d'acteurs qui prétendent au statut d'arbitres neutres (les membres des commissions d'enquête). A bien des égards, ces derniers contribuent à homologuer dans leurs rapports respectifs une certaine vision de l'histoire en même temps qu'ils l'orientent vers un futur réformateur relativement convenu et commun aux configurations française, bruxelloise et européenne.

Sans rigidifier une séparation qui ne trouve d'explication que dans un souci d'exposition, le **chapitre 5** a pour objectif de revenir sur les logiques de « managérialisation » de cet univers social qui, derrière la crise de la vache folle, nous paraissent être au principe de la resectorisation de la sécurité sanitaire des aliments. On verra en quoi le recours aux emblèmes de la modernité managériale universelle est une des sources de la mise en forme symbolique d'un secteur renouvelé de l'action publique. Importés dans les luttes sectorielles nationales pour la domination du secteur, ces emblèmes s'avèrent d'autant plus incisifs qu'ils s'adossent à des savoirs réputés savants. Ils sont régulièrement présentés dans les organisations internationales légitimes du secteur (FAO, OMS, Commission du *Codex Alimentarius*) par des « courtiers de l'international[1] » qui jouent avec les frontières géographiques et sectorielles ainsi qu'avec les « niveaux » de gouvernement et contribuent ce faisant à la synchronisation des processus réformateurs étudiés. Ainsi peut-on rendre compte de certains éléments de convergence partielle, même si chaque configuration nationale incorpore ces savoirs et ces recettes de gouvernement après les avoir passablement filtrés.

[1] 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.

Sans jamais prétendre que les dispositifs nationaux sont inchangés, le **chapitre 6** aura néanmoins pour ambition de mettre en perspective les discours volontaristes d'acteurs à l'aune d'une étude plus détaillée de la mise en œuvre des principes réformateurs. En partant de l'idée que la genèse d'institutions est indissociable des usages concrets[1], on mettra en évidence que les principes universels de l'organisation de la « bonne expertise » s'incarnent de manière différenciée en fonction des terrains et donnent parfois naissance à des phénomènes opposés aux engagements d'« ouverture » pris sur le papier. Enfin, en ajustant la focale sur des éléments de la réforme faiblement publicisés, notamment celui de la mise en œuvre territorialisée des règlements sanitaires, on fera apparaître que les propriétés structurelles du secteur demeurent relativement inchangées. Non seulement la domination des services vétérinaires en France et des autorités locales en Grande-Bretagne n'a pas été remise en cause, mais ces administrations demeurent faiblement dotées en ressources – en dépit d'augmentation de moyens après chaque crise – pour pouvoir faire face à l'ampleur des enjeux. On pourra d'ailleurs se demander si le changement le plus significatif et le plus discret en matière de mise en œuvre n'affecte pas davantage les « ressortissants[2] » (entreprises, consommateurs), tous étant progressivement enrôlés comme « managers des risques ».

[1] Comme l'écrivent Bernard Lacroix et Jacques Lagroye : « L'institutionnalisation ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une 'création' fixant les règles et les savoirs dont les agents pourront *ensuite* faire usage, en utilisant les zones d'incertitudes que la codification initiale avait laissées subsister ». *Cf.* « Introduction », in Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques) (dir.), *Le Président de la République. Usage et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 11.

[2] Ce terme désigne communément les individus, les groupes socio-professionnels et les institutions à qui les politiques sont destinées. Pour une revue de littérature de l'usage analytique des ressortissants, on pourra se reporter à Warin (Philippe), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, 1999, p. 103-121.

CHAPITRE 4.
QUAND LA VACHE FOLLE SORT DE SON CHAMP. « DÉSECTORISATION » ET « MOBILISATIONS MULTISECTORIELLES »

« When the seagulls follow the trawler, it's because they think sardines will be thrown into the sea »

Eric Cantona, Manchester, 1995.

Sans entrer dans le détail concret de la gestion de l'enjeu de l'ESB, on cherche ici, dans une perspective comparée, à rendre compte de la genèse d'institutions formelles (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, *Food Standards Agency*, Direction Générale de la Santé-Protection des Consommateurs et *European Food Safety Authority*) qu'on appréhendera, par convention, comme le dénouement (*outcome*[1]) singulier des processus de changement à l'œuvre. Aussi, l'air de famille qui semble se dégager, à première vue, des institutions créées à la suite de la crise de l'ESB (des agences régies par des principes directeurs similaires) semble donner quelques crédits aux lectures conventionnelles de l'histoire de la vache folle qu'on s'était efforcé de « styliser » dans le premier chapitre. De telles analyses intuitives, dont on trouve, à bien des égards, une filiation théorique dans la manière dont de nombreux travaux du néo-institutionnalisme historique abordent le changement, conçoivent la crise comme une « rupture créatrice » ou comme une « fenêtre d'opportunité » pour un « changement radical ». Dans cette perspective, la similarité des réformes de la sécurité sanitaire des aliments à travers l'Europe laisserait à penser que des gouvernements confrontés à un problème identique auraient tiré des leçons analogues et déployé le même type de solution.

Toutefois, plutôt que de mobiliser *a priori* une des nombreuses théories de « l'apprentissage », on voudrait s'efforcer d'étudier nos matériaux empiriques à l'aune des questions que posent Colin Bennett et Michael Howlett à ces théories[2] : « Qui apprend ? »,

[1] Bien entendu, ce « dénouement » n'est jamais définitif et ne signe pas la fin de l'histoire. En toute rigueur, avant d'interpréter ces créations institutionnelles comme la source d'un changement significatif, il faut se donner les moyens d'étudier comment ces institutions sont « domestiquées » à moyen terme dans chaque configuration, car il s'agit là de « dénouements lents » à « horizon temporel lointain » (« *slow-moving outcomes* ») pour reprendre les termes de Paul Pierson, c'est-à-dire de « processus où le changement significatif dans la variable dépendante intervient seulement dans le long terme ». Pierson (Paul), « Big, Slow-Moving, and… Invisible. Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics », in Mahoney (James) and (Dietrich) (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge*, Cambridge University Press, 2002, p. 177-207 (p. 189 pour la citation, notre traduction).

[2] *Cf.* Bennett (Colin J.) et Howlett (Michael), « The Lessons of Learning : Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy science*, n°25, 1992, p. 275-294.

« Qu'est-ce qu'on apprend ? » et « Quels sont les effets de ce qu'on apprend ? », ou pour traduire cette question en termes moins causalistes, « comment apprend-t-on ? ».

Pour répondre à ces questions, il nous semble tout d'abord crucial d'ouvrir la boîte noire que constitue l'objet « crise ». En mettant, pour l'instant, à l'écart, les questions de l'ampleur et de la consistance du changement, il importe ici de déconstruire l'idée de la crise comme variable indépendante *personnifiée* et *agissante* à même d'expliquer le changement. On se démarque clairement en ce sens de toute conception rationaliste et objectiviste des « crises sanitaires ». Dans une approche plus compréhensive des raisons d'agir des acteurs, il ne nous importe peu de savoir, à partir de critères réputés universels et définis *a priori*, si la crise de l'ESB est « bien » une crise[1]. Adossé à la juste critique qu'oppose Michel Dobry aux analyses étiologiques des phénomènes de crise, on est en droit de se demander en effet si la caractérisation objectiviste des crises ne conduit pas à occulter ce qui est vraiment en jeu dans ces conjonctures[2].

On postulera plutôt l'existence de la crise à partir du moment où cette appréhension de la situation fait sens pour les acteurs et qu'ils agissent en conséquence, contribuant à leur tour à imposer cette vision du monde[3]. Autrement dit, plutôt que des crises qui « éclatent », il faut s'efforcer de travailler sur les « activités tactiques » des acteurs qui les font « éclater ». En toute rigueur, l'imposition du label de crise – qu'il serait naïf de vouloir imputer à un acteur ou groupe d'acteurs particuliers – doit se comprendre dans la « continuité des échanges de coups ». *Ce sont donc davantage les usages sociaux de la*

---

[1] En reprenant une définition « experte » des crises sanitaires, Céline Granjou s'efforce, par exemple, de justifier l'usage du terme de crise à partir des quatre traits caractéristiques définis dans un rapport du Comité National de Sécurité Sanitaire : « l'expression publique et médiatisée d'une inquiétude collective (la couverture médiatique, depuis l'annonce du 22 (sic.) mars 1996, le montre bien) » ; « l'existence de victimes identifiées ou potentielles évoquées en relation avec une source ou une cause (les malades de la nouvelle forme de maladie de Creutzfeldt-Ja[k]ob) ; « le fait que la situation créée interpelle la responsabilité des pouvoirs publics (les nombreux rapports d'enquêtes et réformes institutionnelles en témoignent) » ; « le besoin d'une réponse rapide (la rapidité de la mise sous embargo ou de la création du logo professionnel Viande Bovine Française vont dans ce sens) ». *Cf. La gestion du risque entre technique et politique. Comités d'experts et dispositifs de traçabilité à travers les exemples de la vache folle et des OGM*, thèse pour le doctorat de sociologie de l'Université de Paris V, 2004, p. 58-59. Ces dimensions sont définies dans la « synthèse comparative » du rapport dirigé par Michel Setbon : *Risques et sécurité sanitaire : critères, méthodes et procédures utilisés dans les processus de décision de sécurité sanitaire*, Paris, Comité National de Sécurité Sanitaire, 2001.

[2] La posture *étiologiste* consiste à rapporter les crises à leurs « sources historiques », à leurs « conditions d'émergence » et à énoncer leur(s) cause(s). Comme le souligne Michel Dobry, ce « réflexe » apparaît « légitime » au premier abord puisqu'il renvoie généralement aux « attentes du public » de la recherche. Il conduit néanmoins à adhérer de manière « rarement consciente et explicite (…) au postulat de *l'hétérogénéité* fondamentale des 'causes' et de leurs supposés 'produits', les crises ». En procédant ainsi, on risque fort de restreindre considérablement « l'espace des relations de causalité mobilisables pour l'explication des processus de crises » et occulter « l'autonomie des processus de crise » par rapport à des causes intervenant en amont. *Cf. Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 48-60.

[3] On considère avec Murray Edelman que les crises sont avant tout « créées par le langage qui les dépeint ». *Cf. Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1988), p. 70.

crise de 1996 et, plus précisément, les conditions de possibilité singulières ouvertes par cette « conjoncture fluide », qu'on veut restituer.

Le recours au modèle théorique élaboré par Michel Dobry prend alors tout son sens dans notre démarche analytique qui associe le temps long de la structuration sédimentaire de l'espace institutionnel fragmenté des politiques alimentaires (*cf.* chapitres 2 et 3) et le temps court des conjonctures fluides, c'est-à-dire de « désectorisation conjoncturelle de l'espace social ». Même si on pourrait défendre l'idée que, en toute rigueur, les crises étudiées par M. Dobry (révolutions, changement de régime politique, etc.) diffère de ce qu'il est convenu d'appeler des « crises sanitaires », son modèle explicatif reste pertinent pour conceptualiser de manière plus satisfaisante le processus de *désectorisation* et de *re-sectorisation* de la sécurité sanitaire des aliments dans la continuité des « mobilisations multi-sectorielles » autour de la réforme de ce secteur administratif.

A ce titre, l'étude comparée des configurations française, britannique et bruxelloise permet de souligner la diversité des acteurs impliqués dans ces luttes entre institutions, acteurs dominants et nouveaux entrants, luttes qui ne se résument pas à un conflit inter-administratif entre acteurs de l'Agriculture et de la Santé. Si, en France, une telle lecture peut partiellement se défendre, elle s'applique plus difficilement dans les configurations britannique et bruxelloise où l'opposition à l'Agriculture s'incarne davantage dans une nébuleuse d'acteurs hétéroclites (scientifiques dissidents, organisations de défense des consommateurs, parlementaires européens…). Néanmoins, *il ressort une régularité de l'analyse comparée des différentes configurations, à savoir qu'une des conditions de possibilité de la délégitimation des « dépositaires » traditionnels de l'enjeu repose sur la circulation transnationale d'une « histoire causale » mythique, organisée autour du principe narratif d'une santé publique sacrifiée pour des enjeux économiques. Dans des contextes critiques particulièrement anxiogènes, des entrepreneurs de réforme peuvent en effet la mobiliser pour renforcer la pertinence de leur « solution » alternative*. Dans notre analyse comparée, on ajustera ainsi la focale sur une similitude davantage axée sur les processus sociaux (luttes d'institutions, d'acteurs, montée en charge d'*outsiders*/dominés) que sur les « produits » (création d'institutions, « instruments », « modèles », etc.) – même si c'est ce dernier point qui est au centre des commentaires sur ces réformes.

En conservant cette focale, on voudrait faire ressortir que si la crise de la vache folle a été l'occasion de dispositifs de « retour d'expérience » et de discours réformateurs fortement publicisés, les instruments principaux de la réforme avaient été « étudiés » à l'occasion de différentes crises sanitaires préalables : crise sanitaire liée à l'alimentation en Grande-Bretagne (contamination des œufs par la salmonellose) et « scandale du sang contaminé » en France. En adoptant une perspective diachronique, on mettra ainsi

davantage à distance les conceptions brutales et/ou fonctionnalistes du changement institutionnel (**Section 1**).

Certes, l'urgence politique *précipite* des « solutions institutionnelles » mais ces dernières renvoient davantage à un « recyclage » de dispositions déjà « dans les tuyaux » et/ou expérimentées dans des secteurs connexes ; en bref, à des formes de compromis plus ou moins consensuels, médiatisées par les configurations spécifiques dans lesquelles elles se déploient. Dans ce processus, on insistera sur le rôle structurant du récit causal dominant de la crise ESB qui circule en Europe à partir du milieu des années 1990. Fortement délégitimant pour les acteurs traditionnels de la sécurité sanitaire des aliments (ils sont présentés comme responsables de l'événement), il apparaît à l'analyse comme un élément explicatif majeur de la synchronisation des processus réformateurs britanniques, français et communautaires. En ce sens, l'analyse causale de la crise est un enjeu de lutte déterminant. Construite comme une ressource politique, des groupes d'acteurs plutôt marginalisés s'efforcent de la mobiliser afin de subvertir les rapports de force existants. Comme on le verra, ils bénéficieront d'une alliance circonstancielle avec « les médias » qui relaient largement leurs points de vue ainsi que de la mise en place de commissions d'enquête qui prétendent au statut d'arbitres neutres, consolident partiellement leur version des faits et légitiment l'adoption de certaines solutions dont ils sont les avocats (**Section 2**).

Section 1. Des « occasions de but » antérieures

Quand les « fenêtres d'opportunité » s'ouvrent et se ferment-elles ? Cette interrogation met en lumière l'un des angles morts du concept de John W. Kingdon et rend délicat son usage pour étudier le changement à l'œuvre dans les politiques de gestion des risques alimentaires. D'une part, les gouvernements ont été confrontés à une série de rebondissements sur le dossier de l'ESB en 1990, 1994, 1996 et 2000 (d'où l'imposition du terme de « saga » à propos de cette épizootie) mais, d'autre part, ils ont également dû composer avec une longue succession de menaces sanitaires annexes liées à l'alimentation et fortement médiatisées pour la plupart d'entre elles (dans les années 1980 : débats sur la présence de conservateurs et de colorants dans les produits industriels, controverses autour du bœuf aux hormones et de la salmonellose dans les œufs ; dans les années 1990 : épidémies variées de listériose et de E Coli O157, présence de dioxine dans les produits laitiers à proximité d'incinérateurs aux normes obsolètes et dans les volailles belges nourries avec des farines frelatées, incertitudes autour des OGM, affaire Coca-Cola[1],

[1] Voir les études de cas, tirés des mémoires de DEA de J. Besançon (sur le Coca-Cola) et C. Grandclément-Chaffy (sur la Listeria), pour la période (1999-2000), dans Besançon (Julien), Borraz (Olivier) et Grandclément-Chaffy (Catherine), *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de*

épizootie de grippe aviaire, résidus de pesticides et autres substances cancérigènes, comme l'acrylamide ou le colorant Sudan I dans certaines préparations, etc.). Autrement dit, soit la fenêtre ne s'est toujours pas fermée et on ne peut savoir quand elle a été ouverte ; soit elle est composée d'une multitude de fenêtres (de taille variable) qui s'ouvrent et se ferment continuellement et, dans ce cas, la valeur ajoutée de cette métaphore est particulièrement faible.

Pour autant, nombre d'observateurs et de praticiens des politiques alimentaires soulignent à quel point la crise de 1996 a constitué un « catalyseur » ou une « fenêtre » propice au changement[1]. Aussi, sauf à considérer que cette crise naît *ex nihilo*, si l'on veut prendre cette hypothèse et ce concept au sérieux (à savoir que des réformateurs ont pu imposer, à cette occasion, des solutions qu'ils portaient), une bonne politique sociologique serait d'étudier les réponses qui ont été adoptées ou envisagées dans d'autres crises antérieures puis recyclées après 1996. En d'autres termes, si on conçoit le changement à travers la métaphore du jeu, commune à M. Dobry et N. Elias, il importe de restituer, au minimum, l'état antérieur des jeux avant la crise de la vache folle de 1996. En l'occurrence, on s'intéressera à des parties parallèles et à des « occasions de but[2] » plus ou moins concrétisées qui structurent l'économie des réformes. En Grande-Bretagne, l'épidémie de salmonellose de 1988-1989 a ainsi été une occasion qui, certes, n'a pas été complètement transformée mais qui a fortement contraint les acteurs dominants du jeu à s'adapter (**§ 1**). En France, l'épidémie de listériose de 1992 est largement passée inaperçue mais a permis de légitimer la « révolution sanitaire » entreprise par les cabinets de Claude Evin et de Bernard Kouchner à la suite du « scandale du sang contaminé » (**§ 2**).

1999-2000, Paris, L'Harmattan, 2004. Voir également les graphiques sur la couverture médiatique de ces différents dossiers dans le chapitre 1 (encadrés 1.2 et 1.3).

[1] En ce sens, ce concept routinisé pour décrire les politiques publiques de l'extérieur, passé dans le langage commun, est sans doute davantage utile pour saisir comment les acteurs, eux-mêmes, rendent compte de leur perception des « opportunités » offertes par les situations de crise.

[2] On parle ici d'« occasion de but » en s'inspirant d'un terme utilisé par D. Dulong pour décrire les conjonctures d'ouverture « soudaine » d'« un espace de jeu, [d']une possibilité d'action, [d']une marge de manœuvre ». On rejoint ici F. Desage dans l'intérêt heuristique qu'il peut y avoir à substituer cette métaphore sportive à celle de la « fenêtre de tir » dont s'inspire Kingdon : « l'occasion de but » est le fruit d'une interaction sociale, de la continuité des échanges de coups entre joueurs, peut être transformée ou non, et permet d'éviter certains usages réifiés ou tautologiques (s'il y a eu un changement, c'est parce qu'il y a eu une fenêtre) du concept de « *policy window* ». *Cf.* Dulong (Delphine), *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 138 et Desage (Fabien), *Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique de l'Université de Lille 2, Lille, 2005, p. 77.

§ 1. L'épidémie de salmonellose en Grande-Bretagne (1988-1989) ou le maintien apparent de l'ordre institutionnel existant

L'épidémie de salmonellose a été un épisode crucial dans le processus de changement institutionnel britannique. Elle a, en effet, rendu possible l'ouverture de l'espace des possibles et, plus précisément, la mise en question du « monopole de politique publique[1] » détenu par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (MAFF) sur ces enjeux largement dépolitisés et uniquement perçus sous un angle technique. Cette institution, déjà fortement critiquée par une coalition d'acteurs issus principalement du monde *consumériste* et *environnementaliste* dans le courant des années 1980, est ici implicitement la cible d'une *junior minister* conservatrice, Edwina Currie, du DH (*Department of Health*) (**A**). Sans exagérer la portée de cette prise de parole « hérétique » de la part d'un membre de ce département, elle apparaît néanmoins unique dans l'histoire politico-administrative de la sécurité sanitaire des aliments britannique[2]. En outre, elle a contribué à la mise en place de solutions institutionnelles qui préfigurent à maints égards la réforme de la seconde moitié des années 1990 (**B**).

A. Un discours de rupture partiellement contenu

Dans une certaine mesure, le déroulement de l'affaire de la salmonellose dans les œufs signe la fin d'une longue période de dépolitisation des enjeux liés à l'alimentation, ouvrant la voie à une première mise en question du rôle dual du MAFF.

Pour résumer succinctement l'enchaînement des événements, il apparaît que dès la fin de l'année 1987, le ministre de l'Agriculture, John MacGregor, avait été alerté par le *Chief Medical Officer* du nombre croissant de patients atteints de la souche virulente *salmonella enteridis PT4*[3]. Si l'absence de communication de l'administration britannique participait de la croyance que l'origine de cette épidémie demeurait inconnue, un communiqué aux consommateurs du *Center for Diseases Control* américain avait déjà ciblé, en avril 1988, le danger posé par la consommation d'œufs et recommandé certains

---

[1] Pour reprendre le terme de Baumgartner (Frank R.) and Jones (Bryan D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

[2] Tellement exemplaire, cet épisode a fait l'objet d'une étude savante qui a marqué la science politique britannique sur la manière d'aborder les transformations de « communautés de politique publique » (*policy communities*), images durcies d'un réseau d'acteurs restreint, animé par un « agenda » sectoriel puissant. *Cf.* 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.

[3] La courbe de progression de la *Salmonella Enteridis* est à l'époque exponentielle. En Angleterre et au Pays de Galles, le nombre de cas reporté passe de 1087 en 1981 à 4962 en 1987 puis 12522 cas à la fin de l'année 1988. *Cf.* Commons Agriculture Committee, *Salmonella in Eggs. First Report*, London, HMSO, HC 108-I, 1989. On remercie le Dr Roger Skinner (FSA) de nous avoir fourni une copie de ce graphique.

modes de cuisson[1]. Cette hypothèse s'impose progressivement comme une évidence aux acteurs centraux à partir de mai 1988. Ainsi, quatre réunions entre responsables administratifs du MAFF, du DH et du *Public Health Laboratory Service* (l'équivalent de l'Institut de Veille Sanitaire) ainsi que des représentants des intérêts agricoles (la *National Farmers' Union*) et de la filière avicole (*British Poultry Federation*, *British Egg Industry Council*) se sont tenues entre juin et août 1988. Les scénarios de gestion établis par les responsables du DH en partenariat avec le réseau de surveillance épidémiologique (PHLS), et discutés lors de la première réunion du 13 juin 1988, se déclinaient en trois options : a) ne rien faire, b) une communication ciblée du risque au *National Health Service* pour éviter que les patients les plus faibles ingèrent des œufs non pasteurisés, c) une communication à l'ensemble du « public » sur les dangers liés à certaines consommations d'œufs. Ce n'est que le 30 juillet 1988 que les personnels de la restauration des hôpitaux du NHS ont été avertis du besoin impérieux de cuisiner avec précaution les plats à base d'œufs et de substituer des œufs pasteurisés aux œufs crus. En août 1988, les *Environmental Health Officers*, responsables du contrôle de l'alimentation sur le terrain, sont à leur tour informés de l'ampleur de la situation[2]. De leur côté, les producteurs d'œufs, fortement opposés à toute mise en garde publique, se sont engagés dès juillet 1988 à développer des guides de bonnes pratiques afin d'éliminer la salmonelle, ce qui fait dire à M. J. Smith que :

> *« [les producteurs] étaient prêts à reconnaître l'existence du problème et la nécessité de le prendre en charge, mais ne voyaient pas l'intérêt d'en informer le public. La communauté a continuellement essayé de résoudre le problème à travers ses propres cadres en limitant les groupes impliqués dans les discussions, en restreignant la circulation de l'information, et en essayant de résoudre le problème à travers des discussions avec l'industrie plutôt que d'en faire un problème politique du domaine public*[3] *».*

Pourtant ce n'est qu'avec l'annonce télévisée d'Edwina Currie, *Parliamentary Under Secretary for Health*, le 3 décembre 1988 sur ITN, que l'affaire accède véritablement à l'agenda médiatique. Sa déclaration (« Nous tenons aujourd'hui à avertir les consommateurs que la plupart de la production d'œufs dans notre pays [soit trente millions d'œufs] est, malheureusement, infectée par la salmonelle[4] »), qui rend public les

---

[1] *Cf.* Reilly (Jacquie), « La crise de la salmonellose des œufs en Grande-Bretagne », in Apfelbaum (Marian) (dir.), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 26.

[2] A la mi-novembre 1988, l'avis de mise en garde est communiqué au public, après avoir été discuté avec les représentants de la NFU et du *British Egg Industry Council*.

[3] Smith (Martin J.), 1991, *art. cité*, p. 243 (notre traduction). Par communauté (« community »), Smith entend les acteurs institutionnels en charge de la question, le MAFF et le DH, même si cela n'est pas toujours explicite dans l'article.

[4] Se voulant plus rassurante, l'annonce se poursuit ainsi : « Toutefois, s'ils se sont approvisionnés en œufs auprès d'une source sûre, un magasin sérieux qu'ils connaissent (…), alors il n'y a pas de raison apparente pour eux de s'abstenir [d'en consommer]. Mais nous sommes enclins à déconseiller l'usage d'œufs crus, comme dans la mayonnaise, les sauces d'assaisonnement, les *bloody marys* (sic.) et autres préparations du genre. Tout cela est à éviter désormais ». Cité dans Reilly (Jacquie), 1998, *art. cité*, p. 23-24.

conflits existant en coulisses, doit alors être interprétée comme une rupture du silence complice qui liait jusqu'alors les représentants administratifs du MAFF et du DH à ceux des intérêts agricoles[1]. Parce qu'elle est en contradiction avec la politique vraisemblablement suivie par les cadres du ministère de l'Agriculture de minimiser l'ampleur de la situation et de ne pas créer de panique, cette déclaration peut être interprétée comme un discours de rupture, même s'il convient de dépasser ici la seule lecture gestionnaire de cette prise de parole (*cf.* encadré 4.1).

Encadré 4.1 : La prise de parole hérétique de Edwina Currie

Femme, née le 13 octobre 1946, à Liverpool dans une famille juive ashkénaze (ses grands parents ont fui l'Europe centrale). Son père, dont les trois frères ont émigré aux États-Unis, exerce la profession de tailleur. En entretien, elle rappelle, avec une certaine fierté, la chance qu'elle a eue – pour une femme issue d'une famille israélite (« la première génération dans la famille de mon père ») – d'intégrer l'Université d'Oxford au milieu des années 1960 (« à Oxford, à l'époque, il y avait une femme pour cinq hommes »). Comme Margaret Thatcher, qu'elle cite comme modèle, elle a d'abord opté pour des études scientifiques (chimie et sciences naturelles) qu'elle abandonne, après avoir passé une année sabbatique aux États-Unis, au profit de la philosophie, de la science politique et de l'économie. Diplômée du *St Anne's College* (Université d'Oxford), elle achève ses études avec un Master en histoire économique à la *London School of Economics*.

Élevée dans une ville ravagée par les bombardements et en plein déclin (« *Liverpool was dying on its feet* »), elle se décide, dans une période où « les grèves et le syndicalisme étaient rampants » (« *I hated it* », « plutôt que de penser le renouveau en termes capitalistes modernes, on accusait la terre entière »), à entrer en politique. Déjà très active au sein de la *Student Union* d'Oxford, où elle est élue, successivement, trésorière et secrétaire, elle s'inscrit en 1968 (elle évoque également le printemps de Prague comme un moment important de sa socialisation politique) au parti conservateur qu'elle juge « pro-européen » et « tourné vers l'avenir ». Mariée, professeur d'économie et d'histoire économique, elle s'est d'abord investie dans les élections locales à Londres, avant de rejoindre Birmingham pour des raisons personnelles et stratégiques (« il est plus facile d'obtenir un siège parlementaire en dehors de Londres »). Elle y est élue conseillère municipale de 1975 à 1986, où elle a, notamment, en charge la politique sociale de la ville puis la présidence d'une *Health Authority* (un budget de 70 millions de livres).

En 1983, elle est élue députée dans la circonscription du South Derbyshire. « A Westminster, il y avait peu de femmes à l'époque, c'était un peu étrange [*freaky*]. (…) Et puis Margaret Thatcher n'a jamais pris de femme de la Chambre des Communes dans son cabinet ». Douée en *networking*, elle devient, en 1985, assistante (*Principal Private Secretary*) du ministre de l'Éducation, Sir Keith Joseph (« très intellectuel et charmant, d'une vieille famille juive britannique, une introduction à la vie politique. Vous êtes assis à côté de votre patron et vous prenez des notes »). Elle rejoint ensuite l'équipe de Norman Fowler, député de Birmingham et secrétaire d'État à la Santé, qu'elle connaissait « personnellement ».

« I was P.U.S.H, Parliamentary Under Secretary for Health, Michael Portillo was Parliamentary Under Secretary for Social Security. He was the 'Pussy' and I was 'Pushy' ». D'une part, il s'agit d'un travail de représentation : répondre aux questions « les moins sensibles » des parlementaires et participer aux débats « les plus mineurs » à la Chambre (« une quarantaine de débats en deux ans et demi, ce qui signifie rester éveillée tard, night after night, after bloody night, sans pouvoir rédiger sa correspondance (…). Il faut donner l'impression qu'on écoute, même si on s'endort de fatigue ») et faire des visites, des inaugurations d'hôpitaux ou accueillir des dignitaires étrangers. D'autre part, ce travail implique des responsabilités en terme de politique publique : « Les miennes, 28 items, étaient regardées comme les enjeux les moins importants ». Son portefeuille comprenait essentiellement la prévention des maladies et

[1] Comme nous l'a rappelé E. Currie en entretien, aucune réunion interministérielle n'a eu lieu sur le sujet : « Les fonctionnaires [du DH] faisaient de leur mieux pour organiser une réunion interministérielle entre moi et mon homologue du MAFF, Richard Ryder. Et cela n'a jamais eu lieu. J'ai appris plus tard que Richard était alarmé par les données présentées au MAFF et que le problème auquel il faisait face était qu'il ne pouvait obtenir de l'industrie avicole qu'ils acceptent leur responsabilité. Et cela découle [des relations privilégiées entre le MAFF et l'industrie]. Ce n'était pas considéré comme approprié d'impliquer les consommateurs. Les consommateurs ne faisaient pas partie de la vision du monde du MAFF » (Entretien réalisé au *Marriott Hotel*, Birmingham, 10.03.2002).

la promotion des bonnes pratiques individuelles de santé (« the promotion of good health »), un enjeu mineur comparé à la réforme du NHS. Elle insiste d'ailleurs sur la faiblesse de ses moyens : « pour tout ce que je faisais, je n'avais pas de budget. Je n'avais qu'un budget pour la publicité ». Ses actions, qu'elles relatent dans son livre Life Lines[1], étaient alors essentiellement symboliques, visant la promotion des dangers du tabac, de la consommation excessive de l'alcool, ou bien encore des bienfaits d'une nourriture équilibrée... Jeune, ambitieuse, elle ne dispose cependant que d'un portefeuille mineur au sein d'un secteur, la Santé, lui même dominé par rapport au reste des activités ministérielles et, surtout, anecdotique vis-à-vis de la politique globale de dérégulation thatchérienne. Comme elle le rationalise a posteriori : « Ce n'était pas un gouvernement décidé philosophiquement à intervenir dans la vie des gens (…) ni à intervenir en économie. Donc il était très réticent à donner des instructions à l'industrie des œufs. Si l'industrie décidait qu'il n'y avait pas de problème, le gouvernement ne pouvait rien faire, à moins que quelqu'un d'en haut, comme Margaret Thatcher, prenne une grande et profonde inspiration et dise 'je ne peux pas tolérer ça. Le consommateur est important, le consommateur est un électeur. L'industrie devrait avoir honte et nous allons prendre des mesures !'. Mais elle ne l'a pas fait. ».

C'est donc elle qui prend la responsabilité de ce « coup trans-sectoriel » risqué (« *It was the DH's responsability to issue warning which we did* »). Symboliquement, M. Thatcher déclare le lendemain à la presse, signifiant sa désapprobation : « *I had eggs this morning* ». Contrainte de démissionner, elle conserve son mandat de député jusqu'à ce qu'elle perde son siège en 1997 (elle refuse en 1992 le poste de ministre des Prisons que lui avait offert le nouveau Premier ministre). Cette annonce, décriée par beaucoup d'acteurs du secteur comme irrationnelle, lui permet toutefois de se présenter comme la championne des consommateurs face aux intérêts puissants (« l'industrie du tabac voulait se débarrasser de moi, l'industrie agricole aussi, et une grande partie du lobbying de l'industrie agricole provenait de collègues qui étaient également payés par l'industrie du tabac. Et ils ont 'harangué' Margaret et dit que ce que je faisais était mauvais et que je leur faisais honte ») et de gagner en popularité, même si c'est au prix d'une sortie du champ politique *stricto sensu*. Devenue romancière (elle a signé neuf ouvrages dont son fameux *Diaries* 1987-92, en 2002, où elle révèle sa liaison avec John Major de 1984 à 1988), elle a également animé une émission politique à succès sur *BBC Radio Five Live* de 1998 à 2003 et s'est illustrée dans divers programmes de télé-réalité (*Hell's Kitchen* et *Wife Swap*). Sans préjuger du caractère calculé ou cynique de sa prise de position « hérétique », il importe donc de dépasser une lecture strictement gestionnaire des enjeux (*problem-solving*) et d'inscrire l'analyse de ce « coup » à l'aune de la pluralité des jeux dans lesquelles cet agent est investi.

Dans ce conflit ouvert, la réaction immédiate du ministre de l'Agriculture John MacGregor a été de faire porter le fardeau moral de la responsabilité à E. Currie, en l'accusant de détruire l'industrie avicole en fournissant des informations trompeuses sans aucune concertation[2]. De leur côté, les intérêts agricoles, qui ont entamé une campagne de *lobbying* intense pour obtenir la démission de E. Currie (la menaçant notamment d'une action en justice) ainsi qu'un plan de soutien à la filière de production des œufs vont obtenir une double victoire. Non seulement, la *junior minister*, refusant de revenir sur sa déclaration, est acculée à la démission[3], mais un fonds de compensation (19 millions de livres sterling) est rapidement débloqué (le 19 décembre), associé à une campagne de publicité gouvernementale (un demi-million de livres sterling), afin de soutenir les cours,

[1] Currie (Edwina), *Life Lines. Politics and Health (1986-1988)*, London, Sidgwick and Jackson, 1989.
[2] *Cf. Sunday Times*, 11 décembre 1988.
[3] *Cf.* Smith (Martin J.), 1991, *art. cité*, p. 244. Sa hiérarchie semble l'avoir peu soutenue dans cette épreuve. Elle nous a d'ailleurs dressé, en entretien, un portrait de Kenneth Clarke, Secrétaire d'État à la Santé à l'époque, dont le caractère peu flatteur exprime clairement son ressentiment : « J'ai réalisé que j'avais perdu tout soutien de mes collègues, je n'en pouvais plus, j'étais crevée [*dog-tired*]. Mon secrétaire d'État à l'époque, Ken Clarke, restait assis dans son bureau au DH et soufflait la fumée de son cigare à la face des fonctionnaires. J'ai trouvé son attitude offensante. Sa manière de régler les problèmes, c'était d'aller au pub, ce qui n'était pas un endroit approprié. (…) Je pensais que c'était un mauvais ministre, je le pense toujours » (Entretien réalisé au *Marriott Hotel*, Birmingham, 10.03.2002).

d'enrayer la chute des ventes (en quelques jours la consommation d'œufs avait chuté de 50%) et de « restaurer la confiance des consommateurs[1] ».

Dans la conclusion de son livre *Life Lines*, publié en 1989, E. Currie indique que, jusqu'à la fin, elle espérait secrètement un soutien de M. Thatcher qui n'est jamais venu. On peut d'ailleurs être surpris à la lecture de cet ouvrage de la très faible critique à l'encontre du MAFF. En entretien, elle justifie cette posture lénifiante – qu'elle a depuis ostensiblement abandonnée (voir *infra*) – parce qu'elle anticipait l'attribution d'un nouveau poste ministériel en échange de sa « docilité ». Elle reviendra, d'ailleurs, le 25 octobre 1989, dans l'émission *Dispatches* de Channel 4, sur ses propos en expliquant qu'elle n'aurait pas dû dire « la plupart des œufs » mais plutôt « de nombreux » ou « certains » œufs[2]. Son intervention télévisée de décembre 1988 demeure d'ailleurs perçue par les cadres du MAFF de l'époque comme une « remarque irréfléchie[3] » à l'origine de nouveaux problèmes émanant d'une « *darling* des médias[4] ». De manière assez significative, un ancien fonctionnaire du MAFF en charge des risques microbiologiques que nous avons rencontré retient surtout que, en publicisant le problème, cette ministre est devenue « l'un des problèmes » de l'affaire tout en s'attirant la sympathie des médias :

> *« Bien entendu, Edwina Currie qui était* Junior Health minister *a causé un des problèmes de la salmonellose dans les œufs quand elle a dit que tous les œufs étaient contaminés par la salmonelle, ce qui a créé un certain remous. (…) A mon avis, elle faisait sa propre promotion* [« she was a great self-publicitor »]. *Et les fonctionnaires n'apprécient pas généralement que les ministres leur tirent dessus* [« shoot from the head »], *si vous voyez ce que je veux dire. Ils préfèrent un ministre qui réfléchit d'abord aux conséquences, fait des annonces rationnelles plutôt que de se pavaner et d'être la* darling *des médias… ».* **Homme, 55-60 ans, entré au MAFF en 1961, après l'enseignement secondaire, d'abord en charge de la production agricole (« commodity work » - lait, produits tropicaux puis horticoles) pendant 17 ans, puis, en 1988, de la sécurité sanitaire des aliments (dossier « food chain emergencies », *Emergency Division*), il devient secrétaire administratif de l'ACMSF, poste qu'il occupe toujours à la FSA, au sein de la *Microbiological Safety Division* (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 25.02.2002).**

[1] Reilly (Jacquie), 1998, *art. cité*, p. 28.
[2] *Ibid*., p. 29.
[3] C'est l'expression utilisée par un ancien directeur général du MAFF, Richard Packer, devant la commission d'enquête sur l'ESB. Sans évoquer les risques sanitaires et en affichant un mépris ostensible vis-à-vis d'une *junior minister* qu'il ne prend pas la peine de nommer, il écrivait ainsi en 1998 : « La publicité faite à une remarque irréfléchie d'un *junior minister* a conduit à une chute dramatique de la consommation d'œufs avec des conséquences sérieuses pour l'industrie et pour le gouvernement. La crise s'est déclenchée soudainement sans signe avant-coureur. Certains estimaient que l'action des médias était irresponsable ». BSE Inquiry, Statement n°287, para. 30 (notre traduction).
[4] La portion congrue qu'occupent les femmes dans la haute administration (9% des « grades 1 » en 1992) rend, pour ces fonctionnaires, d'autant plus surprenante cette prise de position qui sort des cadres bureaucratiques routiniers. Plus qu'une différence en termes de « *gender* », Edwina Currie semble fortement éloignée des traits distinctifs qui consacrent la domination d'une « *class society* », d'une « homosociabilité » et d'une « culture des *gentlemen* », basées sur le respect de la « loyauté » et de la « tradition » et articulées à des codes prescripteurs de pratiques appris *par corps* dans les *public schools* masculines, à « Oxbridge » ou dans les réseaux familiaux. Sur cette culture exclusionniste, élitiste et partiellement générée par un système éducatif différencié, voir notamment Watson (Sophie), « Producing the Right Sort of Chap : The Senior Civil Service as an Exclusionary Culture », *Policy and Politics*, vol. 22, n°3, 1994, p. 211-222.

Tout semble donc donner à voir la victoire de l'institution du ministère de l'Agriculture et de ses alliés industriels : l'affaire de la salmonellose ne serait qu'un faux pas communicationnel d'une jeune ministre irresponsable[1]. Plus qu'un simple rappel à l'ordre, la démission contrainte d'E. Currie est l'expression de son discrédit, mieux, de son « excommunication » tendancielle du jeu politique, qui consacre, à bien des égards, l'équilibre du rapport de force trans-sectoriel.

Si la salmonellose demeure une priorité importante pour les organismes d'épidémiosurveillance[2]*, elle a aujourd'hui largement déserté l'agenda médiatique (cf. encadré 1.2, chapitre 1). Toutefois, on doit observer* a posteriori*, que l'affaire, largement couverte par la presse*[3]*, a contribué à politiser durablement les enjeux de sécurité sanitaire des aliments en ce qu'elle a particulièrement questionné l'attribution interministérielle des compétences en ce domaine. Bons candidats à la mise à l'agenda, le cadrage privilégié pour traiter des enjeux de santé liés à l'alimentation – la vache folle prend en quelque sorte le relais à partir de 1990 – tient en une opposition de deux principes présentés comme irréconciliables : la protection des consommateurs contre celle des intérêts économiques.*

Alors qu'une commission d'enquête se met en place à la Chambre des Communes en janvier 1989, les cadres du MAFF se trouvent rapidement confrontés à une injonction paradoxale : défendre et assumer le bien-fondé de la ligne d'action du ministère (n'est-ce pas, d'ailleurs, la junior minister *de la Santé qui a dû démissionner ?) tout en s'engageant à véhiculer des signes extérieurs de changement. C'est à la résolution de ce dilemme qu'on s'intéresse dans les pages suivantes.*

B. Des solutions institutionnelles peu révolutionnaires ?

Un bon indice de la politisation des risques alimentaires microbiologiques peut être identifié dans leur prise en charge prioritaire par les plus hautes instances gouvernementales du pays. Dans ce contexte critique, où se dessine plus généralement la nécessité de faire montre d'action, une première réponse politique conjointe entre

---

[1] Il s'agit là d'une technique symbolique éprouvée. Comme le rappelle M. Edelman, « représenter l'échec sous les traits d'une personnalité connue réduit les risques de voir l'agitation ou les protestations publiques déboucher sur des changements institutionnels : quand une politique est impopulaire, le sacrifice d'un individu peut servir à perpétuer les rapports de force établis et les modes de répartition des ressources en usage ». Edelman (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1988), p. 89.

[2] Il est intéressant de noter qu'en 1997, les cas de *Salmonella Enteridis* avaient presque doublé par rapport à 1988 (près de 23 000 cas). En 2003, 9758 étaient encore recensés (la souche virulente PT4 est cependant en net déclin). *Cf.* http://www.hpa.org.uk/infections/topics_az/salmonella/se_update.html (document consulté le 7.12.2006).

[3] Le dossier s'efface progressivement en quelques mois : de 244 « sujets » dans la presse au mois de janvier 1989, J. Reilly n'en recense plus qu'une vingtaine en avril de la même année. *Cf.* Reilly (Jacquie), 1998, *art. cité*., p. 30.

les ministres de la Santé et de l'Agriculture a été de mettre en place un comité d'investigation scientifique du problème. Dans une lettre du 30 janvier 1989 adressée au Premier ministre, Kenneth Clarke souligne d'ailleurs la dimension *symbolique* que peut revêtir une telle décision :

> *« John MacGregor et moi sommes très concernés par les effets à long terme de ce qui est en train d'émerger du côté de la sécurité sanitaire des aliments. [La] croissance rapide d'intoxications alimentaires d'origine microbiologique (…) a coïncidé avec des changements fondamentaux au sein de l'industrie agroalimentaire, de la distribution des denrées, incluant leur manipulation domestique, ainsi que dans l'agriculture. L'enjeu réside dans l'étendue et la manière dont ces changements sont liés à la croissance des intoxications alimentaires et dans la définition des actions à suivre pour répondre à cette situation. Beaucoup d'autres pays industrialisés font face à ces problèmes (…). Nous sommes tous deux d'accord que le gouvernement a besoin d'une enquête de nature scientifique sur la sécurité microbiologique de l'alimentation, comme* ***élément essentiel de notre action pour regagner la confiance du public. Nous devons prendre cette initiative afin de démontrer que le gouvernement est déterminé à s'attaquer à la racine du problème****. (…) Cela pourra nous permettre d'intégrer quelques unes de ces conclusions dans la nouvelle législation alimentaire sur laquelle nous travaillons en ce moment*[1] *».*

En ce sens, affirmer que l'intervention des plus hautes autorités décisionnelles dans la résolution de ce qu'ils conçoivent comme une « crise » scelle ou ratifie l'usage approprié d'un tel label, n'a rien de tautologique. Leur intervention signale en effet une modification de leurs modes de calculs vis-à-vis des attentes supposées du public en termes de réponse. Ces dernières légitiment, ne serait-ce qu'*a minima*, la mobilisation d'un répertoire d'action volontariste, qui prend ici la forme d'un recours à l'expertise indépendante.

1. Le rapport Richmond et la légitimation « bon marché » d'une nouvelle approche des risques microbiologiques

Solution adéquate lorsque l'impartialité du gouvernement est mise en doute, la désignation d'un comité d'experts indépendants – dont on aura pris soin de souligner l'excellence scientifique et la neutralité – doit attester, en complément du travail de la commission d'enquête de la Chambre des Communes, la crédibilité et la publicisation d'une attitude *réflexive* du gouvernement vis-à-vis d'un secteur politiquement anxiogène[2].

La présidence du comité est ainsi confiée à Sir Mark Richmond, professeur de microbiologie, vice-chancelier de la prestigieuse Université de Manchester, anobli et élu *Fellow* de la *Royal Society* en 1980, à la neutralité irréprochable vis-à-vis des intérêts

---

[1] Cette lettre confidentielle a été déclassifiée dans le cadre de la *BSE Inquiry* (3 pages, Cote : YB 89/01.30/10.1-10.3, notre traduction, c'est nous qui surlignons). La copie de cette lettre comporte des annotations révélatrices bien qu'anonymes : « *Potentially v. risky. But, I think, is to be welcomed. It means inter alia that the Food Act Review will now have to be taken seriously* ».

[2] Le DH et le MAFF ont d'ailleurs fait l'objet, en 1990, d'une plainte déposée au nom de Joshua Devereaux, un enfant né avec des problèmes cérébraux à la suite d'une infection par la listeria durant la grossesse maternelle.

agroalimentaires (il a davantage travaillé avec l'industrie pharmaceutique[1]). Il est attendu de ce comité qu'il fournisse une analyse scientifique des modes de contamination microbiologique des denrées alimentaires (salmonelle, listeria, campylobacter, botulisme[2], etc.), ainsi qu'une expertise sur les moyens techniques de les prévenir. Les recommandations attendues du comité pour la fin de l'année 1989 sont ainsi censées enrichir les réflexions administratives en cours en matière de législation alimentaire, dont le Livre blanc *Food Safety – Protecting the Consumer*, présenté en juillet 1989, est une première étape. Tant que ces recommandations sont en phase avec les solutions « acceptables » par le gouvernement de l'époque, cet éclairage technique permet de légitimer et de donner à voir une nouvelle approche en matière de gestion des risques alimentaires. Le compte-rendu d'une réunion interministérielle en novembre 1989 souligne d'ailleurs ici toute l'ambiguïté des usages politico-administratifs de cette expertise scientifique et technique :

> *« Il est important que les recommandations du comité Richmond sur les questions attenantes à la loi sur l'alimentation* [Food Bill] *soient rendues publiques à temps pour informer le débat parlementaire (…). Les vues émergentes du comité sur l'agrément et/ou l'enregistrement* [licensing and/or registration] *des établissements alimentaires sont une zone de difficultés potentielles. Le comité envisage un système très étendu. Les départements reconnaissent la pertinence d'un système prenant en compte les plus petits établissements – sandwicheries et étales extérieurs* [food stalls], *par exemple – qui pourraient poser des risques plus importants. Mais ils font part de leur souci que tout nouvel arrangement doit être viable* [workable] *et pas excessivement bureaucratique* [disproportionately bureaucratic]. ***L'objectif est de disposer d'un ensemble de propositions qui soient à la fois réalistes*** **[practicable]** ***et scientifiquement valides****. (…) Le comité a également étudié des améliorations possibles en matière de surveillance de l'alimentation.* ***Il serait préférable que le comité se centre sur les buts plutôt que sur des mécanismes détaillés, et fournissent des suggestions sur ces mécanismes d'une manière illustrative plutôt que prescriptive***[3] *».*

---

[1] Né en 1931 en Australie, il a fait toutes ses études en Grande-Bretagne. Docteur de l'Université de Cambridge, spécialisé en biochimie microbienne, il intègre en 1958 le *National Institute for Medical Research* de Mill Hill, puis le département de biologie moléculaire à l'Université d'Édimbourg et devient professeur de microbiologie à l'Université de Bristol (1968-1981). Spécialisé dans la recherche sur les antibiotiques, il développe dès cette époque de nombreux partenariats avec l'industrie pharmaceutique. Vice-Chancelier de l'Université de Manchester (1981-1991), il est nommé président du *Science and Engineering Research Council*, une agence de soutien à la recherche, en 1990. En 1993, il entame une carrière dans le privé, d'abord comme directeur du service de R&D de Glaxo jusqu'en 1996, puis comme consultant auprès de nombreuses firmes pharmaceutiques, dont il occupe régulièrement des postes de direction (membre du Conseil d'Administration de *Genentech*, président du Conseil Scientifique de *Bioscience Managers Ltd*, directeur de *OSI Pharmaceuticals*).

[2] Un ancien fonctionnaire du DH en charge de la sécurité microbiologique nous a ainsi rappelé qu'à la même période, il y avait eu une épidémie de botulisme (27 cas dont un mort) qui avait dépassé le nombre de cas recensés depuis 1900. Assurément liée à un progrès des mécanismes d'épidémiosurveillance, la cause de cette épidémie découlait d'un changement dans le *process* industriel de fabrication d'un yaourt à la noisette dont les conséquences sanitaires n'avaient fait l'objet d'aucune analyse (entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).

[3] Compte-rendu de la réunion du 3 novembre 1989, entre les directeurs généraux du DH et du MAFF (en présence du *Chief Medical Officer* et du *Chief Veterinary Officer*), 3 pages, para 2.1-2.2 (Archives de la BSE Inquiry, Cote 89/11.03/4.1-4.3, notre traduction, c'est nous qui surlignons).

Sans pouvoir ici entrer dans le détail des recommandations du rapport du Comité Richmond, il est significatif de souligner que, de manière transversale, elles participent à (et de ?) la codification d'une nouvelle législation alimentaire (le *1990 Food Safety Act*) qui institutionnalise « l'auto-régulation » privée comme mode de gestion des risques alimentaires, d'où l'insistance sur le conseil, l'éducation sanitaire, les guides et codes de bonnes pratiques, la formation du personnel (y compris celle des contrôleurs) et l'adoption de modèles de management de la qualité des processus de fabrication comme le système *Hazard Analysis Critical Control Point*. Comme le résume cet ancien fonctionnaire du DH,

> *« [A]u cœur du rapport, il y a l'importance de comprendre ce que vous faîtes (…). Cela nécessite une éducation [à, et] une compréhension des risques. Et donc l'un des thèmes centraux, c'est l'idée d'HACCP : que toute personne qui touche à l'alimentation doit reconnaître les risques auxquels ils font face, les probabilités que ces risques deviennent réalité et leurs conséquences sur les consommateurs. Et ils doivent comprendre les étapes à suivre pour réduire les risques. Cela s'applique à tous les producteurs (…); du* cornershop *[où le risque est faible] aux super grandes usines [où les risques sont très élevés]. Ça c'est le fil directeur du rapport Richmond et ça a nourri notre politique depuis lors ».* **Homme, 50-60 ans, *Principal Medical Officer*, docteur en médecine, titulaire de deux masters en biochimie et épidémiologie, entré au DH en 1979, après avoir exercé un temps au *Royal Free Hospital*. Chef de l'unité nutrition et secrétaire du *Committee of Medical Aspects of Food and Nutrition Policy* (1981-1986), membre de la *NHS Review Team* (1988-1989), responsable de l'unité en charge des risques microbiologiques et secrétaire du comité Richmond (1989-1991), chef de la *Branch* en charge de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments (1991-1997), il rejoint la FSA comme chef de la division « sécurité microbiologique » (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

Les recommandations du rapport, dont les responsables politiques et hauts fonctionnaires se félicitent, sont ici conformes à leurs souhaits : elles concernent les « buts », plus que les moyens « concrets », sont faiblement « prescriptives » et sont assez « vagues » pour que, une fois mis en œuvre, on puisse les imputer aux recommandations du comité. D'ailleurs, seules celles qui sont les plus prescriptives, comme l'autorisation d'ouverture des établissements, mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport, seront rejetées. Si le gouvernement a accepté le principe d'un enregistrement des établissements alimentaires, celui d'un agrément préalable (*licensing*) – qui permet d'approuver l'ouverture d'un nouveau *business* et d'en retirer la licence en fonction des standards d'hygiène – a été refusé parce que « les pouvoirs de contrôle inscrits dans le *Food Safety Act* » étaient jugé suffisants pour atteindre cet objectif[1]. Surtout, une telle procédure – 300 000 établissements de restauration étaient alors comptabilisés – aurait représenté un « fardeau considérable » pour les autorités locales et impliqué des « financements additionnels ».

[1] Cette mesure sera toutefois adoptée, pour les bouchers, en Écosse, sur proposition du *Pennington Report*, à la suite de l'épidémie de E Coli O157 dans le Lanarkshire, en mars 1996. C'est également la première mesure annoncée par Sir John Krebs, le chairman de la *Food Standards Agency*, dans son discours d'entrée en fonction en 2000.

> *« Cela aurait également constitué un fardeau pour le business et, en contrôlant l'entrée sur le marché, aurait engendré des effets inhibant sur la libre entreprise et la compétition. Comme cet objectif peut être atteint par des moyens moins onéreux, cela n'est pas nécessaire*[1] *».*

On saisit bien, dans ce registre de justification, le lien avec le slogan des 3 « E » (*economy, efficiency, efficacity*), qui commande la réforme thatchérienne et contraint fortement l'action publique de l'époque[2]. En ce sens, les usages politico-administratifs du rapport Richmond doivent être appréhendés sous l'angle de procédés de légitimation tout aussi « *cost-effective* » ou « bon marché » que les réformes ainsi légitimées.

2. Rationalisation bureaucratique instituante et « ouverture » aux consommateurs

Par ailleurs, ce que l'épisode singulier de la salmonellose révèle publiquement, c'est que les fonctionnaires du MAFF en charge de la gestion des risques alimentaires ont continuellement fait l'objet de critiques « externes » qui ont contribué à accentuer l'ambiguïté de leurs activités (*i.e.* protéger les consommateurs en évitant d'ajouter au « fardeau régulateur » [*regulatory burden*] des opérateurs privés, pour reprendre un des termes fétiches de l'administration thatchérienne). Charles Capstick, directeur du *Food Safety Directorate* de 1989 à 1994 évoque ainsi dans son témoignage écrit à la *BSE Inquiry* que :

> *« Les analyses scientifiques et les systèmes d'autorisation de mise sur le marché indiquaient que l'existence de risques* [hazards] *alimentaires potentiels liés à l'utilisation de pesticides, de médicaments, d'additifs, de matériaux d'emballage, des novel foods, etc., étaient négligeables. Le risque de détriment* [harm] *était de même négligeable ou infinitésimal étant donné que les traces de ces substances dans les aliments consommés auraient été 100 fois, 1000 fois, voire plus, en dessous des 'doses acceptables'* [no effect levels] *calculées à partir des tests de toxicité. Néanmoins, le MAFF (et le DH) devaient faire face à une attention médiatique négative considérable* [considerable adverse publicity] *sur de nombreux fronts de sécurité sanitaire des aliments associée à des demandes de législation, d'une application des*

[1] On fait ici référence à des passages (page 7) du document interministériel, intitulé *Policy in Confidence* et daté du 23 novembre 1990, qui finalise le positionnement gouvernemental vis-à-vis des recommandations du rapport Richmond (Archives de la BSE Inquiry, Cote : YB 90/11.23/6.1-6.39, 39 pages, notre traduction). C'est le même type d'argumentation qui est opposé, page 14, à la proposition de développer une traçabilité informatisée (*electronic tagging*) dans les abattoirs : « Un certain nombre de problèmes pratiques et économiques doivent [d'abord] être résolus, notamment la question de savoir si le bénéfice en termes de contrôle de la maladie justifie un tel investissement. Il serait aussi important de s'assurer qu'il n'y a pas de risque qu'un appareil [*device*] entre dans la chaîne alimentaire humaine ». Une des rares recommandations prescriptives adoptées a été d'installer, à partir de 1991, un comité d'experts spécialisés sur les risques microbiologiques, d'ailleurs toujours en activité, l'*Advisory Committee on the Microbiological Safety of Food* (ACMSF).

[2] Pour un aperçu de la réforme thatchérienne de l'État, voir notamment Walsch (Kieron), *Public Services and Market Mechanisms : Competition, Contracting and the New Public Management*, London, MacMillan, 1995 et Pyper (Robert), *The British Civil Service: An Introduction*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 47-78. A ce titre, on retrouve cette insistance sur les principes de la « *cost-effectiveness* » et de la « *value for money* » jusque dans la diffusion à donner au rapport Richmond. Il a ainsi été jugé que ce n'était pas « *cost-effective* » ni « approprié » d'envoyer le rapport complet à l'ensemble des collectivités locales et aux syndicats de l'industrie et de la distribution dans la mesure où cette large diffusion représentait un coût estimé à 6000 livres sterling (sic.). Ne leur sera donc envoyé qu'un résumé des recommandations du comité et de la réponse du gouvernement. *Ibid*, p. 3. Peu importe, semble-t-il, la démonstration, l'essentiel est de montrer qu'il y a une expertise indépendante pour asseoir la réponse gouvernementale.

règlements plus musclée et de l'interdiction de certaines substances alors même que les preuves scientifiques montraient clairement que les risques étaient négligeables. Les questions de sécurité sanitaire des aliments en 1989 et 1990 étaient certainement au sommet [at the top of the league table] *de la perception publique des risques de la vie quotidienne. En haut de la liste, on trouvait les résidus de pesticide, les additifs comme les colorants (surtout ceux avec des 'E' quelque chose), les organophosphates* [OP's], *suivis par les risques microbiologiques comme la listeria et la salmonelle*[1] *».*

Dans ce discours positiviste et rationaliste, qui doit aussi être interprété, dans le contexte de la commission d'enquête, comme l'exposition des difficultés rencontrées dans le traitement d'un dossier aussi complexe que l'ESB, il apparaît que la prise en compte des contraintes médiatiques et de l'inquiétude présumée des consommateurs est une des clés essentielles pour analyser la gestion des risques alimentaires dans les années 1990. Plus précisément, cet extrait semble indiquer à quel point la suspicion d'une « *business capture* », largement entretenue par la presse et certains groupes d'« *outsiders*[2] », brouille tendanciellement les activités de cette institution[3]. Car, la crise de salmonellose intervient à un moment où le discours critique vis-à-vis des politiques publiques de l'alimentation est à son acmé. C'est donc sous cet angle qu'il faut envisager les signes de changement proposés par les administrations traditionnellement en charge des risques alimentaires.

Si les crises sanitaires des aliments se succèdent, c'est peut-être et avant tout parce que les discours critiques et réformateurs convergent, se précisent, agrègent des soutiens de plus en plus nombreux (voir *infra*.) et parviennent à se faire entendre « par le grand public ». Ceux-ci émanent d'un groupe d'acteurs hétéroclite (associations de consommateurs et environnementalistes, organisations professionnelles comme la *British Medical Association*, l'*Institute of Environmental Officers*, médecins nutritionnistes, scientifiques dissidents, journalistes engagés, etc.) qui ont en commun une vision très *culturaliste* du ministère de l'Agriculture : il serait habité par un conflit d'intérêt historique entre soutien aux producteurs de l'alimentation et protection des consommateurs[4]. Pour

---

[1] BSE Inquiry, Statement 102b, para. 4 (notre traduction).

[2] Conformément à la théorie interactionniste de l'étiquetage développée par Howard Becker, on considère ce terme à « double sens ». Ces groupes sont *outsiders* du point de vue des institutions dominantes du secteur qui les labellisent ainsi, mais cette étiquette est également revendiquée par ces groupes qui se considèrent comme « radicalement » différents des acteurs dominants (ce qui ne dit rien sur les aspirations de certains d'entre eux à devenir des *insiders*). Becker (Howard S.), *Outsiders. Étude de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1ère éd. américaine : 1963).

[3] Interrogé lors de la commission d'enquête, sur sa croyance en 1990 de la possible transmission de l'ESB à l'homme, C. Capstick a d'ailleurs cette réponse judicieuse (à la lumière des discours critiques particulièrement monolithiques sur le MAFF qui, comme un seul homme, serait hostile aux intérêts des consommateurs) : « Bien entendu, on considérait aussi ces choses d'un point de vue personnel. Ce que les gens oublient (…). On avait l'habitude de nous accuser de tout un tas de choses au *Food Safety Directorate* (…), que nous étions nous-mêmes assez différents du reste des gens, et que nous n'étions pas nous-mêmes sujets aux différents effets présumés des pesticides, etc. Nous l'étions. Nous étions aussi des consommateurs ! ». *Cf.* BSE Inquiry, Transcript n°41, p. 13-14 (notre traduction).

[4] Le premier « succès » de cette coalition date des années 1980 où ces acteurs étaient parvenus à imposer une politique de nutrition en trouvant au sein du DH des relais pour subvertir la politique de « laisser faire » qui restait la donne en la matière (*cf.* chapitre 2). On trouvera d'ailleurs une description littéraire fort intéressante

le dire vite, deux positions dominent alors chez les « outsiders » : soit mettre en place un ministère de l'Alimentation[1], un ministère des Affaires consuméristes (*Consumer Affairs*) ou alors, tout au moins, convertir le MAFF en un *Ministry of Food and Agriculture* ; soit mettre en place une agence de l'Alimentation à l'image de la *Food and Drug Administration* américaine.

D'après Richard North, un ancien inspecteur (EHO) devenu consultant en gestion des risques alimentaires, le Professeur Richard Lacey aurait été le premier, le 25 janvier 1989, lors de son audition devant la commission d'enquête sur la salmonellose dans les œufs, à avoir suggéré l'idée d'une agence « spécifique et indépendante des départements gouvernementaux pour garantir une qualité satisfaisante de [l']alimentation[2] ». Assez rapidement, cette « solution », encore très floue, est reprise à Westminster par plusieurs députés du *Labour party* lors d'un débat sur la sécurité des aliments (autour de l'angoisse sur la listeria) : Tony Banks, le 16 février 1989, exige un « *independent food safety executive* », tandis que, deux jours plus tard, Robin Cook, à l'époque porte-parole pour la Santé dans le gouvernement fantôme, appelle à la création d'une agence pour « l'alimentation sûre » (*safe food agency*), indépendante des ministres et dotée d'un budget propre. Neil Kinnock, le leader travailliste de l'époque, porte lui-même cette idée lors d'un débat le 22 février 1989. Enfin, le 9 septembre 1990, David Clark, alors porte-parole à l'Agriculture au sein du gouvernement fantôme, avance que si le Labour devait gagner les prochaines élections, une *independent food standards agency* serait créée[3]. Aussi, si on ne peut pas faire d'analyse contrefactuelle, on peut tout de même se demander ce qu'il serait advenu si l'opposition travailliste n'avait pas porté ce projet. Car en endossant celui-ci – même sans investir massivement dans son contenu[4] – le Labour a, temporairement, tué

---

de la puissance de l'industrie agroalimentaire des années Thatcher à travers le succès d'un des membres de l'influente famille Winshaw (Dorothy) dans le roman de Jonathan Coe, *What a Carve Up*, London, Penguin Books, 1995 (1ère éd. : 1994). Pour l'anecdote, M. Thatcher, titulaire d'une licence en chimie, a travaillé dans le service de recherche d'un géant de l'agroalimentaire (*J. Lyons*) où elle a participé à l'invention de la glace « Mr Whippy », dont le format de grande taille apparente tient à la forte présence de bulles d'air ! Sur la carrière professionnelle initiale de Maggie Thatcher, *cf.* Young (Hugo), *One of Us. A Biography of Margaret Thatcher*, London, MacMillan, 1989, p. 29-40.

[1] Cette position est notamment défendue par la *London Food Commission*, à l'époque perçue par le MAFF comme une organisation « gauchiste ». C'est tout le sens du terme « *food activist* » souvent utilisé par les cadres du MAFF pour labelliser les membres de ce *think tank*. « *We were seen as coming from the Labour Left because the London Greater Council set us up* » nous confiera en entretien Tim Lang, son fondateur (entretien réalisé à Londres, au Thistle Hotel, le 20.05.2002). Il faut donc prendre ce label comme participant d'une stratégie de disqualification des propositions émanant des *outsiders.*

[2] Cette position est, par la suite, également défendue par le *National Consumer Council* (organe de représentation des consommateurs financé par le *Department of Trade and Industry*) et par la *Consumers' Association* (équivalent de l'UFC-Que Choisir en France).

[3] Voir le texte d'une intervention de Richard North, lors du colloque « Foodtech 98 », à Birmingham, le 14 octobre 1998. Disponible à : http://warmwell.com/aug30north.html (document consulté le 12.12.2006). Il faut ici rappeler que l'ESB fait alors son entrée à l'agenda médiatique.

[4] Comme nous l'a souligné Tim Lang en entretien, même s'il faut en partie interpréter ce message comme une affirmation, en comparaison, de sa propre expertise sur le sujet, « le Labour party, dans l'opposition, a dit

dans l'œuf les chances de succès de cette proposition. Dans une interview accordée à l'hebdomadaire d'obédience travailliste, *The Observer*, le ministre de l'Agriculture, John Gummer, rejette cette idée en octobre 1989, en s'attachant à véhiculer l'image d'un ministre responsable et comptable de ses actions (le terme anglo-saxon d'*accountability* conviendrait mieux ici) :

> *« Je ne suis pas prêt à voir une situation où, dans une société démocratique, la sécurité de l'alimentation de son peuple n'est pas sujette au contrôle parlementaire : j'en suis responsable. Les députés ne seraient pas préparés à faire face à une situation où le ministre n'est pas là pour être blâmé. Ce ne serait pas correct si je pouvais aller au Parlement et dire 'désolé pour l'épidémie mais l'agence alimentaire n'a pas fourni le bon avis'*[1] *».*

En d'autres termes, il s'agit là de l'expression d'une fin de non recevoir à l'encontre d'une solution jugée trop radicale et portée par l'opposition. Ce positionnement est d'autre part informé par le rapport d'un groupe de travail interdépartemental établi pour « réviser » les arrangements institutionnels en matière de gestion des risques alimentaires[2]. Outre l'augmentation du nombre d'intoxications alimentaires et les nouvelles contraintes communautaires en Europe[3], ce rapport résume le problème principal rencontré par les administrations concernées en termes de « *public perception and accountability* » :

> *« Le public attend du gouvernement qu'il prennent des actions efficaces sur la sécurité de l'alimentation. Les deux départements estiment que leurs ministres sont tenus de rendre des comptes – le MAFF pour la qualité de l'alimentation et le DH pour toute cause de mauvaise santé. La nature interdépendante de nombre de leurs compétences implique que tout effort [en ce domaine] doit être cohérent et présenté de manière convaincante. Très peu de gens en dehors du Gouvernement comprennent aujourd'hui la division précise des responsabilités. (…) [L]a nature opaque et complexe des arrangements de sécurité sanitaire des aliments à l'intérieur du gouvernement central permet difficilement de réfuter les critiques en termes de désordre, d'incohérence, de publicisation inadéquate ou tardive de certains risques, et en termes de soumission excessive aux intérêts des producteurs. La distribution des activités est si compliquée qu'on peut facilement la représenter comme un fatras* [mess[4]] *».*

Pour répondre à ce désordre institutionnel apparent, le groupe de travail a considéré trois options :

---

qu'ils voulaient établir une agence de l'Alimentation mais ils n'ont publié que deux communiqués de presse de format A4 avec interligne double en six ans ! Le Labour party n'a rien fait ! Aucune réflexion ! » (entretien réalisé à Londres, au *Thistle Hotel*, 20. 05. 2002).

[1] *The Observer*, 1er octobre 1989. Cette position est d'autant moins surprenante qu'il vient à peine d'entrer en fonction.

[2] Il est décidé à la suite d'une réunion du 18 juillet 1989 présidée par Sir Robin Butler (secrétaire du Cabinet et chef du *Home Civil Service* de 1988 à 1998) en présence des *Permanent Secretaries* concernés, de mettre en place un « petit groupe de travail » afin de passer en revue (« *review* ») l'allocation des responsabilités en matière de santé publique et environnementale (*Environmental Health*). Ce groupe, présidé par Andrew Whetnall, chef de la *Machinery of Government Division* du *Cabinet Office*, était composé de représentants du MAFF, du DH, du département de l'Environnement, du département de l'Emploi et du *Health and Safety Executive* (autorité en charge de la santé et de la sécurité au travail).

[3] Voir le contexte particulier de l'accomplissement du Marché Unique européen (*cf.* chapitre 2).

[4] Public Health : Machinery of Government Issues. Report of Interdepartmental working group, October 1989 (64 pages, Archives de la BSE Inquiry, Cote: M11 – Miscellaneous 3), p.17-18 (notre traduction).

A- transférer les compétences en hygiène alimentaire au MAFF ;

B- transférer la supervision de la production alimentaire en matière de sécurité au DH ;

C- modifier les arrangements actuels pour améliorer la coordination et le pilotage des efforts.

Analysée à partir du point de vue rationnel de l'époque, l'option A aurait permis de réduire la complexité de la division des responsabilités en donnant au MAFF le *leadership* sur les réglementations en hygiène alimentaire, ce qui aurait permis de couvrir toute la chaîne de production alimentaire (« *from farm to caterer or retail outlet* »). L'option B aurait offert au DH une chaîne de responsabilité cohérente en matière de prévention, de détection et de contrôle des maladies infectieuses, aurait permis de séparer clairement le *sponsoring* de la production du contrôle et de l'inspection des denrées alimentaires, mais, sauf transfert de compétences substantiel du MAFF, le DH n'aurait pas pu avoir compétence sur toute la chaîne alimentaire. Enfin, « l'option B [aurait eu] plus de chance de restaurer la confiance du public[1] ».

Dans un développement construit autour d'une *SWOT analysis* sous-jacente[2], chaque département a fait valoir les « désavantages pratiques » d'une telle réorganisation. Tout un ensemble d'arguments stratégiques, enracinés dans les routines administratives, s'opposent alors aux options A et B, notamment le principe d'un soutien épidémiologique apporté aux autorités locales dans le contrôle territorialisé des risques microbiologiques (argument du DH) ; et la division des responsabilités à Bruxelles (DG III et DG VI) où l'édiction de règles d'hygiène est étroitement associée aux préoccupations de la libre concurrence et de la Politique Agricole Commune (argument du MAFF). Ces oppositions pragmatiques se doublent ici d'arguments inscrits dans les luttes d'institution qui animent les relations entre ces deux départements, même s'ils sont difficilement dicibles, comme l'a exposé l'épisode de la salmonellose[3].

---

[1] *Cf.* Section 3 « Division of Responsabilities : Options for Change », *Ibid*., p. 16-28. Ces deux options auraient permis d'avoir un seul secrétaire d'État et un seul département responsable pour la sécurité sanitaire des aliments, de regrouper l'ensemble du personnel en une seule structure décisionnelle, ce qui aurait simplifié la « représentation publique » des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments ainsi que les négociations à Bruxelles (*i. e*. parler d'une seule voie au niveau communautaire).

[2] La *Swot Analysis* (*Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats*) est une technique de présentation de l'entreprise couramment utilisée dans le secteur privé.

[3] Dans une lettre datée du 8 octobre 1989, le *Chief Medical Officer*, Donald Acheson, a ainsi fait part au *Permanent Secretary* du DH, Sir Christopher France, de ses craintes quant à un éventuel transfert de compétences au MAFF : « Je suis opposé à [cette option] parce qu'elle aura pour effet de réduire dangereusement la force de l'avis médical vis-à-vis de la sécurité microbiologique de l'alimentation. (…) L'expérience montre que (…) l'avis du CMO ne serait pas forcément recherché [ou] pris en considération après un délai considérable. (…) [M]on expérience de conseil avec le MAFF sur des enjeux de santé liés à l'alimentation où ce ministère est déjà compétent – ex. action vétérinaire sur la salmonellose, etc. – révèle que jusqu'en 1989, le MAFF n'a <u>pas</u> pris l'intérêt de santé publique en compte (mes mises en garde (…) sur la salmonellose en 1986, 1987 et 1988), et même aujourd'hui je ne suis pas convaincu que l'intérêt de santé publique soit toujours pris au sérieux » (Archives de la BSE Inquiry, Cote YB : 89/10.08/1.1-1.3, notre traduction, c'est l'auteur qui souligne).

Prenant acte de l'annonce publique d'une réforme organisationnelle interne au MAFF, le rapport du groupe de travail juge que la création d'une « *independent Food Standards Agency* » – « telle que proposée par l'opposition travailliste » – ne serait pas appropriée dans la perspective de « rationaliser la machinerie gouvernementale ». Ce sont ici encore des arguments techniques ainsi qu'un jugement politique sur l'opportunité d'une telle délégation de compétences qui sont mobilisés : l'agence créerait « un échelon additionnel de responsabilité entre l'administration centrale et les autorités locales de mise en œuvre » alors que les « chaînes de communication courtes » doivent être privilégiées, notamment dans les situations d'« urgence ». Par ailleurs, sans trop en développer les raisons sous-jacentes, le rapport anticipe une « résistance » des autorités locales vis-à-vis des nouvelles exigences de mise en œuvre. Enfin, les « pouvoirs discrétionnaires » attendus d'une agence indépendante responsable de l'inspection, de la fabrication et de la mise en application des règlements seraient, en toute rigueur, limités par les contraintes de négociation communautaire où seuls les départements ministériels ont compétence. En conclusion, « pour des raisons techniques et politiques, il est important de ne pas dissocier des départements les fonctions de régulation ». Selon l'argument classique de l'*accountability*, les responsables politiques doivent assumer leurs actions et rendre des comptes devant le Parlement, ce qui proscrit une telle délégation de pouvoirs[1].

Dans cette période où l'enjeu de la réforme est mis à l'agenda décisionnel et que se succèdent les rapports, l'option C – la moins « réformiste » ou la moins « coûteuse » puisqu'elle entérine les frontières institutionnelles existantes – est retenue[2]. En d'autres termes, l'« arrangement » antérieur ne rompt pas devant les assauts subversifs mais les acteurs en place doivent néanmoins entretenir la croyance qu'un changement a été opéré.

Pour ne s'en tenir qu'au MAFF[3], institution qui prête davantage à controverse, l'ensemble des discours critiques d'après 1996, tendent à minorer l'étendue de la réforme opérée en 1989. Pourtant, sans devoir nous-mêmes prendre partie sur ce point ni évaluer

---

[1] *Cf. Public Health : Machinery of Government Issues*. Report of Interdepartmental working group, October 1989, p. 43-45.

[2] Une lettre du chef du Cabinet Robin Butler adressée, le 17 novembre 1989, aux directeurs généraux des départements, exprime la position du Premier ministre : « Le Premier ministre a fait savoir qu'elle était globalement réticente à faire des changements dans la machinerie du gouvernement à moins que de nettes [*clear-cut*] améliorations aient des chances d'émerger. Elle voit peu d'avantages à re-dessiner les frontières [*re-drawing boundaries*] à la marge. (…) Bien que le Premier Ministre n'ait pas formellement évacué l'idée de reconsidérer cette question à terme, le ton de ses commentaires laisse à penser qu'elle n'est pas disposée à le faire et qu'elle préfère que les efforts soient investis dans la bonne marche du dispositif actuel » (Archives de la BSE Inquiry, Cote YB 89/11.17/4.1, notre traduction).

[3] En ce qui concerne le DH, on observe un même souci de rationalisation interne, *i.e.* donner à voir un sous-secteur en partie dédié à la sécurité des aliments. Sur les fondements d'une ancienne division du *Health and Personal Social Services Group* (la *Health and Services Division*) est établie en janvier 1990 la *Health and Food Safety Division*. Les « *branches* » (« *Hospital, Medical and Surgical Services* » et « *Private practices* ») qui étaient le moins en rapport avec les risques alimentaires et la santé environnementale ont été transférées dans une autre division.

les effets induits en terme de production de politique publique, il semble que les hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont particulièrement œuvré à la remise en ordre d'activités jusque là éparpillées dans différentes directions sous le label unifiant de la sécurité sanitaire des aliments. Le communiqué de presse du ministère de l'Agriculture en date du 2 novembre 1989 annonce ainsi la création d'un « nouveau » *Food Safety Directorate*, officialisant une division entre les compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments et de supervision de la production alimentaire. Le FSD « rassemblera sous l'autorité du *Food Minister* [David Maclean], tous les aspects principaux de la sécurité sanitaire des aliments dont le ministère est responsable[1] ». 695 fonctionnaires sont répartis dans quatre groupes d'activités (encadré 4.2).

Encadré 4.2 : Structure du *Food Safety Directorate* annoncé en 1989

Food Safety Group
Food Safety I (Étiquetage, additifs, politique communautaire de standards alimentaires)
Food Safety II (Contaminants alimentaires, « *novel foods* », irradiation, engrais, alimentation animale)
Food Legislation
Microbiological Safety of Food
Food Science Group
Food Science I (Microbiologie alimentaire, composition et technologie)
Food Science II (Additifs et contaminants)
Food Science Laboratory (à Norwich)
Animal Health Group
Animal Health (Maladies à déclaration obligatoire, ESB)
Animal Welfare and Protection (Protection des animaux, zoonoses)
Meat Hygiene (Abattoirs, standards des ateliers de découpe)
Pesticides, Veterinary Medicines, Emergencies Group
Pesticide Safety (Politique des pesticides, autorisation de mise sur le marché et contrôle)
Veterinary Medicines Directorate (Autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires)
Emergencies and Food Protection (Suivi des accidents affectant la sécurité des aliments)
Biotechnology Co-ordinating Unit (Politique des organismes transgéniques)

Le même communiqué de presse annonce la création d'un « nouveau » *Consumer Panel*, présidé par le *Food Minister*, destiné à « évaluer du point de vue des consommateurs, la mise en œuvre des politiques en matière de sécurité sanitaire des aliments et de protection du consommateur ». Composé de membres nommés « par les instances représentatives des consommateurs », il est attendu du Panel qu'il « fournisse des moyens plus formels et systématiques pour maintenir le contact entre le département et les organisations consuméristes ». Bien entendu, les organisations consuméristes – quatre membres du *Consumer Panel* proviennent d'organisations financées par le gouvernement, seul un membre (une avocate) provient de la *Consumers' Association*[2] – s'engagent dans

[1] *Cf.* 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).
[2] Les groupes plus radicaux comme la *London Food Commission* ou l'association *Parents for Safe Food* avaient le sentiment d'en être exclus. *Cf. The Food Magazine*, janvier-mars 1990, cité dans Smith (Martin J.), 1991, *art. cité.*, p. 252.

cette brèche institutionnelle, qu'ils revendiquent depuis les années 1980, sans être dupes de cette métamorphose autoproclamée[1]. Confrontés à une institution fortement « diabolisée », les propos de Murray Edelman à propos des stratégies de *conservation* sont assurément un lieu commun pour les *outsiders* de l'époque :

> *« En général, les dirigeants sont (…) conduits à respecter les statu quo (…), même s'il importe aussi que le conformisme soit masqué par une dramaturgie rhétorique et gesticulatoire donnant une fausse impression d'innovation*[2] *».*

S'il serait tout aussi naïf de reprendre à notre compte la rhétorique du changement, de la participation et de la transparence (« open door policy ») *développé par le MAFF*[3]*, on doit néanmoins concéder – c'est là le privilège du regard rétrospectif – qu'en contribuant au cloisonnement institutionnel territorial des activités de la sécurité sanitaire des aliments et en institutionnalisant certaines pratiques d'ouverture, cette réforme a augmenté les chances de succès de la création ultérieure de la* Food Standards Agency *(voir* infra*). C'est ici toute l'ambiguïté de la notion de « fausse impression d'innovation » qui renvoie, en définitive, au point de vue fixiste de celui qui est en opposition avec l'ordre établi, alors que le changement institutionnel gagne à être étudier d'un point de vue processuel. En comparaison de la configuration britannique, les risques alimentaires en France, faiblement politisés à l'époque, font l'objet d'une gestion purement technique.*

---

[1] Le *Consumer Panel*, par l'intermédiaire de deux de ses membres (tous deux avocats), a d'ailleurs été très actif sur la définition du principe d'« ouverture » en faisant valoir que l'*Official Secret Act* de 1989, qui lève certaines réserves de confidentialité, devait s'appliquer à la sécurité sanitaire des aliments. *Cf.* « Freedom of Information and Food Safety », présenté par Philip Bell et Harriet Kimbell, 24 septembre 1990 (Archives de la BSE Inquiry, Cote : YB 90/9.24/2.1-2.6). En réponse, le MAFF a fait valoir que, si l'information détenue par le département est extrêmement large, il avait « essayé de développer une politique de la 'porte ouverte' » *(« open door » policy*), en envoyant le Bulletin d'information mensuel du FSD à près de 2000 organisations, en mettant en place une ligne téléphonique pour les consommateurs inquiets, en organisant régulièrement des consultations (80 pour l'année 1990), en encourageant les comités d'experts à « étudier diverses méthodes pour publiciser leurs activités et s'ouvrir à un examen public [*public scrutiny*] », en exigeant des experts qu'ils fassent une déclaration publique d'intérêts, etc. (« Food Safety and Consumer Protection : Access to Information », 1er avril 1991, 12 pages – Archives de la BSE Inquiry, Cote YB 91/4.1/1.1-1.12). Enfin, en 1993, le nouveau *Permanent Secretary*, Richard Packer, a fortement incité les fonctionnaires du MAFF à intégrer dans leurs activités pratiques les principes d'« équité » et d'« ouverture » (« *fairness and openness* »). Dans cette note de deux pages, du 29 avril 1993, destinée aux chefs de divisions et de *branches*, intitulée « Good Administrative Practice », il explique qu'il ne suffit pas que les politiques soient « en accord avec le droit » : « la nature de nos politiques et leurs raisons devraient être expliquées franchement et ouvertement ». « Si le personnel s'inquiète que les politiques dont il a la charge sont mises en œuvre de manière injuste ou avec un secret excessif [*undue secrecy*], il doit faire part de ses inquiétudes à ses supérieurs [*senior management*]. En fin de compte, de tels enjeux deviendraient l'une de mes priorités ou celles de mes successeurs » (Archives de la BSE Inquiry, Cote : YB 93/04.29/3.1-3.2, notre traduction).

[2] Edelman (Murray), 1991, *op. cit*, p. 105.

[3] Il n'est pas certain que la hiérarchie symbolique des secteurs interne à cette institution évoquée dans le chapitre 3 ait été subvertie par la seule création du FSD, ne serait-ce qu'étant donnée les références constantes à la notion de *« regulatory burden »*.

§ 2. Invisibilité des risques alimentaires dans un contexte de renouvellement de la santé publique française à travers le concept de sécurité sanitaire

Dans la même période en France, les risques alimentaires brillent par leur invisibilité médiatique. Cela ne veut pas dire qu'ils n'« existent » pas, bien au contraire. S'ils sont faiblement politisés, c'est parce qu'ils ne prêtent pas à controverse, ou plus précisément parce qu'ils sont faiblement investis par certains groupes d'acteurs dont on pourrait attendre la mobilisation, en comparaison de la configuration britannique (**A**). A bien des égards, une crise sanitaire connexe de grande ampleur, celle du « scandale du sang contaminé », encombrait déjà fortement l'agenda des médias généralistes. On s'attardera davantage à la réforme opérée par les acteurs de la santé publique car celle-ci a fortement tracé les grandes lignes de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments (**B**).

A. Des risques alimentaires invisibles

> *« Avant la récente épidémie propagée par un fromage d'Époisses, la listériose avait massivement tué en France en 1992. Un scandale sanitaire soigneusement étouffé. Listériose : ces 63 morts que l'on a cachés en 1992.*
>
> *Les services vétérinaires, actuellement au centre d'une enquête administrative, avaient à l'époque, protégé l'industriel responsable. (…) Il y a sept ans, 63 personnes sont décédées et 22 femmes ont avorté, victimes d'une même listériose. Or le fabricant du produit responsable de cette catastrophe sanitaire a bénéficié de protections haut placées, et notamment de celles des services sanitaires. Les suites de l'affaire ont promptement été étouffées.*
>
> *Par sa gravité, cette épidémie a fait l'objet d'une étude spécifique, publiée par le très officiel, quoique confidentiel, 'Bulletin épidémiologique hebdomadaire' (BEH, n°4, 1er février 1993). Il décrit avec un trésor de précisions l'ampleur de cette listériose-là. (…) Du 18 mars au 23 décembre 1992, la listeria a frappé 279 fois dans l'Hexagone. Dans tous les cas, il s'agissait d'une même souche. (…)*
>
> *La dispersion des cas a certes compliqué une enquête qui s'est éternisée neuf mois. 12000 prélèvements d'aliments ont été analysés par l'Institut Pasteur. Ce travail colossal a permis de localiser 203 produits contaminés. Le coupable a été identifié : des langues de porcs en gelée provenant du même fabricant. Après l'épidémie des mesures draconiennes ont été prises : 2000 établissements laitiers et plus de 1000 établissements de charcuterie ont fait l'objet de contrôles, de modifications de leurs plans d'hygiène.*
>
> *Mais le fabricant n'a pas été inquiété. Son nom a été tenu secret. Il n'y a eu aucune mise en garde précise des consommateurs, aucun appel à retirer des rayons les produits suspectés d'être dangereux. (…) [Pour Jean-François Guthmann, alors directeur général de l'Alimentation], 'A la date où le nom du responsable a été connu, après huit mois de corrélations statistiques, l'entreprise avait déjà mis en œuvre les mesures correctives indispensables. Fallait-il alors mettre l'entreprise concernée au ban, avec les enjeux économiques que cela comporte ?' ».*

Sans reprendre à notre compte l'analyse causale développée dans ces longs extraits d'un article paru dans *L'Humanité* du 19 mars 1999, il importe de souligner à quel point cette épidémie a été faiblement couverte par la presse écrite. A titre d'exemple, entre le

27 juin 1992 et le 16 février 1993, le journal *Le Monde* n'aura consacré que 5 cinq articles[1] à cette épidémie particulièrement ravageuse (dix fois plus de décès que le nombre de cas actuellement recensés de la nv-MCJ en France). Pourtant la *Listeria* avait déjà intéressé les médias dès 1986-1987 comme le rapporte Régis Leseur, à l'époque chef du bureau « lait et produits laitiers » à la direction générale de l'Alimentation. Le 27 novembre 1987, *France-Soir* avait d'ailleurs titré à la une : « Deux cents Français victimes du Fromage qui tue[2] ». Le *Nouvel Observateur* avait également consacré un dossier spécial sur « La bouffe qui tue » dans son édition du 15-21 janvier 1988[3]. Mais, de notre corpus d'articles de presse écrite, il ressort que l'attention médiatique demeure relativement épisodique et de faible intensité, ce qui peut contribuer à une certaine amnésie des journalistes. En d'autres termes, la controverse initiée en 1999 autour de la Listeria souligne à quel point le traitement médiatique, non seulement varie singulièrement selon qu'il est traité « en direct » (par des journalistes spécialisés) ou en « différé » (où l'épisode est sujet à des entreprises de scandalisation[4]), mais surtout tend à véhiculer, de manière anachronique, un soupçon de complot derrière le silence de l'époque (dont on conviendra que les médias sont partiellement responsables). L'hypothèse explicative la plus plausible de cette relative invisibilité médiatique des risques alimentaires tient alors dans une faible mobilisation des groupes capables d'imposer ces sujets à l'agenda médiatique et de leur manque de relais dans les circuits de la décision. Les propos de Marie-José Nicoli, ancienne présidente de l'UFC-Que choisir, semblent aller dans ce sens puisque les enjeux alimentaires ne seraient devenus une priorité pour les organisations consuméristes qu'à partir de la seconde moitié des années 1990 :

> *« Il y a cinq ans nous faisions des tests en alimentaire mais nous n'en faisions pas à chaque fois [et] il n'y en avait pas auparavant dans un nombre aussi important que maintenant. Et puis avec un certain nombre d'affaires comme l'ESB, par exemple, et aussi le développement de l'industrialisation de l'alimentation et puis les demandes de nos lecteurs et des adhérents nous ont amené à nous préoccuper plus*

---

[1] *Cf.* Grandclément-Chaffy (Catherine), « La crise listeria. A qui appartient la sécurité alimentaire ? », in Besançon *et al*., 2004, *op. cit*., p. 147.

[2] Voir Leseur (Régis), 1998, *art. cité*, p. 37. Il s'agissait alors d'une alerte à la Listeria dans des fromages suisses de type Vacherin, mais la *Food and Drug Administration* américaine avait également décelé en 1986 la présence de cette bactérie dans des échantillons de fromage à pâte molle français.

[3] La Listeria faisait partie de ce dossier mais c'est le veau aux hormones – soupçonné de réduire à la cuisson – qui demeure au centre des préoccupations de l'époque. Cet enjeu permet en effet un cadrage identitaire qui oppose l'alimentation à la française aux conceptions alimentaires aseptisées des américains (le terme « malbouffe » n'existait pas encore). Ce cadrage reproduit à bien des égards les luttes internes au *Codex Alimentarius* où la France défend depuis lors sa tradition de fromage au lait cru. *Ibid*., p. 41-42. Soulignons au passage que cet éclairage critique de l'alimentation industrialisée n'est pas nouveau en France puisqu'on en retrouve déjà la trace dans le cinéma populaire des années 1970. Le film de Claude Zidi, *L'aile ou la cuisse*, sorti en octobre 1976, mettait ainsi en scène le combat de Claude Duchemin (Louis de Funès), directeur d'un guide gastronomique et membre de l'Académie Française, contre le PDG d'une chaîne de restauration industrielle.

[4] Sur la question de « l'amnésie journalistique », *cf.* 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, Paris, 15 décembre 1997, p. 83-84.

spécialement de tout ce qui est alimentaire. Nous avons donc répondu à la demande et aux préoccupations des consommateurs ». **Femme, née en 1945, titulaire d'un baccalauréat, fondatrice de la première Union fédérale des consommateurs (Marseille, 1973), vice-présidente nationale de l'UFC (1973-87), présidente de l'UFC et direcrice de la publication de la revue Que Choisir ? (1987-200 3), membre du Conseil national de la consommation (1981-2003), membre du Conseil national de l'alimentation (1996-2003), membre (1990-92) puis présidente (1994-95) du conseil consultatif des consommateurs de la Commission européenne, membre de l'exécutif du Bureau européen des unions de consommateurs (1994-2003) et du Conseil consultatif européen de la pêche (1995-2003) (Entretien téléphonique, 16.05.2000).**

Au demeurant, ce serait faire un procès rapide aux autorités de contrôle que de considérer que « c'est au cours de cette épidémie [de listeria en 1992] que furent mises en place les premiers dispositifs administratifs de gestion du risque[1] ». Certes, la création du Réseau National de Santé Publique, un Groupement d'intérêt public, est annoncée en juin 1992[2], de même que l'Institut Pasteur devient l'unique Centre national de référence, mais ces « innovations » ne font qu'institutionnaliser des pratiques et une démarche épidémiologique[3] déjà observées depuis la seconde moitié des années 1980. Une telle lecture participerait de la rationalisation *ex post* qu'ont pu faire certains acteurs de la « veille sanitaire », notamment le « créateur » du Réseau National de Santé Publique, pour mieux donner à voir leur capacité de « *lesson-drawing* » :

> *« J'oserais dire que la listériose a contribué à forger notre culture d'entreprise, qu'elle nous a aidés* ***à démontrer la puissance de notre démarche*** *(…) Lors de la fondation de l'InVS, au printemps 1993, nous avions décortiqué les mécanismes de l'épidémie de 1992, analysé les écueils de l'enquête,* ***amélioré*** *les questionnaires alimentaires et* ***revu*** *les procédures d'alertes avec le Centre national de référence (CNR) des listeria de l'Institut Pasteur. Nous avions essayé de tirer les meilleurs enseignements de la leçon pour nous préparer à toute éventualité[4] ».*

Cette lecture téléologique des conditions d'émergence de la « veille sanitaire », qui doit aussi être appréhendée comme un discours de célébration des « nouvelles » pratiques et de l'efficacité des plans de surveillance des listeria, laisse dans l'ombre les faiblesses structurelles de la « santé publique » qui se sont singulièrement manifestées à l'occasion du « scandale du sang contaminé ». En d'autres termes, si on devait retenir que cet épisode de listériose a conduit à l'entrée de la « Santé » et de ses principes de gestion dans le secteur de l'alimentation, on conférerait aux enjeux alimentaires un statut de priorité pour cette administration qui est loin d'être avéré à l'époque[5]. Dans le long entretien qu'on a eu avec un acteur de la « révolution sanitaire », cet enjeu apparaissait relativement « faible ». Pour paraphraser cet enquêté, la listeria en 1992 n'est pas une « rupture » mais une confirmation de la perception que « quelque chose ne va plus » :

---

[1] *Cf.* Grandclément-Chaffy (Catherine), 2004, *art. cité*, p. 146.

[2] Elle est annoncée au Journal Officiel du 18 juin 1992. *Cf.* « Des sentinelles contre les épidémies. Un 'réseau national de santé publique' vient – enfin – d'être constitué », *Le Monde*, 17 février 1993, cité dans *Ibid.*, p. 147.

[3] Cette démarche doit ensuite être validée par une enquête bactériologique. C'est là qu'interviennent les services de contrôle (les vétérinaires et les fraudes).

[4] Drucker (Jacques), *Les détectives de la santé. Virus, bactéries, toxiques : enquêtes sur les nouveaux risques*, Paris, NiL éditions, 2002, p. 45 et p. 47-48 (c'est nous qui surlignons).

[5] A ce titre, la listériose ne sera inscrite à la liste des maladies à déclaration obligatoire qu'en 1998.

- T. Alam : « Qu'est-ce qui motive la création du RNSP ? C'est le sang contaminé ou c'est aussi des épidémies de listériose qui ont eu lieu en 1992… ?

- Alors, tout ça est un peu concomitant. Alors là, l'histoire s'accélère (…) C'est le moment de la rupture ! Il y a une prise de conscience. Et donc tous les sujets qui… étaient un peu sous l'éteignoir… enfin dont on n'avait pas pleinement conscience de ce qu'on pouvait faire… à partir du moment où on commence à voir le problème sur un champ, ben, vous vous posez la question des champs à côté. Et donc le Réseau national de santé publique, Girard, le directeur général de la Santé, s'était posé la question. Il y avait déjà eu une réflexion, etc. Et donc là, tout est boosté pour le mettre en place et avancer dans la construction du système. C'est pour ça que je dis que c'est une rupture. Parce qu'il y a plein de choses qui aurait pu aboutir deux ans plus tard, cinq ans plus tard, dix ans plus tard, et puis tout va aboutir en même temps, en six mois ou en un an, parce qu'il y a une déflagration qui met tout le monde sur le pont, qui donne au ministre un poids politique sur ces sujets. C'est-à-dire que, quand en 1992, vous dîtes 'je veux réformer ça parce qu'il y a des enjeux de santé publique', on vous écoute. Six mois avant, ou deux ans avant, on aurait éclaté de rires. Vous n'auriez même pas pu avoir une réunion à Matignon ». **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).**

Autrement dit, non seulement le sang contaminé informe, par un mécanisme d'« engrenage[1] », d'autres enjeux de santé publique connexes, oubliés ou faiblement visibles (« sous l'éteignoir »), mais cette épreuve a également sensiblement transformé l'économie symbolique des relations entre le ministère de la Santé et ses partenaires-rivaux puissants, dont, au premier chef, le ministère des Finances[2]. *Si la création du RNSP est annoncée en juin 1992 dans le contexte de l'épidémie de listériose, cette « solution institutionnelle » était en fait déjà « dans les tuyaux[3] ». Aussi, la prise en charge des risques microbiologiques alimentaires ne paraît « neuve » que si on prend la peine de la resituer dans les entreprises de renouvellement de la santé publique du début des années 1990.*

[1] Pour reprendre l'utile concept de « *spill over* » élaboré dans la littérature néo-fonctionnaliste sur l'intégration européenne. Même s'il faut se méfier du déterminisme économique et des logiques systémiques qui sous-tendent ce travail (et insister *a contrario* sur le rôle des acteurs dans l'activation de ces mécanismes d'engrenage), on renvoie à l'ouvrage pionnier : Haas (Ernst B.), *The Uniting of Europe : Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1964 (1ère éd. : 1958).

[2] De ce point de vue, une section de l'ouvrage de Didier-Roland Tabuteau, intitulée « la santé à la diète », dans laquelle l'intéressé revient sur sa première négociation budgétaire douloureuse à Bercy en 1989, est éclairante. *Cf. Les contes de Ségur. Les coulisses de la politique de santé*, Paris, Ophrys, 2006, p. 36-41.

[3] J. Drucker souligne d'ailleurs le poids de l'« événement dramatique » du sang contaminé dans la demande du ministre de la Santé, B. Kouchner, de « porter sur les fonts baptismaux le Réseau national de santé publique ». Le deuxième « événement dramatique », « moins médiatisé », l'épisode de la *Listeria*, ne faisait que souligner une « nouvelle fois que les autorités s'étaient trouvées dépourvues des outils épidémiologiques indispensables à la gestion d'une telle crise ». Drucker (Jacques), 2002, *op. cit.*, p. 14.

B. La « révolution sanitaire » ou le renouvellement de la santé publique

S'il est un truisme des plus profondément ancrés dans le secteur politico-administratif sanitaire français, c'est bien que le « système de santé » a été profondément renouvelé dans le contexte particulièrement anxiogène du « scandale du sang contaminé[1] ». Pour la plupart des acteurs et observateurs de la Santé, cette épreuve a en effet été le révélateur d'un dysfonctionnement profond du système français[2] mais a, simultanément, généré les conditions de possibilité d'une réforme de l'administration de la santé.

Pour les acteurs se réclamant de la santé publique, le « scandale » du sang contaminé a été analysé comme la preuve de l'inexistence de cette dernière en France, en raison de l'absence d'une « culture » spécifique[3]. Comme l'analyse à juste titre Didier Fassin,

> *« [l]a crise politique née de l'affaire du sang contaminé, que tous invoquent à l'appui de leur appel à la refondation de la santé publique, aura eu comme effet, outre la mise en lumière des désordres du système sanitaire français, la légitimation d'un discours se réclamant d'un nouvel ordre de la santé publique ».*

Autrement dit, cet argument a pu être utilisé par les acteurs de la santé publique comme un « argument tactique pour en appeler à un renforcement de [celle-ci][4] ». En d'autres termes, on peut légitimement penser que cette référence dramatique a permis aux acteurs de la Santé d'imposer leurs points de vue, traditionnellement dominés (*cf.* chapitre 3), dans les luttes inter-administratives, notamment vis-à-vis de la direction du Budget. En œuvrant dans les discours, les écrits et les structures à la « révolution sanitaire[5] », ils ont

---

[1] « Une action devant la Cour de Justice a même conduit, pour la première fois, à une condamnation d'un ministre. Edmond Hervé, secrétaire d'État à la Santé en 1985, a été sanctionné [en 1999] pour ne pas avoir imposé 'le dépistage obligatoire ou la destruction des produits sanguins prélevés avant le 1er août 1985 et qui n'avaient pas été testés ou inactivés' mais aussi parce qu'il n'avait pas donné les instructions nécessaires au rappel 'des personnes susceptibles d'avoir été antérieurement contaminées par voie de transfusion sanguine' ». *Cf.* Tabuteau (Didier-Roland), 2006, *op. cit*., p. 15. Les passages entre guillemets sont extraits d'un article du journal *Le Monde* du 19 mars 1999.

[2] Pour Aquilino Morelle, il y a eu trois affaires encastrées du sang contaminé : la contamination des hémophiles par le VIH, celle des personnes transfusées, quelles que soient les circonstances de la transfusion, et la contamination parallèle de ces deux publics par le virus de l'hépatite C. Enfin, il rattache à ces affaires, celle de la contamination de l'hormone de croissance par l'agent responsable de la MCJ. « [Q]uelles que soient sa gravité et son ampleur, cette épidémie n'aura fait que mettre en lumière, de façon cruelle, des défauts et des anomalies structurels, ancrés dans les cultures médicales et administratives françaises. (…) [I]l s'agit de *la faillite d'un système tout entier* ». *Cf. La défaite de la santé publique*, Paris, Flammarion, 1996, p. 11-12 et p. 23.

[3] Ce serait finalement là une des différences avec la Grande-Bretagne. *Cf.* Setbon (Michel), 1993, *op. cit*.

[4] Fassin (Didier), « Au cœur de la cité salubre. La santé publique entre les mots et les choses », in Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), *Critique de la santé publique. Une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001, p. 60.

[5] C'est le terme employé par Bernard Kouchner comme titre de sa préface à l'ouvrage de Tabuteau (Didier-Roland), *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 2002 (1ère éd. : 1994).

ainsi pu entretenir la croyance que le Phoenix de la santé publique renaissait de ses cendres en faisant table rase du passé[1].

Dans ce qui s'apparente à une stratégie de publicisation du changement institutionnel, ce n'est sans doute pas un hasard si le poste ministériel de la Santé a été confié au très médiatique Bernard Kouchner, tant cette dynamique doit également être appréhendée à l'aune de la politisation et de la judiciarisation du traitement journalistique de ce dossier[2]. L'urgence générée par cette nouvelle attention médiatique est une des clés de compréhension des activités de « bricolage[3] » des membres du cabinet Kouchner, dont certains étaient déjà présents sous le cabinet de Claude Evin. Pour le dire vite, la réforme de 1992-1993 a consisté, d'une part, en un renforcement de la DGS, notamment dans ses activités de « veille sanitaire » et de « gestion des risques liés au milieu[4] » et, d'autre part, en la création d'une série d'agences indépendantes dans la continuité des structures créées auparavant[5]. Adossée à un travail de théorisation important du concept de sécurité sanitaire, la mise sur pieds de l'agence française du Sang, de l'agence française du Médicament, de l'établissement français des Greffes, et du réseau national de Santé publique matérialise la volonté politique de solder le « scandale » du sang contaminé, en institutionnalisant les « nouveaux » principes de sécurité sanitaire dans des structures

[1] Encore une fois, utiliser le terme de croyance ne dissimule pas ici un acte purement cynique, stratégique ou faussement croyant (à vrai dire, c'est là aussi affaire de croyance). On gagne ici à évacuer cette question embarrassante en mobilisant la conception de Paul Veyne de la vérité comme « imagination » plurielle. *Cf. Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante* , Paris, Seuil, 1983.

[2] *Cf.* Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, « Le développement et les transformations de l'information médicale dans les années 1980 et 1990 : une information 'comme les autres' ? », p. 256-374.

[3] A bien des égards, ce domaine d'action publique partage bon nombre de traits communs avec le secteur de l'emploi (secteur dominé, urgence, bricolage, etc.). *Cf.* Alam (Thomas) et 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*, n°79, 2007, p. 77-100. Sur la notion d'urgence et de bricolage, voir Garraud (Philippe), *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 72 et p. 86-87.

[4] La première « solution », celle plus classique du renforcement de l'administration, est intervenue après la création de ces agences sous la forme d'une augmentation du budget de 7% en 1992 et autant en 1993, et d'un afflux de personnel (250 fonctionnaires en 1993 contre 185 un an plus tôt). *Cf.* Bantman (Béatrice), « La DGS se cherche de nouvelles marques », *Libération*, 13 septembre 1993.

[5] Comme l'explique en entretien D. Tabuteau, alors conseiller ministériel : « On a inventé les premières [agences] en 1988 chez Claude Evin, quand on a créé l'agence française de lutte contre le sida, une association, puis l'agence nationale de recherche sur le sida, et l'ANDEM [Agence nationale pour le développement et l'évaluation médicale] – en 1989. (…) En gros, c'était des associations qu'on créait sur la santé, mais qu'on appelait agence. Mais c'était trois petites choses. (…) Toujours dans le souci de l'urgence » (entretien réalisé à Paris, 09.08.2006). Un projet de création d'une « agence du médicament », pourtant adopté en commission mixte paritaire, avait rencontré l'opposition de Pierre Bérégovoy, alors ministre des Finances, en décembre 1991 (une proposition jugée « administrativement irréaliste »). C'est l' « emballement médiatique » autour du sang contaminé en 1992 qui permet à ses promoteurs de précipiter la création de l'agence à la fin de l'année 1992. Celle-ci est réintroduite par Claude Huriet via l'amendement n°94 dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif au don et à l'utilisation thérapeutique du sang humain et à l'organisation de la transfusion sanguine. *Cf.* Tabuteau (Didier-Roland), 2006, *op. cit.*, p. 51-54.

« durables[1] ». Pour les hauts fonctionnaires du cabinet Kouchner – des conseillers d'État (D. Tabuteau et M. Hirsch), des inspecteurs de l'IGAS (Aquilino Morelle, Danièle Jourdain-Menninger, Gilles Duhamel, Philippe Lamoureux, Claude Lavigne) et Philippe Duneton (MISP sans rattachement administratif) –, cette réforme doit symboliser l'affirmation de la santé publique comme « fonction régalienne[2] » et la reprise en main de l'« administration » par le « politique », comme le confirme en entretien le directeur du cabinet de l'époque :

> *« [L]'agence française de lutte contre le sida ou l'Andem, ce n'était pas du tout perçu comme un bras séculier de l'État, un espèce de… gros dur. C'était des petits trucs au contraire qui étaient créés sous forme d'agence, d'association, pour ne pas faire peur. C'était des petites choses qui devaient porter des politiques, être visibles, mais ne pas inquiéter les milieux professionnels. A partir de la réforme de la sécurité sanitaire, c'est le contraire… Enfin, ce n'est pas le contraire, on ne veut pas inquiéter. Mais c'est l'idée de dire 'l'État veut affirmer son autorité au travers des agences'. (…) On reprend un mot, mais c'est un changement de concept quand même ».* **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).**

Créer des agences doit donc renforcer l'État plutôt que le démembrer[3]. Pour le directeur du cabinet de B. Kouchner, c'était « la seule façon d'avoir de l'argent ». En d'autres termes, la forme « agence » est un moyen de pérenniser dans des lignes budgétaires relativement autonomes différents aspects de la « sécurité sanitaire », c'est-à-dire de les « sectoriser » par des frontières visibles et des institutions stables. Face aux forces prédatrices des « moines-soldats » de la direction du Budget, ces structures peuvent ainsi permettre de limiter les coupes budgétaires lors des négociations annuelles[4].

Enfin, pour les acteurs « ordinaires » de la santé publique, la « nouvelle » *doxa* de la sécurité sanitaire participe au réenchantement d'une administration fortement délégitimée par les crises sanitaires à répétition de la fin des années 1980. Comme le laissent entrevoir les propos suivants d'un cadre de la « veille sanitaire » de la DGS, elle

---

[1] C'est le directeur du cabinet de B. Kouchner, D. Tabuteau qui est l'artisan principal de cette théorisation. La première édition de son livre *La sécurité sanitaire* est publiée en 1994. Il nous a dit en entretien l'avoir conçu afin de disposer « de lignes directrices pour construire quelque chose dans un brouillard complet », ce qui doit nous inviter à appréhender ce concept dans toute sa labilité. On reviendra sur ce point dans le chapitre 5.

[2] Cette conception, omniprésente dans les discours de D. Tabuteau (que ce soit en entretien – « c'était un secteur où l'action de l'État était légitime, hein ! Et moi j'avais envie de faire du service public, du vrai service public, quoi ! Pas du para-administratif » – ou dans ses différents écrits), est au fondement de l'engagement de ce groupe de hauts fonctionnaires dans cette réforme.

[3] On reviendra, dans le chapitre suivant, sur cet aspect paradoxal en apparence.

[4] Sur ce point, voir Siné (Alexandre), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.

permet ainsi aux protagonistes directement impliqués de pouvoir continuer à exercer leurs activités en rationalisant différemment – et en s'exonérant partiellement de – leurs « erreurs » puisqu'elles peuvent être imputées à un « culturalisme *par défaut*[1] ».

> *« Je crois que jusqu'alors l'administration, et c'était d'ailleurs parfaitement légitime en termes de philosophie du travail, avait pour objectif de faire évoluer le droit, de faire évoluer les règles, après que l'actualité ait permis de construire une doctrine ou une jurisprudence. (…) Or, c'est vrai que les crises sanitaires auxquelles on a été confrontées dans (…) les deux dernières décennies (…) du XXe siècle, ont montré que l'administration ne pouvait plus se contenter de fonctionner comme ça, et qu'il fallait au contraire qu'elle anticipe un certain nombre de problèmes et qu'elle puisse proposer, non pas des solutions, mais des attitudes, des scénarios de gestion, qui soient conformes à ce que la société peut attendre d'un État qui se porte garant de la sécurité sanitaire, y compris dans ces zones d'incertitude sur le risque qui sont les domaines d'application du principe de précaution. Voilà ».* **Homme, médecin-inspecteur en santé publique, chef d'unité à la Direction de la Pharmacie et du Médicament pendant 6 ans, médecin inspecteur régional d'Ile-de-France pendant 6 ans, proche de J. –F. Girard, il devient sous-directeur de la Veille Sanitaire (janvier 1993-juillet 2000) puis chef du service « Prévention, programmes de santé, gestion des risques » de la DGS (Entretien réalisé au Ministère des Affaires Sociales, rue de Ségur, Paris, 18.02.2004 avec J. Nollet).**

Stigmatiser l'absence de culture de santé publique présente un double intérêt. D'une part, cela permet de dépersonnaliser le débat en faisant porter la responsabilité des crises sanitaire sur une entité dématérialisée. D'autre part, cela permet de naturaliser le besoin d'instaurer une culture de la santé publique, tout en contribuant à produire son unicité : « il n'y a qu'une culture de la santé publique, celle qui précisément fait défaut à la société française[2] ».

En conclusion de cette première section, on doit insister sur les traits singuliers des deux configurations étudiées. Assurément, les risques alimentaires sont, à la fin des années 1980, à l'agenda décisionnel, mais ces enjeux semblent être d'une intensité beaucoup plus faible en France. Leur couverture médiatique y apparaît plus épisodique alors que les médias britanniques semblent plus « friands » de ce type de matériaux. Leur potentiel « critique » reste encore faible. Aucun groupe d'acteurs n'est véritablement porteur de cette cause. En comparaison de la configuration britannique, les associations de consommateurs ne s'y aventurent que timidement, les responsables politiques ne s'y intéressent guère et ces enjeux ne donnent pas lieu à de luttes institutionnelles intenses. A l'inverse, le ministère de l'Agriculture britannique doit faire face à une opposition grandissante émanant d'une nébuleuse d'acteurs outsiders*, une ministre de la Santé britannique a été contrainte de démissionner devant la fronde du MAFF et de ses alliés industriels et, enfin, le* Labour party *s'est saisi de la création d'une agence alimentaire comme un signe de différenciation sur le marché politique. Il faut dire qu'en France, le ministère de la Santé et la DGS – et leurs traditionnels observateurs – ont assez à faire avec les différentes affaires du sang contaminé pour s'aventurer dans un domaine qui ne leur appartient pas. En outre, comme la première crise européenne de la vache folle de*

[1] Fassin (Didier), 2001, *art. cité*, p. 57.
[2] *Ibidem*.

1990 tend à le confirmer, ces problèmes sont présentés par les responsables politiques agricoles français comme « étrangers » (comme pour mieux souligner cette dimension territoriale, « la France » a été à l'initiative de l'embargo sur le bœuf britannique). Aussi, avec l'annonce du Secrétaire d'État à la Santé britannique du 20 mars 1996 à propos des liens vraisemblables entre l'ESB et le nv-MCJ, peu d'éléments pouvaient laisser supposer que la crise britannique allait devenir une crise transnationale au point de synchroniser les processus réformateurs britannique, français et, par extension, européen, en matière de gestion des risques sanitaires des aliments.

Section 2. Vache folle : La crise et l'urgence politique comme ressource de subversion de l'état antérieur des jeux

L'annonce du 20 mars 1996 se présente comme la répétition d'une phase de jeu ou comme une nouvelle « occasion de but » pour les acteurs directement intéressés à la crise. En Grande-Bretagne, l'événement se donne à voir comme une confirmation des critiques antérieures vis-à-vis d'un ministère de l'Agriculture qui a construit l'essentiel de sa communication sur l'idée que le bœuf britannique ne posait aucun risque (« *Beef is safe* »), tout comme il l'avait fait à propos de la salmonellose. En France, cette nouvelle phase de jeu est, de manière similaire, l'occasion pour les « acteurs de la Santé » de subvertir l'ordre sectoriel en entrant dans le jeu et en prolongeant leur « révolution sanitaire ». Enfin, la crise de l'ESB constitue également pour les parlementaires européens et, dans une moindre mesure, pour certains fonctionnaires du Service Politique des Consommateurs, une ressource pour remettre en cause la traditionnelle domination de la DG Agriculture sur cet enjeu. C'est, en effet, une particularité de cet événement que d'être donné à voir comme une crise transnationale synchronisée, aux jeux et enjeux similaires, et qui se solde, dans chaque configuration, par la délégitimation plus ou moins prononcée des dépositaires traditionnels de la sécurité sanitaire des aliments. A bien des égards, la dimension simultanée de la crise et l'air de famille qui caractérise les « technologies institutionnelles » censées la « maîtriser » contribuent à entretenir l'idée que la crise a été une rupture dans les manières de concevoir et de gérer les risques alimentaires.

Or, pour réaliser une analogie heuristique avec le champ littéraire,

> *« [f]aire date, c'est inséparablement faire exister une nouvelle position au-delà des positions établies, en avant de ces positions, en avant-garde, et en introduisant la différence, produire le temps*[1] *».*

[1] Bourdieu (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1ère éd. : 1992), p. 261.

On veut dire par là que la construction temporelle de la crise de l'ESB comme une rupture sectorielle, distinguant un « avant » et un « après », résulte d'une modification importante de l'état des rapports de force antérieur. Elle exprimerait ainsi le succès d'une nouvelle « avant-garde » d'agents parvenus à imposer de nouvelles manières de faire et à conquérir un ensemble de positions sectorielles stratégiques. En toute rigueur, cette capacité à produire le temps, la rupture et la nouveauté, ne peut toutefois pas se comprendre par la simple restitution de la victoire – toute relative d'ailleurs – des acteurs dominés de la Santé dans le conflit inter-sectoriel et inter-administratif qui les opposent aux acteurs dominants de l'Agriculture. Autrement dit, cette « révolution spécifique » à un segment de l'univers de la haute administration[1] suppose de rendre compte des « changements externes[2] » qui ont cours au sein des « champs » journalistique et politique et qui concourent à la « désectorisation conjoncturelle » de cet espace social.

On s'attardera tout d'abord à la contribution *indirecte* des médias à la « mise en crise » de l'ESB, à sa généralisation à l'ensemble de l'Europe et à la circulation transnationale de l'explication causale dominante de l'ESB (*i. e.* la santé publique sacrifiée par l'Agriculture sur l'autel des profits) (**§ 1**). Néanmoins, la présentation de la contribution des médias à la crise ne doit pas faire oublier qu'ils sont particulièrement dépendants de leurs sources. A cet égard, le succès de l'histoire causale institutionnelle de la crise, mettant à l'index les dépositaires traditionnels de l'enjeu, est également un indice du succès des groupes d'acteurs opposés au monopole de politique publique détenu par l'Agriculture (**§ 2**). Enfin, si l'imposition de ce récit dominant participe de la continuité des luttes politico-administratives pour la domination du secteur, on abordera également le rôle des commissions d'enquête qui, dans chaque configuration, interviennent pour arbitrer les conflits, sanctionner une marche à suivre et consolider une histoire officielle de la crise (**§ 3**).

§ 1. La contribution médiate *des médias à la « mise en crise » de l'ESB*

Parce qu'ils contribuent à la publicisation, à la mise à l'agenda (sélective) et à la co-définition des problèmes, ainsi qu'à la validation d'un « état d'urgence » lorsque ces problèmes font la « Une », les médias d'information sont un point de passage obligé pour

[1] En l'espèce, on doit reconnaître la difficulté d'utilisation du concept de champ pour rendre compte de l'univers de la haute administration tant les activités y sont fortement politisées et, donc, faiblement autonomes. Voir en ce sens, l'étude de Jean-Michel Eymeri sur la politisation des activités du SGCI : « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

[2] A propos des « révolutions spécifiques », on doit considérer avec Pierre Bourdieu que « bien qu'elles en soient largement indépendantes *dans leur principe*, les luttes internes dépendent toujours, *dans leur issue*, de la correspondance qu'elles peuvent entretenir avec les luttes externes – qu'il s'agisse de luttes au sein du champ du pouvoir ou au sein du champ social dans son ensemble ». Bourdieu (Pierre), 1998, *op. cit*., p. 213.

l'analyse des situations de crise. Pour les acteurs en place, ils sont réputés avoir un pouvoir de nuisance substantiel qui contraint l'action mais qui peut aussi être une arme dans les luttes politiques, qui sont aussi – et peut-être avant tout – des luttes symboliques. Parce qu'ils *médiatisent* (relaient) des conflits jusqu'alors dissimulés ou contenus, plus qu'ils ne les créent, les journalistes sont des acteurs autant que des instruments des dynamiques de changement. En d'autres termes, si les médias n'ont pas « l'influence » déterminante que leur prête abusivement le sens commun, ils n'en restent pas moins cruciaux dans l'analyse des « processus de désobjectivation » caractéristiques des « conjonctures fluides » en ce qu'ils facilitent – par répétition, suivisme et emballement – le « relâchement du lien qui, dans les conjonctures routinières, s'établit entre certaines arènes sectorielles et *des enjeux* qui sont propres aux confrontations s'y déroulant[1] ».

En premier lieu, il s'agira d'exposer les conditions médiatiques de la « mise en crise » de l'ESB. Non seulement, la couverture médiatique de l'ESB a contribué à durcir la dimension critique de ce problème (sans en être toutefois le seul moteur), mais elle a participé à la reproduction et à l'imposition d'un cadrage particulier de l'affaire en termes de conflit d'intérêt entre la santé et l'agriculture (**A**). Initialement élaborée en Grande-Bretagne, cette « histoire causale » spécifique s'est ensuite rapidement exportée dans les configurations française et européenne participant ainsi à l'*européanisation* de la crise de l'ESB (**B**).

A. Cadrage et logiques journalistiques du traitement de l'ESB : la mise en scandale d'un problème britannique

Sans pouvoir trop longuement nous attarder sur les logiques proprement médiatiques de la « mise en crise » de l'ESB[2], il importe de dire quelques mots sur la contribution ambiguë des médias à la construction des problèmes publics. En premier lieu, contrairement à ce que peuvent véhiculer certains acteurs politiques sur la « presse folle », pour reprendre un terme à succès de Jacques Chirac, il faut chasser d'emblée la croyance *médiacentrique* d'un « quatrième pouvoir » capable de produire l'événement à partir de rien et d'imposer unilatéralement une lecture spécifique de l'histoire où les acteurs extérieurs au champ de production de l'information ne seraient que des figurants dans un spectacle orchestré par les médias[3]. L'analyse gagnerait en effet à ne pas surestimer

[1] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 143.
[2] On cherche ici à mobiliser des travaux antérieurs sur des sujets connexes pour mettre en perspective sociologique le traitement médiatique de l'ESB tel que nous l'avions présenté dans le chapitre 1. En outre, étant donné que ce travail fait l'objet d'une thèse en cours menée par Jérémie Nollet au CERAPS, on comprendra qu'il n'est pas directement au centre de notre recherche.
[3] Voir en ce sens la critique du modèle de l'agenda dans Charron (Jean), « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'*agenda-setting* », *Hermès*, n°17-18, 1995, p. 73-92 et Schlesinger (Philip), « Rethinking the Sociology of Journalism : Source Strategies and the Limits of Media-Centrism »,

l'importance de la construction médiatique dans la production des problèmes publics. Comme le reconnaît D. Marchetti,

> *« Une 'affaire' ne peut en effet souvent réussir pour les journalistes que s'ils bénéficient non seulement de fuites mais aussi de soutiens publics (et non anonymes) d'agents qui font autorité dans l'univers concerné*[1] *».*

Dans le cas qui nous concerne, c'est la crainte, avérée, des « fuites » dans la presse à propos de l'avis du comité d'experts britannique sur la transmission probable à l'homme de l'ESB, qui a précipité l'annonce du Secrétaire d'État à la Santé à la Chambre des Communes[2]. Le parfum de scandale qui embaume les risques alimentaires depuis la fin des années 1980 (communication paternaliste du MAFF sur l'absence de risque, disqualification des scientifiques dissidents, etc.), la nature solennelle de l'annonce et le statut du locuteur (le plus haut responsable de la Santé) expliquent partiellement l'emballement médiatique international autour de cet événement.

Soumis de manière croissante au « verdict du marché[3] *», les médias d'information peuvent trouver dans ce type d'information un moyen de satisfaire cet impératif commercial tout en œuvrant à la légitimation du travail journalistique*[4]*. La crise est également une occasion de se distancier de la communication routinière des institutions socialement les plus puissantes*. A travers la remobilisation par les journalistes et leur hiérarchie de mythologies professionnelles (valorisation du « journalisme d'investigation » en tant qu'instrument d'une « mobilisation civique », posture de porte-parole/défenseur des consommateurs), *le cadrage privilégié pour traiter de l'événement est celui-ci du scandale*,

---

in Ferguson (Marjorie) (ed.), *Public Communication. The New Imperatives. Future Directions for Media Research*, London, Sage, 1990, p. 61-83.

[1] Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 64.

[2] Dans son témoignage à la commission d'enquête sur l'ESB, Richard Carden, à l'époque chef du *Food Safety Directorate*, expose ainsi que : « Quelques ministres avaient exprimé leur inconfort quant au fait que la nouvelle de l'avis du SEAC allait faire l'objet de fuites [*would soon leak*]. Cela a eu lieu, en apparaissant dans le *Daily Mirror* au matin du 20 mars 1996. Cela a augmenté la pression sur tous les acteurs concernés et a cristallisé les termes de l'annonce au Parlement ». BSE Inquiry, Statement 103, para. 77 (notre traduction). Cette prise de parole du plus haut responsable politique de la Santé traduit à bien des égards une stratégie gouvernementale collective (John Major a donné son accord), sans doute tardive, mais destinée à reprendre prise sur un dossier aux propriétés anxiogènes. Si elle entérine l'entrée en crise, c'est pour tenter de « lui » faire face, non de « la » subir.

[3] Pour reprendre l'expression de Bourdieu (Pierre), « L'emprise du journalisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°101-102, 1994, p. 3-9 (p. 5 pour la citation). Pour rappeler succinctement des choses connues, cette soumission se traduit par le primat des critères de l'audimat dans la production de l'information (faire simple et court) et dans l'évaluation des produits et des sources, le caractère périssable des biens d'informations, la concurrence pour la priorité (le *scoop*), et enfin une tendance à l'uniformisation de l'offre (diffusion des instruments supposés de réussite commerciale, des thèmes vendeurs, des invités incontournables, etc.).

[4] On pourrait rétorquer qu'on touche ici un problème de regard et de sources offertes au chercheur (appui sur les interviews de journalistes, livres, déclarations publiques) qui surestiment l'importance des enjeux de légitimation de la profession. Dans l'action, les journalistes cherchent surtout à « aiguiller » la concurrence, « faire un coup », faire parler d'eux, autrement dit, à augmenter conjointement leur crédit personnel et la popularité de leur journal.

du *cover-up* : la vérité a été cachée, « charcutée » [*butchered*], pour ne pas déstabiliser un marché de la viande bovine déjà en crise[1]. En Grande-Bretagne, l'annonce donne ainsi lieu à une multitude de dénonciations morales puisqu'elle vient confirmer, aux yeux des observateurs extérieurs, les suspicions qui entouraient déjà l'institution du MAFF réputée être « vendue » aux intérêts agricoles et agroalimentaires[2] (voir encadrés 1.4, 1.5, 1.6, chapitre 1). En raison du contexte et des propriétés de l'annonce à la Chambre des Communes, ce sont alors les éditorialistes et les journalistes politiques qui s'approprient l'affaire et qui la formatent à partir de leurs catégories d'entendement spécifiques. Nombre de propriétés scandaleuses sont alors conférées à l'enjeu de l'ESB : il s'agit d'un risque sanitaire longtemps dissimulé, encore inconnu (l'épidémiologie prédictive offre des scénarios allant de quelques dizaines à des centaines de milliers de morts) et qui affecte l'intérêt du plus grand nombre (la défense de la santé comme bien commun et valeur universelle). Il offre également des possibilités de lecture en termes de dévoilement et/ou de mise en accusation de « coups » politiques dont le décryptage et le commentaire sont constitutifs du métier des journalistes politiques contemporains[3]. Au-delà de l'histoire causale dominante d'une institution de l'Agriculture culturellement incapable d'assurer la protection des consommateurs au détriment des intérêts privés, l'événement constitue également une occasion pour le *Guardian* ou l'*Observer*, quotidien et hebdomadaire traditionnellement travaillistes, de monter en généralité et de mettre à l'index l'action dévastatrice des politiques de dérégulation thatchériennes tout en sacrifiant aux règles de l'objectivité.

B. Exportation de la crise et circulation transnationale d'une « histoire causale » analogue

Mais, *un peu à la manière de la couverture médiatique de l'accident de Tchernobyl, l'affaire déborde rapidement le cadre des médias nationaux britanniques*. Les médias d'information européens s'en font *subitement*[4] écho ce qui contribue, au passage,

[1] Symbole de la politique du MAFF, la photographie de 1990, où John Gummer et sa fille Cordelia mangent un hamburger, est alors reprise en « Une » par la plupart des journaux pour vilipender une communication excessivement rassurante.

[2] Comme on a pu le mettre en évidence dans le chapitre 1, cette grille de lecture n'épuise pas les manières de voir l'événement mais est une des opérations de cadrage privilégiées pour en rendre compte. L'efficace politique de ce récit tient dans sa dimension d'histoire « vraisemblable » (étant donné les « affaires » précédentes) et « accueillante » (sa labilité ouvre la voie à différents types de mise en cause).

[3] Voir notamment Kaciaf (Nicolas), « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages 'Politique' de la presse écrite française (1945-1981) », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, PUF, 2006, p. 367-384 et Neveu (Erik), « Des questions 'jamais entendues.' Crise et renouvellement du journalisme politique à la télévision », *Politix*, n°37, 1997, p 25-56.

[4] A la différence de la configuration britannique où l'enjeu de l'ESB faisait déjà l'agenda médiatique depuis quelques mois, la dimension brutale de la médiatisation de l'annonce du 20 mars en Europe multiplie les chances d'imposition durable du label de crise.

à l'adoption empressée de mesures unilatérales d'embargo[1]. L'intensité de la médiatisation du dossier joue ici de manière indirecte sur sa gestion politique en actualisant l'anticipation des acteurs politiques centraux d'un double risque politique (le manque de réactivité et l'inaction, pouvant être interprétés comme l'indice d'un désintérêt pour la santé de la population, risquent de démonétiser leur fragile capital symbolique) et judiciaire (risque de poursuites pénales), non sans contribuer, de manière circulaire, à la production d'informations et imposer la crise comme grille de lecture générale de la situation. En effet, *les rédactions continentales participent largement à l'importation symbolique d'un risque « objectivement » déterritorialisé* – par les chaînes d'interdépendances qui lient l'économie de la distribution alimentaire européenne – en soulignant initialement l'exportation massive de la production bovine britannique face à la désaffection des consommateurs locaux. Adossé à un rapport de l'Institut de l'Élevage, un article du *Monde*, intitulé « L'offensive britannique sur les marchés européens », daté du 23 mars 1996, évoque ainsi une « invasion anglaise » en Europe : « les exportations britanniques avaient progressé de 20% dans l'Union Européenne en 1994 », « en 1995, ces exportations battaient tous les records, augmentant de 46% sur les dix premiers mois ». Surtout, « au cours des dernières années, la France s'est approvisionnée de façon massive en Grande-Bretagne (…). Le marché hexagonal absorbe 30% des exportations britanniques de viande bovine ». Aussi, *de même que le risque d'ESB circule dans l'Union Européenne, la manière de décrire l'événement trouve matière à se répliquer dans les différents champs européens de production de l'information* où tous les consommateurs de viande bovine sont potentiellement devenus à risque[2].

En France, la proximité temporelle et sectorielle entre les dossiers du sang contaminé et de la vache folle joue ici pleinement dans la reproduction des routines et des catégories d'entendement journalistiques[3]. Ainsi, *si les médias français d'information*

---

[1] La France, la Belgique, le Portugal et la Suède annoncent la suspension des importations de viande bovine britannique le 22 mars, une décision qui sera « communautarisée » le 27 mars. Cette décision spectaculaire et faiblement coûteuse (puisqu'elle concerne des produits étrangers et participe d'une territorialisation du problème) peut être lue comme le résultat d'une injonction intériorisée par les acteurs politiques à occuper l'espace public et à démontrer leur capacité à agir sur la situation.

[2] Là encore, la « crise » s'objective dans sa dimension économique avec la chute brutale de la consommation européenne de la viande et des produits bovins dont l'origine géographique ne fait pas encore l'objet d'un étiquetage spécifique. La palette des produits suspects s'étend progressivement, parfois de manière inattendue, à mesure que les journalistes en dissèquent la composition. Ainsi, la gélatine de bœuf était utilisée pour ses propriétés gélifiantes, émulsifiantes ou stabilisatrices dans les desserts, les produits laitiers et à base de viande, les boissons (jus de fruit, vins), les *chewing gums*, les bonbons, le chocolat, etc., mais aussi dans l'industrie pharmaceutique et cosmétique. *Cf. Le Monde*, 21-22 avril 1996.

[3] Pour citer un journaliste de *Libération* : « Pour moi, l'irruption de la vache folle, ça a véritablement été le moment où on s'est rendu compte qu'il y avait un mensonge d'État. (…) Et ça ressort plein de choses puisque les années 1995, c'est aussi les scandales sur le financement de la vie politique, c'est la fin du mitterrandisme – le mensonge permanent comme mode de fonctionnement de l'État, le mensonge sur le passé. Donc je dirais que c'est une accumulation de mensonges et là c'est trop parce que le mensonge concerne la bouffe dans nos assiettes » (entretien réalisé à Bruxelles, 02.05.2001). L'« histoire causale »

participent à la circulation d'un récit causal originellement défini en Grande-Bretagne en termes de conflit entre la protection des intérêts agricoles et celle des consommateurs, ils ont également contribué à la traduction française de cette grille de lecture britannique des enjeux. Autrement dit, s'ils relatent les conséquences polymorphes de la crise britannique[1], ils n'effectuent pas moins une opération de recadrage du dossier en fonction des préoccupations et de la « demande » françaises. Cette démarche ne peut se comprendre ici sans restituer les transformations en cours au sein de l'univers de la production de l'information, notamment celle du journalisme spécialisé médical[2], qui après avoir essentiellement été la vitrine du monde médical, cherche à se normaliser et à devenir un journalisme comme les autres[3].

Deux *scoops* importants participent à la « renationalisation » du dossier. D'une part, le journaliste spécialisé du *Monde*, Jean-Yves Nau, révèle le 28 mars 1996 l'existence d'un cas suspect du nouveau-variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (un lyonnais de 27 ans décédé en janvier[4]). D'autre part, les journalistes spécialisés français relaient l'information publiée dans la revue scientifique *Nature*[5] du 13 juin 1996 selon laquelle il y aurait eu une exportation massive de farines de viande et d'os après l'interdiction en juillet 1988 de leur utilisation pour alimenter les ruminants en Grande-Bretagne. D'après les statistiques des douanes de Sa Majesté, leur exportation en Europe était de 30 000 tonnes en 1989 contre 13 000 l'année précédente. La France a été le plus gros importateur de ces farines bon marché : 7 000 tonnes en 1988 et 15 000 tonnes en 1989. En dépit de « l'avis aux importateurs » d'août 1989, pris par le ministère de l'Agriculture et interdisant les farines

---

originellement définie en Grande-Bretagne trouve ici à s'actualiser dans l'histoire politique spécifique de la configuration française : la crise est en quelque sorte « renationalisée ».

[1] A titre d'exemple, *Le Monde* daté du 30 mars 1996 publie un long article intitulé « Vache anglaise : la semaine du désastre », qui est emblématique du traitement de la crise britannique. Pour les correspondants français à Londres (Patrice de Beer et Annick Cojean), il s'agit de « l'exemple d'un échec en matière de politique et de communication ». Ils rappellent que la vache folle n'a pas quitté la « Une » des journaux britanniques dont certains (le *Daily Telegraph*) publient les photos de victimes. « 'Se pourrait-il que ce soit plus grave que le Sida ?' s'interroge le *Daily Express* ». Les « savants contestataires » (Lacey, Dealler, Narang, etc.), ignorés par un ministère de l'Agriculture, ardent partisan de la dérégulation, sont alors présentés comme les « chouchous des médias » britanniques. Enfin, les correspondants du *Monde* évoquent le « dérapage » de John Major qui, dans un débat à la Chambre des Communes avec le leader travailliste Tony Blair, « affirme que l'intérêt de l'industrie du bœuf est aussi important que celui que porte la population à sa santé ». Ceci leur permet de conclure que « [l]a phrase sonne comme un aveu : les tories, plus que jamais, apparaissent comme le parti de l'argent ».

[2] Franck Nouchi, Jean-Yves Nau et Paul Benkimoun au *Monde*, Corinne Bensimon et Eric Favereau à *Libération*, Michel Biétry et Martine Pérez au *Figaro* en sont les « grandes plumes ».

[3] *Cf.* Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*.

[4] Ce dernier est confirmé par le directeur général de la Santé, Jean-François Girard, à la sortie d'une réunion interministérielle à Matignon, le 5 avril 1996. *Le Monde*, 7-8 avril 1996.

[5] En ce sens, il est intéressant de souligner que les revues scientifiques internationales comme *Nature* et *The Lancet* ont également pris le parti de « faire » l'agenda médiatique. En raccourcissant les délais d'acceptation des articles à moins d'un mois, elles ont ainsi favorisé la reprise des biens d'information scientifique dans la presse généraliste. *Cf.* Wolfer (Bernard), « Folie des vaches, folies des hommes : une crise européenne », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1997, p. 239.

britanniques d'origine animale, quelques centaines de tonnes seraient entrées en France[1]. Alors que le gouvernement s'efforce de territorialiser le risque ESB à la Grande-Bretagne en vantant, par la voix de son ministre de l'Agriculture, la qualité du bœuf français, ces informations, labellisées comme « scientifiques », remettent en question la stratégie défensive du cordon sanitaire, tout en étant traduites par les administrations comme une mise en cause de leur travail et de leur légitimité. Interrogé sur le rôle des médias, cet ancien directeur général de la DGCCRF souligne à quel point de telles alertes médiatiques contraignent l'action publique, même lorsqu'elles sont perçues comme reposant sur des prémices erronées :

> *« [I]l y a eu un effet de brouillage médiatique imputable, notamment, à cet excellent homme qu'est Jean-Yves Nau, (…) qui, un jour, regarde les statistiques douanières et dit 'mais, des farines anglaises sont entrées même après l'embargo de 1990'. Et bien sûr, le document révélait un ensemble de confusions… La première confusion, c'est que dans la rubrique douanière de farines animales, il y a des choses totalement innocentes comme les farines de plumes, de poulet. Donc le chiffre n'est pas celui apparent. Et puis, deuxièmement, il y a un problème de fond, c'est que quand les gens fraudent, est-ce qu'ils vont vraiment le déclarer à la douane ? Non, bien sûr (…) ! Donc (…) le problème n'est pas ce qui a été déclaré en douane, sauf si les gens sont fous et qu'ils sont prêts à se mettre sous les verrous, à s'auto-dénoncer ! (…) Le problème, ce sont les importations (…) qui n'apparaissent pas dans les statistiques. Mais tout le monde se focalise sur le problème des statistiques alors que, vraiment, ce n'est pas le problème. Donc si vous voulez en 1996, il y a une espèce de complication induite du sujet parce que beaucoup de gens s'en occupent et avec parfois de fausses bonnes idées… Donc tout n'est pas devenu simple à partir de 1996 ».* **Homme, diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, conseiller-maître à la Cour des Comptes, chargé de mission à la direction de l'architecture au ministère des Affaires Culturelles, sous-directeur puis chef de service au ministère de l'Urbanisme et du Logement, directeur adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie (1982-1983), chef de service au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (1983-84), directeur général de la Concurrence et de la Consommation (1984), puis de la DGCCRF (août 1984-mars1997) chargé notamment de la création de cette direction générale, président du Conseil National de l'Alimentation (2000-2003). (Entretien réalisé à la Cour des Comptes, Paris, 06.07.2004, avec J. Nollet).**

En ajustant la focale sur la manière dont les acteurs politico-administratifs perçoivent la contrainte de publicité, on est sans doute mieux armé pour apprécier le « pouvoir » des médias. Cet extrait illustre à cet égard la position dominante du journal *Le Monde* dans la presse écrite française, et particulièrement, sur cet enjeu, du médecin-journaliste Jean-Yves Nau[2]. En raison des habitudes de lecture des hauts fonctionnaires et

---

[1] Voir notamment *Le Figaro* du 13 juin 1996 et *Le Monde* du 14 juin 1996.

[2] Si sa centralité expose (et s'explique par) l'étendue de son carnet d'adresses, elle renvoie sans doute également à l'histoire interne du journal. Dans les propos suivants, qui traduisent aussi une lutte de classement, un journaliste (dont nous tairons exceptionnellement l'identité et les propriétés sociales) d'un quotidien concurrent, explique ce surinvestissement par une posture d'« hypercorrection » à rebours de celle, plus complaisante, qu'il avait épousée lors de l'affaire du sang contaminé. « [J. –Y. Nau] s'est intéressé surtout aux aspects scientifiques. Mais cela dit, moi j'ai été vachement surpris par *Le Monde* dans l'affaire de la vache folle. (…) C'était nickel. Mais pourquoi ? Parce que *Le Monde*, dans l'affaire de la vache folle, a voulu racheter ce qu'il avait fait au moment de l'affaire du sang contaminé où il a dissimulé la réalité. Nau, il avait une casserole (…) tellement énorme – [il] avait été mouillé dans le scandale du sang contaminé, il avait défendu Garetta, il avait été payé par Garetta – qu'il s'est dit : 'allez c'est l'occasion de me racheter !'. D'ailleurs, il y a à mon avis dans *Le Monde* un sur-traitement des informations scientifiques sur la vache folle qui n'est pas justifié par l'importance de la maladie parce que, pour l'instant, ça ne va pas très loin » (Entretien réalisé en 2001).

des pratiques de « suivisme[1] » du monde journalistique, ce quotidien dispose en effet d'un fort pouvoir de consécration – interne et externe – de l'événement et a contribué à installer la crise durablement[2].

Enfin, ce rapide tour d'horizon resterait incomplet sans souligner une des particularités de la « crise » de l'ESB, à savoir qu'« elle s'est étendue » à l'exécutif européen au début de l'été 1996, ce qui a eu partiellement pour effet de consolider une certaine vision de l'histoire et des enjeux. Il faut de nouveau insister ici sur les divisions et les hiérarchies internes au champ médiatique. Si cette mise en crise « européenne » semble constituer une nouvelle illustration de l'interdépendance des politiques alimentaires nationales, il importe de restituer le travail important de « mise en scandale » opéré, à cette occasion, par les journalistes accrédités auprès de l'Union Européenne. Dans un univers plutôt régi par l'information de type institutionnel (compte rendu des conseils européens, réformes institutionnelles, traités européens, présentation de grandes réformes de politiques publiques, etc.), le journalisme ayant trait à cet « objet politique non identifié », pour reprendre l'expression de Jacques Delors, peine à exister. Dans des configurations nationales structurées par la « vie politique » et les scènes électorales centrales, les enjeux européens paraissent traditionnellement obscurs, techniques, ésotériques et donc peu intéressants (*newsworthy*) aux yeux des chefs de rubriques ou des rédacteurs en chef (et de leur évaluation des attentes du lectorat[3]). En d'autres termes, les révélations documentées sur la stratégie de désinformation de la DG Agriculture du début des années 1990 (*cf.* encadré 1.7) est l'occasion, pour des journalistes qui se présentent volontiers comme des « acteurs importants de politiques publiques européennes », au sens où leur travail

---

[1] Sur ce type d'« auto-contrainte », on renvoie au dernier chapitre « Les reproches de suivisme et d'artificialisme » de Lemieux (Cyril), *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Métailié, 2000.

[2] Sur ce pouvoir de consécration interne, *i. e.* la circulation de produits ajustés aux schème d'appréciation des journalistes (auquel il convient d'associer l'Agence France Presse), on renvoie à Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 129. On évoque également ici un pouvoir de consécration externe puisqu'à de très nombreuses reprises les interviewés ont associé le nom de Jean-Yves Nau à leur démonstration des contraintes médiatiques pesant sur la gestion du dossier (c'est par exemple lui qui publie en avril 1996 le premier avis, « confidentiel », du comité Dormont et, c'est encore lui qui, plus tard, à la fin de l'année 2000, révèlera que les inspecteurs de la DGCCRF tolèrent la présence de traces de farines animales – 0,3% – dans l'alimentation des bovins alors qu'elles leur sont interdites depuis 1990). L'extrait d'entretien précédent illustre combien ce journaliste fait autorité, puisqu'on lui reconnaît la paternité d'un *scoop* dont on a pourtant montré qu'il émanait de la revue *Nature*.

[3] Ce déficit symbolique de l'Union Européenne résume très largement l'ampleur du défi à relever pour produire une information européenne transnationale. *Cf.* Baisnée (Olivier) et Marchetti (Dominique), « Euronews, un laboratoire de la production de l'information 'européenne' », *Culture et Conflits*, n°39, 2000, p. 121-156. Ce même déficit de légitimation a pu être observé, par Andy Smith et Jean Joana, à propos des difficultés rencontrées par les Commissaires européens dans leur travail de représentation en raison de l'absence d'un espace public européen homogène. Voir « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission Européenne en chantier », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 73-100 et Smith (Andy), « Commissaire européen, un homme politique sans métier ? », in Georgakakis (Didier), (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2002, p. 35-54.

d'enquête aurait « plutôt servi que desservi la cause européenne », de légitimer auprès de leur hiérarchie la dimension potentiellement intéressante de l'Europe politique. En faisant de la Commission, grâce à un important travail d'enquête, un lieu politique comme les autres, alors même que ses modes d'action et ses registres de légitimation fonctionnent sur le principe d'une occultation toute technocratique de la dimension politique de ses activités[1], certains journalistes accrédités[2] ont ainsi pu œuvrer à la normalisation de leur métier, à l'affirmation de leur indépendance vis-à-vis de la Commission, tout en se conformant aux canons de l'excellence journalistique que représente le « journalisme d'investigation ». A bien des égards, la vache folle est apparue comme un bon candidat pour politiser l'Europe communautaire car elle s'est révélée particulièrement ajustée aux schèmes d'interprétation dominants du journalisme politique (dévoilement, stratégisme, occasions manquées, etc.) comme il transparaît des propos de Jean Quatremer :

> *« [P]our moi, il y a eu un gros mensonge : ça a été l'affaire des produits dérivés où là, manifestement, Fischler a été manipulé par les lobbies et par la DG VI d'ailleurs. Ce qui montre que jusqu'au bout, la DG VI a tenté de protéger les intérêts du marché par fonction. Mais c'est leur fonction ! On ne pouvait pas en vouloir à ces gens, ce sont de bons techniciens. Ce sont des Eichmann de la vache folle, c'est 'bah, où est le mal ? J'obéissais aux ordres'. (…) D'ailleurs, ce qui montre la confusion des genres, c'est qu'évidemment ces gens ne se rendaient pas compte que leurs décisions mettaient en cause la santé humaine, et que toute cette affaire est bien plus grave que l'affaire du sang contaminé – parce que le sang contaminé, là, c'est un dysfonctionnement de l'État, mais là, c'est le pouvoir politique qui a dit qu'il fallait arrêter d'en parler. C'est MacSharry, le Commissaire chargé du dossier, qui a dit 'non !'. Là, c'est un mensonge d'État au vrai sens du terme. Donc pour moi, c'est mille fois plus grave que l'affaire du sang contaminé. Et on n'en a pas tiré les conséquences. Et le Parlement Européen, c'est pour ça que je vous dis que la tentation du Parlement c'est d'enterrer les affaires, c'est que là-dessus, ils avaient les moyens de sanctionner vraiment cette Commission et ça aurait été tout à leur honneur. Mais ils ont reculés et ils se sont contentés d'aménagements techniques… et ils s'en sont toujours voulus ».* **Homme, né en 1958, d'un père lorrain et d'une mère suédoise. Ancien militant de la Fédération Anarchiste, il a d'abord enseigné à l'université tout en étant collaborateur dans un cabinet d'avocats, après des études de droit et une spécialisation en droit international. Conseiller juridique auprès de la CIMADE, il est devenu journaliste à *Libération* en 1986, s'occupant d'abord de la rubrique immigration puis, à partir de 1990, des affaires européennes. Il se présente comme un « internationaliste », « un homme des frontières », un « militant de l'Europe » (Entretien réalisé à Bruxelles, 02.05.2001).**

Quitte à forcer le trait (les « Eichmann de la vache folle » ; « c'est mille fois plus grave que le sang contaminé »), la scandalisation de l'événement ne peut donc se comprendre sans restituer les raisons d'agir, spécifiques au petit monde du journalisme accrédité, dont les « jeunes turcs » tentent de promouvoir des nouvelles manières de lire et

---

[1] Sur ce point, voir notamment Robert (Cécile), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique Européenne*, n°11, 2003, p. 57-79 et Georgakakis (Didier), « Introduction. L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in Georgakakis (Didier) (dir.), 2002, *op. cit.*, p. 9-32.

[2] Ces derniers travaillent d'ailleurs souvent en partenariat (la *Rosticceria Fiorentina* ouverte en 1962 par un journaliste italien, rue Archimède, est un de leurs repères privilégiés). A titre d'exemples, Jean Quatremer de *Libération* a ainsi réalisé en collaboration avec un journaliste du *Irish Times*, Patrick Smith, une enquête sur le commissaire irlandais Ray MacSharry. De même J. Quatremer a travaillé de concert avec un journaliste belge du quotidien *Le Soir*¸ André Riche, le premier enquêtant sur la période couverte par la présidence Delors, le second sur celle de la présidence Santer. Pour *Libération*, ce travail d'investigation a également permis de concurrencer le monopole progressivement acquis par Jean-Yves Nau sur l'enjeu de l'ESB.

de décrire l'Europe communautaire[1]. Là encore, ce travail de mise en scandale réplique à bien des égards un récit causal analogue à celui utilisé pour décrire les enjeux britannique (la « confusion des genres »). Les acteurs de l'Agriculture sont de nouveau ici mis à l'index, non seulement parce qu'ils sont manipulés par des lobbies, mais surtout parce qu'ils sont « fonctionnellement », voire « culturellement », incapables de défendre les intérêts des consommateurs.

Si les cadrages adoptés pour rendre compte de la « crise », dans chaque configuration considérée, puisent dans une même trame narrative, ces mises en forme journalistique contribuent très largement à la circulation transnationale d'une histoire causale dont l'évidence et le caractère naturel deviennent progressivement incontestables[2]*. Mieux, cet éclairage particulier (mais qui nous est donné à voir comme universel) concourt à la désobjectivation conjoncturelle des liens routiniers qui s'étaient historiquement imposés entre les services de l'Agriculture et la sécurité sanitaire des aliments. Dit plus simplement, cette histoire causale dominante de la crise, d'autant plus irréfragable qu'elle est riche en dénonciations morales, contribue fortement, dans chaque configuration, à la délégitimation des traditionnels dépositaires de l'enjeu. Elle constitue donc une ressource significative pour les acteurs dominés de la sécurité sanitaire des aliments qui peuvent ainsi avancer leur projet de réforme.*

§ 2. La victoire symbolique des acteurs dominés du secteur

Sauf à reproduire un biais *médiacentrique*, trop intellectualiste et surplombant, il faut bien reconnaître que la mise en scandale, à travers la circulation d'une histoire causale spécifique suppose « la mise à disposition préalable d'informations spécifiquement mises en formes en vue d'une reprise médiatique » et traduit en définitive « un état des rapports de forces entre acteurs et groupes d'acteurs mobilisés pour imposer leur propre vision du problème[3] ». En ce sens, la problématisation *institutionnelle* de la crise de l'ESB, en partie

---

[1] Ce « journalisme d'investigation » européen trouvera en 1998 une autre occasion de s'illustrer avec les « affaires » de népotisme et de corruption qui ont ébranlé la Commission Santer. En ce sens, ce nouveau scandale ne fait que prolonger un mouvement déjà en cours lors de la mise en crise de l'ESB. On renvoie ici à Georgakakis (Didier), « La démission de la Commission européenne. Scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 39-71. Voir également, Bastin (Gilles), « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques signes du changement d'un monde de travail », in Georgakakis (Didier) (dir.), 2002, *op. cit*., p. 169-183.

[2] Pour reprendre les termes de Claudio Radaelli, la force de ce récit réside dans son « pouvoir de réduire au silence les récits concurrents » et de fonctionner comme un « puissant mécanisme d'assourdissement ». *Cf.* « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 269.

[3] *Cf.* Henry (Emmanuel), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'information et de la communication de l'Université de technologie de Compiègne, 2000, p. 459.

une crise de « papier[1] », est particulièrement ajustée au combat mené, depuis plus ou moins longtemps et de manière plus ou moins explicite, par des nébuleuses d'acteurs qu'on agrégera ici, par commodité, autour du label revendiqué de la santé publique et de la protection des consommateurs.

A cet égard, cet ensemble flou ne diffère pas du monde des réformateurs du « nouveau siècle » en ce qu'il renvoie à un univers « aux contours indécis, une matière discontinue faite de noyaux denses et de zones relativement vides, des corps en voie de formation ou de désintégration, un ensemble d'objets organisés en systèmes partiels mais entraînés dans un mouvement d'ensemble[2] ». Par nébuleuse, on entend ici tenir à distance les labels de « médiateurs », d'« *advocacy coalitions* » ou de « réseaux d'acteurs », outils traditionnels de l'analyse des politiques publiques qui ont en commun de véhiculer une vision contestable d'acteurs, interchangeables et uniquement agis par une volonté de résoudre le problème public.

D'une part, on aurait tort de donner à voir l'avènement d'un « référentiel » cohérent, d'un sens *unique* de l'action publique, capable de « changer » et d'« ordonner » profondément les règles de fonctionnement de la sécurité sanitaire des aliments. Même le projet d'« agence », solution d'apparence précise, qui s'impose comme « la » réponse *naturelle* au problème *institutionnel* rendu visible par la crise de la vache folle, se caractérise par un investissement de sens pluriel. Comme l'énonçait un fonctionnaire de la FSA en entretien, le dicton populaire « le diable est dans les détails » prend ici tout son sens, puisque l'accord sur le « quoi faire ? » (changer la situation institutionnelle) ne dit rien d'un accord sur le « comment faire ? ».

D'autre part, il importe de rendre compte du multipositionnement des acteurs (et donc des divers jeux sociaux imbriqués dans lesquels ils évoluent), qui est au principe de la variété des ressources à leur disposition. Certes, en suivant une des pistes développées par M. Dobry, il faut sans doute ici considérer que :

---

[1] On adapte ici légèrement à notre propos le concept de « manifestation de papier » (dont le but premier est de faire parler d'elle dans les médias). *Cf*. Champagne (Patrick), « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 53-53, 1984, p. 18-41.

[2] Topalov (Christian), « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », in Topalov Christian (dir.), 1999, *op. cit.*, p. 11-58 (p. 12 pour la citation). Pour autant, et la mise en garde est d'importance, on ne s'intéresse ici qu'à la réforme de la sécurité sanitaire des aliments. Il nous semble qu'on pourrait oser une comparaison audacieuse avec le vaste champ des réformes de la fin du XIXe, à travers les mobilisations hétéroclites autour de la notion, très polymorphe, de « risque » qui structurent nombre de réformes au-delà du seul champ sanitaire (on pense ici aux secteurs économique, social, environnemental, sportif, etc.). C'est l'hypothèse structurante qui était à l'origine du séminaire « l'administration du risque » que nous avons dirigé au CERAPS avec Jérémie Nollet de 2004 à 2007. On mesure encore l'importance du travail de recherche, nécessairement collectif, qui reste à réaliser pour étayer cette hypothèse générale.

> *« [l]es déperditions significatives de l'objectivation des rapports sectoriels ou intersectoriels, [qui sont le propre des conjonctures fluides], affecte[nt] précisément (…) le support social de la multidimensionnalité de l'identité personnelle*[1] *».*

Cette unidimensionnalisation tendancielle s'objective principalement dans la présentation binaire de l'événement – qui n'est pas spécifique au champ journalistique – entre d'un côté, les acteurs de l'Agriculture, fortement stigmatisés et réduits à leur identité institutionnelle, et les membres de la nébuleuse réformatrice, perçus et présentés comme « les chevaliers blancs de santé publique ». Mais si cette « simplification de l'espace social » facilite, dans les différentes configurations étudiées, la consolidation d'alliances entre acteurs aux propriétés variées, certains d'entre eux tirent davantage leur épingle d'un jeu qui dissimule, plus qu'il n'efface, leur multipositionnement. 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.

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

En Grande-Bretagne, la crise de l'ESB de 1996 apparaît, en définitive, 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, un univers contestataire s'était en effet structuré avec le MAFF pour ennemi commun[2]. Au début des années 1990, les *outsiders* de la politique alimentaire disposent d'ailleurs d'une structure, la *National Food Alliance*[3], 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

[1] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 159.
[2] Pour nombre d'entre eux, parfois proches du *Labour party*, les « *policy failures* » constatées en matière d'alimentation sont intimement liées à la politique néo-libérale de Margaret Thatcher.
[3] 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.

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 informations. D'autre part, l'accès aux médias est d'autant plus aisé que certains de ces contestataires sont directement issus de l'univers des médias 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 démêler[1]. 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 consultances 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 universitaire[2], celui du *consulting*[1] et l'univers militant

[1] Sur la transformation des pratiques d'action collective et la montée en puissance du registre de l'expertise dans le monde associatif, on peut renvoyer en comparaison aux travaux de Sylvie Ollitraut sur les militants écologistes : « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p. 105-130 (particulièrement, p. 123-125 sur la figure de l'universitaire militant).

[2] 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*.

(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*[2].

Aussi, *la mise en crise de l'ESB, qu'ils n'ont pas peu contribué à entretenir, offre alors aux* outsiders, *porte-parole 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 – désormais traditionnels – 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 consuméristes. 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 consumériste* [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 suivis*[3] *».*

En se revendiquant comme leurs porte-parole, le discours sur l'absence de « confiance des consommateurs » a été une des ressources de légitimation symbolique régulièrement utilisées par les associations consuméristes pour promouvoir leur solution institutionnelle. Aussi, forts de leurs micro-victoires récentes (qui ont notamment abouti à des réformes institutionnelles internes, voir *supra*) 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*[4] » 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 lightening road 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***

---

[1] 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.

[2] 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.

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

[4] Bourdieu (Pierre), 1998, *op. cit.*, p. 393.

***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 véhiculée dans la presse est, non seulement, parfaitement ajustée à leurs attentes, mais elle confirme le succès de leur campagne[1]. A ce titre, les prises de position de Edwina Currie, certes libérée alors de tout 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 démission*[2] *».*

En d'autres termes, le témoignage « au vitriol » de cette ancienne *junior minister* de la Santé, qui avait dû, comme on l'a vu plus haut, 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 (nous ne disposons 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

[1] 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*] ».

[2] BSE Inquiry, Statement n°288, para. 26 (notre traduction). Des extraits de son témoignage sont repris dans l'édition du *Guardian* du 19 novembre 1998.

l'abattage qu'à hauteur de 50% de la valeur de l'animal, le délai dans la mise en œuvre des programmes de recherche, 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 :

> *« […] néanmoins, 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*[1] *».*

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*[2] », 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.

Illustration de « l'interdépendance tactique élargie[3] », 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 1979[4].

---

[1] BSE Inquiry, Statement n°251, para. 34 (notre traduction).
[2] Pour une grille de lecture privilégiant cette explication, voir Greer (Alan), « Policy Coordination and the British Administrative System : Evidence from the BSE Inquiry », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n°4, 1999, p. 606-611.
[3] *Cf.* Dobry (Michel), 1986, *op. cit.*, p. 173 et suivantes.
[4] *Cf. Le Monde*, 26 mars 1996.

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 politique[1]. Au lendemain des élections générales de mai 1997, un rapport dédié à cet effet est symboliquement commandé par Tony Blair au Professeur Philip James[2]. 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 Cabinet[3] – 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[4]. Mais au-delà de l'analyse des rétributions de l'engagement, 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 4.3), 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.

---

[1] 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. *Cf.* Coates (David) and Peter (Lawler) (ed.), *New Labour in Power*, Manchester, Manchester University Press, 2000, Appendix 1, p. 300-309.

[2] James (Philip), *Food Standards Agency – An Interim Proposal by Professor Philip James*, London, HMSO, 1997. « 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. Voir, en ce sens, Tournade-Plancq (Jacques), « '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), 2006, *op. cit*., p. 249-266.

[3] 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. *Cf.* Wring (Dominic), *The Politics of Marketing the Labour Party*, 2005, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005, p. 101-160.

[4] Sur l'économie de l'engagement, on renvoie à Gaxie (Daniel), « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n°1, p. 123-154.

Encadré 4.3 : 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 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 Orr[1], au profit de la nutrition animale[2] : *« 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 (voir *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

[1] 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 (*cf.* chapitre 2).
[2] Smith (David F), 1992, *art. cité*, p. 324-325.

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[1] » 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'*Hamdad 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).

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 défendre[2] : « [*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

[1] « 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 (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. 11.

[2] 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.

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 portait 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 (sans refuser les invitations d'autres partis), 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-travailliste 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.

Après la rédaction de ce rapport pour Tony Blair (mai 1997), la suite de la carrière de P. James laisse à penser que, non seulement, il a pu en tirer quelques rétributions non négligeables en termes 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.*

B. 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 associatif 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, mis 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 rassurer les consommateurs[1], l'institution doit, en effet, faire face à de multiples prises de position qui remettent en cause durablement son « intégrité[2] ». 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 épidémio-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 frontières[3]. Si ces trois mesures sont directement ajustées aux mises en causes 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 réformatrices[4]. L'objectif était d'affirmer la France comme « la référence mondiale pour la qualité et la sécurité de l'alimentation ». Dans la tribune intitulée « Alimentation : le modèle français » qu'il publie dans *Le Figaro* du 3 décembre 1996, P. Vasseur se félicite ainsi des statistiques en termes de toxi-infections

---

[1] Ce discours est une constante de sa communication puisque dans une interview accordée au *Parisien*, le 3 juillet 1997, (alors qu'il n'est plus en fonction), 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 ».

[2] Indice de la prégnance durable de ces mécanismes d'*ascription* identitaire unidimensionnelle évoqués en introduction du paragraphe 2, l'actuelle chef du bureau « Aliments » à la DGS, une ISPV en provenance du ministère de l'Agriculture rappelait ainsi en entretien que : « En quittant le MAP, j'ai eu beaucoup de mise en garde : 'tu es inconsciente, c'est des médecins, tu vas te faire bouffer' et en fait, non, c'est comme partout, il y a des cons et des gens de qualité. (…). C'est une affaire de perception. (…) Les politiques conduites par la Santé et par l'Agriculture ne sont pas forcément en synergie, mais la politique de l'État est un compromis entre l'ensemble des logiques sectorielles. Mes collègues se rendent compte que, même si je viens de l'Agriculture, je ne suis pas complètement vendue à l'ennemi. De même, si je venais de la Santé à l'Agriculture, les comportements seraient identiques » (Entretien réalisé au ministère des Affaires Sociales, Paris, 09.02.2004, avec J. Nollet).

[3] *Cf. Le Monde*, 28 novembre 1996.

[4] Christophe Clergeau, fort de son expérience capitalisée comme chef de cabinet à l'Agriculture (1997-98), rappelle 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. *Cf. 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, p. 24.

(plus de cas de salmonelloses en Suède et Finlande qu'en France en 1995, 3,6 millions de malades par TIAC aux États-Unis contre 6 400 en France) qu'il impute à « la mise en place de méthodes d'assurance qualité » dans les services de contrôle sur le terrain, aux techniques de pointe dans les laboratoires, à la multiplicité des contrôles, au poids des sanctions ainsi qu'à la responsabilité des entreprises[1].

En d'autres termes, il faudrait lire que ce projet de loi s'inscrit dans la continuité des démarches entreprises par le ministère de l'Agriculture et que la qualité doit s'imposer, en partenariat avec le privé, comme un atout stratégique pour les exportations françaises de produits « qui ont du goût ». Mais, *cette célérité dans la prise de décision traduit surtout selon nous 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 consommateur*[2] *».*

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 date[3] :

> *« 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*

[1] « En 1994, les services du ministère de l'Agriculture ont procédé à 3,5 millions de saisies de denrées impropres à la consommation, ont transmis 3 700 procès-verbaux à la justice et ont retiré 180 agréments à des entreprises », en gras dans le texte.

[2] En conclusion d'une conférence sur l'agroalimentaire organisée par *Les Échos* en partenariat avec *Iri-Secodip* et *OC&C Strategy Consultants*, il confirme la création d'une direction spécialisée dans les contrôles et la sécurité alimentaire (la DGAL) : « Pour mieux identifier la mission dans ce domaine, j'ai décidé de créer une direction spécifiquement chargée des questions d'hygiène et de sécurité, qui n'aura plus à gérer aucun problème de production » (on y reviendra dans le chapitre 5). *Cf. Les Échos*, 16 décembre 1996.

[3] « Simple carrefour idéologique », pour reprendre le terme de Didier Fassin (2001, *art. cité*, p. 54), plutôt qu'un référentiel cohérent porté par un groupe d'acteurs *médiateurs* 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) (voir *infra*).

(…). 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 combinaison permanente 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 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 voter 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 Boys[1] » (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 1997[2]) que scientifiques et académiques (M. Hirsch est titulaire d'un DEA de neurobiologie, D. Tabuteau dispense des cours de santé

[1] C'est ainsi que sont parfois surnommés dans la presse les acteurs qui gravitent autour du cabinet Kouchner.
[2] 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.

publique dans des grandes écoles). Ce multipositionnement (*cf.* l'encadré 4.4 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 4.4 : 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 IVe République (avec F. Bloch-Lainé, C. Gruson, S. Nora, J. Saint-Geours, J. Monnet, R. Marjolin, P. Uri) qu'a étudié Brigitte Gaïti[1]. 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'Equipement. 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 une maîtrise de biochimie et un DEA en neurobiologie (« Il ne finit pas sa médecine » comme le fait remarquer Dominique Dormont en entetien). 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 rangs[2], 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 des 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

[1] Gaïti (Brigitte), *De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 263-310.

[2] 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 continûment 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 (…) ». *Cf. La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, p. 368.

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 Abbé Pierre, à partir de 2002. Ceci lui vaudra d'exposer ses 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 dirigée 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 alimentaires[1] » –, 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[2], 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 2004[3] ou de la levée du moratoire européen sur les OGMs[4]. 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 aliments », sauf à oublier que cette jeunesse[5] 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[6] ».

[1] Voir son interview dans *Marianne*, « Martin Hirsch, l'énarque d'Emmaüs », n°357, 23-29 février 2004.
[2] Pour reprendre le terme de Bourdieu (Pierre), 1989, *op. cit.*, p. 538.
[3] Voir Favereau (Éric), « L'indépendance des agences de sécurité sanitaire en péril », *Libération*, 19 février 2004.
[4] Il propose notamment la tenue d'un référendum européen. *Cf.* Hirsch (Martin), « OGM, Europe et démocratie », *Libération* (Rebonds), 19 mai 2004.
[5] 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 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 ». *Cf. Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p. 31-32.
[6] Bourdieu (Pierre) et 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, p. 62.

Acteurs à fort « capital médiatique[1] », à la charnière de la « société civile[2] », 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 partiale 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 « cinq erreurs de ciblage, cinq incongruités » :

> « ***Première incongruité*** *: 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.*
>
> ***Deuxième incongruité*** *: 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.*
>
> ***Troisième incongruité*** *: L'embargo, instauré en quelques heures, concerne surtout la viande bovine qui, très vraisemblablement, ne présente aucun danger pour l'homme.*
>
> ***Quatrième incongruité*** *: Les produits pour lesquels il a été le plus rapidement envisagé de sortir de l'embargo ne sont pas les moins suspects.*
>
> ***Cinquième incongruité*** *: 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,*

[1] « La capacité de peser et de s'imposer dans l'espace journalistique » est « une forme de capital spécifique, qui permet avec une efficacité variable (selon les périodes) d'accéder au champ journalistique. Il concentre différentes espèces particulières de capital (politique, scientifique, culturel, social, etc.) reconvertis dans la logique du champ journalistique ». Marchetti (Dominique), 1997, *thèse citée*, p. 28.

[2] 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, co-fondateur de *Médecins sans Frontières* et de *Médecins du Monde*, popularisé par ses différentes actions humanitaires. Ce dernier, membre de nombreux clubs (Le siècle, la Fondation St-Simon, et membre du comité d'orientation scientifique du *think tank* A gauche en Europe), président-fondateur de BK (Bernard Kouchner) Conseil, 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*).

les décisions du printemps 1996 marquent à la fois, dans certains cas, une 'sur-réaction' et, dans d'autres, une 'sous-réaction[1]*' ».*

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 de gestion des risques alimentaires, à l'aune des principes de la sécurité sanitaire.

Encadré 4.5 : Les auteurs de *L'affolante histoire de la vache folle*

Comme M. Hirsch et D. Tabuteau, Philippe Duneton, médecin spécialiste en santé publique et en maladies infectieuses (diplômé en 1992 de l'Université Paris VII) a été membre (conseiller technique en santé publique) des cabinets de Kouchner en 1992-1993 et 1997-1998. Secrétaire général de l'Agence du Médicament de 1998 à 1999, il est directeur général de l'AFSSAPS de 1999 à 2004. Nommé président, en décembre 2003, du Conseil d'Administration de l'*European Agency for the Evaluation of Medical Products* (EMEA), il est également chef de la mission Europe et internationale sur le médicament au Ministère de la Solidarité, de la Famille et de la Santé.

Philippe Baralon a une double formation de vétérinaire et de gestionnaire (MBA HEC-Institut Supérieur des Affaires). Consultant spécialisé dans la maîtrise de la qualité et de la sécurité des aliments, il a été associé puis PDG de *Phylum*, cabinet de conseil spécialisé dans la stratégie et l'organisation au sein des filières alimentaires. Par ailleurs, président d'une association régionale Midi-Biotech, qui regroupe une vingtaine de PME de biotechnologies, il a été nommé, fin 2005, vice-président de l'association de gouvernance du pôle de compétitivité « Cancer-Bio-Santé » de la région Midi-Pyrénées.

Florence Noiville, épouse de M. Hirsch, a un parcours plus atypique. Née en 1961, diplômée de HEC, de Science Po Paris, et titulaire d'une maîtrise de droit, elle a d'abord travaillé comme analyste financière dans de grandes multinationales avant de devenir journaliste chez *Bayard Presse* (1986-1993), puis collaboratrice à *Je Bouquine*. A la même époque, elle entre comme pigiste puis devient journaliste au *Monde* (critique littéraire au *Monde des Livres*, spécialisée notamment dans la rubrique jeunesse). Elle a par ailleurs publié une série de livres pour enfants, dont certains sont illustrés par sa sœur, Christine, juriste et chercheure au CNRS.

A l'heure des premiers bilans de la gestion de l'ESB, ils peuvent ici s'appuyer sur le constat, communément partagé par l'ensemble des acteurs associés au pôle « Santé » que, non seulement, « il n'y a pas eu de crise de santé » mais que nombre des mesures de précaution adoptées précocement sont imputables à la « Santé ». En entretien, le président du Comité interministériel sur les ESST (Ciesst) – dont tous les acteurs impliqués vantent l'exceptionnelle qualité – souligne ainsi à quel point la « révolution sanitaire », née des crises précédentes (une expérience qui ferait défaut aux cadres de l'Agriculture), a conduit les acteurs de la Santé à adopter les comportements appropriés vis-à-vis de cette zoonose :

« La crise de mars 1996 a essentiellement été gérée par l'Agriculture, même si les répercussions sont de santé publique. La Santé avait déjà pris un certain nombre de garde-fous. Moi, je n'ai jamais rencontré les gens de l'Agriculture avant 1996. Je voyais les gens de la Santé puisque je faisais partie du groupe de sécurité virale du médicament, (…) un groupe d'experts virologues qui, [depuis 1991], évalue les risques [posés par les médicaments d'origine biologique], avant les essais cliniques et les autorisations de mise sur le marché. [Ce groupe], totalement informel, qui n'avait aucune existence légale (…) a quand même revu tous les dossiers de médicaments et proposé au directeur du médicament de l'époque [de nombreuses]

[1] Hirsch (Martin) *et al.*, *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris, Balland, 1996, p. 118-119 (surligné dans le texte).

interdictions. Et puis ensuite ça a été formalisé [en 1992-93]. [A]u travers de ça, moi, j'avais des contacts importants avec le médicament. Au travers du problème de l'hormone de croissance, il y avait le sous-directeur de la veille sanitaire (…) qui avait eu à gérer l'hormone de croissance (…). Et donc quand l'ESB est arrivée, il a vite compris et il a poussé à la prise d'un certain nombre de mesures, autant qu'il le pouvait, parce que les freins pouvaient parfois être importants. Mais c'est par exemple grâce à lui que la cervelle a été interdite dans les petits pots pour bébé. Tout le monde a critiqué cette mesure en 1992, c'était une excellente mesure ! On s'en rend compte maintenant. Voilà ! C'est lui aussi qui a été à l'origine des [mesures sur les] viandes séparées mécaniquement dans lesquelles il y avait tout et n'importe quoi. Simplement, ce que je veux dire, c'est que la Santé, compte tenu du SIDA [et] de l'hormone de croissance, était pré-alertée et a donc réagi correctement. (…) Et dès 1991, l'hypothèse de la transmission de l'ESB à l'homme dans l'analyse des risques des médicaments était le critère de jugement. Ce qui fait qu'il n'y a pas eu de crise de Santé en 1996 ». **Homme, 50-55 ans, titulaire d'un doctorat en médecine (1973) et de nombreux DEA (Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine, Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance, Biochimie, Immunologie). Spécialisé dans les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980), *visitor scientist* au National Institute of Health du Maryland (1981) et au département de Biologie Moléculaire de l'Université de Berkeley (1982). Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au CEA à partir de 1988. Membre de Commission de Sécurité Virale de l'AFM, du Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence européenne de l'Évaluation du Médicament, de la Commission du génie génétique, président de la Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS, président du Ciesst (1996-2001), et membre du comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne (1996-97) et du *TSE Working Group* du Comité Scientifique Directeur européen (1998) (Entretien réalisé au CEA, Fontenay-aux-Roses, 20.02.2002, avec P. Mathiot)**

En somme, les propos de cet expert, investi dans diverses structures mises en place dans le cadre de la réforme des années 1990 – et dont il loue l'efficacité dans la gestion de l'ESB – suggèrent implicitement la pertinence d'une extension des principes de sécurité sanitaire au domaine de l'alimentation. C'est aussi dans cette perspective qu'il faut lire la préface de Bernard Kouchner à l'ouvrage collectif publié par Martin Hirsch :

« 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[1] *».*

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). En outre, cette entreprise de subversion ne cesse pas une fois que le projet d'agence est adopté, comme il transparaît des propos du directeur général de l'AFSSA vis-à-vis de la levée de l'embargo sur le bœuf britannique en 1999 :

[1] *Ibid*., préface de Kouchner (Bernard), p. 13.

« Et le sens du débat de 1999, ce n'est pas de savoir si on a appliqué le principe de précaution, comme ci ou comme ça (…). Le sens de 1999-2000, c'est de savoir quel était ***le clivage entre ceux qui disaient « on peut normaliser la situation. Le truc est derrière nous » et ceux qui disaient « le truc n'est pas derrière nous »****. Et c'est ça le vrai truc. Alors c'est passé par le psychodrame de l'embargo, de savoir si le gouvernement devait suivre l'avis, si la dernière phrase de l'avis était correcte ou pas correcte, (…) etc. Ce sont des conneries qu'on raconte. Elles sont intéressantes mais en fait elles cachent* ***un vrai débat*** *là-dessus. Et si nos moyens ont été de légitimement un peu* ***forcer le truc****, d'abord, on l'a fait toujours avec les scientifiques, et ensuite* ***on l'a fait avec cette finalité-là*** *et qui me paraît importante à avoir ».* **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).**

Parce que l'agence est encore jeune et fragile, que les frontières institutionnelles de la sécurité sanitaire des aliments sont toujours mouvantes, en ce qu'elles restent redevables des luttes d'institution entre ministères responsables du contrôle et défenseurs de la sécurité sanitaire, on mesure combien il importe à ces derniers d'entretenir l'« atmosphère de crise » dont découle la légitimité de l'AFSSA. En d'autres termes, *la participation à la co-construction médiatique et à l'entretien de la crise apparaît bien comme une ressource pour asseoir durablement cette institution en diffusant notamment des signes de son indépendance. Sans y voir un quelconque complot entre journalistes (notamment médicaux) et inventeurs de la sécurité sanitaire, mais plutôt la conséquence inattendue d'une « interdépendance tactique élargie » pour reprendre le terme de Dobry, on éclaire ainsi davantage les logiques proprement sociales (et donc interactionnistes) de l'importation durable de la crise de l'ESB en France.*

C. La victoire ambiguë des institutions représentatives des consommateurs à Bruxelles

Si la configuration bruxelloise apparaît particulièrement complexe à analyser, elle présente toutefois nombre de traits communs avec les configurations étudiées précédemment. La période post-critique tend en effet à véhiculer l'idée d'un renforcement de la figure du consommateur au sein de cet espace institutionnel en réponse au tropisme antérieur affiché par la Commission Européenne pour les intérêts économiques et agricoles[1].

En premier lieu, il importe d'indiquer que l'intérêt des consommateurs est longtemps apparu comme le parent pauvre des politiques communautaires. D'une part, les trois premiers programmes pour une politique de protection des consommateurs

[1] On reproduit partiellement ici une analyse développée en 2001, *cf.* 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, 26-27 avril 2001.

interviennent relativement tardivement comparés aux autres priorités de la CEE (1975, 1981, 1985). Cet objectif est finalement codifié par l'Acte Unique Européen de 1987 dont une des clauses exige de la Commission qu'elle recherche « le plus haut niveau de protection dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs[1] ». D'autre part, en dépit de ces déclarations d'intention, de nombreux indices viennent corroborer l'hypothèse du caractère dominé de l'intérêt consumériste à l'extérieur comme à l'intérieur de la Commission Européenne. Le Comité consultatif des consommateurs, établi en 1973, a d'ailleurs toujours éprouvé de grandes difficultés de fonctionnement en raison de l'insuffisance de son statut ainsi que des divisions entre les organisations membres. Le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), représentant la plupart des organisations nationales et souhaitant être l'interlocuteur privilégié de la Commission, a ainsi toujours dénié à la CES (Confédération Européenne des Syndicats) et à EUROCOOP (*European Federation of Consumer Cooperatives*) le droit d'être considérés comme des organisations consuméristes[2]. Symétriquement, la CES et Eurocoop affirment que les organisations fondatrices du BEUC représentent avant tout des entreprises commerciales (organisations qui réalisent des tests de consommation comparés comme *Test Achats* en Belgique ou qui sont susceptibles d'être animées par des logiques éditoriales telles l'UFC et la CA et leur mensuel *Que Choisir ?* et *Which ?*) et critiquent la pondération des votes à l'Assemblée Générale du BEUC par la contribution financière de chaque organisation[3].

A bien des égards, *on peut identifier au début des années 1990 une homologie de position entre le Service Politique des Consommateurs, qui ne s'est autonomisé de la DG XI (Environnement) qu'en 1989, et les organisations représentatives des consommateurs dont tous les observateurs s'attachent à souligner la faiblesse*[4]. Comparée à la DG VI

[1] Transposé dans l'Article 100a du Traité de Maastricht, ce fut là la première définition à valeur quasi-constitutionnelle des droits des consommateurs. Sur les bases juridiques de la représentation des consommateurs, voir Maier (Lothar), « Institutional Consumer Representation in the European Community », in Reich (Norbert) and Woodroffe (Geoffrey) (eds.), *European Consumer Policy After Maastricht*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, p. 73-77 et Dahl (Børge), « Consumer Protection Within the European Union » in Reich (Norbert) and Woodroffe (Geoffrey) (eds.), 1994, *op. cit*., p. 63-71.

[2] La CES apparaît prioritairement comme une association des producteurs et des travailleurs tandis qu'Eurocoop représente tout autant des coopératives de consommateurs que des entreprises. Cette ambiguïté se retrouve dans le fait qu'Eurocoop siège dans des comités réservés aux entreprises (le Conseil du Commerce et de la Distribution).

[3] *Cf*. Maier (Lothar), 1994, *art. cité*, p. 88-90. Une nouvelle association a été créée en mai 1999, l'Association Européenne des Consommateurs, dont l'objectif est de promouvoir un consumérisme à caractère social et environnemental. *Cf. Consumer Voice* (Publication de la DG Sanco), n° 2, mai 1999, p. 29.

[4] *Cf*. Grant (Wyn), « Pressure Groups and the European Community : An overview », in Mazey (Sonia) and Richardson (Jeremy) (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 27-46 et Pollack (Mark A.), « Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°4, 1997, p. 572-590. Six ans avant la crise de l'ESB, la conclusion relativement péremptoire de Wayne Moyer et Timothy F. Josling, spécialistes des politiques agricoles, est éclairante : « Les consommateurs ont peu d'incitation à s'organiser et n'ont pas les ressources nécessaires pour influencer le débat de politiques publiques (…). De plus, les intérêts consuméristes apparaissent si diversifiés

(Agriculture), la DG la plus importante en termes de personnel et de budget (826 fonctionnaires de rang A en 1991, environ 40 milliards d'ECU, *cf.* chapitre 2), le SPC ne comptait que 40 fonctionnaires de rang A en 1992 pour un budget de 19 millions d'ECU (celui-ci est ramené à 15 millions en 1994[1]). Obtenant en 1995, le statut de DG à part entière en 1995 (DG XXIV – Protection des Consommateurs), elle reste particulièrement faible (une centaine de fonctionnaires employés dans sept unités pour un budget qui demeure approximativement 2000 fois inférieur à celui de la DG VI [2]).

Après avoir rappelé les propriétés structurellement dominées du Service Politique des Consommateurs, il est moins étonnant que la première « fuite » à propos de la stratégie de désinformation de la Commission émane d'un de ses agents[3], même si comme le reconnaît Jean Quatremer, journaliste accrédité à Bruxelles, cette fuite n'a pas été assumée collectivement :

> *« A l'époque, au moment où j'ai publié mon papier avec Catherine Maussion – c'est elle qui a retrouvé le fonctionnaire en question, puisqu'elle est une ancienne de Que Choisir – (…), je n'ai jamais réussi à avoir un seul contact avec les gens de cette direction, tellement ils étaient… parce qu'il faut savoir que le fonctionnaire par essence est un trouillard. Je veux dire : le fonctionnaire, ça ne porte pas les couilles, ça c'est en bandoulière. Donc il y a une espèce de lâcheté générale et quand ils ont vu ça,* ***ça a plutôt été sauve-qui-peut*** *et dans cette affaire ils ne m'ont été d'aucune utilité. C'est-à-dire que* ***maintenant, ils font les fiers à bras*** *(…) mais moi je sais qui étaient ces gens-là, je sais qui m'a aidé à l'époque (…). On comprend pourquoi la vache folle a réussi à rester dissimulée pendant 10 ans, avec des mecs pareils. Parce qu'à la Commission, vous avez quand même 30% de charlots et* ***tous les gens qui étaient dans ce service là, c'étaient des gens qui étaient là faute de mieux. C'est maintenant que c'est la mode****. (…) Ce qu'il faut voir, c'est que ces gens d'abord, ils niaient la note. Ensuite, moi, j'avais été en salle de presse à la Commission et je savais déjà qui était le gars et donc j'avais posé la question au porte-parole de Santer : 'Est-ce que cette note existe ?' ; 'On sait pas'.. Moi j'avais la note originale, le numéro d'archivage et le nom du mec, et en sortant [le porte-parole] est venu me dire 'de toute façon, ce type, on le connaît, (…), c'est un alcoolique', alors que j'ai vu le gars, il n'est absolument pas alcoolique, il est malade, bon, mais pas alcoolique… Et puis, après, toutes mes enquêtes*

---

que les organisations de consommateurs éprouvent des difficultés à former des positions acceptables par tous leurs membres. Tout ceci signifie que les organisations consuméristes ne peuvent présenter aucune menace ni aucune promesse aux décideurs (…). Par conséquent, le Conseil et la Commission sont peu incités à s'intéresser à leurs avis ». *Cf. Agricultural Policy Reform*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 49 (notre traduction).

[1] Le Commissaire en charge de cette thématique (conjointement avec la politique des transports) était alors le socialiste belge Karel Van Miert. 4 unités composaient ce service (Affaires Générales – relations avec les institutions communautaires et les organisations de consommateurs ; Santé, sécurité et qualité ; Transactions ; Information et éducation des consommateurs). *Cf.* Maier (Lothar), 1994, *art. cité*, p. 78-80.

[2] En outre, la création de cette DG semble être liée à des questions d'équilibre interne au sein du collège des Commissaires (en 1995, l'UE s'est élargie à l'Autriche, la Suède et la Finlande). Voir Reichenbach (Horst) et Emmerling (Thea), « La politique européenne des consommateurs et le principe de transparence » ; *Revue des Affaires Européennes*, n°3, 1998, p. 165-172 et Chambers (Graham R.), « The BSE Crisis and the European Parliament », in Joerges (Christian) and Vos (Ellen) (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford - Portland, Hart Publishing, 1999, p. 102.

[3] La note « Castille » (le compte-rendu de la réunion du Comité Vétérinaire Permanent des 9 et 10 octobre 1990 où un fonctionnaire de la DG VI recommandait de « minimiser cette affaire de l'ESB en provoquant la désinformation », *cf.* chapitre 1) avait été initialement publiée dans le numéro de février 1991 du mensuel *Que Choisir ?* de l'Union Française des Consommateurs, avant d'être reprise dans l'ensemble de la presse européenne en 1996.

ont prouvé que cette note était vraie de A jusqu'à Z. Et donc ce type a, au contraire, bien fait son travail. Et (…) ses petits camarades du Service Protection des Consommateurs l'ont coulé parce que ce mec en plus, c'était pas un fonctionnaire pur crû mais un expert national détaché au départ puis qui est devenu ensuite agent temporaire. Enfin, il n'était pas de la maison ! Et ses petits camarades, ils ne sont pas venus le protéger. Je peux vous dire que ce n'est pas eux qui m'ont balancé son nom… bande de connards ! … mais c'est pour ça que ces gens-là, ils se la jouent un petit peu, ils jouent les fiers à bras mais, à l'époque, je peux vous dire que ce n'était pas des gens extrêmement dignes. **Homme, né en 1958, d'un père lorrain et d'une mère suédoise. Ancien militant de la Fédération Anarchiste, il a d'abord enseigné à l'université tout en étant collaborateur dans un cabinet d'avocat, après des études de droit et une spécialisation en droit international. Conseiller juridique auprès de la CIMADE, il est devenu journaliste à Libération en 1986, s'occupant d'abord de la rubrique immigration puis, à partir de 1990, des affaires européennes. Il se présente comme un « internationaliste », « un homme des frontières » et un « militant de l'Europe » (Entretien réalisé à Bruxelles, 02.05.2001).**

Sans prendre pour paroles d'évangile le discours d'un journaliste qui cherche aussi à mettre en scène son combat pour la vérité contre une bureaucratie cloisonnée, ni postuler une stratégie collective consciente là où seule prévaut la dynamique, imprévisible et évolutive, du jeu lui-même[1], la mise en crise d'un enjeu capté par la DG Agriculture, et géré comme un simple problème vétérinaire, devient néanmoins une ressource pertinente – quoique contraignante – pour une administration et une Commissaire[2] qui peinent à exister au sein de la Commission Européenne[3]. Toujours est-il qu'au début de l'année 1997, le Président de la Commission, Jacques Santer, confie l'épineux dossier de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments à Emma Bonino et à la DG XXIV. Tout se passe comme si, à travers cet enjeu hautement politisé, certains « charlots » – ou ce qu'il en reste – du Service Politique des Consommateurs étaient parvenus à transfigurer leur institution, devenue la très prestigieuse DG « Santé-Protection des Consommateurs ». Un fonctionnaire, pionnier de cette thématique au sein de ce service, évoque ainsi – avec un lapsus lourd de sens – la suspension rapide des transactions ordinaires :

---

[1] Suivant en cela M. Dobry, il faut garder à l'esprit que « les motifs, les intérêts, les fins, les enjeux et les objectifs poursuivis par les acteurs sont le plus souvent bousculés, ballottés, transformés, découverts ou oubliés dans (et par) l'échange des coups lui-même », dans la « dynamique propre » et « autonome » du conflit. Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p, 24-25.

[2] Née en 1948, licenciée en langues et littératures étrangères (son mémoire portait sur Malcolm X) de l'Université de Milan, Emma Bonino crée en 1975 le Centre d'information sur la stérilisation et l'avortement (elle passe d'ailleurs volontairement, avec d'autres féministes, trois semaines en prison) et est à l'origine du référendum à l'origine de la légalisation de l'avortement en Italie (puis de celui sur la légalisation des drogues douces en 1979 et soutiendra en 1986 le référendum contre l'énergie nucléaire qui aboutit à l'abandon du programme italien). Elle est élue en 1976 à la chambre des députés à 28 ans (ainsi qu'en 1979, 1983, 1987, 1992, 1994 et 2006), puis en 1979 au Parlement Européen (ainsi qu'en 1984, 1999 et 2004). Présidente (1991-1993) puis secrétaire (1993-1994) du « Parti Radical transnational », elle est nommée Commissaire en charge des Consommateurs, des Pêches et de la DG de l'Aide Humanitaire (ECHO) de 1994 à 1999. A bien des égards, elle a pu reconvertir son capital politique acquis au sein de la Commission, notamment dans sa gestion de la réforme sanitaire, pour mener brillamment la campagne européenne de 1999 (la *lista Bonino* réalise un score historique et obtient 7 des 87 sièges italiens au Parlement Européen). En novembre 2002, elle est désignée Chef de la délégation du gouvernement italien à la Conférence inter-gouvernementale de la Communauté des Démocraties à Séoul puis dirige en 2005 la mission d'observation électorale de l'UE en Afghanistan.

[3] Comme le confessait laconiquement Marina Manfredi, adjointe de la Commissaire en charge des consommateurs, Emma Bonino : « *whatever you do, you tread on somebody's ground* ». *The International Herald Tribune*, 5 avril 1996.

La préoccupation alimentaire n'est apparue à Sanco [DG XXIV] qu'en 1996, pourrait-on dire. ***Ce n'était pas les consommateurs qui s'en occupaient****. Ils s'en occupaient un petit peu mais tout à fait à la marge. Et je me suis personnellement battu contre ça, compte tenu du fait qu'on m'avait fait venir pour m'occuper des questions alimentaires en tant qu'ingénieur agronome. En 1996, j'étais pratiquement la seule personne dans la Direction Générale qui me préoccupait … enfin j'exagère un peu en disant ça, mais à peine… nous étions une poignée de fonctionnaires à nous intéresser aux questions agroalimentaires. C'est-à-dire qu'avant 1996 (…), ça représentait (…) 5%, peut-être 10% au grand maximum, des préoccupations de Sanco. Et nous, notre travail était essentiellement de recevoir les propositions qui étaient faites par l'Agriculture et par l'Industrie agroalimentaire [DG VI et DG III] et nous donnions notre avis. Depuis 1996, ça a complètement changé. Et maintenant, nous sommes véritablement chefs de file sur toutes les questions de sécurité alimentaire. Et donc je dirais que le poids du consommateur est devenu tout à fait déterminant, alors qu'autrefois, c'était le poids du marché, voyez-vous. Et c'était plutôt l'Agriculture qui s'occupait des problèmes de protection du consommateur, mais qui le faisait, disons, avec ses propres critères. Avant 1996 nous avions essentiellement un rôle de jugement de ce que les autres faisaient.* **Homme, 50-60 ans, ingénieur agronome français, entré à la Commission en 1969, a travaillé pendant une dizaine d'années dans le secteur de l'industrie agroalimentaire (DG III) puis dans celui des relations internationales à la DG Agriculture (DG VI). Depuis son arrivée en 1989 au Service Politique des Consommateurs, il s'est occupé des questions alimentaires, a été responsable du dossier « vache folle » à la DG Sanco de 1996 à 1998 puis est devenu conseiller près du directeur général dans le domaine de « la politique consumériste des États membres et des questions éthiques » (Entretien réalisé à la DG Sanco, Bruxelles, 30.01.2001).**

Tout laisse à penser que l'économie symbolique du changement s'appréhende dans le transfert « aux consommateurs » (*i. e.* à la direction en charge de la protection des consommateurs) d'une thématique autrefois monopolisée par des directions dont les logiques sectorielles (« leurs propres critères ») étaient axées autour de la problématique de l'organisation du marché. Le raccourci « ce n'était pas les consommateurs qui s'en occupaient » est tout à fait révélateur de la manière dont les fonctionnaires de cette DG conçoivent leur identité institutionnelle et dont ils sont perçus par les autres[1]. A bien des égards, la légitimité de cette institution procède des rapports privilégiés noués avec les associations de consommateurs[2], qui les autorisent à parler au nom des consommateurs, voire, comme ici, à s'y identifier[3].

---

[1] On peut ici effectuer une analogie avec la « culture administrative » de la DG Environnement. *Cf.* Cini (Michelle), « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°3, 1996, p. 457-473.

[2] Il s'agit là d'une technologie relativement classique de la Commission que Sonia Mazey et Jeremy Richardson labellisent sous le terme de « *constituency building* » (constitution de clientèle et de soutien). *Cf.* « The Commission and the lobby », in Edwards (Geoffrey) and Spence (David) (eds.), *The European Commissio*n, London, Longman, 1994, p. 169-201. Dans une logique relativement similaire, la DG V, en charge d'un secteur où l'intervention européenne est longtemps apparue improbable (les politiques sociales), est progressivement parvenue, en s'appuyant sur la constitution d'un Forum Social Européen, à légitimer son champ d'action. *Cf.* Pernot (Jean-Marie), « Une université européenne du syndicalisme ? L'Europe des syndicats », *Politix*, n°43, 1998, p. 53-78 et Wendon (Bryan), « The Commission as image-venue entrepreneur in EU Social Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°2, 1998, p. 339-359.

[3] Ce système d'alliances bénéficie d'ailleurs symétriquement à leurs partenaires associatifs privilégiés dans la mesure où, comme l'écrit Virginie Guiraudon, « par un processus typique de consécration, la légitimité des ONG transnationales ne dépend non pas tant de leurs rapports avec les *grassroots* dans les sociétés européennes, mais plutôt de leur statut d'interlocuteurs des institutions européennes ». *Cf.* « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 30. Au-delà de la dimension symbolique, ces ONG reçoivent également des subsides de la Commission. En 1999, 1,42 million d'Euros ont été alloués aux organisations consuméristes. *Cf. Consumer Voice*, n°2, mai 1999, p. 33.

Alors que les crises de sécurité sanitaire ne disparaissent pas des agendas médiatiques et décisionnels (dioxine dans les poulets belges, opposition de la France à la levée de l'embargo en 1999, découverte de cas d'ESB dans des pays – Allemagne, Espagne, Italie – jusque là épargnés en 2000, etc.), elles semblent susceptibles pour ceux qui les gèrent de générer de précieux « trophées » reconvertibles dans leur carrière administrative. Aussi, un bon indicateur du prestige et du caractère stratégique de cette DG se lit dans les profils des directeurs généraux qui s'y succèdent (*cf.* encadré 4.6). L'arrivée d'agents fortement dotés en « capital politico-administratif spécifique à la Commission » comme Horst Reichenbach (1997-1998), Robert Coleman (1998-2004) et Robert Madelin (depuis 2004), témoigne ainsi du puissant « retournement du stigmate », pour parler comme Goffman, qui affecte une institution longtemps dominée.

Encadré 4.6 : Présentation des premiers directeurs généraux de la DG Sanco

L'allemand **Horst Reichenbach**, né en 1945, a fait des études en Allemagne ainsi qu'à Londres et aux États-Unis où il obtient son doctorat en économie. Après une courte expérience d'enseignant chercheur, il alterne progression au sein des directions générales et séjours en Cabinet, favorisé, dans un premier temps, par son appartenance au SPD. Administrateur « écofin » de 1975 à 1977, il est membre de la *task force* « coordination financière » de 1977 à 1980, puis intègre les cabinets des Commissaire Tugendhat (Budget, contrôle financier, personnel et administration) et Ripa di Meana (Affaires institutionnelles, Information et Communication, Culture et Tourisme) jusqu'en 1986. Éphémère chef d'unité de la DG « instruments structurels » (1987) puis directeur de Cabinet du Commissaire Narjes (Affaires industrielles) en 1988, il retrouve en 1989 les services économiques dont il est chef de service. Directeur de la DG Budget (1990-1994), il intègre de nouveau un cabinet (il chef de cabinet de Wulf-Mathies, Commissaire à la Politique régionale) jusqu'en 1997. Fort du capital politico-administratif accumulé dans les cabinets et les DG les plus stratégiques de la Commission (services économiques, budget, affaires institutionnelles et industrielles, politique régionale), il fait un passage remarqué à la DG XXIV de 1997-1998 où, en qualité de directeur général, il supervise la réforme donnant naissance à la DG Sanco, puis est nommé à la tête de la stratégique DG Personnel et Administration[1].

Le britannique **Robert Coleman** est juriste de formation (diplômé des universités d'Oxford et de Chicago). Avocat à Londres au début de sa carrière, il entre à la Commission en 1974 (peu de temps après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE) comme administrateur à la DG Affaires industrielles. Il y effectuera une grande partie de sa carrière, devenant chef d'unité en 1983 et directeur en 1988 avant d'être nommé directeur général de la DG Transports en 1990, poste qu'il occupera jusqu'en 2000, date à laquelle il est nommé directeur général de la DG Sanco jusqu'en 2004. Anobli en 2005 (il est fait *Knight Commander* de l'Ordre de St Michael et de St George), Sir Robert Coleman est, depuis 2004, *visiting research fellow* à l'*Institute of Governance* de la *Queen's University* de Belfast).

Le britannique **Robert Madelin**, né en 1957, a fait des études de droit à Oxford, ainsi qu'une année à l'École Nationale d'Administration en France (1983-1984). Entré au *British Civil Service* en 1979, il rejoint, après avoir été un temps au UKrep, la Commission en 1993. Il est chef adjoint du Cabinet de Leon Brittan, vice-président de la Commission et Commissaire en charge des Relations extérieures et de la Politique Commerciale jusqu'en 1997. Après avoir dirigé différentes directions au sein de la DG Trade, il accède en 2004 au poste de directeur général de Sanco.

Il serait néanmoins naïf de considérer la crise de l'ESB comme une pierre philosophale découverte par les alchimistes de la DG XXIV. Non sans une certaine

[1] Les éléments biographiques de cet acteur sont extraits d'un article portant sur les directeurs généraux : Georgakakis (Didier) et de Lassalle (Marine), « Les Directeurs Généraux de la Commission européenne. Premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, 2004, n°27-28, p. 6-33.

ambiguïté, la « protection des consommateurs » et la « santé » ont plutôt été « phagocytées » par les enjeux de sécurité sanitaire des aliments qui ont occupé, jusque récemment, l'essentiel des ressources de la DG[1]. Créée en 1999 et employant 650 fonctionnaires, la DG Sanco était composée jusqu'en 2002 (création de l'*European Food Safety Authority*) de sept directions : deux directions historiques de l'ancienne DG XXIV, une direction « santé publique », extraite de la DG V et basée à Luxembourg, les quatre dernières ayant en charge la sécurité sanitaire des aliments (3 directions de législations, la dernière de l'inspection alimentaire). Ce transfert de compétences est source d'ambiguïté car ces dernières directions (et leur personnel) proviennent massivement des DG décriées de l'Agriculture et du Marché Intérieur. On peut se demander si, en définitive, ce ne sont pas plutôt ces fonctionnaires qui ont pris le pouvoir au sein de la DG Sanco. En ce sens, le budget 2001 constitue un indice significatif de la hiérarchisation interne des priorités puisqu'il prévoit 564,5 millions d'Euros pour la sécurité sanitaire des aliments (santé animale et végétale, contrôle et sécurité de la ferme à l'étable), 54,5 millions d'Euros pour la santé publique et 21,2 millions d'Euros pour la politique des consommateurs[2]. Enfin, sauf à exagérer le volontarisme et l'autonomie des membres de cette DG, il importe de ne pas minorer l'activité opportuniste du Parlement européen qui a pu, à l'occasion de l'ESB, faire montre de ses nouveaux pouvoirs[3]. En enquêtant sur la gestion du dossier par la Commission et en pesant largement sur le contenu de la réforme, à travers la menace d'une motion de censure différée, cette institution traditionnellement dominée au sein du dispositif institutionnel communautaire a largement contribué à la dimension exceptionnellement critique de l'événement tout en participant à la légitimation des solutions institutionnelles dont les parlementaires s'étaient engagés à évaluer la pertinence. C'est à ces dispositifs de « retour d'expérience » qu'on voudrait désormais s'intéresser.

En conclusion de ce paragraphe, il convient de rappeler que, si la crise de l'ESB, majoritairement perçue sous l'angle du récit causal institutionnel dominant, a contribué, dans chaque configuration, à la désectorisation temporaire de l'espace politico-

---

[1] En ce sens, on peut voir là une illustration de la difficile autonomisation de l'espace administratif de la santé publique au sein de la Commission. Pour une analyse qui épouse, à bien des égards, le point de vue de fonctionnaires en charge de la santé, *cf.* Guigner (Sébastien), « L'Odyssée de l'administration européenne de la santé : la quête d'un leadership », *Politique Européenne*, n°11, 2003, p. 31-55.

[2] Office for Official Publications of the European Communities, *EU Financial report 2001*, Luxembourg, 2002, p. 82-83, cité dans Bergeau-Blackler (Florence), « Institutional Report : the European Union », Working Paper, Manchester, Centre for Research on Innovation and Competition, Manchester University, July 2004, p. 32.

[3] A cette occasion, et pour la première fois, le Parlement Européen a utilisé son droit à mettre en place une commission d'enquête temporaire pour enquêter sur « les contraventions ou les 'maladministrations' dans la mise en œuvre du droit communautaire » prévu à l'article 138 C du Traité de l'Union Européenne. *Cf.* Shackleton (Michael), « The European Parliament's New Committees of Inquiry : Tiger or Paper Tiger ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n°1, 1998, p. 115-130.

administratif de la sécurité sanitaire des aliments et à faire vieillir socialement *les arrangements institutionnels existants, identifier d'éventuels bénéficiaires de la situation demeure un exercice improbable. Si on considère, au contraire, avec M. Dobry que la seule question féconde en sociologie politique tient dans l'analyse des « différents modes de faire-valoir des ressources*[1] *», il importe ici de poursuivre l'analyse de la dynamique du jeu lui-même, en orientant la focale sur l'entrée en scène d'acteurs qui prétendent au statut d'arbitre. A bien des égards, ce sont les commissions d'enquête qui endossent ce rôle dans chaque configuration. Leurs rapports sanctionnent, distribuent les points entre les différents joueurs, fixent les taux de change qui définissent la valeur des différentes ressources en jeu et orientent la suite du processus.*

§ 3. Les dispositifs de retour d'expérience : tirer les leçons ou institutionnaliser une histoire officielle de l'ESB ?

Face à des situations complexes et incertaines, les dispositifs de retour d'expérience, portés par les experts en *crisis management*, semblent s'être imposés comme des technologies classiques de maîtrise des crises. Pour citer un expert de la gestion des crises :

> *« Le principe de la démarche est de revenir sur les facteurs qui ont construit la dynamique de crise, non pour porter des accusations, mais pour bien comprendre les courants de fond, les enchaînements, les bifurcations qui ont marqué cette construction. (…) [A]u delà d'une mode qui conduit à se référer constamment à la nécessité du retour d'expérience, les mises en œuvre effectives étaient [avant la fin des années 1990] à la fois rares, fortement soumises aux aléas de la conjoncture et plus liées à des initiatives individuelles qu'à des politiques institutionnelles*[2] *».*

Au-delà de l'efficace gestionnaire de ce type d'instrument[3], il nous semble plus pertinent, dans la perspective qui est la nôtre, de privilégier une focale qui met au cœur de l'analyse les usages sociaux de la crise de l'ESB et, en premier lieu, de la manière de l'énoncer. Pour le dire autrement, il faut bien comprendre l'enjeu stratégique que revêtent

---

[1] Dobry (Michel), 1986, *op. cit*., p. 23-24.

[2] Lagadec (Patrick), « Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996 », *Cahiers du Gis Risques Collectifs et Situations de Crise*, n°1, 2001, p 9-10. Ce document s'inscrit dans la continuité d'une série de séminaires sur le « retour d'expérience » menés par ce groupe de recherche du CNRS en 1998-1999.

[3] Pour une illustration des critiques managériales à l'encontre de cette technique (impartialité contestable, recherche de boucs émissaire, intérêt pour les « systèmes » qui échouent plutôt qu'à ceux qui « marchent ») dont l'origine remonte au Royaume-Uni à la fin du XIXe siècle, on renvoie à l'article de deux chercheurs du *Center for Risk and Crisis Management* de l'Université de Sheffield. *Cf.* Elliott (Dominic) and McGuinness (Martina), « Public Inquiry : Panacea or Placebo ? », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 10, n°1, 2002, p. 14-25.

ces rapports d'enquête réputés impartiaux pour les acteurs de la « scène constituante[1] » d'un nouvel ordre sanitaire. Dans chaque configuration, ils offrent une occasion inédite de suspendre et de « rationaliser » le cours de l'histoire en train de se faire, de durcir certains énoncés, pour employer le vocabulaire de Bruno Latour, et, partant, de tracer – de manière plus ou moins nette – une « feuille de route » réformatrice, publiquement et collectivement sanctionnée.

A Paris comme à Bruxelles, la mise en place de commissions d'enquête, à l'été 1996, s'inscrit directement dans la lignée des révélations de la presse, comme un moyen de reprise en main du dossier par les « représentants du peuple ». Si elles traduisent, dans ces deux configurations, une occasion pour les parlementaires d'entrer durablement dans le jeu de la réforme institutionnelle de la sécurité sanitaire des aliments[2] (**A**), on présentera séparément la commission d'enquête britannique qui procède directement de l'« Exécutif » et a été installée plus tardivement (décembre 1997) et pour une durée plus longue (trois ans contre six mois) (**B**).

A. L'homologation du récit causal institutionnel à Paris et à Bruxelles

Exigée par le groupe du Parti socialiste le 3 mai 1996, la proposition faite par Jean-François Mattéi d'une mission d'information sur l'ESB est adoptée le 18 juin par la conférence des présidents de l'Assemblée Nationale. Tout comme la commission temporaire d'enquête sur l'ESB, dont le principe est adopté au Parlement Européen le 18 juillet 1996, ces deux commissions ont pour objectif affiché de « tirer les leçons de la crise » et de « déceler les failles structurelles dans le champ où s'opposent les intérêts de la santé publique et de la protection des consommateurs, d'une part, et certains intérêts des producteurs d'autre part[3] ». Il ne leur appartient pas de déterminer les responsabilités

[1] On s'inscrit ici dans l'analyse de Florian Charvolin sur l'importance des « archives vives » (qui ne se résume pas, bien évidemment, aux seuls rapports d'enquête). *Cf. L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

[2] En France, deux commissions d'enquête parlementaire (sur les quinze de la XIe législature) s'inscrivent dans cette dynamique : la première, présidée par Félix Leyzour (député PCF des Côtes d'Armor) et rapportée par Daniel Chevallier (député PS des Hautes-Alpes) sur « la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France » (octobre 1999 – mars 2000) et la seconde, présidée par François Sauvadet (UDF) et rapportée par Michel Vergnier (PS), sur « le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre [l'ESB] et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique » (décembre 2000 – juin 2001). Il convient d'ajouter à cela, la contribution des sénateurs et, dans une moindre mesure, des députés, à l'élaboration de la loi de 1998 sur le renforcement de la veille sanitaire, ainsi que les nombreuses questions posées au gouvernement à l'occasion de « la crise de 2000 ».

[3] On reprend ici les termes du président de la commission, Reimer Böge, dans l'avant-propos du rapport européen : 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.

individuelles. Pour J.-F. Mattéi, « il fallait mieux essayer de tout comprendre, mais éviter d'accuser tel ou tel[1] ».

1. Des commissions « bien disposées » au consensus

Les logiques de recrutement de ces commissions semblent ajustées à la généralité et à la « hauteur de vue » nécessaire à l'exercice. Proportionnellement au rapport de force politique de la Xe législature, la mission française compte 26 élus RPR, 21 élus UDF, 6 élus socialistes, 2 élus communistes et 2 élus du groupe République et Liberté. Les postes « à responsabilité » sont répartis de manière assez équitable entre formations : la présidente, Evelyne Guilhem, et un des vice-présidents, André Angot, sont députés RPR, les deux autres vice-présidents sont Hervé Mariton (UDF) et André Le Vern (PS). Le rapporteur, Jean-François Mattéi est un élu de Démocratie Libérale. Enfin les trois secrétaires sont des élus de l'UDF (Jacques Le Nay), du PS (Ségolène Royal, ministre de l'Environnement de 1992 à 1993) et du PCF (Rémi Auchedé). Étant donnée la nature intersectorielle du problème (un enjeu agricole, économique, européen, vétérinaire et sanitaire), les 53 députés de la mission française proviennent majoritairement des deux commissions directement intéressées, à savoir celle des « affaires culturelles, familiales et sociales » et celle de « la production et des échanges » : 21 élus de la commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales, 19 de la commission de la Production et des Échanges, 7 de la commission des Finances, de l'Économie Générale et du Plan, 6 de la commission des Lois, 3 de la commission des Affaires Étrangères, 1 de la commission de la Défense Nationale et des Forces Armées[2]. Cette mise en scène de l'équilibre et du consensus entre univers de l'Agriculture et de la Santé transparaît également à l'analyse des catégories socio-professionnelles représentées puisqu'on a pu identifier, d'une part, huit agriculteurs[3], cinq vétérinaires et zootechniciens et deux inspecteurs de l'Agriculture, et, d'autre part, neuf médecins et deux professeurs d'université (médecine et biochimie[4]).

---

[1] *Cf. Le Monde*, 15 janvier 1997.

[2] Il est bien entendu que certains membres de la mission ont pu s'associer auparavant à d'autres commissions.

[3] L'un d'entre eux, François Guillaume, ministre de l'Agriculture de 1986 à 1988, est une figure importante du syndicalisme agricole puisqu'il a été président du CNJA (1964-68), secrétaire adjoint (1972), secrétaire général (1975) puis président de la FNSEA (1979-86). Il est à l'époque vice-président de la commission des Affaires étrangères.

[4] Ces chiffres doivent être rapportés à l'ensemble des députés de l'Assemblée dont les plus gros contingents proviennent de l'enseignement (80 enseignants), du monde médical (31 médecins, 4 chirurgiens, 4 dentistes, 4 pharmaciens, 3 professeurs de médecine et 4 salariés du secteur médical), du droit (30 avocats et 4 magistrats), des grands corps de l'État (30), et, dans une moindre mesure, du monde agricole (16 exploitants/propriétaires agricoles, 2 salariés agricoles, 1 ingénieur de l'INRA, 1 expert forestier) (chiffres de la XIe législature). On notera, à ce titre, la faible représentation dans cette mission des hauts fonctionnaires. On a ainsi identifié 3 hauts fonctionnaires, 3 fonctionnaires de l'Éducation nationale, un cadre de EDF, un économiste, 4 magistrats et avocats, un cadre consulaire, un chef et deux cadres d'entreprise, un directeur informatique et une ouvrière spécialisée (pour 12 députés, cette information est inconnue ou non déclarée). Enfin, cette mission est majoritairement masculine puisqu'elle ne compte que 4 députées.

Les propriétés de ces deux derniers, qui les distinguent, *relationnellement*, du reste de la mission, sont assez significatives pour être mentionnées.

> Le premier, Jean-François Mattéi, né le 14 janvier 1943, fils d'un chirurgien militaire, est agrégé en pédiatrie et génétique médicale. Multipositionné dans le monde de la recherche médicale[1], il a consacré la majeure partie de ses activités politiques aux questions de santé et d'éthique médicale. Conseiller municipal de Marseille depuis 1983, il a notamment en charge les dossiers de la recherche scientifique, de l'enseignement supérieur, des nouvelles technologies, du Sida et de la toxicomanie. Élu à l'Assemblée nationale en 1989 (réélu en 1993, 1997 et 2002), il siège à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, est membre, puis secrétaire de l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques (1993-1997), ainsi que rapporteur des lois sur la bioéthique (1994) et l'adoption (1996). Membre du comité consultatif national d'éthique (1993-1997), membre de la délégation parlementaire française au Conseil de l'Europe (1997), consultant temporaire de l'OMS sur les recombinaisons génétiques (1998-1999), son engagement « politico-sanitaire » est couronné par un passage (ambigu[2]) au ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées (2002-2004).

> Le second, Jean-Yves Le Déaut, né le 1er février 1945, est maître de conférences puis professeur de biochimie à Tananarive (1976-1983) et à Nancy (1983-1998) où il a été directeur du laboratoire de Biosciences de l'aliment et de l'UER de sciences biologiques de l'Université Nancy I (1984-1986). Élu à l'Assemblée en 1986, 1988, 1993, 1997 et 2002, il siège à la commission des Affaires étrangères jusqu'en 1999 (il change pour la commission de la Production et des Échanges) et, surtout, alterne entre vice-présidence (1988-89, 1992-93, 1998-2001 et depuis juillet 2002) et présidence (1989-92, 1997-98 et 2001-02) de l'OPECST. Il est à ce titre l'auteur de nombreux rapports parlementaires touchant à la gestion des risques (Sida, OGM, risques technologiques, etc.[3]). Par cette intense activité d'expertise parlementaire sur les risques[4], il peut sans doute prétendre à une autorité sociale que sa discipline scientifique d'appartenance ne nourrissait pas suffisamment (en comparaison de la compétence sociale généralement reconnue aux PU-PH comme J.-F Mattéi[5]), au point de participer – certes plus tardivement – au rapport des quatre

[1] Il exerce depuis 1974 au CHU de Marseille où il a été responsable du centre de diagnostic prénatal (1984-1999), directeur du département de génétique médicale (1998-2002) et de l'Espace éthique méditerranéen. Il a, par ailleurs, été responsable d'une équipe de recherche à l'Inserm en 1980 et du Centre de diagnostic prénatal – Crebiop – en 1984, membre d'une commission scientifique spécialisée de l'Inserm de 1986 à 1990, de la Commission nationale de médecine et de biologie de la reproduction et du diagnostic prénatal de 1988 à 1998, et président du Centre d'enseignement et de recherche en éthique médicale en 1995 et de diverses associations régionales de santé publique, d'épidémiologie et d'éthique médicale. Membre de sociétés savantes nationales et internationales (dont l'Académie nationale de médecine, l'Association internationale de Pédiatrie ou le Club européen du conseil génétique), il est élu président de la Croix-Rouge Française en 2005.

[2] Il a été fort critiqué pour sa gestion de la canicule de l'été 2003 dont il n'aurait pas correctement évalué l'ampleur (il a tardé à interrompre ses vacances).

[3] Par exemple : rapport de l'OPECST sur la gestion des déchets très faiblement radioactifs en 1990, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la transmission du Sida en 1993, rapport de l'OPECST sur l'amiante dans l'environnement de l'homme en 1997-98, rapport de l'OPECST sur l'utilisation des OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation (et organisation de la première conférence de citoyens) en 1998, rapport de la commission d'enquête sur les risques industriels après l'accident de l'usine AZF en 2003, rapport sur les biotechnologies en France et en Europe en 2005.

[4] Il est d'ailleurs responsable du dossier de la recherche au Conseil National du PS depuis 2005.

[5] On sait que la spécialité médicale, sanctionnée par des titres professionnels qui « font autorité », en même temps qu'elle permet un appel à la « morale », est un atout politique crucial pour l'occupation des postes stratégiques au sein de la commission relativement dominée des affaires culturelles, familiales et sociales.

> « sages » (avec Christian Babusiaux, Didier Sicard et Jacques Testart), commandé par le gouvernement, sur l'expérimentation en plein champ des OGM en 2002.

On peut émettre l'hypothèse que leurs dispositions sociales, sanctionnées par des titres universitaires qui font autorité, et leur socialisation aux modèles de gestion des risques (insertion dans de multiples instances d'expertise), s'avèrent particulièrement propices à l'institution du compromis autour de ces problématiques dans la rédaction du rapport.

Les logiques de recrutement de la commission d'enquête européenne, composée de 24 membres, révèle des équilibres, certes différents, mais spécifiques à l'institution[1]. Tout d'abord, si, avec six Français, cinq Allemands, trois Italiens, deux Belges, deux Danois, deux Britanniques, un Irlandais, deux Espagnols et un Grec, la composition « géopolitique » de cette commission semble traduire le poids de certains grands États[2], elle révèle sans doute autant, si ce n'est plus, le poids des États historiques de la construction européenne pour cette grande première du Parlement Européen. Ensuite, reflétant en cela la « nature » de la crise à étudier, il est à noter que la plupart de ces parlementaires proviennent des commissions « Agriculture et Développement Rural » (onze d'entre eux) et « Environnement, Santé Publique et Protection des Consommateurs » (sept d'entre eux[3]).

En ce qui concerne les ressources professionnelles disponibles, *le recrutement semble cumuler des logiques « aristocratique » et « corporatiste*[4] *»*. Sur les dix-sept membres dont nous avons pu retrouver des données sociographiques utilisables, neuf d'entre eux sont professeurs d'université ou docteurs : professeur en écologie animale

---

Voir en ce sens, Collovald (Annie) et Gaïti (Brigitte), « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in Gaxie (Daniel) (dir.), *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, CURAPP, 1990, p. 9-54.

[1] La représentation des différents groupes politiques est proportionnelle au rapport de force politique interne au Parlement : onze membres du Parti Populaire Européen (conservateur), sept membres du Parti Socialiste Européen (dont Dagmar Roth-Berendt, porte-parole du PSE pour l'Environnement, la Santé et la Protection des Consommateurs de 1989 à 2004), trois représentants des courants écologiste et radical, un représentant du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateur) et un non-inscrit (Jean-Claude Martinez, Front National).

[2] Ce déséquilibre apparent est en partie compensé par l'attribution des postes importants : le président, Reimar Böge est allemand, les deux vice-présidents sont italiens (Giacomo Santini) et danois (Niels Anker Kofoed) et le rapporteur, Manuel Medina Ortega, est espagnol.

[3] Les autres commissions représentées sont celles des « Budgets, du contrôle budgétaire, de la commission du règlement et de la vérification des pouvoirs et des immunités » (deux députés, dont l'un était membre de la commission « Agriculture » en 1993-94), du « Développement et de la Coopération » (un député siégeait à la commission « Agriculture » de 1992 à 1994) ainsi que la commission « économique, monétaire et politique industrielle ». Le rapporteur était quant à lui vice-président du groupe parlementaire socialiste et président de la délégation pour les relations avec les pays d'Amérique du Sud.

[4] Pour reprendre les types-idéaux présentés par Philippe Bezès : « 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. 120-124.

(Giacomo Santini), professeur de médecine (Jean-Pierre Bébéar), professeur de biochimie (Antonios Trakatellis[1]) docteur en agronomie (Lutz Goepel), docteur en sciences humaines (Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf), professeurs de droit et de science politique (André Laignel, Jean-Claude Martinez, Manuel Medina Ortega, Marianne Thyssen[2]). Huit autres sont très fortement associés au monde agricole : le président Reimar Böge est un éleveur du Schleswig-Holstein, le vice-président Niels Anker Kofoed[3], l'écologiste Graefe zu Baringdorf, l'espagnol Salvador Jové Peres et le socialiste belge José Happart sont agriculteurs, Philippe-Armand Martin, viticulteur, et Edouard des Places, président d'une Chambre d'agriculture de la région Centre. Enfin le britannique Lord Plumb est un propriétaire terrien qui fut président de la *National Farmers' Union* de 1970 à 1979.

Attestant en cela des espoirs investis dans cette instance par le Parlement Européen, celle-ci est majoritairement composée de « permanents » plutôt que d'« intermittents », pour reprendre la typologie de G. Marrel et de R. Payre, dotés pour beaucoup d'un type de « capital spécifique lié à l'investissement durable et 'à plein temps' dans l'arène parlementaire[4] ». Elle peut s'enorgueillir de la présence d'un président (Lord Plumb de 1987 à 1989) et d'un vice-président (Medina Ortega, 1986-87) du PE[5], d'anciens président (Lord Plumb de 1979 à 1982) et vice-présidents (F-W. Graefe zu Baringdorf de 1984 à 1987, puis de 1989 à 1999, Honor Funk et José Happart de 1994 à 1997) de la commission « Agriculture et Développement Rural », d'une vice-présidente de la commission « Environnement, Santé Publique et Protection des Consommateurs » (Kirsten M. Jensen de 1994 à 1997), d'un ancien vice-président de la commission « Pêche »

[1] Ce dernier a enseigné dans des universités grecques et américaines et fut recteur de l'Université Aristote de Thessalonique de 1988 à 1994.

[2] Les deux premiers ont respectivement enseigné à Paris I et Paris II. Le rapporteur, Manuel Medina Ortega, est docteur en droit de l'Université Complutense de Madrid et titulaire d'un Master de la prestigieuse *Law School* de l'Université de Columbia (New York). Professeur de droit international, de relations internationales puis également de sciences politiques à l'Université Complutense de Madrid de 1959 à 1975, il devient vice-recteur de l'Université de La Laguna (îles Canaries) de 1975-78 puis de l'université internationale Menéndez Palayo (Santander) de 1980 à 1982. Quant à Marianne Thyssen, elle enseigne à la faculté catholique de Louvain. A cette liste de juristes, on peut ajouter l'avocate Dagmar Roth-Brendt.

[3] Ce dernier a, par ailleurs, été ministre danois de l'Agriculture à deux reprises de 1973 à 1975 et de 1982 à 1986. José Happart devient ministre de l'Agriculture et de la Ruralité au sein du gouvernement régional wallon en 1999. En 2004, il est élu président du Parlement wallon.

[4] Ce capital traduit les « logiques de professionnalisation » qui se développent fortement à partir des années 1990 et qui sont « articulées autour de compétences spécialisées et d'une socialisation spécifique à l'Europe dont la reconnaissance interne se mesure notamment dans l'attribution des fonctions de pouvoir au sein du Parlement ». Marrel (Guillaume) et Payre (Renaud), « Des carrières au parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique Européenne*, n°18, 2006, p. 69-109 (p. 84 pour la citation). Voir également Beauvallet (Willy), « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique. Le cas des eurodéputés français », *Politique Européenne*, n° 9, 2003, p. 99-122.

[5] Ces deux députés européens ont d'autre part été, respectivement, président du groupe des Démocrates chrétiens (1982-87), vice-président du groupe du PPE (1994-1996) et vice-président du groupe socialiste (1994-99).

(Niels Anker Kofoed de 1994 à 1997) et d'une ancienne vice-présidente de la commission « Droits de la femme » (Dagmar Roth-Berendt de 1989 à 1992[1]).

Au-delà de la pertinence du « capital juridique européen » des professeurs de droit (dont on sait qu'il procure à ses détenteurs un pouvoir d'« intermédiation » et une autorité sociale qui dépasse la seule compétence technique[2]) et d'une expertise accumulée, par nombre des membres de la Commission, sur les enjeux agricoles, la légitimité de la commission découle également de la profusion de titres de noblesse parlementaire. L'ensemble de ces éléments, en même temps qu'ils révèlent l'importance de l'enjeu de l'ESB pour l'institution, sont susceptibles de renforcer la crédibilité des analyses et des recommandations du rapport du Parlement européen.

2. Des diagnostics convergents

Les deux rapports sont construits différemment. Le rapport européen s'intéresse essentiellement à la problématique institutionnelle[3], ciblant ses critiques sur le Royaume-Uni, la Commission Européenne, l'organisation de l'expertise scientifique et dans une moindre mesure le Conseil tandis que le rapport français offre une perspective plus large traitant de la dimension scientifique du problème, de la mobilisation tardive et faiblement soutenue de la recherche française par rapport à la recherche britannique, de la « fragilité structurelle » de la filière bovine, de l'organisation « incertaine » des contrôles français

[1] Indice d'une certaine reconnaissance interne, certains membres de la commission occuperont par la suite des fonctions prestigieuses : D. Roth-Berendt est vice-présidente du PE depuis 2004, F. -W. Graefe zu Baringdorf est président de la commission « Agriculture » de 1999 à 2002 (puis vice-président), R. Böge est vice-président de la commission « Budget » de 1999 à 2004 et Phillip Whitehead, membre de la commission « Environnement, Santé Publique et Protection des Consommateurs » de 1994 à 2004, est président de la commission « Marché intérieur et protection des consommateurs » (2004-2005, il décède brutalement).

[2] Dans le cadre du travail d'enquête, on peut faire l'hypothèse que l'équipement des juristes est relativement propice à la défense des intérêts affectés (ceux des consommateurs et, plus généralement de la santé publique) en même temps qu'il garantit une certaine distance à leur égard par le biais d'un travail de retraduction des enjeux dans le langage du droit, communément perçu comme neutre. Sur la notion de capital juridique européen, voir Vauchez (Antoine), « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un 'capital juridique européen' (1950-1970) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007, p. 54-65 et Cohen (Antonin), « L'Europe en constitution. Professionnels du droit et des institutions entre champ académique international et 'champ du pouvoir européen' », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe) (dir.), 2006, *op. cit*., p. 299-315.

[3] Cela transparaît, en partie, dans le profil des témoins auditionnés : le Président J. Santer, six commissaires (Fischler, Van Miert, Flynn, Steichen, MacSharry, Bonino), sept fonctionnaires de la Commission (le directeur général, son adjoint, un directeur, un conseiller et un fonctionnaire de la DG VI, un directeur de la DG V, un directeur de la DG III), un ministre irlandais de l'Agriculture, six hauts fonctionnaires nationaux (dont le *Permanent Secretary* du MAFF et le *Chief Veterinary Officer* britannique), onze experts scientifiques (dont les professeurs R. Lacey, D. Dormont, A. Somogyi de l'Institut fédéral allemand pour la protection de la santé des consommateurs et la médecine vétérinaire, R. Anderson et R. Southwood du département de zoologie de l'Université d'Oxford et R. Bradley, ancien chef du Laboratoire vétérinaire central britannique et président du sous-groupe ESB du Comité Scientifique Vétérinaire) et deux représentants des industries de l'alimentation animale et de la gélatine.

(et enfin de la dimension communautaire. Pour autant, les deux rapports partagent un diagnostic commun[1].

Le rapport européen « épingle » tout d'abord *l'attitude du gouvernement britannique qui, non seulement n'a pas pris au sérieux l'hypothèse de la transmission de l'ESB à l'homme* (p. 12), *n'a pas garanti l'efficacité des mesures vétérinaires adoptées*, notamment à l'encontre des farines animales (p. 13), mais, *surtout, n'a pas fait preuve de « loyauté communautaire »* : aucune mesure de surveillance n'a été prise vis-à-vis de l'exportation de farines animales interdites en Grande-Bretagne (p. 13-14), des pressions ont été exercées sur la Commission afin de suspendre les contrôles pour les questions relatives à l'ESB (p. 14-15), la directive 92/102/CEE qui prévoit un système d'identification des bovins et des registres informatisés dans les abattoirs n'a été appliquée que tardivement (p. 17), enfin le gouvernement britannique a adopté une politique obstructionniste après mars 1996 (p. 18-20). En bref,

> *« [cette] attitude (…) peut-être interprétée comme le refus de 'jouer le jeu' de la coopération loyale et transparente qui doit régir les relations entre États membres de l'Union Européenne[2] »*

De manière similaire, cela confirme, pour la mission Mattéi, une « faiblesse coupable » ainsi que « l'incapacité de la Commission à faire prévaloir l'intérêt communautaire sur les égoïsmes nationaux, en particulier britanniques[3] ».

En ce qui concerne la Commission, le rapport européen observe que :

> *« Le morcellement [des compétences entre les différents services (DG VI, DG III, DG V, DG XXIV)] a contribué au manque de coordination et à des dysfonctionnements entre les différents services, au rejet des responsabilités de mauvaise administration entre les divers services, et explique l'absence d'une politique concertée, phénomène aggravé par l'appropriation à titre principal du dossier ESB par la DG VI[4] ».*

La DG Agriculture est plus spécifiquement mise à l'index. Confirmant en cela les révélations faites dans la presse européenne durant l'été 1996, le rapport conclut qu'« [e]lle s'est préoccupée en priorité de la gestion du marché de la viande bovine face à des risques

---

[1] Notons que Philippe-Armand Martin, qui siège aux deux commissions d'enquête, a pu être un passeur de certaines analyses et informations. De surcroît, E. Guilhem et J. –F. Mattéi ont rencontré, à l'automne 1996, le président Böge et le rapporteur Medina Ortega.

[2] Medina Ortega (Manuel), 1997, *op. cit.*, p. 20. Celle-ci s'est d'ailleurs illustrée au cours de l'enquête puisque le ministre de l'Agriculture, Douglas Hogg, a refusé de venir témoigner.

[3] « [Ce] constat [est] particulièrement flagrant dans trois domaines : la collecte des informations épidémiologiques, les exportations de farines animales et la mise en œuvre des contrôles vétérinaires communautaires ». Mattéi (Jean-François), *De la « vache folle » à la « vache émissaire »*, Paris, Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3291, X^e^ législature, 1997, tome 1, p. 91.

[4] Medina Ortega (Manuel), 1997, *op. cit.*, p. 22. Il faut rappeler ici que la dynamique en cours au sein de la Commission (transfert de compétences à la DG XXIV), présentée lors des auditions comme signe d'une bonne volonté réformatrice, a pu contribuer à euphémiser partiellement le discours critique.

éventuels existant pour la santé humaine (…), et ce au mépris du principe de prudence » et, en référence à la « note Castille », qu'« [e]lle a tenté, malgré les multiples discussions des instances scientifiques, de minimiser le problème » (p. 27-28). De même, la DG V a fait la preuve de son « incapacité » à « prévenir les risques que présentait l'ESB pour la santé de l'homme » (p. 30). Le rapport Mattéi y voit, plus généralement, le « combat inégal » entre « marché unique » et « droit de la santé[1] » que trahirait l'organisation même de la Commission :

> *« Pour comprendre le peu d'importance attachée à la santé publique dans les institutions européennes, la simple lecture de l'organigramme de la Commission est édifiante. On y chercherait en vain un commissaire responsable en titre de la santé publique, ou même une direction générale. Il existe simplement un directeur 'Santé publique et Sécurité du travail', rattaché au directeur général de [la DG V], qui lui-même dépend du commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et aux relations avec le Comité économique et social. Un chiffre illustre ces rapports de force : le domaine de la santé publique, toutes préoccupations confondues, emploie environ une centaine de personnes à la Commission, dix fois moins que le nombre de celles travaillant pour la direction générale de l'Agriculture[2] ».*

La dernière série de critiques porte sur la manière dont la Commission organise et utilise l'expertise scientifique. Pour la mission Mattéi, la crise de l'ESB révèle à ce titre une « articulation défaillante » qui a condamné « les politiques à abdiquer leur responsabilité et à s'en remettre aux avis des scientifiques, qui [sont apparus] comme les véritables décideurs[3] ». Le rapport du Parlement européen – qui se targue régulièrement d'être la seule instance véritablement démocratique de l'UE[4] – affronte directement le processus de décision publique communautaire qui fonctionne par un recours excessif à la « comitologie », porteuse des valeurs négatives du « déficit démocratique », du manque de pluralisme dans les opinions recueillies et du poids des *lobbies* puissants :

> *« Du fait de l'opacité, de la complexité et du caractère anti-démocratique de ses modes de fonctionnement, le système actuel de la comitologie semble échapper à tout contrôle et permet à des influences nationales et/ou industrielles de noyauter le processus de prise de décision communautaire. Ce phénomène est particulièrement grave lorsqu'il s'agit d'assurer la protection de la santé publique[5] ».*

Les deux rapports s'accordent pour reconnaître la confiance excessive accordée à l'expertise scientifique britannique et à l'impulsion tardive de programmes de recherche communautaires. Pour le rapport européen, « l'influence des idées britanniques sur

---

[1] « La liberté de circulation ne saurait (…) être considérée comme entraînant la liberté de contamination. (…) Les exigences sanitaires doivent (…) primer, aujourd'hui encore plus qu'hier, sur les intérêts économiques. Or c'est bien là que le bât blesse. La santé publique (…) est, en droit et en réalité, l'une des dernières [préoccupations] de la construction européenne ». Mattéi (Jean-François), 1997, *op. cit*., p. 85.

[2] *Ibidem*. La citation est d'ailleurs reprise dans l'« opinion minoritaire » d'Edouard des Places. Medina Ortega (Manuel), 1997, *op. cit*., p. 73.

[3] Mattéi (Jean-François), 1997, *op. cit*., p. 97.

[4] Voir notamment Abélès (Marc), *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

[5] Medina Ortega (Manuel), 1997, *op. cit*., p. 37.

la Commission » aurait massivement transité par les comités d'experts vétérinaires[1]. Le sous-groupe ESB du Comité Scientifique Vétérinaire, durant toutes ces années a été présidé par un Britannique. Les réunions de ce sous-groupe (dont les procès-verbaux étaient rédigés par un fonctionnaire temporaire britannique) comptaient une présence massive d'experts britanniques : réunion du 5 février 1990, 4 Britanniques sur 9 experts ; le 28 mai 1990, 5 Britanniques sur 9 experts ; le 28 septembre 1994, 4 Britanniques sur 10 experts ; le 19 juin 1995, 4 Britanniques sur 9 experts. Pour le rapport Mattéi, le Comité Vétérinaire Permanent[2] est significatif d'un certain « mélange des genres » et de « l'ambiguïté entre avis scientifique et avis politique ». Il emprunte, d'ailleurs, une citation aux auteurs de *L'affolante histoire de la vache folle*, bel indicateur, au passage, de la circulation des énoncés émanant des acteurs associés au pôle santé de l'État :

> *« De deux choses l'une. Ou bien l'on part du présupposé que chaque expert se vaut scientifiquement et, dans ce cas on ne voit pas pourquoi l'opinion du Luxembourgeois vaudrait infiniment moins que celle de l'Allemand, ou celle du Néerlandais moins que celle de l'Italien. Ou bien l'on considère qu'il s'agit d'un avis politique et, alors, nul besoin de réunir des scientifiques*[3] *».*

Enfin, *le rapport français s'est particulièrement intéressé à la question de l'importation de farines animales britanniques à partir de la fin des années 1980*. D'une part, il relève l'incohérence entre les différentes séries statistiques fournies par la DGAL, la DGCCRF, la direction générale des Douanes et le président du syndicat national des industriels de la nutrition animale. D'autre part, constatant des erreurs récurrentes en matière d'étiquetage des farines de viande et d'os (notamment des farines étiquetées britanniques alors qu'elles étaient irlandaises à partir de 1993), le rapport émet l'hypothèse, à la lumière du tableau établi par la direction des Douanes qui met en évidence une importante augmentation de FVO importées de Belgique après 1993, que « ce pays aurait pu accueillir des farines britanniques cherchant à faire oublier leur provenance[4]… ».

3. Des recommandations consensuelles pour restaurer la « confiance » des consommateurs et la « rationalité » de l'action publique

Au-delà des mesures concernant spécifiquement le dossier de la vache folle, les « recommandations pour l'avenir » du rapport européen dessinent, tout « [en prenant] acte des dispositions déjà adoptées par la Commission, et en particulier des initiatives prises dans le cadre de la politique des consommateurs », les contours d'une politique de la sécurité sanitaire des aliments autour des *mots d'ordre de la « transparence », du*

---

[1] *Ibid.*, p. 15-16 et p. 31.
[2] Le CVP intervient dans l'encadrement des pouvoirs exécutifs de la Commission. Ses membres, tout en étant des « experts », ont une fonction de représentation de leur État.
[3] Mattéi (Jean-François), 1997, *op. cit.*, p. 102.
[4] *Ibid.*, p. 76-85.

renforcement du système d'inspection vétérinaire et de la réorganisation institutionnelle de la politique de protection des consommateurs et de la santé publique.

En réponse à la politique de « désinformation » de la Commission et aux suspicions d'une pollution des débats d'experts par des considérations hétéronomes, la « politique de transparence » préconisée dans le rapport (p. 45-46) concerne particulièrement la production de l'expertise scientifique : d'une part, les ordres du jour, les débats et les compte-rendus des réunions des comités d'experts doivent être publiés sur internet (et comporter les avis minoritaires) ; d'autre part, les règlements régissant le fonctionnement des comités doivent être modifiés afin de garantir que les experts soient sélectionnés sur des « critères objectifs de compétence professionnelle [et d']indépendance » et que leur avis soient « purement consultatifs » (« dénués de tout caractère politique »). En matière d'inspection, le rapport insiste pour que le processus de création d'une Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, dont le principe a été adopté par le Conseil européen du 29 octobre 1993, soit accéléré (et réalisé « en étroite collaboration avec le Parlement Européen ») et suggère (en prolongeant « la proposition [de] M. Santer de séparer nettement les questions agricoles qui ont trait au marché de celles qui concernent la santé ») qu'elle soit placée sous la tutelle de la DG XXIV (p. 47-48). Sans préconiser la création d'une structure inspirée de la FDA américaine – dont le rapport fait l'hypothèse contrefactuelle qu'elle aurait pu assurer une politique cohérente en matière d'ESB[1] – la Commission est :

> *« invitée instamment à présenter des propositions concrètes, dans les meilleurs délais, visant à la création (…) d'une structure administrative adéquate sous la forme d'une Unité, puissante, de protection de la santé humaine et animale (…) qui ne soit pas directement soumise aux pressions des milieux agricoles ou industriels*[2] *».*

Enfin, instrumentalisant le calendrier de la réforme institutionnelle (une Conférence intergouvernementale est prévue en juin 1997 à Amsterdam pour réviser le Traité de l'UE), le rapport souligne la nécessité de disposer d'une « base juridique stable » pour l'intervention de l'UE dans le domaine de la santé publique et réclame « l'instauration de la procédure de codécision dans les questions agricoles » (p. 48-49). S'il s'agit là d'une stratégie relativement classique du Parlement Européen[3], la commission d'enquête innove cependant à travers la technique inédite, proposée par F. –W. Graefe zu Baringdorf,

---

[1] Sans que cela ne fasse partie des recommandations, le rapport se risque toutefois à imaginer dans l'analyse de la crise qu'« [u]ne politique concertée aurait été possible s'il avait existé un organe similaire à la *Food and Drug Administration* des États-Unis ou (…) si une Agence sanitaire européenne avait été mise en place ». Medina Ortega (Manuel), 1997, *op. cit*., p. 22.

[2] *Ibid*., p. 50 (les segments de la phrase que l'on reproduit ici sont soulignés dans le texte).

[3] *Cf*. 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. 465.

d'une motion de censure différée qui doit permettre aux eurodéputés d'évaluer la prise en compte de l'ensemble de leurs recommandations[1].

En bref, *les incitations fortement prescriptives contenues dans le rapport européen laissent à penser qu'au-delà de constats neutres et objectifs, qui sont au fondement de la légitimité des dispositifs d'expérience, ces derniers s'inscrivent également dans la continuité des échanges de coups entre institutions communautaires (le Parlement* vs. *la Commission et le Conseil), non sans exclure la possibilité d'alliances entre composantes de celles-ci*. On peut, à cet égard, défendre l'hypothèse d'une affinité élective entre la DG responsable de la protection des consommateurs et des parlementaires « champions (…) des causes diffuses mais électoralement populaires », particulièrement ceux investis dans la commission « Environnement, Protection des Consommateurs et Santé Publique[2] ». De même, la commission « Agriculture et Développement Rural » – dont la présidence sera symboliquement confiée, en 1999, à l'écologiste Graefe zu Baringdorf – a également pu augmenter ses chances de peser sur la réorientation de la PAC vers des formes plus « durables » et respectueuses de l'environnement[3]. Cette alliance tacite transparaît largement à la lecture des débats du 18 février 1997 qui concluent la remise du rapport d'enquête. A la suite des propos de Reimar Böge sur la possibilité pour la Commission et le Parlement de « devenir des alliés naturels », Emma Bonino déclare ainsi :

> *« Il n'y a pas de solution miracle (…). Le miracle n'est pas pour demain matin, il faut le savoir. Nous avons besoin de ressources et, si nous voulons faire une politique, nous devons nous donner les moyens de la politique. Et je compte sur votre soutien parce que, comme M. Böge l'a bien dit, il y a des alliances naturelles. Encore faut-il les faire fructifier jusqu'à la fin*[4] *».*

De manière analogue, les préconisations du rapport Mattéi, organisées en deux parties, « l'exigence sanitaire » (p. 105-39) et « la maîtrise de la crise agricole » (p. 139-59), semblent également traduire un compromis entre les équilibres internes au sein de la mission. Dit autrement, chaque partie semble particulièrement ajustée aux attentes respectives des acteurs associés au monde agricole (membres de la commission de la Production et des Échanges, représentants et experts associés à la filière bovine auditionnés[5]) et à ceux davantage associés à la santé publique (membres de la commission

---

[1] De février à novembre 1997, une commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB est installée avec D. Roth-Berendt, G. Santini, S. Jové Peres et R. Böge comme présidente, vice-présidents et rapporteur.

[2] *Cf.* Pollack (Mark A.), 1997, *art. cité*, p. 572-573.

[3] Depuis le Traité d'Amsterdam, la politique agricole est, d'ailleurs, soumise au régime de la co-décision.

[4] Débats du 18.02.1997, disponible à : http://www.europarl.europa.eu (consulté le 13.01.2007).

[5] Partant du constat que la crise de la vache folle n'a fait qu'amplifier la volatilité d'un marché de la viande bovine déjà en crise, le rapport propose de prolonger les mesures adoptées aux échelons national et communautaire pour soutenir la filière. Il s'agit, d'une part, de maîtriser l'offre pour garantir les prix (p. 150-155), et, d'autre part, de promouvoir la « qualité » et la « traçabilité » des produits. Le rapport souligne la nécessité, pour dépasser une stratégie de *marketing* national, d'assortir le logo « VBF » de chartes de qualité

des Affaires culturelles, familiales et sociales, experts et fonctionnaires de la santé publique auditionnés, etc.). Pour autant, contrairement à l'image implicite d'une écriture collégiale et consensuelle du rapport, la première partie des « nécessaires réformes pour l'avenir » semble trahir l'« influence » déterminante de J. –F. Mattéi[1]. Bien entendu, il n'est pas question ici de prétendre qu'il s'agit d'une réflexion éclairée isolée du rapporteur. On en veut pour preuve le statut significatif prêté à des extraits d'audition, parfois très longs, d'experts de la santé publique et de la gestion des crises. Paraphrasés ou retranscrits dans la logique argumentative, *ces énoncés ne sont plus seulement des points de vue spécifiques de témoins auditionnés, ils sont dé-particularisés et présentés comme des vérités rationalisantes universelles.*

Après quelques considérations convenues sur le principe de précaution[2] et son application dans la gestion du dossier ESB (p. 105-111), le rapport souligne ainsi, à plusieurs reprises, la « nécessité d'une autorité indépendante pour [l']appliquer ». Vérité *taken for granted*, l'intérêt d'une telle structure serait « incontestable » afin de « prendre acte des craintes exprimées par l'opinion publique et recueillir les avis des différents experts scientifiques de façon à ce que le débat se déroule dans des conditions de nature à susciter la confiance ». Pour le directeur général de la Santé, J. –F. Girard, cité à l'appui de la démonstration,

> *« il faut plaider fermement pour la création d'outils spécifiques et les* ***extra-territorialiser par rapport à l'administration centrale*** *».*

Néanmoins, *le rapport reste flou sur le périmètre institutionnel à conférer à l'agence*. Sans avoir de position de principe entre une agence unique pour la sécurité sanitaire ou spécifique à l'alimentation, tout en reconnaissant que « le regroupement des différentes structures chargées de la sécurité des produits semble, à terme, inéluctable », le rapporteur plaide pour une meilleure « prise en compte de la dimension sanitaire de l'alimentation ». Cette « nécessaire » sanitarisation des politiques alimentaires l'amène

---

garanties par l'AFNOR. « Le partenariat est peut-être le maître mot de la nouvelle politique qui doit s'attacher à rassurer le consommateur, garantir la qualité des produits et combattre l'impression d'opacité qu'a donné souvent la filière bovine ». En somme, cette partie du rapport confirme le bien fondé du projet de loi initié par Philippe Vasseur (dont René Beaumont, vétérinaire et membre de la mission, est le rapporteur) pour que la France devienne « la référence en termes de qualité et de sécurité » (p. 153-59) en même temps qu'elle permet aux élus des zones rurales investis dans la mission Mattéi de donner des gages à leur clientèle.

[1] Alors que le contenu général du document est fortement dépersonnalisé, on a pu lire, à plusieurs reprises, des assertions du type « interrogé par le Rapporteur », « votre Rapporteur est convaincu », etc.

[2] C'est l'approche formulée par D. Tabuteau dans son ouvrage *La sécurité sanitaire* qui est retenue, à savoir qu'en matière de santé publique, il doit « être tempéré par la prise en compte du rapport bénéfice/risques ». « Cinq critères principaux interviennent dans l'appréhension de ce rapport : le degré de risque (…) ; sa réalité, avérée ou hypothétique ; sa fréquence (…) ; sa durée (…) ; enfin, sa nécessité, la prise de risque étant inévitable en cas de besoin impérieux et en l'absence de substitut ou d'alternative thérapeutique ». Dans des situations incertaines, « l'application concrète et raisonnable de ce principe » suppose un « [exercice] au sens plein du terme [de] la responsabilité politique ». Mattéi (Jean-François), 1997, *op. cit.*, p. 106-107.

assez logiquement à exiger que la sécurité alimentaire « cesse de relever exclusivement du ministre de l'Agriculture[1] » :

> *« Modifier l'approche des problèmes, réorganiser les structures administratives existantes dans le sens d'une meilleure collaboration entre chercheurs, médecins et vétérinaires, mieux former les acteurs, anticiper les dommages pouvant être causés par l'alimentation à la santé, telles sont les fonctions qui pourraient être confiées à la structure chargée de la sécurité sanitaire que la mission appelle de ses vœux. Elle n'ignore pas que le schéma auquel conduisent ces différentes propositions reviendrait à créer à terme en France ou en Europe une structure comparable à la (…) FDA [qui] ne saur[ait], pour d'évidentes raisons culturelles, être transposé[e] mutatis mutandis sur le vieux continent, la FDA n'ayant au demeurant pas fait la preuve de son efficacité dans tous les domaines[2] ».*

Encadré 4.7 : Les experts en santé publique et gestion des crises auditionnés par la mission Mattéi

Jean-François Girard : Né en novembre 1944, docteur en médecine en 1974, il est chercheur en immunonéphrologie à l'Inserm (1975-1979) et PU-PH à l'Université Pierre et Marie Curie et à l'hôpital Broussais de 1976 à 1997. Conseiller technique (chargé des affaires hospitalo-universitaires) auprès des cabinets successifs d'A. Savary et de J. –P. Chevènement, ministres de l'Éducation Nationale (1983-85), il dirige la DGS de 1986 à 1997. Membre (1986-99) et président (1992-93) du conseil exécutif de l'OMS, il est également membre du comité de gestion et de coordination pour la recherche en santé de la CEE (1986-93), secrétaire général du RNSP (1992-97) et délégué interministériel à la lutte contre le Sida. Nommé au Conseil d'État en 1997, il est administrateur de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris puis, en 2001, président du CA de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Lucien Abenhaïm : Né en juillet 1951, docteur en médecine de l'Université Paris XI, titulaire d'une thèse de doctorat en sciences de l'information de l'EHESS soutenue en 1986 (« Incertitude, risque et utilisation de l'information scientifique. Recherches et travaux effectués en Amérique du Nord en santé publique ») et d'un *Master of science experimental medicine* de l'Université Mc Gill à Montréal. Professeur invité puis agrégé à l'université de Montréal (1981-85), il est chargé de recherche à l'Inserm de 1985 à 1989, puis professeur agrégé à la Faculté de médecine de l'Université Mc Gill de Montréal de 1989 à 1998. Professeur titulaire au département d'épidémiologie et biostatistiques de cette université, il dirige le Centre d'épidémiologie clinique et de recherche en santé publique depuis 1991. Professeur associé à l'université de Bordeaux II (1997-98), il est nommé directeur général de la Santé le 26 août 1999 et démissionne, fin août 2003, dans le contexte de la canicule pour rejoindre le comité exécutif de l'OMS.

William Dab : Né en 1953, titulaire d'un doctorat en « science biostatistique, informatique médicale et santé publique », il est épidémiologiste à l'Observatoire régional de santé d'Ile-de-France (1986-89), conseiller technique en santé publique au cabinet du Secrétaire d'État à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs (1988-89), professeur à l'ENSP de 1990 à 1996, puis membre, à sa création, du Comité de la prévention et de la précaution près du ministère de l'Environnement. Directeur adjoint du service des études médicales d'EDF-GDF (1994-99) et délégué général de l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique (1996-99), il devient directeur du cabinet de L. Abenhaïm à la DGS (1999-2002), intègre le cabinet de Mattéi à la Santé comme responsable du pôle « santé publique et sécurité sanitaire » puis est nommé DGS en août 2003 (jusqu'en février 2005).

[1] De nouveau, il s'appuie sur un extrait de l'audition de J. –F. Girard puis sur une « remarque plus acide » de W. Dab, « à qui ne s'impose pas un quelconque devoir de réserve » : « En clair, que la sécurité alimentaire soit actuellement gérée sous l'égide du ministère de l'Agriculture n'est pas logique et n'est pas crédible. Quelles que soient les compétences et les bonnes volontés, il faudra en tirer les leçons. (…) il y a un conflit objectif d'intérêts qui fait que l'on ne peut pas recréer de crédibilité ».

[2] Pour nombre d'acteurs de la Santé, les structures de santé publique américaines (FDA, *Center for Disease Control*) sont une source d'inspiration significative, même si elles ne sont « pas forcément le nirvana qu'on nous promet », pour reprendre l'expression d'Hervé Gaymard (entretien réalisé à Paris, le 20.06.2000). En compagnie du directeur général de la Santé et de l'équipe dirigeante de l'agence du médicament (dont Didier Tabuteau), un voyage d'étude à Washington et Atlanta est d'ailleurs organisé par le cabinet Gaymard en juillet 1996.

Patrick Lagadec : Ancien élève de l'Essec (1972), docteur en science politique (1980), il est directeur de recherche à Polytechnique (Laboratoire d'Économétrie), membre de l'Académie des Technologies de France et membre fondateur du *Governing Council* de l'*European Crisis Management Academy*. Expert et consultant en gestion des crises, il intervient auprès d'un large public (ministères, entreprises, organisations internationales, etc.). Auteur d'une série d'ouvrages sur la gestion des crises, il intervient, depuis 1997, dans la formation de l'École des Mines de Paris et a été maître de conférences à l'ENA sur les crises sanitaires en 1999.

Suivent ensuite une série d'énoncés managériaux (besoin de transparence, crédibilité de la communication du risque, prise en compte de la perception des risques, nécessité de se préparer aux crises) dont le flou et la plasticité opérationnelle sont, comme on le verra dans le prochain chapitre, à la fois au principe d'une croyance « attrape-tout » en leur pragmatisme et en leur validité universelle mais aussi au fondement du succès croissant des petits prophètes qui les véhiculent. Pour le dire autrement, *il n'est pas certain que la description stéréotypée et décontextualisée des mauvais réflexes décisionnels en situation de crise*[1] *soit particulièrement appropriée à un dispositif de « retour d'expérience » qui suppose de tirer les leçons d'une crise toujours spécifique. Néanmoins, en proposant des analyses et des recettes qui semblent sortir des sentiers battus, en ce qu'elles sont adossées à des savoirs encore ésotériques (sciences médicales appliquées à la décision, sciences managériales des crises), ces « spécialistes », pour reprendre les termes du rapport, deviennent « complices*[2] *» de parlementaires désireux de proposer des solutions rationnelles à la crise qu'ils étudient.* On peut aisément soutenir l'hypothèse qu'en intervenant devant la mission d'information, ces « spécialistes » agissent également pour entrer – et, si possible, se rendre indispensables – dans le jeu de la réforme. Cité dans le rapport, Patrick Lagadec a ainsi expliqué qu'une véritable expertise en conduite de crise permettait de rompre avec les « réflexes » qui « surgissent immédiatement (…) dans l'esprit de chaque responsable, **sauf s'il est bien entraîné** » :

> *« Vis-à-vis de l'extérieur,* ***un organisme non préparé aura immédiatement*** *une communication défensive du type : 'Nous ne savons encore rien, mais vous pouvez vous rassurer : ce n'est pas grave'. Ce qui va immédiatement être compris, parce qu'on a l'habitude, comme un 'sauve qui peut'. (…) Et même si l'on est là aux tout premiers moments de l'émergence de la crise,* ***la crise a déjà gagné****. Au cours de la poursuite du développement de la crise* ***dans les organismes non préparés****, on assiste à une* ***usure et à une certaine impuissance***[3] *».*

En outre, mis à part J. –F. Girard qui est en poste depuis une dizaine d'années, ces experts présentent un double avantage pour la majorité conservatrice de la mission, en ce

[1] Sur ce point, on se permet de renvoyer à notre analyse de l'appréhension totalisante des crises par l'« œil managérial ». *Cf.* Alam (Thomas) and Nollet (Jérémie), « The Managerial Eye : Remarks on the Relevance of Sociology in Understanding the Complexity of Crisis Situations », *International Journal of Emergency Management*, vol. 3, n°1, 2006, p. 12-20.
[2] *Cf.* Massardier (Gilles), *Expertise et Aménagement du Territoire. L'État savan*t, Paris, L'Harmattan, 1996.
[3] Mattéi (Jean-François), 1997, *op. cit*., p. 131-132 (c'est nous qui surlignons).

qu'ils sont dénués de tout stigmate politique (à la différence des « Kouchner Boys » plutôt dans l'orbite du PS) et apparaissent d'autant plus « novateurs » qu'ils sont à la marge des hiérarchies administratives directement impliquées dans le dossier de l'ESB. Ceci dit, ils ne partagent pas moins les mêmes présupposés que les « inventeurs » de la « sécurité sanitaire », dont le terme et les structures se trouvent consacrés dans le rapport Mattéi[1].

*En d'autres termes, non seulement le rapport réplique une lecture des enjeux qui est conforme au récit causal institutionnel dominant de la crise de l'ESB (*i. e. *le monopole problématique du ministère de l'Agriculture) mais il contribue également à la légitimation politique du projet réformateur porté par les entrepreneurs de la sécurité sanitaire (*i. e. *la création d'une agence*[2]*). Le rapport européen, dont on rappelle qu'il s'inscrit dans la continuité des échanges de coups entre le Parlement Européen et la Commission, participe lui aussi de la même trame narrative. Aussi endosse-t-il les réformes institutionnelles en cours destinées à transférer les compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments de la DG Agriculture à la DG Sanco. La publication simultanée des rapports a sans doute participé à l'homologation d'une histoire causale dominante historiquement importée de la configuration britannique et à la légitimation de principes réformateurs similaires.* Il importe, à cet égard, d'interroger la posture en contrepoint observée par la commission d'enquête britannique.

B. Les « faux-semblants » de la *BSE Inquiry*

La commission d'enquête sur l'ESB en Grande-Bretagne est commandée par Tony Blair à la fin de l'année 1997 et présidée, à partir de janvier 1998, par le « très respectable » Lord Phillips of Worth Matravers. Né en janvier 1938, il fait des études de droit au *King's College* de Cambridge, après son service militaire dans la *Royal Navy*. Avocat, spécialisé dans le droit des affaires maritimes (1962-73), il est nommé conseiller juridique aux ministères de la Défense et des Finances (1974-78), pour les affaires

[1] Devant la commission d'enquête sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire, qui s'apparente, à bien des égards, à un dispositif d'évaluation des réformes opérées depuis la loi de 1998, L. Abenhaïm, alors DGS, sera de nouveau invité à exprimer son point de vue (le 9 novembre 1999, avant M. Hirsch et J. Drucker, directeur généraux de l'AFSSA et de l'InVS) de même que P. Lagadec (le 16 novembre 1999).

[2] Sans pouvoir développer plus longuement cet argument, il faut préciser que ce rapport s'inscrit en parallèle des travaux sénatoriaux de la commission des affaires sociales où Claude Huriet (PU-PH) et Charles Descours (chirurgien) sont particulièrement actifs. Le rapport Huriet sur la « veille sanitaire », qui propose la création d'une agence de sécurité sanitaire des aliments, est d'ailleurs adopté quelques jours après le rapport Mattéi (le 29 janvier 1997). *Cf.* Huriet (Claude), *Renforcer la sécurité sanitaire en France*, Paris, Sénat, Rapport d'information, n°196, 1997. Par un concours de circonstances inattendues (la dissolution de 1997 et l'élection d'un gouvernement de gauche plurielle), c'est l'institution du Sénat qui assurera la continuité du projet de réforme de la sécurité sanitaire, jusqu'à la loi de 1998 « relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ». *Cf.* Clergeau (Christophe), 2000, *op. cit.*, p. 103-123.

maritimes civiles et militaires (Amirauté). En 1978, il devient *Queen's Counsel*[1] puis gravit toutes les marches de la hiérarchie juridique britannique : *Recorder* en 1982, juge (anobli) de la Haute Cour de justice en 1987, *Lord justice of Appeal* et membre du Conseil Privé (*Privy Council*) en 1995[2]. Elevé en 1998 au rang de Baron (Baron Phillips of Worth Matravers de Belize Park dans le *borough* londonien de Camden), il intègre la chambre des Lords, est fait *Lord of Appeal in Ordinary* (membre du comité juridique de la Chambre des Lords) en 1999, puis devient *Master of the Rolls*, le troisième magistrat dans la hiérarchie juridique, 2000-2005[3].

Confier la présidence de la commission à cet agent, doté des titres les plus reconnus de noblesse juridique, qui a déjà eu à juger des cas de fraude très médiatisés (notamment celui du magnat de la presse Robert Maxwell), peut-être interprété comme un symbole de l'impartialité et de l'indépendance attendues de cet exercice. En outre, il est assisté dans cette tâche par June Bridgeman, haut fonctionnaire retraitée et ancienne présidente adjointe de l'*Equal Opportunities Commission* (agence en charge de la lutte contre les discriminations au travail) et par le Professeur Malcolm Ferguson-Smith[4], deux agents dont les signes d'objectivité et de neutralité administratives et scientifiques peuvent également être valorisés.

Présenté en octobre 2000, après trois ans d'enquête, l'examen de plus de 75000 pages de documents, l'audition de plus de trois cents témoins (responsables politiques, fonctionnaires, porte-parole des groupes d'intérêt, experts scientifiques, représentants des victimes, etc.), le rapport est une mine d'informations pour tout analyste de la crise de l'ESB[5]. Composé de seize volumes, touchant les divers aspects de la gestion britannique du dossier (des aspects scientifiques aux impacts économiques et industriels de l'ESB en passant par l'organisation administrative et les décisions prises jusqu'en 1996), le rapport

[1] Ces conseillers ne constituent pas un ordre séparé de juristes mais leur statut leur est conféré par la Couronne d'Angleterre. On les distingue par le costume en soie qu'ils sont autorisés à porter, d'où l'expression consacrée dans la terminologie juridique britannique, « *to take silk* ».
[2] De 1992 à 1997, il est, par ailleurs, président du *Council of Legal Education*.
[3] Il est depuis *Lord Chief Justice*, c'est-à-dire le second magistrat le plus important en Angleterre et au Pays de Galles.
[4] Ce dernier est professeur de pathologie à la prestigieuse université de Cambridge dont il est titulaire de la chaire de pathologie de 1987 à 1998. Multipositionné dans diverses sociétés savantes, il fut notamment vice-président de la *Genetical Society*, président de la *Clinical Genetics Society*, de la *European Society of Human Genetics*, de l'*International Society for Prenatal Diagnosis* et de l'*Association of Clinical Cytogeneticists*. Il est par ailleurs *Fellow* de la *Royal Society* d'Édimbourg (1978), de la *Royal Society de Londres* (1983), du *Royal College of Obstetricians and Gynecologists* (1993), de l'*Academy of Medical Sciences* (1998), *Honorary Associate* du *Royal College of Veterinary Surgeons* et membre étranger de l'Académie Polonaise de Science et de l'Académie nationale de médecine de Buenos Aires.
[5] On a ainsi pu consulter une grande partie des archives qui sont disponibles sur le site *internet* de la commission d'enquête. Néanmoins, nombre d'acteurs importants du dossier, auditionnés à plusieurs reprises, ont décliné nos propositions d'entretien sous prétexte qu'ils n'avaient plus rien à ajouter. C'est peut-être aussi cela l'intérêt de ce volumineux rapport d'enquête : donner à voir que toute la lumière a été faite sur l'affaire.

illustre *à l'excès*, pourrait-on dire, une démarche qui se voulait « *fact-finding rather than fault-finding*[1] ». P. Lagadec a sans doute raison de souligner que ce rapport est « en décalage avec l'attente sociale immédiate », particulièrement du champ journalistique et des opposants historiques à la politique alimentaire du MAFF. En ce sens, il ne conforte en aucune mesure « les lectures communément partagées, solidement cadenassées dans un 'politiquement correct' et un 'médiatiquement correct' ne laissant plus de marge à la compréhension de la complexité » et ne cède ni à la recherche facile de « boucs émissaires[2] » ni à la tentation inverse du « *white-wash*[3] ». Voulant rendre compte de la complexité des prises de décision en univers incertain, la section 13 (« *what went right and what went wrong* ? ») du premier volume ne sacrifie jamais aux thèses simplistes dont on a précédemment montré qu'elles sont au cœur du récit causal dominant sur la crise de l'ESB. Deux passages invitent à nuancer fortement ces histoires populaires :

> *« Il existe une [croyance selon laquelle] les agriculteurs ne peuvent que s'en vouloir pour l'épidémie d'ESB. Les vaches [qui] sont des ruminants (…) ont été nourries avec des protéines animales pour* booster *leur productivité laitière ou les engraisser. Certains disent que cela a constitué une offense à la nature (…). Certains disent que ce fut doublement offensant de transformer des mangeurs d'herbe en cannibales. Certains disent que cela n'est pas surprenant que ce fléau a affecté ceux qui ont ainsi joué avec les règles de la nature ». « Cela peut paraître surprenant. La réponse réside probablement dans le fait que la moitié d'un siècle s'est écoulée sans aucune indication que l'alimentation animale contenant des protéines ovines ait infecté le mouton ou tout autre animal ». « L'erreur a été que personne n'a pu prédire la possibilité de l'entrée dans le cycle d'alimentation animale d'un agent létal bien plus virulent que les pathogènes viraux et bactériens conventionnels et capables d'infecter le bétail en dépit de son passage à travers le processus de recyclage de tissus animaux* [rendering process]. *[Avec l'expérience de] plus de 50 ans de recyclage des protéines animales, on peut comprendre pourquoi le risque d'une maladie comme l'ESB n'a pas été anticipé ou pris en charge par les agriculteurs, [les producteurs d'alimentation animale], les nutritionnistes animaux ou le gouvernement*[4] *».*
>
> *« Y avait-il un conflit d'intérêt au MAFF ? [Cette] critique commune (…) du positionnement du MAFF vis-à-vis de l'ESB [avance que,] en résolvant ce conflit [supporter les producteurs vs. protéger les consommateurs], le MAFF était plus concerné par la protection des intérêts des producteurs ». « [I]l faudrait rappeler que M. Gummer a initié des mesures qui répondaient à ce conflit en créant un* Food Safety Directorate *séparé et un* Consumer Panel *pour conseiller le ministère. (…) Concernant les décisions de politique publique, nous sommes satisfaits que cette critique soit sans fondement. Le principe ALARP* [as low as reasonably possible] *ne vise pas le risque zéro. Il implique un exercice de proportionnalité. (…) nous*

[1] Pour reprendre le terme de Lord Phillips lors de sa conférence de presse du 26 octobre 2000. Celle-ci est retranscrite dans l'analyse de ce dispositif de retour d'expérience « exemplaire », « colossal » et de « qualité » par P. Lagadec. *Cf.* Lagadec (Patrick), 2001, *op. cit.*, p. 19-23. Un éminent vétérinaire, membre du comité Dormont, nous confiera d'ailleurs, à l'aune d'une comparaison avec le rapport parlementaire français, fortement politisé, sur les farines animales de 2001, qu'« on ne sait pas faire de retour d'expérience en France » (entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, le 17.05.2002).

[2] Dans l'analyse de la dynamique de crise, le rapport met parfois en cause l'action individuelle de certains agents qui auraient pu agir autrement. Néanmoins, les auteurs du rapport ont particulièrement tenu à atténuer ces critiques individuelles puisque « ceux qui ont été le plus actifs [face] au défi posé par l'ESB sont ceux qui ont le plus de chance d'avoir fait des erreurs ». Comme il a été observé tout au long de l'enquête, '*if you do not put a foot forward you do not put a foot wrong*' ». BSE Inquiry, vol. 1 (« Findings & Conclusions »), para. 1250.

[3] Lagadec (Patrick), *op. cit.*, p. 13-19.

[4] BSE Inquiry, vol. 1, para. 1141-1147 (notre traduction).

sommes satisfaits que les considérations faites vis-à-vis du retrait de la chaîne alimentaire des matériaux à risques spécifiés aient constitué une bonne application de ce principe. Dès que le SEAC a été établi, l'approche du MAFF a été de le consulter systématiquement pour savoir si le risque de l'ESB pour l'homme nécessitait des mesures de précaution supplémentaires. Nous discuterons plus loin de l'enjeu de savoir si cela était la meilleure façon [the best way] *d'utiliser le SEAC. Il n'en reste pas moins que le MAFF n'a jamais fait moins, et en une occasion a fait plus, que ce que le SEAC recommandait. Les fonctionnaires et les ministres du MAFF ont été, selon notre jugement, aussi concernés que quiconque sur l'opportunité de prendre les mesures appropriées pour répondre au risque potentiel de santé humaine. Les considérations pour l'industrie ont impliqué, néanmoins, que les fonctionnaires et les ministres ont été particulièrement concernés par la manière dont le public percevait le risque ESB*[1] *».*

Sans être en mesure de réaliser un traitement exhaustif de l'ensemble des questions abordées, on peut néanmoins observer que le rapport ne critique pas les décisions prises[2], même si certaines ont été jugées tardives, mais plutôt la manière de les communiquer. Ainsi la mise en œuvre de mesures sanitaires, alors que la communication du ministère insistait sur l'absence de risque, a pu avoir un effet « négatif » sur les contrôleurs et les agents des abattoirs (para. 1191). Le rapport évoque également la difficile circulation de l'information au sein des structures administratives, notamment entre le MAFF et le DH (para 1225-1229). Enfin, le rapport critique la manière dont le MAFF a utilisé les avis scientifiques ayant eu pour effet de transformer les experts en décideurs (para 1220-1224[3]).

Pour autant, en dépit des nombreuses qualités vantées de ce dispositif de retour d'expérience, les implications de ce travail d'investigation microscopique demeurent profondément ambiguës. D'une part, si la présentation de ce long travail à la fin octobre 2000, près de cinq ans après la crise, s'explique par la nécessité de tenir « l'événement à distance », il importe de ne pas minorer les biais, inhérents à ce type d'exercice, de reconstruction biographique des raisons d'agir des acteurs. Nombre de nos interviewés, auditionnés dans le cadre de la *BSE Inquiry*, nous ont ainsi confié avoir éprouvé des difficultés, non seulement à se repositionner dans le contexte précis de l'époque mais, surtout à répondre à des questions qui ne se posaient pas nécessairement dans les termes de l'enquête. On peut se demander, par exemple, si tous les acteurs interrogés partageaient à l'époque les présupposés de l'analyse du risque (modèle ALARP, division gestion/évaluation du risque) qui ont partiellement guidé l'écriture du rapport. Au demeurant, cela traduit également la conception d'un individu rationnel et calculateur qui appliquerait à la lettre certains modèles managériaux du risque dans ses multiples interactions alors qu'on pourrait *a contrario* convenir que la définition proposée par

[1] *Ibid*., para 1171 et 1173.
[2] On peut ici faire remarquer que l'enquête ne s'est pas intéressée à la question de l'exportation sur le « continent » des farines animales, après leur interdiction en Grande-Bretagne, privilégiant les enjeux strictement nationaux de la gestion de crise.
[3] Cet éclairage est « l'intrigue » principale des volumes 4 et 11 qu'on abordera plus longuement dans le chapitre 6.

l'anthropologue Ernest Gellner d'un « animal qui évite les gaffes » serait plus appropriée dans l'analyse des situations de crise[1].

D'autre part, *les « leçons tirées » en 2000 interviennent dans un univers institutionnel déjà en plein bouleversement, ce qui amène les auteurs du rapport à considérer que, « alors que [l'enquête] se développait, bien des leçons avaient déjà été tirées de l'expérience de l'ESB et traduites en actes »*.

> *« Les changements les plus significatifs ont été la création de la* Food Standards Agency *et la dévolution des pouvoirs au Parlement Écossais et à l'Assemblée Galloise ». « L'*Office of Science and Technology *a répondu aux questions de l'utilisation de la science par le gouvernement, de l'usage par le gouvernement des comités d'experts et de l'approche gouvernementale du risque ». « Il ne nous appartient pas d'évaluer si ces développements fonctionnent correctement. Ce rôle est dévolu à d'autres, dont le gouvernement, la presse et le public. On se restreint strictement aux leçons à apprendre de l'expérience de l'ESB jusqu'au 20 mars 1996. Si certaines de ces leçons ont déjà été apprises, d'autres gagnent à être répétées*[2] *».*

En d'autres termes, à la différence des commissions d'enquête précédemment abordées, intervenues antérieurement et/ou parallèlement aux réformes institutionnelles, on est en droit de se demander si cette dynamique d'« apprentissage » n'est pas ici « cognitivement polluée » par des réformes qui sont déjà intervenues. On est d'autant plus invité à envisager cette hypothèse que certaines des « leçons » – au demeurant, parfois, très floues – que veulent enseigner les auteurs du rapport partagent nombre de principes que la FSA s'est précisément engagée à promouvoir pour accréditer l'idée d'un changement institutionnel.

Pour ne s'intéresser ici qu'aux deux pans principaux de recommandations, on peut souligner que, vis-à-vis de « la gestion de l'incertitude et la communication du risque », le rapport rappelle que :

- *« pour établir la crédibilité, il est aussi nécessaire de générer de la confiance » ;*
- *« la confiance ne peut être générée que par l'ouverture* [openness] *» ;*
- *« l'ouverture requiert la reconnaissance de l'incertitude, quand elle existe » ;*
- *« l'importance des mesures de précaution ne devrait pas être minorée sous prétexte que le risque n'est pas prouvé » ;*
- *« on devrait avoir confiance dans la réponse rationnelle du public à l'ouverture » ;*
- *« l'investigation scientifique du risque doit être ouverte et transparente » ;*
- *« l'avis et le raisonnement des comités d'experts devraient être rendus publics ».*

---

[1] Gellner (Ernest), « L'animal qui évite les gaffes ou un faisceau d'hypothèses », in Birnbaum (Pierre) et Leca (Jean) (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 27-44.
[2] BSE Inquiry, vol. 1, para 1260-1263.

A cet égard, on ne peut que souligner à quel point les « *core values* » que s'efforce d'incarner la FSA sont construites autour des notions d'« *openness* », de « *transparency* » et de « *putting the consumer first* » (*cf.* chapitre 5).

Concernant les comités d'experts, le rapport préconise notamment que :

- *« le mandat devrait spécifier aussi précisément que possible le rôle du comité » ;*
- *« un membre profane peut [y] jouer un rôle appréciable » ;*
- *« les conflits d'intérêts potentiels ne devraient pas prévenir la sélection des experts s'ils sont les plus qualifiés, mais (…) doivent être déclarés et enregistrés » ;*
- *« quand est demandé à un comité un avis en termes de gestion du risque, il serait normalement utile que le comité suive une structure formelle basée sur des principes reconnus d'évaluation du risque » ;*
- *« l'avis devrait normalement être rendu par écrit (…) en des termes pouvant être compris par le profane » ;*
- *« l'avis devrait clairement exprimer les raisons qui mènent à la conclusion [en identifiant] la nature et l'ampleur des zones d'incertitudes » ;*
- *« l'avis devrait normalement être rendu public par le comité » ;*
- *« le déroulement des réunions devrait être aussi ouvert que les exigences de confidentialité le permettent » ;*
- *« les départements devraient conserver une expertise* 'in-house' *suffisante pour assurer que l'avis des comités d'experts, et le raisonnement qui le sous-tend, puissent être compris et évalués ».*

Autant de recommandations que la FSA s'est engagée à promouvoir dans son rapport à l'expertise scientifique (*cf.* chapitres 5 et 6). *Exemplaire à bien des égards, cette commission d'enquête – qui s'attache à ne pas reproduire le récit mythique dominant de la crise de l'ESB – ne diffère toutefois pas des deux autres étudiées précédemment en ce qu'elle contribue également, par ses modes de questionnement et ses recommandations, à durcir des énoncés prescriptifs présentés par les acteurs de la réforme comme en « rupture » avec les manières de voir et de faire d'avant 1996. En s'attardant aux conditions de production et à la logique interne spécifiques de ces rapports d'enquête, on aura montré que les prescriptions qu'ils énoncent partagent nombre de traits communs. Mieux, en dépit d'une analyse différente des raisons de la crise, ces rapports suggèrent des recommandations de réforme relativement identiques participant de fait à l'universalisation d'une «* one best way *» évidente, naturelle et irréfragable.*

Conclusion du chapitre 4.
« Apprentissage » ou circulation transnationale d'un « sens commun réformateur » ?

A la lumière de ce qui vient d'être dit, il importe de reconsidérer l'hypothèse, séduisante, au premier abord, de l'« apprentissage » des leçons de la crise de l'ESB comme facteur déterminant d'un changement institutionnel transnational dont les produits semblent converger dans les différentes configurations observées (*cf.* encadré 4.8). Si on s'est efforcé, dans ce chapitre, d'interroger cette hypothèse à travers les questions, faussement naïves, de Colin Bennett et Michael Howlett[1] – « qui » apprend « quoi » et « comment » ? – c'est pour davantage mettre en évidence les logiques spécifiques de chaque configuration (sans pour autant ignorer les interdépendances multiples entre elles). A chaque fois, on s'est attaché à restituer l'enjeu de la crise – et de la réforme qui lui est consubstantielle – dans son historicité et dans la dynamique continue des échanges de coups. Néanmoins, en analysant notre matériel empirique à l'aune du « modèle » théorique de Michel Dobry, on a toutefois pu styliser une certaine convergence dans les processus de réforme[2]. *On a ainsi pu observer, dans chaque configuration, comment des acteurs relativement dominés du domaine de la sécurité sanitaire des aliments ont pu tirer profit de la désectorisation conjoncturelle de cet espace social pour subvertir l'état des rapports de force antérieurs, notamment à travers l'entretien et la circulation transnationale d'un récit causal analogue de la crise de l'ESB.* Ainsi, en mobilisant cette histoire dominante, les *outsiders* britanniques ont pu parvenir à déposséder le MAFF de ses compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments, les « inventeurs » de la sécurité sanitaire en France ont pu obtenir l'annexion partielle (limitée à l'expertise scientifique) de la sécurité sanitaire des aliments et, enfin, les parlementaires européens et les fonctionnaires de la Commission en charge de « la politique des consommateurs », ont pu obtenir une augmentation significative de leurs compétences au détriment de la DG Agriculture. C'est sous cet angle que ces « révolutions spécifiques » s'offrent à l'analyse.

Pour autant, ces produits de politique publique renvoient davantage à un recyclage de recettes déjà expérimentées dans un secteur connexe (celui du médicament, en France) et/ou à l'étude depuis quelques années, qu'à l'« apprentissage » de leçons spécifiques à la crise de l'ESB. Comme on l'a vu, l'AFSSA s'inscrit dans le prolongement de la révolution

[1] Bennett (Colin J.) et Howlett (Michael), 1992, *art. cité*, p. 275-294.
[2] Cette « stylisation » renvoie ici à notre impératif de comparaison. Il va de soi – et on l'a déjà évoqué plus haut – qu'invoquer ainsi des vainqueurs collectifs constitue un raccourci brutal. Il faut donc lire que, dans le cadre de cette désectorisation temporaire, certains acteurs multipositionnés ont davantage tiré leur épingle du jeu – qui a de surcroît sa propre dynamique – pour promouvoir ces réformes. Cela étant dit, la légitimité de ces derniers à agir ainsi, découle en partie du « collectif » dont ils se présentent (et sont présentés par les observateurs extérieurs) comme les porte-parole.

sanitaire du début des années 1990 et la FSA était une revendication ancienne des contestataires britanniques. En outre, les réformes entreprises au sein du MAFF – autonomisation intra-ministérielle d'un *Food Safety Directorate*, mise en avant des principes de l'ouverture aux consommateurs et de la transparence, création d'une agence exécutive d'inspection des viandes, le *Meat Hygiene Service*, en 1995, etc. – suggèrent de prendre avec précaution le discours de la « nouveauté » véhiculé par la FSA. Dans ce « moment réformateur », il faut donc bien insister sur le fait que ces produits s'inscrivent dans la dynamique du jeu lui-même et qu'ils sont, dans chaque configuration, le fruit d'une série d'ajustements entre différentes logiques et contraintes, permettant aux protagonistes de se montrer satisfaits, chacun pour des raisons différentes. De fait, plutôt que d'invoquer l'imposition d'un sens unique de l'action publique, on gagne à privilégier une analyse de la mise en circulation d'un sens commun réformateur. Il ne s'agit pas là d'une simple coquetterie rhétorique. A la différence d'un référentiel, adossé à une conception excessivement mentaliste et rationaliste de l'action publique, qui suppose l'existence d'un groupe soudé dont l'objectivation s'avère particulièrement improbable dans l'espace transnational étudié, la notion de sens commun, telle que la propose Christian Topalov semble, certes, moins ambitieuse dans ses prétentions théoriques, mais plus fidèle dans la restitution des jeux sociaux interdépendants observés :

> *« Un sens commun ou un langage partagé, une mise en forme des problèmes et un horizon des possibles sur lesquels s'établit l'accord n'impliquent nullement un consensus sur les modalités effectives de l'action, encore moins sur ses fins dernières. (…) L'accord réformateur est circonscrit : il porte sur l'énoncé des problèmes et la méthode qui doit fonder toute solution. Ce sont les limites mêmes qui en font l'efficacité car elles permettent conjoncturellement des convergences pratiques et, au-delà, instaurent des évidences qui perdureront bien au-delà des disputes du moment*[1] *».*

C'est à ces « évidences », et aux diverses conditions et techniques qui permettent de les entretenir, qu'on consacre le prochain chapitre. Pour que la crise de l'ESB soit communément perçue comme une « rupture », il importe de diffuser les signes d'un changement radical et magico-mythique capables de « faire vieillir socialement » les arrangements antérieurs et obtenir, pour employer le vocabulaire indigène, le consentement des *stakeholders*. En bref, c'est la dimension symbolique du « changement », rarement prise en compte par les analystes des procédures modernes de « gouvernance », qu'il convient d'étudier.

[1] Topalov (Christian), 1999, *op. cit.*, p. 44.

Encadré 4.8 : Éléments factuels sur les réformes institutionnelles à Paris, Londres et Bruxelles

Création de l'AFSSA et réformes de la DGAL et de la DGCCRF : La loi n°98-535 du 1er juillet 1998 « relative au renforcement de veille sanitaire et du contrôle sanitaire des produits destinés à l'homme », qui a fait l'objet de plusieurs lectures au Sénat (son rapporteur est Claude Huriet) et à l'Assemblée Nationale (son rapporteur est Alain Calmat) couronne un travail effectué en partenariat entre le cabinet Gaymard, l'équipe de l'Agence du médicament, puis, après la dissolution, le cabinet Kouchner et la commission des affaires sociales du Sénat. Elle institue l'Institut de Veille Sanitaire (InVS, sur la base du Réseau national de Santé Publique), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS, héritière de l'AFM) et enfin l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Alors que la plupart des acteurs de la Santé étaient partisans d'une agence unique (à l'exception des sénateurs de la commission des affaires sociales), cette loi consacre une séparation fonctionnelle entre aliments et produits de santé. Fruit d'une intense lutte d'institutions entre les cabinets de la Santé et les cabinets de l'Agriculture, et dans une moindre mesure, des Finances (qui ont la tutelle sur les services de contrôle), l'AFSSA est une agence d'expertise qui ne dispose pas de pouvoir de police sanitaire (elle dispose toutefois, dans le cadre de l'Agence nationale du médicament vétérinaire qui lui est associée, du pouvoir de délivrance des autorisations de mise sur le marché de ces produits). Placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation, elle doit être consultée sur tout projet réglementaire relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine « depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final » (y compris l'eau de boisson et l'alimentation animale), et peut également « s'autosaisir » (ce que ne s'est pas privé de faire son directeur général). Elle est assistée dans cette tâche par une dizaine de comités d'experts spécialisés, une Direction de l'Évaluation des Risques Nutritionnels et Sanitaires (DERNS) qui encadre et organise la production des avis experts spécialisés ainsi que des laboratoires de recherche issus du CNEVA (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires). Non sans difficultés, l'introduction de cette structure d'appui technique, anciennement au ministère de l'Agriculture, traduit le souci des acteurs de la Santé, de doter l'AFSSA d'une « masse critique » qui puisse la rendre crédible dans les rapports de force institutionnels (le personnel du CNEVA représente la majeure partie des quelques 650 employés de l'agence).

En ce qui concerne les ministères en charge des contrôles, la réforme de la DGAL en 1999 a pour objectif de rendre l'action publique plus « lisible » et plus « crédible », en instituant le principe d'une division fonctionnelle entre les considérations économiques (soutien à la production) et le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. La DGAL est alors composée de quatre sous-directions (Qualité et Protection des Végétaux ; Santé et Production Animales ; Sécurité Sanitaire des Aliments, Réglementation, Recherche et Coordination des Contrôles). Cette séparation fonctionnelle entre « culture sanitaire » et « culture industrielle », entre « responsabilité du contrôle » et « appui économique[1] », se réplique également localement puisque les directions départementales des Services Vétérinaires ont été autonomisées (notamment financièrement) des directions départementales de l'Agriculture et des Forêts en 1999. La réforme de la DGCCRF, en 1999, objective quant à elle la dimension transversale désormais assignée à la sécurité des produits. Si le service des Produits et des Marchés demeure inchangé, celui de la Concurrence et de l'Orientation des activités est re-labellisé en service de la Régulation et de la Sécurité (une sous-direction « Politique des Consommateurs » est significativement créée).

La Food Standards Agency, « A Force for Change » : En Grande-Bretagne, le rapport James se fait l'avocat d'un changement « culturel » (*transparency, openness, putting the consumer first*). Ce changement est justifié par trois raisons principales : la responsabilité duale du MAFF et la perception que les décisions étaient prises au détriment de la santé publique et du consommateur ; la fragmentation et le manque de coordination dans les contrôles ; l'inégale application locale des règles par le *Meat Hygiene Service* (ce service d'inspection centralisé est une *Next Steps Agency* mise en place en 1995) et les *Environmental Health Officers*[2]. Si le transfert de compétences en termes de sécurité sanitaire des aliments à l'agence semblait inévitable, le *Permanent Secretary* et certains cadres du MAFF, dans ce qui s'apparente à une stratégie de défense de l'institution, ont néanmoins obtenu du Cabinet de « piloter » le processus de traduction en droit du rapport James. A travers le *White Paper*

[1] On reprend entre guillemets les termes de la directrice générale de l'Alimentation de l'époque. *Cf.* Guillou (Marion), « Qualité et Sécurité de l'Alimentation », *Cahiers du Conseil Général du GREF*, n°55, 2000, p. 101.
[2] James (Philip), 1997, *op. cit.*, p. 5.

FSA : A Force for Change et la *Draft legislation*[1], le MAFF est ainsi parvenu à recadrer partiellement le processus réformateur, comme tendent à l'attester certains indices[2]. D'une part, dans la *draft legislation*, les principes directeurs, difficilement contestables, font l'objet d'une certaine restriction : dans les clauses 11 (*advice giving*), 13 (*observations making*) et 14 (*enforcement*), il est spécifié que la FSA « doit prendre en compte toutes les considérations de confidentialité attachées à la délivrance d'information » ou qu'elle « pourrait [*may*] publier cette information si l'Agence estime que cela s'inscrit dans la défense de l'intérêt public ». De même, les principes fondateurs de la FSA évoquent le principe de proportionnalité et non celui de précaution, envisagé dans le rapport James. D'autre part, le MAFF est parvenu à garder certaines compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments. Dans ce qui s'apparente à une contradiction du slogan fondateur de la FSA « food safety, from farm to fork », le MAFF a obtenu de garder la tutelle sur deux *Next Steps Agencies* importantes : le *Pesticide Safety Directorate* et le *Veterinary Medicine Directorate*). Néanmoins, les fonctionnaires de la FSA sont parvenus à obtenir le statut de négociateur à Bruxelles. Dans le document initial présenté aux députés, ils n'avaient que le statut de conseiller, celui de négociateur devant rester l'apanage des fonctionnaires du MAFF.

En parallèle, le *Joint Food Safety and Standards Group* (JFSSG) avait été installé le 1er septembre 1997 afin d'assurer la transition « tranquille » des secteurs – et du personnel – concernés du MAFF et du DH à la FSA. Le directeur de ce groupe, Geoffrey Podger, deviendra *Chief Executive Officer* de la FSA. Suite à l'adoption du *Food Standards Act* de 1999, la FSA est une « personnalité juridique » qui devient opérationnelle le 3 avril 2000. Il ne s'agit ni d'une agence d'expertise comme en France, ni d'une agence exécutive (*Next Steps*), mais d'un *non-ministerial department of government*. Elle est présidée par un *Board* qui se réunit mensuellement pour entériner les programmes définis par les fonctionnaires de l'Agence. En ce sens, elle est à la fois responsable de l'évaluation du risque (assistée en cela par une dizaine de comités d'experts dont la FSA assure le secrétariat), de la communication du risque (son site internet est particulièrement fourni, elle organise des campagnes de communication sur certains enjeux) et de la gestion des risques (les services de l'Agence auditent et peuvent sanctionner les « performances » des autorités locales et du *Meat Hygiene Service* qui sont responsables de la mise en œuvre). Enfin, la FSA n'est pas imperméable aux mécanismes de responsabilité parlementaire, elle est alors représentée à la Chambre des Communes par le ministre de la Santé.

Les réformes organisationnelles « communautaires » : A Bruxelles, une première réforme a été opérée par la Commission, au cours de l'année 1997, parallèlement à la commission d'enquête parlementaire. Dans son argumentaire, la Commission propose d'instaurer de nouvelles procédures pour encadrer trois domaines principaux : les avis scientifiques, l'analyse du risque et la « nouvelle approche » « intégrée » des contrôles et des inspections[3]. Cette dernière (« de la fourche à la fourchette ») est dévolue à l'Office Alimentaire et Vétérinaire (héritière de l'Office de Contrôle et de l'Audit de la Qualité des Produits créé en 1992), basé à Dublin, qui doit s'appuyer sur des procédures officielles d'audit pour évaluer les systèmes nationaux de contrôle. La tutelle de l'OAV est transférée de la DG VI à la DG XXIV. Cette DG, qui prend la dénomination de « Politique des consommateurs et la protection de leur santé » regroupe, dès février 1997, l'ensemble des services de la Commission ayant trait à la sécurité sanitaire des aliments (cf. *infra*). Enfin, le dernier axe de la réforme, celui de la production des « avis scientifiques », s'est développé autour des mots d'ordre de l'« excellence », de l'« indépendance » et de la « transparence » qui structurent, depuis lors, toute la communication de la Commission sur cet enjeu. Cet impératif affiché de la « rationalisation » s'est opéré d'avril 1997 à mars 1998 à travers la restructuration procédurale de huit comités scientifiques, créés de manière dispersée, de la mise en place du Comité Scientifique Directeur qui avait pour fonction de « coordonner » les avis des différents comités, et enfin par la création, au sein de la DG XXIV, d'une direction des « avis scientifiques pour la santé ».

En mai 1999, une évaluation du système d'expertise est confiée par la DG Sanco à trois experts du CSD. Remis en décembre 1999, le rapport des « trois sages » plaide pour la création d'une *European Food and*

[1] MAFF, *The Food Standards Agency : A force for change*, London, HMSO, Cm 3830, 1998 et MAFF, *The Food Standards Agency. Consultation and draft legislation*, London, HMSO, Cm 4249, 1999.

[2] Sur ce point, voir plus généralement 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°3, 2003, p. 228-229.

[3] Communication de la Commission Européenne, *Santé des consommateurs et sécurité alimentaire*, 30 avril 1997, COM (97) 183 final.

Public Health Agency[1] qu'ils jugent indispensable pour restaurer la confiance des consommateurs. Objectif majeur des premières années de la présidence Prodi (le dossier de la vache folle réapparaît à l'agenda décisionnel européen fin 2000), les lignes directrices d'une Autorité Alimentaire Européenne sont définies dans *Le livre blanc sur la sécurité alimentaire*, présenté en janvier 2000[2]. Projet adopté au Conseil européen de Nice en décembre 2000, l'*European Food Safety Authority*, une agence d'expertise, placée au centre du réseau des agences nationales, est effectivement mise en place, à Parme, en 2002[3].

[1] James (Philip), Kemper (Fritz) and Pascal (Gérard), *A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*, Report to DG Sanco de la Commission Européenne, décembre 1999. On remercie Philip James de nous en avoir fourni un exemplaire.

[2] Commission des Communautés Européennes, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, COM (1999) 719 final.

[3] Sur les aspects factuels de la réforme européenne, on renvoie notamment à Valverde (José-Luis), Piqueras García (Augusto J.) et Cabezas López (Maria Dolores), « La 'nouvelle approche' en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *Revue du Marché Unique Européen*, n°4, 1997, p. 31-58 ; 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, 30 mars 2006, p. 133-138 et p. 141-143 ; et Lafond (François D.), *La création de l'Autorité Alimentaire Européenne. Enjeux institutionnels de la régulation des risques*, Paris, Notre Europe, (Problématiques Européennes, n° 10), 2001.

CHAPITRE 5.
MANAGEMENT ET « BONNE GOUVERNANCE » DES RISQUES : UN NOUVEAU « CHANT[1] » INTERNATIONAL POUR L'ALIMENTATION

« 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 (Jean-Claude), *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006 (1ère éd. : 1991), p. 299.

Au milieu des années 1990, le principe de création des agences au sein de l'espace européen de la gestion publique des risques alimentaires semblait tellement aller de soi qu'il n'a guère semblé rencontrer d'opposition. Si une équipe de sociologues devait s'atteler à la recollection d'un dictionnaire contemporain des « idées reçues », la création de telles instances y figurerait assurément tant cette solution institutionnelle rappelle la force de l'évidence des « lieux communs » réformateurs des années 1970 étudiés par Pierre Bourdieu et Luc Boltanski[2]. Dans la quasi-totalité de nos entretiens, on a pu identifier la croyance irrésistible dans l'« agencification » comme le « *one best way* » du secteur. Sans que son efficacité pratique ne soit jamais questionnée, le sous-bassement « pragmatique » de ces actes de foi peut se résumer à travers un double algorithme :

1) <u>Diagnostic</u> : politique du secret → présentation alarmiste dans les médias → inquiétude de l'opinion publique → chute de la consommation de l'aliment considéré ;

2) <u>Solution</u> : création d'une agence indépendante → neutralité, crédibilité → restauration de la confiance des consommateurs.

[1] On reprend à notre compte la jolie métaphore d'Olivier Nay pour décrire la politique de communication du développement local. *Cf. Le chant local – Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993)*, Talence, Les Cahiers du CERVL, Rapports de recherche n°1, 1994.

[2] Bourdieu (Pierre) et Boltanski (Luc), « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2-3, 1976, p. 4-73. Agence Nationale de la Recherche, Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations, Agence de l'Innovation, etc., dès qu'un problème est mis à l'agenda en France, la création d'une agence indépendante spécifiquement dédiée à cet objet apparaît comme une panacée rarement discutée.

Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la création des agences est ainsi fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'efficace symbolique s'avère particulièrement puissante. Pour autant, si on accepte l'idée défendue par Charles Lindblom à la fin des années 1950, selon laquelle le consensus autour d'une « politique » suffit à en démontrer le bien-fondé[1], encore faut-il essayer de caractériser davantage les conditions de possibilité de l'établissement de celui-ci. On doit donc ici s'interroger sur les ressorts de légitimation de ces « innovations » consensuelles.

Dans un contexte fortement anxiogène, pris dans l'urgence médiatique, le secteur « en crise » de la sécurité sanitaire des aliments s'est avéré particulièrement réceptif à certaines solutions « miracles ». Présentées par leurs promoteurs et les agents qui les peuplent comme les incarnations institutionnelles du changement « post-critique », les agences française et britannique, tirent une large part de leur légitimité de références aux canons universels de la modernité managériale de l'action publique. Non seulement, ces institutions s'inscrivent dans le cadre d'une réforme de l'État directement inspirée des préceptes du *New Public Management*[2] mais elles se revendiquent largement d'une vulgate[3] internationale de la (bonne) « gouvernance » des risques[4]. La création d'agences d'expertise ou de régulation des risques alimentaires est alors susceptible d'apparaître comme une mise en conformité avec un air du temps transnational.

Si ces structures méritent qu'on s'y attarde, c'est bien aussi qu'elles contribuent au prolongement de la (re)sectorisation de la sécurité sanitaire des aliments. Elles participent,

---

[1] Tout en rappelant que les « décideurs » peuvent défendre une même mesure pour des raisons différentes, on cite Charles Lindblom dans le texte : « Agreement on policy (…) becomes the only practicable test of the policy's correctness (…), the test of 'best' policy ». Lindblom (Charles E.), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, 1959, p. 79-88 (p. 84 pour la citation). En d'autres termes, non seulement le consensus n'implique pas que l'efficacité de la mesure soit démontrée, mais *le consensus vaut démonstration*.

[2] Moins surprenante en Grande-Bretagne où les autorités indépendantes et agences exécutives sont particulièrement nombreuses depuis la réforme *Next Steps* de 1988, la création de telles agences en France apparaît d'autant plus innovante qu'elles n'y sont pas légions à l'époque. A cet égard, les usages politiques des « spécificités » de la culture administrative française ont largement contribué à prévenir le transfert à l'AFSSA de compétences en termes de « gestion des risques ».

[3] On emploie ce terme pour éviter de rigidifier une doctrine formellement établie, qui vaut tout autant pour le *New Management Public* que pour la « gouvernance des risques » dont le flou renvoie à leur forte structuration par des effets de mode et aux usages différenciés dont ils peuvent faire l'objet. Voir notamment, Hood (Christopher), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, n°1, 1991, p. 3-19 ; Lynn (Laurence E.), « The New Public Management : How to Transform a Theme into a Legacy », *Public Administration Review*, vol. 58, n°3, 1998, p. 231-237 et Villette (Michel); *Sociologie du conseil en management*, Paris, La Découverte, 2003, p. 76-79.

[4] Pour une vision experte, voir Hubert (Philippe), « Les règles de 'gouvernance' des agences de sécurité sanitaire », in Lahellec (Cécile) (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris, Lavoisier, 2005, p. 59-80. Pour un examen comparé et légèrement plus critique de l'attraction des modèles et instruments « *risk-based* » dans divers secteurs de l'action publique britannique, voir Hutter (Bridget M.), « The Attractions of Risk-based Regulation : Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation », *CARR Discussion Paper*, n°33, 2005.

d'une part, à la dépolitisation de l'enjeu et à la « pacification » de la dynamique de mobilisations multisectorielles et, d'autre part, à l'institution d'un secteur plus autonomisé de la sécurité sanitaire des aliments qui s'objective dans des frontières plus affirmées et reconnues, au moins temporairement (**Section 1**).

Pour les agents qui gravitent autour d'elles, l'institutionnalisation de ces agences transite donc, à la fois, par l'introduction de procédures innovantes, plus ou moins inspirées de savoirs managériaux, mais aussi par un ensemble d'activités symboliques, de rhétoriques et de mises en scène, destinées à entretenir la croyance performative d'une rupture profonde avec les modes de faire antérieurs (**Section 2**).

Section 1. La mise en conformité des secteurs nationaux avec un « air du temps » transnational

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[1]. 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 restauration de la confiance publique, etc.

Le fait que des réformateurs puisent dans un stock de références en partie étrangères (d'un point de vue géographique et sectoriel) pour « solutionner » des problèmes n'a rien de novateur. Cela étant dit, l'analyse des « *policy transfers*[2] » pêche sans doute par un excès de réification des biens transférés et de leur indépendance.

[1] Ces réformes s'inscrivent par ailleurs 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'OMC, *cf.* chapitre 2). 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 ». Voir aussi Glavin (Margaret O'K.), « A Single Microbial Sea: Food Safety as a Gobal Concern », *The SAIS Review of International Affairs*, vol. XXIII, n°1, 2003, p. 203-220.

[2] Pour des interrogations spécifiques aux politiques publiques, voir notamment Dolowitz (David P.) and Marsh (David), « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 2001, p. 5-23.

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[1] ». 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 « inventions[2] » 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 perspective[3]. 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. C'est précisément la modélisation et la circulation transnationale des *standards* les plus joués de l'univers des risques que l'on souhaite aborder dans un premier temps **(§ 1**), avant de revenir sur les conditions nationales et sectorielles de leur appropriation **(§ 2**). L'introduction de recettes et techniques parées des vertus universelles de la modernité gestionnaire doit en effet 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 opposent entre elles pour l'imposition du gouvernement légitime des aliments.

---

[1] Pour un décentrement du regard sur l'appropriation territoriale d'un modèle « importé » de l'État et la contribution des pratiques sociales traditionnelles à son institutionnalisation, on peut renvoyer à l'ouvrage classique : Bayart (Jean-François), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

[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). On remercie Nicolas Bué de nous avoir apporté son expertise sur ce point.

§ 1. Un espace transnational de circulation des principes de bon gouvernement des risques

Une des explications du relatif mimétisme ou « isomorphisme normatif[1] » qui caractérise les différentes réformes en Europe (nonobstant le filtre que constituent les configurations institutionnelles respectives) doit être recherchée dans l'existence d'un espace, voire d'un marché, transnational où circulent des « idées » qui se déclinent en autant de principes, « 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 circulaire qui leur confèrent à maints égards leur dimension naturelle et irréfragable.

Modélisée aux États-Unis, « l'analyse du risque » (*risk analysis*) s'est progressivement imposée comme un instrument de rationalisation des risques universel (**A**). 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[2] dans des jeux réformateurs multi-niveaux (**B**) et à sa retraduction, à l'échelon communautaire, dans la doctrine de la gouvernance européenne (**C**).

A. 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 (voir encadré 5.1), 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[3], 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

[1] Pour reprendre le concept de Paul J. DiMaggio et Walter W. Powell : « 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.

[2] 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.

[3] En particulier : 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 et 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. Voir également Angot (Jean-Luc), « Le Codex Alimentarius dans le nouveau contexte international », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 53, n°1, p. 53-61.

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[1]. 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 :

1) La régulation du risque doit être conçue en deux processus analytiques distincts : le *risk assessment* et le *risk management*[2], 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[3]. 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 :

---

[1] Ces critiques des agences de régulation, « capturées » par l'activité militante, trahit selon Sheila Jasanoff une opposition classique aux États-Unis entre « pro- » et « anti-régulation », qu'on peut identifier dans les quatre controverses (les nitrites, l'herbicide 2,4,5-T, la pollution de Love Canal et l'évaluation des cancers professionnels) que cet auteur décrit. *Cf.* Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 20-32.

[2] « 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 ». National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983, p. 18.

[3] *Ibid*., p. 142. Voir également Jasanoff (Sheila), 1990, *op. cit*., p. 32-34 et p. 185-186.

> *« 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*[1] *».*

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 autorisés[2]. 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,

> *« [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*[3] *».*

Dans le cadre de l'alimentation, la popularité de ce modèle doit d'ailleurs aussi beaucoup à sa codification par la Commission du *Codex Alimentarius* dont la légitimité a été accrue depuis l'entrée en vigueur de l'accord SPS[4]. Pour le dire autrement, les

---

[1] National Research Council, 1983, *op. cit.*, 150-151.

[2] Millstone (Erik), van Zwanenberg (Patrick), *BSE: Risk, Science and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 26. Ces auteurs interprètent cet ouvrage comme l'évangile d'une « nouvelle orthodoxie ». Pour Christine Noiville, ce schéma conceptuel s'impose également comme « figure tutélaire » dans le droit communautaire et français. *Cf. Du bon gouvernement des risques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 54.

[3] 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, p. 6. On remercie Rachel Vanneuville de nous avoir fourni une copie de ce rapport.

[4] 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

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.

En reprenant presque mots pour mots les termes du rapport du NRC[1], 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 de 1995[2] : 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 Science*s – dont le fameux « *red book* » et trois ouvrages nord-américains de modélisation de la *risk analysis*[3] (dont les dates de publications 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

---

avec l'accord SPS les mesures conformes à ces standards ». *Cf.* Bossis (Gaëlle), *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspective d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 122.

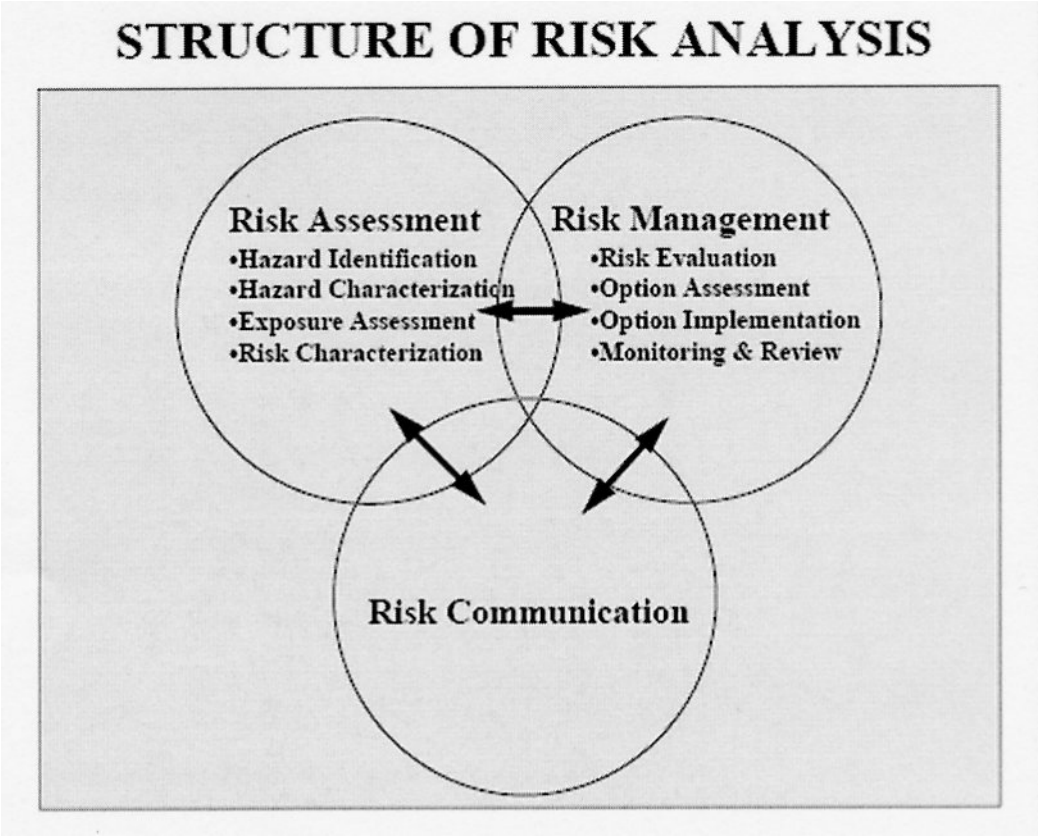
[1] Certes, un autre domaine d'activité, la *risk communication*, a été ajoutée, mais la décomposition et le contenu des deux autres phases restent identiques à ceux du rapport du NRC (mise à part *dose-response assessment* qui devient *hazard characterisation*) : « Risk assessment can be divided into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

[2] FAO/OMS, 1995, *op. cit*., p. 42-43.

[3] 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.

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.

Encadré 5.1 : Le modèle de la Risk Analysis selon le Codex Alimentarius[1]



Étant donnée la destinée du rapport du *National Research Council* de 1983, sans prétendre à un complot ourdi par les experts du NRC, il est relativement cocasse de souligner que ces derniers avaient 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 comparées[2]. 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

[1] FAO/OMS, 1997, *op. cit.*, p. 20.

[2] « 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, *op. cit.*, p. 89.

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.

B. Les « missionnaires de l'universel[1] »

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[2]. En effet, 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 hérité[3]). 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.[4]).

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

---

[1] Pour reprendre le terme de Dezalay (Yves), 2004, *art. cité*.

[2] On nous avait ainsi bien fait comprendre que c'était une chance de rencontrer le professeur Philip James. Ce « *highflying scholar* » avait la réputation de n'être présent à Londres que quinze jours par an.

[3] *Cf. Ibid*., p. 6. 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, Australie, Nouvelle-Zélande, 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.

[4] Comme l'avait déjà exposé Virginie Schnabel à propos des étudiants du Collège de Bruges : « Élites européennes en formation. Les étudiants du 'Collège de Bruges' et leurs études », *Politix*, vol. 11, n°43, p. 33-52.

« 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 observateurs[1], 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 MAFF, 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 1997[2] : S. Slorach préside la réunion alors que C. Fischer est 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 Administration* suédoise (*Livsmedelsverket*[3]) en qualité de

[1] 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.

[2] 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 (Steve Hathaway) 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.

[3] 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. Voir Elvbakken (Kari Tove) and Hellebø (Lise), « Food Control – New Challenges to an Old Institution. A Comparative Study of Food Control in four

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 paradigme[1] ». Figure nodale du petit monde des régulateurs du risque alimentaire, il devient alors président du Conseil d'Administration de l'EFSA (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, A. 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 Vétérinaire[2] 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 externe[3] », 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*,

---

European Countries », Paper presented for the 28th ECPR Joint Session of Workshops, Copenhagen, Workshop n°19, « The Politics of Food », 14-19 April 2000.

[1] D'après lui, ce *paradigm shift* a suivi l'introduction d'une *risk-based approach* dans le domaine de l'alimentation. Voir en ce sens, 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 à Budapest (25-28 février 2002) sous l'égide de la FAO. 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.

[2] Sous la tutelle du ministère de la Santé, le *Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin* fournit une expertise scientifique et technique au gouvernement fédéral en matière de santé et de sécurité sanitaire des aliments et peut également être saisi par un Land.

[3] 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 ». *Cf.* Bourdieu (Pierre), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, Éditions de l'INRA, 1997, p. 28-29 et Bourdieu (Pierre), *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 1984, p. 131.

par l'intéressement et l'enrôlement, au sens de Michel Callon[1], d'administrations nationales et communautaires mises en crise et particulièrement perméables aux solutions miracles[2]. 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 5.2). 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 5.2 : 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 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-1er 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 transparence[3], 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

[1] 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, p. 169-208.

[2] 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.

[3] Geoffrey Podger, CEO de l'EFSA et ancien CEO de la FSA, a ainsi construit son intervention, lors de 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.

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 dépensières des Stuarts ou des Bourbons[1]. 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[2] » 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 Séralini – 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).

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-parole des différentes organisations en présence ? Si l'on devait retenir une telle analyse, ces conférences revêtiraient alors bien moins les oripeaux de « l'apprentissage » ou de « l'échange de bonnes pratiques » que ce que la doctrine managériale du *benchmarking* (dont elles émanent) présuppose, 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 symboliques, mais leur visibilité, accrue par la démultiplication de leurs engagements experts « multi-niveaux » et « inter-nationaux », contribue à asseoir

[1] L'ampleur de « l'évergétisme » communautaire mérite ici d'être soulignée puisque le buffet, prévu pour 600 personnes, ne comptaient finalement que 250 convives (discussion avec le personnel du traiteur). Une étude plus approfondie de ces conférences pourraient mettre en évidence ce qui se joue dans les discussions (généralement en anglais ou en « franglais ») lors des buffets et des cocktails, dans les échanges de cartes, de références, etc., sauf qu'une sociologie des pratiques du *networking* n'auraient pas de sens sur un seul cas.

[2] *Cf.* Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969) et *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 (1ère éd. allemande : 1969)

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 » (Philip James, Gérard Pascal et Fritz Kemper) 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[1]. Leur qualification de « sages » rappelle à quel point ce statut est conféré en vertu d'une réputation qui tient tout autant, si ce n'est davantage, 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 réciproquement[2]). Au côté du Professeur Philip James spécialisé dans la nutrition et auteur d'un rapport pour Tony Blair sur la FSA (*cf.* chapitre 4), 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[3] tandis que le Français 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

[1] 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.

[2] « 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 (Yves), 2004, *art. cité*, p. 11.

[3] 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 on Cosmetology and Non-Food Products Intended for Consumer*).

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 1993[1].

Encadré 5.3 : L'« ingénierie sociale » de la *Society for Risk Analysis*

La *Society for Risk Analysis* (SRA) a fêté ses 25 ans en 2005[2]. Elle été créée en 1980 afin de favoriser l'interdisciplinarité des recherches sur les risques (sciences du vivant, sciences physiques, sciences de l'ingénieur et sciences sociales), notamment à travers la publication de la revue *Risk Analysis : An International Journal* dont le premier numéro sort en mars 1981. La SRA compterait plus de 2000 chercheurs, experts et consultants, publics et privés, provenant de 43 pays différents, et investis dans l'analyse du risque (défini largement comme « *risk assessment, risk characterization, risk communication and perception, risk management and risk policy* ». Le domaine de la « *risk communication and perception* » est un domaine privilégié pour les chercheurs en sciences sociales (psychologues sociaux, sociologues, etc.) qui ont réussi à prendre pieds, à partir des années 1980, dans un milieu très largement dominé par les sciences physiques, de l'ingénieur et du vivant. Les gestionnaires (publics ou industriels) ont progressivement admis que la gestion des risques ne pouvait se fonder uniquement sur les définitions données par les sciences « dures » mais qu'il fallait aussi prendre en compte les aspects « subjectifs », « sociaux » ou « sociétaux ». Néanmoins, si les sciences sociales sont reconnues comme légitimes à intervenir dans l'analyse des risques, leur contribution s'y arrête bien souvent. Fortement dépendantes des commanditaires, étant donné le coût de telles enquêtes, elles sont pratiquement dépossédées de la définition de leur problématique[3].

Si en France, la SRA reste encore relativement méconnue[4], elle semble être « dans les petits papiers » de la Commission Européenne. Depuis la vache folle, certains membres de la SRA semble particulièrement proches « intellectuellement » des préoccupations organisationnelles de la DG Sanco. C'est d'ailleurs le discours intitulé « *Risk and Governance* » du Commissaire à la Santé et la Protection des Consommateurs, David Byrne, qui ouvre le *World Congress on Risk* organisé par la SRA, à Bruxelles, le 23 juin 2003. Un rapide tour d'horizon des sommaires de la revue *Risk Analysis* (entre 2002 et 2005) nous permet d'émettre l'hypothèse que ces chercheurs/consultants « en ingénierie sociale » y publient des résultats de recherches directement connectées aux préoccupations de la Commission (sur les « perceptions du risque », « la confiance[5] », « l'approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments, etc.),

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

[2] Pour une hagiographie de cette société savante par trois de ces membres, *cf.* Thompson (Kimberly M.), Desiler (Paul F.) and Schwing (Richard C.), « Interdisciplinary Vision : The First 25 Years of the Society for Risk Analysis (SRA), 1980-2005 », *Risk Analysis*, vol. 25, n°6, 2005, p. 1333-1386.

[3] *Cf.* Gilbert (Claude), « Analyses des risques en termes de perception ou en termes de constitution de problèmes publics : une contradiction dépassable ? », in Gerstlé (Jacques) (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p 218-220.

[4] La SRA semble (pour l'instant) intéresser essentiellement les ingénieurs et les gestionnaires français. A cet égard, le comité d'organisation de la réunion annuelle de SRA Europe qui s'est déroulée à Paris à la mi-novembre 2004 réunissait notamment 13 ingénieurs de l'INERIS (dont Philippe Hubert), 6 ingénieurs de EDF R&D, une représentante de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, et encore Jean-Luc Wybo (Pôle Cyndiniques, École des Mines) et Marc Poumadère (Institut Symlog). Si les sciences sociales apparaissent à l'écart, c'est aussi parce qu'elles se sont elles-mêmes structurées, notamment autour du GIS « Risques Collectifs et Situations » du CNRS, à partir des travaux pionniers de Patrick Lagadec, Claude Gilbert et Denis Duclos.

[5] On pense par exemple à Frewer (Lynn J.), Miles (Susan) and Marsh (Roy), « The Media and Genetically Modified Foods: Evidence in Support of Social Amplification of Risk », *Risk Analysis*, vol. 22, n°4, 2002 ; Gaskell (George), Allum (Nick), Wagner (Wolfgang), Kronberger (Nicole), Torgeren (Helge), Hampel (Juergen) and Bardes (Julie), « GM Foods and the Misperception of Risk Perception », *Risk Analysis*, vol. 24, n°1, 2004 ; Frewer (Lynn J.), Scholderer (Joachim) and Bredahl (Lone), « Communicating about the Risks and Benefits of Genetically Modified Foods: The Mediating Role of Trust », *Risk Analysis*, vol. 23, n°6, 2003.

que cette dernière finance d'ailleurs souvent, susceptibles de contribuer à valider l'aspect « innovant » des politiques menées par cette institution et à la légitimation savante des décisions[1].

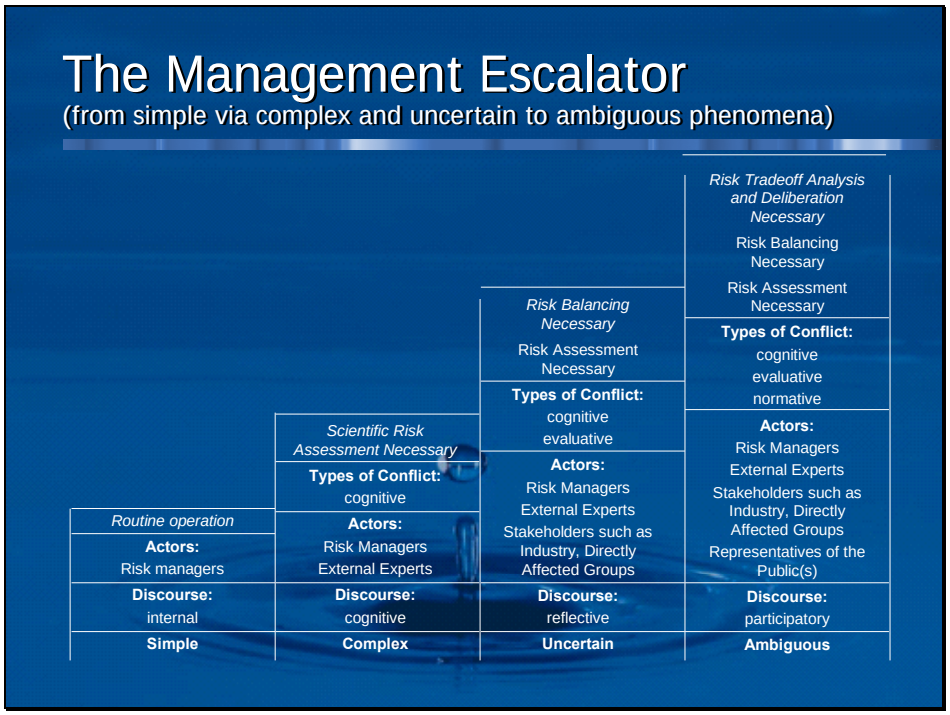
Le professeur Ortwin Renn, *speaker* régulier des conférences de la DG Sanco:

Titulaire d'un M. A. en sociologie et en économie (Université de Cologne, 1978), d'une formation au journalisme et à la communication à l'*Institut für Publizistik* à Rodenkirchen (1978), d'un PhD en psychologie sociale (Université de Cologne 1980), il a notamment été professeur associé à la *Clark University* (Worcester, Massachussetts, USA, 1986-1992) puis directeur de son *Center for Technology, Environment, and Development*. Depuis 1994, il est professeur en sociologie des techniques et de l'environnement (*Technik und Umweltsoziologie*) à l'Université de Stuttgart, dont il se verra confier la direction du département « Technologie, Société et Économie de l'Environnement », ainsi que la chaire de Sociologie de l'environnement. Il est, par ailleurs, président de la section « Technologie, Société et Économie de l'environnement » (*Technik, Gesellschaft, Umweltökonomie*) de l'Académie d'évaluation des techniques (*Akademie für Technikfolgenabschätzung*) depuis 1992, puis directeur adjoint de l'Académie à partir de 2001. Ses thèmes de recherche portent sur la perception et la communication du risque, le développement durable, la participation des citoyens à la gestion des risques et le développement d'une « nouvelle approche théorique de l'étude de l'amplification sociale du risque ». Consultant pour un *think tank* (IFOK, *Institut Für Kommunication*) spécialisé sur les risques (environnementaux, alimentaires, etc.), il a créé son propre cabinet de conseil (*Dialogik*). Il a été membre du comité d'experts sur le changement climatique pour le gouvernement allemand, du Conseil de recherche du *Land* de Baden-Württemberg et du Conseil Environnemental de l'Église Protestante. Il est le co-éditeur du journal *GAIA* et d'une collection de publication chez *Kluwer Academic Publishers* sur la technologie et le risque. Membre de la *Society for Risk Analysis* depuis 1988, siégeant au *SRA-Europe Executive Committee*, il fut élu président de la section « Europe » en 1996 et membre du Conseil scientifique et technique de l'*International Risk Governance Council*[2]. Véritable « entrepreneur en expertise », ce dernier est ainsi très largement convoqué comme expert et participe d'ailleurs à la sélection des projets. Invité lors des conférences de la DG Sanco, présentées plus haut, il a organisé, en juillet 2000, son intervention de 30 minutes autour de « la société des risques », de la tension fondamentale entre les activités de spécialistes du *risk assessment* et de *risk management*, et le risque perçu par le profane, arguant pour le développement d'une phase de *risk evaluation* (évaluation qui prendrait en compte les inquiétudes légitimes de la population). Son 21ème *slide powerpoint*

[1] Indice de la proximité entre la revue *Risk Analysis* et l'actualité gestionnaire de l'UE, un numéro spécial de *Risk Analysis* (vol. 23, n°2, April 2003) a été consacré au Livre blanc de la Commission *Strategy for a Future Chemicals Policy* sur lequel différents articles prenaient position. Plus récemment, un article, directement en lien avec le projet *Safe Foods* (un projet de recherche international d'un budget de plus de 15 millions d'Euros dont les trois quarts sont financés par l'UE), porte sur l'approche « intégrée » de la sécurité sanitaire des aliments (« de la fourche à la fourchette »), approche qui requiert (c'est le mot d'ordre du projet) une approche scientifique transdisciplinaire, notamment pour mieux comprendre les pratiques liées à l'hygiène domestique des individus afin de pouvoir transformer ces derniers en *risk managers*. Croisant les problématiques du marketing, du comportement des consommateurs et de la microbiologie, ces chercheurs néerlandais n'hésitent pas à affirmer : « Il est possible de regarder le consommateur comme un '*risk manager*', responsable de sa propre protection. Il est autant difficile qu'inopportun d'introduire une législation sur le maniement de l'alimentation par le consommateur dans l'environnement domestique. Le seul moyen d'optimiser la gestion consumériste du risque est de développer une communication efficace sur les enjeux de risque pertinents. Le consommateur doit avoir accès à, et accepter et comprendre, une information sur les risques auxquels il ou elle est exposé(e). Cette information procède du processus d'évaluation du risque indiquant la nécessité de mettre en œuvre une communication qui cible spécifiquement les comportements à risque. ». *Cf.* Fischer (Arnout R. H.), De Jong (Aarieke E. I.), De Jonge (Rob), Frewer (Lynn J.) and Nauta (Maarten J.), « Improving Food Safety in the Domestic Environment: The Need for a Transdisciplinary Approach », *Risk Analysis*, vol. 25, n°3, 2005, p. 503-517 (p. 504 pour la citation, notre traduction).

[2] Établi en 2003 à Genève, l'IRGC est un *think tank* international prestigieux (le Board est présidé par un ancien secrétaire général de l'OCDE et compte des ministres en activités ainsi que le président du *World Business Council for Sustainable Development*) dont l'activité prioritaire est d'entreprendre « des projets qui examinent les risques globaux émergents, d'identifier les *gaps* dans les *process* et les structures de gouvernance qui empêche l'évaluation et la gestion adéquate de ces risques et de proposer des recommandations de haut niveau pour combler ces *governance gaps* ». Au sein du conseil scientifique et technique, présidé par le professeur M. Granger Morgan (*Department of Engineering and Public Policy, Carnegie Mellon University*), siège notamment Patrick Lagadec. *Cf.* http://www.irgc.org/irgc/about_irgc/ (consulté le 12.04.2007).

propose ainsi la notion de « *discourse-based management* » afin de « rapprocher l'interface entre l'évaluation par la société et les experts », ce qui suppose de « rechercher des consensus », plaide pour des « procédures de transparence » ou encore l'établissement d'institutions « *trust-generating* », etc., bref un discours de « bon sens » partiellement dissimulé par des animations informatiques sophistiquées. A partir de la conférence de la DG Sanco de décembre 2003, il présente une théorisation managériale du risque, notamment son modèle « d'escalier du risque », truffé de termes alambiqués, à prétention savante, sans jamais revenir sur les conditions de production du modèle.



S'il aura l'occasion de présenter de nouveau ce modèle lors de la conférence organisée par l'EFSA à Berlin, les 9 et 10 novembre 2004 (« *Further development of EFSA's policy towards stakeholders* »), on a pu constater que d'autres experts de *Dialogik* et de l'Institut Symlog utilisaient également ce jeu de diapositives[1]. Outre que cela objective la circulation circulaire des mêmes acteurs et des mêmes discours, on perçoit à quel point ces modèles managériaux (dits sociologiques) stylisant la perception du risque peuvent constituer des « biens de salut » pour des gestionnaires soucieux de garder prise sur des situations anxiogènes. Peu importe que ceux-ci soient difficiles à opérationnaliser, au moins les gestionnaires sont-ils partiellement rassurés que des sociologues, réputés être des experts extérieurs et indépendants, leur confirment qu'ils sont sur la bonne voie.

Sans vouloir exagérer le cynisme des 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 engagements[2] comme constitutifs d'une activité

[1] Marc Poumadère, consultant en management des risques globaux et membre de la SRA, a ainsi réalisé une présentation identique – certes traduite en français, mais avec le même fond d'écran et la même citation de Bertrand Russel (« L'homme ne désire pas le savoir, mais la certitude ») – lors du compte-rendu pour la France de l'état d'avancement du projet *Safe Foods*, organisé au CSO, le 14 juin 2005, devant des fonctionnaires de la DGAL, de l'AFSSA, de la DGS et de la DGCCRF, ainsi que différents *stakeholders*. Par ailleurs, Olivier Borraz, sociologue au CSO, nous a confié qu'il avait assisté à deux reprises en moins d'une semaine, notamment à l'OMS, à la même présentation effectuée par un des assistants d'O. Renn en juin 2005.

[2] Étant entendu que l'addition de ces biographies individuelles n'épuise pas l'étendue des acteurs qui participent à ce « trafic » (en France, on pourrait encore ajouter Dominique Dormont et Marc Savey qui ont également contribué à la réflexion sur le statut de l'expertise, ou encore les membres de la SRA, *cf.* encadré 5.2). Plus généralement, ce qui fait sens ici, ce ne sont pas les biographies individuelles mais bien la

de « courtage ». L'idée de courtage[1], 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'ils diffusent 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 territoire[2]. « Offreurs » et « demandeurs » d'expertise sont souvent difficilement discernables tant leurs interactions répétées, souvent renforcées par leur proximité sociale[3], 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 aliments[4]. *On fait ici l'hypothèse que*

« 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).

[1] Voir Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 14.

[2] On est confronté ici à une situation assez proche de celle du « jeu triangulaire » qu'il décrit. *Cf. Expertise et Aménagement du Territoire. L'État Savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 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.

[3] 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 Governanc*e de la *Queen's University* de Belfast (*cf.* encadré 4.5). 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.

[4] 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.

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.

C. Quand la *risk analysis* rencontre la gouvernance européenne

Deux ans après une première réorganisation de l'expertise consécutive aux communications de la Commission européenne du 30 avril[1] 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 avant[2]. 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 transparaît 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*

[1] 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.

[2] 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 intersécants. *Cf.* James (Philip) *et al.*, 1999, *op. cit.*, p. 6 et 20 (notre traduction).

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[1] *».*

En dépit de l'attractivité du modèle sanitaire américain, ce rapport, endossé immédiatement par le nouveau président de la Commission, Romano Prodi[2], 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 « l'analyse des risques[3] ». A cet égard, le Livre Blanc ratifie une division institutionnelle stricte entre la gestion (qui reste du domaine de compétences de la Commission et des États membres) et l'évaluation des risques[4]. Cette dernière sera donc confiée, 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[5] ». 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*).

---

[1] *Ibid*., p. 36-37 (notre traduction).

[2] 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 de la Commission et avait proposé un plan de propositions tri-annuel le 5 décembre 1999. Devant les parlementaires, eux-mêmes favorables à cette mesure, il annonça sa volonté de créer une autorité alimentaire. *Cf. Le Monde*, 6 décembre 1999.

[3] 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, *Livre Blanc sur la Sécurité Alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, COM (1999) 719 final, p. 9-10.

[4] La justification mobilisée est à la fois politique (« risque de dilution injustifiée (…) de la responsabilité démocratique ») et juridique (nécessité de modifier le traité CE). *Ibid*., p. 17.

[5] 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. *Ibid*., p. 43-60.

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 à cet ensemble d'injonctions prescriptives relativement floues[1], 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*[2] *».*

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[3] ». Plus transparentes, ouvertes, mais aussi encadrées par un certain nombre de conditions[4], 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[5] ». En l'espèce, cette partie du Livre Blanc s'appuie sur le rapport d'un groupe de travail sur

---

[1] « 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, *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, p. 12.
[2] *Ibid*., p. 23 (en gras dans le texte).
[3] *Ibid*., p. 28.
[4] « 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 ». *Ibid*., p. 28-29.
[5] *Ibid*., p. 38.

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 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'EMEA[1] 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 publique[2]. Confier le pilotage du groupe de travail sur les agences 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 régulateur[3], ce rapport se fait ainsi l'avocat d'une « administration en réseau de l'expertise européenne[4] » 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 mandat[5] ».*

---

[1] *Cf.* Hauray (Boris), *L'Europe du médicament. Politique – Expertise – Intérêts privés*, Paris, Presses de la FNSP, 2006, p. 298. Il avait auparavant dirigé le volet pharmaceutique du Livre Blanc pour l'achèvement du marché intérieur de 1985.

[2] Il est actuellement 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.

[3] 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 ». *Cf.* Massardier (Gilles), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 237-239.

[4] *Cf.* 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 et Majone (Giandomenico), « The New European Agencies : Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°2, 1997, p. 262-275. Pour une synthèse des principaux écrits experts sur la question (G. Majone, R. Dehousse, L. Metcalfe, X. Yataganas), voir Hauray (Boris), 2006, *op. cit.*, p. 298-303. 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.

[5] 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, p. 11 (encadré 5) et p. 14-15. Dans le second extrait est cité l'ouvrage classique de G. Majone (*Regulating Europe*, London, Routledge, 1994).

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 gouvernance[1], 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 risques[2]. *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). Sauf à prendre nos acteurs sociaux pour des cyniques ou des « idiots culturels*[3] *», les transactions entre ces espaces sociaux ne peuvent être appréhendées que sous l'angle de l'instrumentalisation ou de la légitimation d'une domination injuste. 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.*

Après avoir présenté séparément pour des raisons de clarté, les conditions de circulation *supranationale* du modèle de la « risk analysis », on s'intéressera dans le paragraphe suivant aux mécanismes d'appropriation de ce modèle dans les deux configurations *nationales* française et britannique.

§ 2. Appropriations nationales du modèle « flou » de la « risk analysis » et mises en forme différenciées du secteur

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 »

[1] Interlocuteur régulier de la Commission sur la gouvernance et les agences, G. Majone 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. Majone (Giandomenico) (ed.), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence and Maastricht, September 1999.

[2] On se permet de renvoyer à l'analyse particulièrement caustique de l'économiste Robert Salais 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 ». *Cf.* « 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. 319.

[3] Pour reprendre l'expression de Harold Garfinkel. *Cf. Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967.

administratifs dont il convient de souligner les différences (**A**). 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 (**B**). On verra enfin comment cette restructuration consolide les frontières d'un secteur historiquement difficile à cerner (**C**).

A. 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*[1], 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*. 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 exécutives[2]. 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[3] », 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[4]. Reproduisant en cela la philosophie du programme *Next Steps*[5], 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.

---

[1] Pour une référence française, *cf.* Keraudren (Philippe), « La réforme 'managérialiste' du « Civil Service » britannique depuis 1979. Limites pratiques », *Revue française d'Administration Publique*, n°65, 1993, p. 129-138.

[2] *Cf. Annual Next Steps Review*, 1998, Cm 3889.

[3] Voir sur ce point Chaty (Lionel), *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[4] Bezès (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.), 2002, *op. cit.*, p. 135-138.

[5] Sur le programme *Next Steps*, défini en 1988 dans le rapport Ibbs par l'*Efficiency Unit* du gouvernement Thatcher et destiné à « fournir des services de manière plus efficiente et efficace, en fonction des ressources disponibles, pour le bénéfice des contribuables, des consommateurs et du personnel », on renvoie notamment à Flynn (Andrew), Grey (Andrew) and Jenkins (William I.), « Taking the Next Steps : the Changing Management of Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 43, n°2, 1990, p. 159-178 et Greer (Patricia), « The Next Steps Initiative : the Transformation of Britain's Civil Service », *Political Quarterly*, vol. 63, n°2, 1992, p. 222-227.

En matière de sécurité sanitaire, c'est pourtant la « fascination de l'Amérique » dont a parlé Luc Boltanski à propos de l'importation du management dans les années 1950[1], 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 (*cf.* chapitre 4). Pour les principaux protagonistes, notamment ceux qui sont proches idéologiquement du parti socialiste[2], 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 déployée par D. –R. Tabuteau, lorsque nous l'interrogions à propos de la proximité entre « le » *New Public Management* et la réforme de la sécurité sanitaire :

> *- T. Alam : « 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…*
> *- 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 réforme[3]. 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).**

---

[1] Boltanski (Luc), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 155-236.

[2] L'adverbe « politiquement », plus imprécis, serait sans doute ici plus adapté tant la ligne idéologique de ce parti apparaît incertaine et fluctuante. *Cf.* Lefebvre (Rémi) et Sawicki (Frédéric), *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Paris, Éditions du Croquant, 2006, notamment le chapitre 6 « La société selon les socialistes », p. 219-244.

[3] Suite aux législatives de 1993, Simone Veil avait succédé à Bernard 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.

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 (voir *infra*.) – comme un domaine régalien par excellence[1] 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 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[2] ».

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-parole du ministère de l'Agriculture, à leur « corporatisme », pourtant si déplacé en ces temps de crise. 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 1998[3]. Président de la commission des affaire 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**. Vous venez de nous expliquer que tout fonctionne pour le mieux dans le meilleur des mondes. Permettez-moi de dire que ce n'est pas notre sentiment. Il n'est pas question de bouleverser les compétences, de changer les directions de l'administration centrale ou de fermer les laboratoires. **A l'aube du XXIe 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*

[1] 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 ».

[2] Bezès (Philippe), 2002, *art. cité*, p. 136. On osera faire remarquer que, pour un lecteur de *Les Grecs ont-ils cru à leur mythe ?*, le prisme de la dissimulation n'est pas forcément le plus approprié si on veut bien admettre « l'existence d'une pluralité de programmes de vérité », *i. e.* la capacité de croire en même temps à des vérités raisonnablement perçues comme incompatibles. *Cf.* Veyne (Paul), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, 1983.

[3] Les extraits suivants proviennent du 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). C'est nous qui surlignons.

et les défenseurs de la santé. ***Ces problèmes (…) 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.) ».*

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 ».

Au milieu de ce consensus trans-partisan, 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 efficience. (…) 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 universelle[1].

B. 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. Sa traduction s'opère en effet à partir d'un héritage institutionnel dont le ministère de l'Agriculture était le principal légataire (voir chapitres 2 et 3). 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, entre les défenseurs de l'Agriculture et ceux de la Santé (les Fraudes étant relativement en retrait[2]). Les interventions du ministre de l'Agriculture, Louis Le Pensec, 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 contraire*[3] *».*

Contraint lui aussi de reconnaître la pertinence de doter le secteur « d'une autorité scientifique incontestable » et d'abandonner le CNEVA 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.

---

[1] Comme Jacques Lagroye le soulignait dans un de ses articles célèbres, « la légitimité ne sort pas de l'efficacité, mais de la présomption d'efficacité ». *Cf.* Lagroye (Jacques), « La légitimation », in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, PUF, 1985, p. 463.

[2] Nombre d'entretiens confirment que les porte-parole 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).

[3] Extraits de son intervention au Sénat, lors de la séance du 26 février 1998.

« 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).**

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 (*cf.* chapitre 3), 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*[1]. 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 CEE[2]. Dans cette dynamique, l'*Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment* (ILGRA) a été mis en place en 1992[3]. 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*[4] –, une telle délégation paraît s'inscrire également dans une suite d'expérimentations destinées à améliorer l'efficacité des politiques publiques et qui émargent toute à la doctrine axiologiquement positive du *New Public Management.*

---

[1] 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.

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

[3] 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.

[4] 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.*

Revendiquée de longue date par les associations consuméristes, mise en avant dans le programme victorieux du *New Labour*, étayée par un rapport d'expert fortement publicisé (voir chapitre 4), elle semble frappée au coin du « bon sens[1] ».

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 « bonne pratiques étrangères » dont on a pourtant montré dans le chapitre précédent qu'ils faisaient déjà l'objet d'une prise en compte au sein du MAFF :

> *« [N]ous savions que le Danemark[2] 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 : 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 *Massachussetts 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 modernité[3], mobilisée par ces deux « courtiers de l'international », peut alors être

---

[1] 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-parole des conservateurs et des libéraux-démocrates ainsi que les représentants des inspecteurs de la santé environnementale (EHO) 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*). Voir sur ce point Sleator (Alex), *The Food Standards Bill*, Research Paper 99/65 ; London, House of Commons Library, 1999, p. 52-57.

[2] La *Fødevarestyrelsen*, l'Administration danoise vétérinaire et alimentaire, est une structure du ministère de la Famille et des Affaires consuméristes.

[3] On peut rappeler que le programme *Next Steps* est largement inspiré des agences suédoises, unités opérationnelles opérant en dehors des ministères depuis le XVIIe siècle. Voir notamment Elder (Neil C. M.) and 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.

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'ESB[1] » – 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 insurmontable[2].

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 :

> *- T. Alam : « 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 ?*

---

[1] 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).

[2] 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. Cité dans Sleator (Alex), *op. cit.*, p. 38 (notre traduction). On rappelle que la FSA ne dispose que d'un pouvoir d'audit sur les activités des EHOs et a la tutelle du *Meat Hygiene Service*. Cette agence exécutive avait été créée en 1995, non sans difficultés, en centralisant les compétences dévolues aux autorités locales en matière d'inspection des abattoirs et des usines de découpe.

- 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 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 faisions des réassurances excessives, des propositions de politiques publiques, basées sur les conséquences de ce que nous devinions 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 faîtes 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 Italie*[1] *!».* **Homme, 60-65 ans, médecin nutritionniste (LSHTM, 1968), formé aux États-Unis (*Harvard Fellow* au *Massachussetts 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 frappée du coin du « 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.

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

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*[1] *», 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*.

En nous intéressant plus précisément, dans le paragraphe suivant, aux institutions et aux acteurs de la gestion des risques alimentaires, on voudrait revenir sur la manière dont ces derniers s'ajustent au processus réformateur et contribuent de la sorte à consolider les frontières du secteur de la sécurité sanitaire des aliments au sein de l'espace politico-administratif national.

C. Conversion des « gestionnaires du risque » aux vertus de la réforme et consolidation des frontières du secteur de la sécurité sanitaire des aliments

Au-delà des directions du ministère de l'Agriculture, pour lesquelles, à la fin des années 1990, le « changement » est synonyme de perte de compétences et de remise en cause (moins prononcée en France) de leur domination sur les politiques de l'alimentation, on doit constater que, pour les différents corps de fonctionnaires et membres d'institutions investis dans la sécurité sanitaire des aliments, ces réformes sont susceptibles de leur offrir des motifs de satisfaction. Alors que ce secteur était flou et fortement dominé par des problématiques hétéronomes (*cf.* chapitres 2 et 3), on assiste désormais à son relatif ennoblissement. Celui-ci transite notamment par la mise à l'agenda médiatique régulière des activités sectorielles, traditionnellement peu valorisées, mais surtout par la création d'agences qui font l'objet d'une forte médiatisation et sont parées des vertus de la modernité managériale. Pour employer les termes éliassiens, on peut dire que la création de ces nouvelles institutions déplace considérablement « l'équilibre des tensions » entre les différents acteurs de la gestion des risques alimentaires. Si l'AFSSA ne constitue pas, comme la FSA en Grande-Bretagne, le nouveau « centre d'équilibre[2] », elle contribue

[1] Bourdieu (Pierre), « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°145, 2002, p. 3-8 (p. 8 pour la citation).
[2] Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969), respectivement p. 192 et p. 78.

néanmoins largement à (re)définir les frontières du secteur de la sécurité sanitaire des aliments.

1. Les réformes ajustées des directions générales qui concourent à l'autonomisation du secteur

Lors de sa création, l'AFSSA est apparue comme la première institution entièrement dédiée à l'impératif de sécurité sanitaire des aliments. Sous la triple tutelle de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation dont elle doit éclairer les prises de décision, l'AFSSA se présente comme un point nodal de la configuration formée par ces administrations[1]. Aussi, les directions générales investies dans la gestion des risques alimentaires ne restent-elles pas à l'écart d'une dynamique réformatrice qui affecte directement leur « raison d'être » institutionnelle. En se réformant elles aussi, ces directions contribuent alors à clarifier et à durcir les frontières du secteur de la sécurité sanitaire des aliments.

En premier lieu, la réforme de la DGAL entreprise en 1999 par la directrice générale Marion Guillou, polytechnicienne, ingénieur général du GREF et docteur en physico-chimie, a pour objectif officiel de rendre l'action publique plus « lisible » et plus « crédible », en instituant le principe d'une division fonctionnelle entre les considérations économiques (soutien à la production) et le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. L'un des deux anciens services de la DGAL, celui des « Politiques Industrielles Agroalimentaires », dont l'orientation économique était devenue problématique, est alors transféré à une autre direction du ministère, la direction générale des Politiques Économiques et Internationales (DGPEI). Structurée à partir de l'ancien service de « la Qualité Alimentaire et des Actions Vétérinaires et Phytosanitaires », la DGAL est ainsi composée de quatre sous-directions : Qualité et Protection des Végétaux ; Santé et Production Animales ; Hygiène des Aliments[2] ; Réglementation, Recherche et Coordination des Contrôles. Comme le résumait son initiatrice la réforme consiste à

[1] Les enquêtés soulignent régulièrement que l'attribution des postes de direction à l'AFSSA est tributaire de calculs destinés à équilibrer sa composition institutionnelle. Durant le mandat de Martin Hirsch, étiqueté « Santé », la directrice générale adjointe, Monique Éloit, était une vétérinaire anciennement à la direction générale de l'Enseignement et de la Recherche (DGER) et à la DGAL (adjointe au chef des services vétérinaires en 1998) du ministère de l'Agriculture. Quant au président du Conseil d'Administration, Bernard Chevassus-au-Louis, celui-ci est un biologiste, directeur général de l'INRA de 1992 à 1996 et directeur du Muséum d'Histoire Naturelle. Le successeur de ce dernier en 2002, Paul Vialle, est un ingénieur du GREF, directeur général de la DGER au ministère de l'Agriculture (1986-89), directeur de l'Institut national agronomique, Paris-Grignon (1989-1996) puis directeur général de l'INRA (1996-2002). On doit ici également rappeler que lors de sa création en 1999, le montant du budget de l'AFSSA avait été fixé par arrêté ministériel à 53,25 millions d'Euros, financé essentiellement par le ministère en charge de l'Agriculture, complété de 6,1 millions d'euros de mesures nouvelles financées par les trois ministères de tutelle de l'agence à parts égales. *Cf.* AFSSA, Rapport d'activité 1999, Maisons-Alfort, 2000, p. 33.

[2] En 2002, cette sous-direction de l'Hygiène Alimentaire est plus explicitement étiquetée sous-direction de la Sécurité Sanitaire des Aliments.

« séparer clairement la partie 'appui économique' de la partie 'recherche, réglementation et contrôle' » :

> *« La DGAL a mis plusieurs années à effacer la dichotomie qui existait, entre la culture sanitaire d'une part et la culture industrielle d'autre part, à faire travailler ensemble les acteurs des deux horizons. Pour répondre à la demande de la société, il devient indispensable de séparer la responsabilité du contrôle de celle de l'appui économique à une filière. Cela est d'autant plus nécessaire que la communication du ministère de l'Agriculture et de la Pêche est difficile : les citoyens le considèrent, à tort, comme le ministère des agriculteurs et comprennent difficilement qu'il soit garant de la sécurité de la filière alimentaire*[1] *».*

Cette séparation « culturelle » se réplique également territorialement puisque les directions départementales des Services Vétérinaires ont été autonomisées des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1999. Depuis un décret de 1984, l'autonomie fonctionnelle (en termes de budget et de personnel) des DDSV était en effet fortement réduite par leur mise sous la tutelle des DDAF. Prenant acte de la création de l'AFSSA, la DGAL et ses relais déconcentrés s'inscrivent ainsi dans « le nouveau dispositif en matière de sécurité sanitaire des aliments » en référence à une division stricte de l'évaluation et de la gestion du risque et qui insiste particulièrement sur la dimension politique de cette dernière.

> *« La responsabilité [de la gestion du risque alimentaire] est strictement confiée au pouvoir exécutif, donc au Gouvernement, qui fait ses choix à la lumière des expertises effectuées, afin d'assurer la maîtrise du risque alimentaire. Il appartient à l'administration de définir 'les règles du jeu' et de vérifier qu'elles soient bien respectées. (…) La gestion du risque alimentaire est (…) une prérogative qui consiste à mettre en adéquation les recommandations formulées par les experts chargés de l'évaluation scientifique des risques, les moyens de toute nature que la collectivité, les entreprises et les producteurs peuvent consacrer à la maîtrise de ces risques, les objectifs en termes de niveau de sécurité défini par le Gouvernement et à procéder à une large information du public. [La DGAL] exerce désormais exclusivement cette mission*[2] *».*

Une telle insistance sur la dimension politique de la gestion du risque dont la DGAL serait le prolongement administratif, de même que la réorientation de cette direction sur des prérogatives exclusivement sanitaires, peuvent s'interpréter comme une stratégie de l'institution pour le maintien de sa domination sur le secteur[3]. Quoi qu'il en soit, cette réforme contribue à l'autonomisation du secteur de la sécurité sanitaire des aliments et à un renforcement de ses frontières au sein du ministère de l'Agriculture, deux dynamiques qui paraissent « enchaînées » au processus de création de l'AFSSA. A cet égard, la « transversalité » de la sous-direction de la Réglementation, de la Recherche et de la Coordination des Contrôles apparaît spécifiquement ajustée pour mettre en perspective

[1] Guillou (Marion), « Qualité et Sécurité de l'Alimentation », *Cahiers du Conseil Général du GREF*, n°55, 2000, p. 101.
[2] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, « Le nouveau dispositif français en matière de sécurité sanitaire des aliments », *Les fiches réflexes de la Direction générale de l'alimentation*, févier 2000.
[3] Au-delà du discours de justification d'une organisation en quête d'efficacité, on peut défendre l'hypothèse qu'il s'agit aussi de prévenir le risque d'une délégation de compétences à une autorité indépendante.

l'expertise scientifique produite par l'agence (à la lumière de la réglementation et des résultats des contrôles de son application[1]).

Pour évoquer rapidement le cas des deux partenaires centraux de la DGAL, la DGCCRF et la DGS ont connu une réforme interne en 1998 et 2000 dont on ne peut évoquer ici que rapidement les logiques de structuration. La première réforme, œuvre du directeur général Jérôme Gallot, magistrat à la Cour des Comptes et directeur de différents cabinets ministériels dans les gouvernements Balladur et Juppé, n'apparaît que marginalement liée à la question des risques alimentaires. Elle semble redevable d'une ambition plus large de son initiateur, à savoir décloisonner les « Fraudes » et la « Concurrence » – dont les structures étaient juxtaposées depuis la création de la DGCCRF – et ainsi marquer de sa griffe une administration dirigée pendant plus de quinze ans par le même directeur général. Alors que l'organisation du service des produits et des marchés reste identique, l'ancien service de la concurrence et de l'orientation des activités est restructuré en un service de la régulation et de la sécurité (à l'intérieur duquel une sous-direction « Politique des Consommateurs » est également créée). La référence à la « sécurité » des produits, et la dimension transversale qui lui est assignée, tendent toutefois à objectiver, ne serait-ce que nominalement, un souci accru pour la gestion et la prévention des risques[2]. De manière moins fonctionnaliste, on pourrait aussi être tenté d'interpréter cette transversalité comme une défense vis-à-vis des prétentions hégémoniques, toujours à l'œuvre, du ministère de l'Agriculture sur le secteur de la sécurité sanitaire des aliments[3]. Quant à la seconde réforme, initiée par un directeur général, Lucien Abenhaïm, champion de l'épidémiologie et des techniques nord-américaines de gestion des risques, elle confirme le développement continu de la « veille sanitaire » au sein de la DGS. Assistée d'une mission « prévention et gestion des situations d'urgence[4] », celle-ci se duplique désormais

[1] La tutelle de l'AFSSA est une des missions principales du bureau de la recherche et des laboratoires d'analyse.

[2] Il faudrait étayer ce point plus avant, mais on se contente de souligner que le rapport d'activités de cette administration publicise que « [p]our accroître la réactivité et l'efficacité en cas de risque, potentiel ou avéré, la DGCCRF a renforcé son dispositif de gestion des alertes avec la création au sein d'un bureau unique, le bureau 'sécurité', d'une unité d'alerte, qui doit assurer les échanges dans le cadre de la gestion des alertes et participer à la définition des actions à mener pour écarter le risque ». *Rapport d'activité de la DGCCRF*, 2000 (pas de pagination), cité dans Nollet (Jérémie), « Les effets des médias sur les transformations managériales de l'action publique. A propos des réformes de trois directions générales impliquées dans la crise de la 'vache folle' », papier présenté au colloque international de la revue « Politiques et Management Public », 17-18 mars 2005.

[3] A l'été 1997, Louis Le Pensec a ainsi proposé à Bernard Kouchner la création d'une administration unique de l'alimentation en agglomérant la DGAL et certains secteurs de la DGCCRF et de la DGS. Note de Marion Guillou à Louis Le Pensec du 17 juin 1997, cité dans 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, p. 36.

[4] Celle-ci est transformée en un département des situations d'urgence sanitaire qui a pour mission, en liaison avec les administrations et les agences concernées, d'organiser et d'assurer leur gestion par la préparation de procédures, de développer des plans de réponse aux situations d'urgence sanitaire et de coordonner au sein de

en deux sous-directions, celle des « pathologies de santé » et de la « gestion des risques des milieux ». Au sein de cette dernière sous-direction, particulièrement axée sur la santé environnementale, est également créé un bureau des aliments qui est confié à une vétérinaire-inspectrice (*cf.* chapitre 3). Sans que ce bureau, composé d'une poignée de fonctionnaires, ne puisse à lui seul prétendre rivaliser avec la DGAL, il contribue au moins à autonomiser ce domaine d'activités au sein d'une DGS fortement dépourvue en ressources humaines. Si cette réforme semble prolonger les réformes de sécurité sanitaire en cours des années 1990[1], traduisant notamment un besoin de réactivité accru pour gérer les situations de « crises » et d'« alertes », elle est redevable d'autres logiques. Elle peut être interprétée comme une mise en conformité avec les préceptes néo-managériaux de la réforme de l'État, qui supposent une programmation stratégique et la promotion d'une logique de projet, elle-même particulièrement adaptée aux attentes médiatiques[2] (« les logiques de palmarès »).

A cet égard, une étape supplémentaire dans la sectorisation des politiques de sécurité sanitaire des aliments a sans nul doute été franchie avec la mise en œuvre de la nouvelle LOLF[3]. A partir de l'année 2005, une mission interministérielle « sécurité sanitaire » a été créée pour un budget de 619 millions d'Euros. Cette dernière comprend alors deux programmes : un programme « veille et sécurité sanitaires[4] », doté d'un budget de 120 millions d'Euros et géré par le ministère de la Santé ; et un programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », géré par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et doté d'un budget de 499 millions d'Euros. En somme, *pour la première fois une ligne budgétaire objective la sécurité sanitaire, notamment celle des aliments* (dont le budget est près de quatre fois supérieurs à celui géré par la Santé). *Ce programme contribue à allonger « les chaînes d'interdépendance » qui lient les différents acteurs politico-administratifs de la sécurité*

---

la DGS les actions de lutte contre le terrorisme biologique et chimique. Arrêté du 14 octobre 2004 modifiant l'arrêté du 21 juillet 2000 portant organisation de la [DGS] en services et sous-directions.

[1] Pour une défense et illustration de cette réforme, on renvoie à Abenhaïm (Lucien), Penaud (Pascal), D'Autume (Christine), Slonimsky (Alice) et Dab (William), « Les missions de la direction générale de la Santé (DGS) », *Santé publique*, vol. 12, n°3, 2000, p. 393-403.

[2] Sur ce point on renvoie à Nollet (Jérémie), 2005, *art. cité*.

[3] Cette loi organique du 1er août 2001 est devenue effective à compter de l'exercice 2006. Auparavant, le budget pour chaque ministère était organisé par catégorie de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement). Désormais, le budget de l'État est voté sous forme de missions, retraçant les grands objectifs de l'action de l'État, décomposées en programmes et actions, et assujetties à des objectifs de performance.

[4] Ce programme est composé de quatre actions : « veille, surveillance, expertise et alerte », « gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises », « production et mise en œuvre des règles », « information et formation ». *Cf.* Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004, Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005, Tome III : *Les moyens des services et les dispositions spéciales*, annexe n°35 « Travail, santé et cohésion sociale », Sénat, n°74, 2004. document consulté le 02.11.2005, disponible à http://www.senat.fr/rap/l04-074-335/l04-074-3350.htm.

sanitaire[1]*, institutionnalise le regroupement sectoriel de toute une série d'activités sous le label de la sécurité sanitaire des aliments*[2] *et confirme la domination du ministère de l'Agriculture sur ce secteur*.

Au-delà des institutions « historiques » de la sécurité sanitaire des aliments, il importe désormais de s'intéresser à l'engagement dans la réforme de certains des groupes professionnels qui les peuplent – les inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) en France, les anciens fonctionnaires du MAFF et du DH en Grande-Bretagne. A bien des égards, ils sont d'autant plus solidaires des réformes sectorielles entreprises qu'ils en tirent des rétributions substantielles.

2. « Ce qui transforme un succès en réussite, c'est la capacité d'en faire un point de départ »

Cette citation, de Benoît Assémat, président du Syndicat National des Inspecteurs Vétérinaires de la Santé Publique de 2000 à 2004, et mise en exergue sur le site internet de cette organisation[3], suggère de prendre au sérieux ce que les réformes de l'après-vache folle ont représenté pour les professionnels de la gestion des risques alimentaires, tant en France qu'en Grande-Bretagne.

En France, et contrairement à une opinion couramment répandue selon laquelle certains acteurs puissants associés au pôle Santé seraient les seuls « vainqueurs », la succession de crises de sécurité sanitaire des aliments a également profité au corps des vétérinaires. Elles ont permis à ce groupe professionnel de subvertir les rapports de force internes existants au sein du ministère de l'Agriculture. Comme le confirme cette figure importante de la fonction publique vétérinaire, la réforme de la DGAL a sensiblement modifié la hiérarchie des positions au sein de cette direction :

> *« Il y a toujours eu au ministère de l'Agriculture une isolation relative du corps des vétérinaires par rapport aux postes à responsabilité. Peut-être parce qu'on était considérés comme trop axés sur le contrôle… et pas assez sur la cogestion. Donc cette culture du contrôle a peut-être conduit les politiques à privilégier d'autres corps. (…) Et cette situation, tendue dans les années 1990, a quand même fini par aboutir à la fin de la décennie, à un choix politique face aux pressions externes qui a conduit à évacuer de*

[1] Il institutionnalise en cela un processus déjà en cours. Rappelons que toute une série de plans de gestion de crise avaient été mis au point entre les trois directions générales, tel le plan de coordination de la gestion des alertes, signé par Jérôme Gallot (DGCCRF), Catherine Geslain-Lanéelle (DGAL) et Lucien Abenhaïm (DGS) en 2000.

[2] L'agrégat « sécurité et qualité sanitaires des aliments » est composé de cinq actions : « Qualité, protection et sélection des végétaux » ; « Santé des animaux et conditions d'élevage », « Hygiène et sécurité des aliments », « Appui scientifique et technique, évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, recherche », « Service public de l'équarrissage et élimination des co-produits animaux et farines animales ». *Cf.* Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004, Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée Nationale, Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales, annexe n°3 : Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires Rurales, Sénat, 2004 (document consulté le 02.11.2005, à : http://www.senat.fr/rap/l04-074-303/l04-074-3032.html).

[3] *Cf.* http://www.snispv.org/acteurs.html (document consulté le 02.04.2007).

la DGAL toutes les actions de développement et à confiner la DGAL dans des actions de contrôle ».
Homme, 55-60 ans, fils d'agriculteur né en Algérie, diplômé de l'ENV de Toulouse (1971), spécialisé en médecine vétérinaire tropicale à l'ENV d'Alfort (1972) et en alimentation animale à l'INA de Paris (1973), et titulaire d'un DESS en économie du développement de l'Université Paris X (1983). Après avoir porté des projets de développements zootechniques et de santé animale en Afrique (1973-1990), il devient chef du bureau « développement rural » au ministère de la Coopération (1991-94) avant de s'occuper des « questions internationales » au sein de la DGAL. Chef de la mission de coopération sanitaire internationale (1995), chef des services vétérinaires (1996-1998), directeur général adjoint de l'alimentation (1999-2000), il achève depuis 2001 sa carrière comme directeur général de l'OIE (Entretien réalisé à l'OIE, Paris, le 05.07.2004, avec J. Nollet)

Pour cet ancien directeur général adjoint de la DGAL, le recentrement de la DGAL sur ses fonctions de contrôle semble indiquer une certaine congruence entre les missions de cette direction et les intérêts collectifs des vétérinaires. Fin 2001, symboliquement, les vétérinaires inspecteurs changent d'ailleurs d'étiquette. Comme pour mieux marquer les conséquences néfastes de nombreuses zoonoses sur la santé humaine et, partant, la contribution du corps à la protection de celle-ci, *les vétérinaires deviennent des « inspecteurs de la santé publique vétérinaire »*. Il ne s'agit pas ici seulement d'une coquetterie rhétorique. Juridiquement, cette innovation participe de la refonte du Code rural, fin 2000, qui regroupe dans son livre II « la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux ». Pour le syndicat du corps[1], cette refonte est une victoire qui valide le concept de santé publique vétérinaire. Elle entérine le principe d'une gestion « intégrée » de la qualité et de la sécurité sanitaire, de l'amont des filières à la consommation, enterrant du même coup les craintes d'une scission des services vétérinaires[2]. Dans ce qui ressemble, assez logiquement vue la circonstance, à une défense et illustration du corps, le président du SNISPV, lors de son audition dans le cadre de l'enquête parlementaire sur les farines animales, se fait fort de rappeler que cette mission est historiquement ancienne :

« [L]es missions [des ISPV] recouvrent toute une série d'éléments (…) : la sécurité sanitaire des aliments dans les filières animales, le bien-être des animaux, les mesures de prévention et de lutte contre les maladies animales ainsi que les mesures qui ont trait à la protection de l'environnement dans le rapport entre les animaux et les industries alimentaires. Toutes ces missions sont regroupées sous le concept de 'santé publique vétérinaire' et concourent au bien-être de l'homme sous toutes ses formes : le bien-être physique, moral et social. (…) [C']est grâce à la loi du 8 juillet 1965, qui a créé un service d'État d'hygiène alimentaire, que nous sommes dans la situation actuelle. Cette loi avait une très grande ambition que l'on aurait presque eu tendance à oublier ensuite. Cette grande ambition existait dès le départ car elle ne limitait pas le service d'État à prendre en charge l'inspection qui existait dans les services municipaux. (…) [D]ès le départ, le législateur a voulu organiser une inspection sanitaire sur toute la filière de la viande, depuis les marchés attenants aux abattoirs jusqu'à la remise des denrées aux consommateurs, et non pas seulement dans la filière viande, puisque le législateur a prévu que ce contrôle devait être effectué sur toutes les denrées alimentaires d'origine animale, quelles qu'elles soient. (…) C'est une très grande ambition qui a été fixée à l'époque (…) avec un objectif très clair de protection de la santé publique. Ce sont

[1] Ce dernier a été à l'origine d'une manifestation à Paris, le 16 novembre 2000, « pour un grand service public de la sécurité alimentaire » qui a rassemblé plus de 300 ISPV.
[2] *Cf. Ibidem*

les premiers mots de cette loi du 8 juillet 1965 : 'dans l'intérêt de la protection de la santé publique, il doit être procédé à l'inspection sanitaire[1]*' ».*

En somme, même si ce label n'est nouveau qu'en apparence – puisque la mission de santé publique vétérinaire est ancienne –, il apparaît « libérateur » pour la plupart des membres du corps qui exerçaient leur métier sous le regard suspicieux des observateurs extérieurs à tel point que certains ISPV portaient parfois leur appartenance au ministère de l'Agriculture comme un fardeau. Quel que soit le succès d'une telle entreprise de « retournement du stigmate » après la crise de la vache folle, c'est pourtant bien ce corps de fonctionnaires qui est mis en avant par la rue de Varenne pour redorer leur blason respectif, comme tendent à le confirmer divers indicateurs. A cet égard, on doit remarquer que la réforme de la DGAL bénéficie directement aux ISPV qui deviennent le corps dominant de l'institution (voir tableau 5.1). Excepté le domaine de la qualité et de la protection des végétaux qui leur reste interdit (les ingénieurs d'agronomie y sont plus légitimes), ils se retrouvent en situation de quasi-monopole dans deux sous-directions essentielles et sont globalement bien représentés dans une troisième, au détriment des IGREF qui migrent pour la plupart vers la DGPEI[2]. On doit préciser également que les ISPV se sont progressivement rapprochés de la direction générale. Ainsi, il est devenu traditionnel depuis 1999 de confier le poste de directeur adjoint à un vétérinaire, ayant le statut de *Chief Veterinary Officer* (le CVO représente la DGAL à l'OIE ou à Bruxelles[3]).

Mieux, un vétérinaire, Jean-Marc Bournigal, a pris la tête de la direction générale en mars 2006. Inspecteur en chef, ce diplômé de l'ENV de Toulouse et de l'ENSV de Lyon n'a pas fait « ses classes » dans les sous-directions où sont fortement représentés les ISPV. Sa carrière débute en 1988 au Pôle d'Expansion de Londres où il était chargé, dans le cadre du service national, du suivi des problèmes vétérinaires puis à la DDSV des Pyrénées-Orientales. De 1990 à 1995, à la DGAL, il s'était ensuite occupé des programmes d'assurance qualité dans l'agro-alimentaire avant de devenir chef du bureau « aviculture, charcuterie, produits de la mer, plats cuisinés, restauration, alimentation animale » (au sein du Service des Politiques Industrielles Agroalimentaires), puis conseiller du directeur général de l'Alimentation chargé des relations avec le cabinet. De 1995 à 1997, il intègre le cabinet de Philippe Vasseur où il est conseiller technique sur les dossiers relatifs à l'aménagement et au développement rural, à l'environnement puis, en raison de « l'actualité », aux enjeux sanitaires. Chef de la mission de coordination sanitaire

[1] Audition de Benoît Assémat, 17 janvier 2001, in Bizet (Jean) et Dériot (Gérard), *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, Tome II : Auditions (2000-2001), Rapport d'information n°321, 2001.
[2] Direction Générale des Politiques Économiques et Internationales.
[3] Bernard Vallat (1999-2000), Isabelle Chmitelin (2000-2004) et Monique Éloit (depuis 2005) ont chronologiquement occupé ce poste. La communication nationale sur les zoonoses et épizooties (fièvre aphteuse, influenza aviaire, etc.) est généralement confiée au CVO.

internationale, de 1997 à 1999, il rejoint l'ambassade de France à Rome en qualité d'attaché agricole jusqu'en 2002 et occupe, jusqu'en 2006, le poste de délégué pour les affaires agricoles au sein de la représentation permanente auprès de l'Union Européenne. Le poste de directeur général est donc confié à un ISPV qui ne s'est qu'épisodiquement et tardivement occupé de sécurité sanitaire des aliments. Certes, sa spécialisation sur les questions et les règlements internationaux, ses dispositions à la négociation (chef de la mission de coordination sanitaire internationale, représentant des intérêts de la France à Londres, à Rome et au COREPER) et son bref passage en cabinet, apparaissent alors comme des ressources distinctives. Néanmoins, sa nomination confirme, même provisoirement, la reprise en main de la direction par la profession vétérinaire et contribue à rehausser le prestige de l'ensemble du corps. Comme l'analysait, en son temps, Marie-Christine Kessler :

> *« En situant leur trajectoire sur l'orbite la plus élevée possible, les membres du corps œuvrent pour eux et pour leur groupe. Ils contribuent au prestige du corps, mais le prestige du corps rejaillit sur eux. Cette loi des 'prestiges communicants' représente le dénominateur commun de l'essor des grands corps : le capital social des corps s'accroît grâce à la réussite de leurs membres*[1] *».*

En abandonnant une conception monolithique du ministère de l'Agriculture, le cas français suggère que l'amputation de certaines compétences de cette institution au profit de l'AFSSA et le renforcement de la DGAL et du corps dominant des ISPV ne sont pas forcément antinomiques. Quand bien même, les acteurs en question ne se retrouveraient pas dans une telle analyse, ces rapports d'« affinité[2] *» sont constitutifs de l'allongement des « chaînes d'interdépendance » et du durcissement des frontières du secteur.*

---

[1] Kessler (Marie-Christine), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 184-185. A en croire les propos d'une ISPV en début de carrière, le prestige et l'« essaimage » du corps demeurent essentiels pour attirer les jeunes diplômés des écoles vétérinaires : « Au cours de mes études vétos, [j'avais] écarté l'idée d'être praticienne vétérinaire. [Il y a toute une organisation à mettre en place, il faut monter une clinique (…) et les relations commerciales priment sur l'aspect scientifique]. .En quatrième année, (…) j'ai choisi de mettre de côté la face recherche et de m'orienter plutôt vers la fonction publique (…) C'était l'intérêt d'un travail collectif en fait. C'est assez diversifié. Finalement, les perspectives de carrière sont vraiment intéressantes. Puisqu'en tant qu'inspecteur-vétérinaire, il n'y a pas que travailler à la DSV, il y a le travail en administration centrale. Et puis actuellement le Conseil Général Vétérinaire – qui s'occupe de tout le corps des inspecteurs vétérinaires – a décidé 'd'essaimer' le corps dans les autres administrations, donc il s'avère qu'il y a des vétérinaires inspecteurs au ministère de l'Environnement, au ministère de la Santé, au ministère de la Consommation. Il y a des possibilités. Le nouveau mot, c'est 'essaimage du corps des ISPV', c'est la nouvelle politique actuelle. Et pour qu'on accède vraiment au statut de corps A+ (…) comme les IGREF et les autres, les énarques » (Femme, 25-30 ans, diplômée de l'ENV de Nantes et de l'ENSV de Lyon, ISPV au service « santé animale » à la DSV 59. Sa thèse portait sur les politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments. Entretien réalisé à la DSV 59, Lille, 19.06.2003 avec J. Nollet).

[2] La notion d'« affinité élective » que Weber emprunte à Goethe, sans jamais vraiment l'expliciter, a ceci d'intéressant qu'elle ne préjuge pas d'un lien de causalité directionnel entre développements de l'éthique protestante et du capitalisme mais renvoie à l'idée de leur interdépendance et de leur renforcement mutuel. C'est en ce sens que nous la mobilisons ici. *Cf.* Weber (Max), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2003 (textes réunis et traduits par Jean-Pierre Grossein).

Tableau 5.1 : Composition professionnelle des sous-directions et des missions de la DGAL en 2001 et 2003[1]

	Mission Affaires Générales		Mission Coordination. sanitaire internationale		SD Qualité protection végétaux		SD Santé protection animale		SD Hygiène des aliments		SD Règlem--entation, recherche, coordination des contrôles	
Années	**2001**	**2003**	**2001**	**2003**	**2001**	**2003**	**2001**	**2003**	**2001**	**2003**	**2001**	**2003**
Homme	3	3	2	3	4	4	4	5	5	6	4	4
Femme			3	2	2	1	2	1	2	1	1	1
ISPV principal			1									
ISPV en chef			1	2			5	5	6	6	2	
ISPV			3	2				1	1	1	1	1
Total ISPV			**5***	**4***			**5***	**6***	**7***	**7***	**3**	**1**
Ingénieur d'agronomie					5*	4*						1
IGREF							1				2*	2*
Ingénieur des travaux agricoles				1								1
Administrateur civil	2*	2*			1		1					
Attaché principal d'administration centrale		1										
Chef de Mission	1											
Poste non-attribué		2										

Sources : *Bottins administratifs 2001 et 2003*
** identifie le corps d'origine du sous-directeur ou du chef de mission*

Toutes choses n'étant jamais égales par ailleurs, la configuration britannique invite là aussi à analyser la création de la FSA comme une étape cruciale dans l'autonomisation du secteur de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments. Agrégeant des segments administratifs éparpillés, peuplée en majorité de fonctionnaires issus du MAFF et du DH, la plupart des enquêtés associent à l'agence un même sentiment de « libération ». Pour citer un chef d'unité, originaire du MAFF, la FSA permet de tenir à distance nombre de considérations hétéronomes qui surplombaient toute décision de gestion des risques :

> *« L'objectif était d'essayer d'être équilibré et ne pas trop affecter les producteurs. (…) Nous avons désormais plus d'autorité en matière de sécurité sanitaire des aliments, alors qu'avant nous faisions partie du MAFF. Cela voulait dire que tout ce que nous faisions devait être clarifié* [« cleared »] *avec les ministres de l'Agriculture et très souvent il y avait beaucoup de gens impliqués à l'intérieur du MAFF qui devaient s'assurer que l'industrie agroalimentaire n'était pas ou peu affectée par les choses que nous faisions. Désormais nous devons beaucoup moins nous préoccuper des effets sur l'industrie. C'est une différence importante ! Nous sommes beaucoup plus libres dans nos actions. Nous pouvons agir plus rapidement à l'agence parce que si nous voulons développer une ligne d'action technique, nous n'avons besoin que de l'accord du* senior management. *Il suffit juste de la faire monter vers le* senior management *et nous avons une réponse, alors qu'avant cela devait monter jusqu'au ministre et cela prenait plus de temps pour monter et redescendre. Donc nous sommes plus indépendants dans la manière de gérer les affaires et c'est beaucoup plus rapide dans la prise de décision ».* **Homme, 45-50 ans, diplômé en chimie de l'Université du Kent, docteur en biochimie de l'*Imperial College* de Londres, il entre au MAFF en 1994**

[1] Ces données concernent les sous-directeurs et leurs adjoints ainsi que les chefs de bureau mentionnés dans les bottins administratifs.

comme chef de la Branche « Environmental Contaminants », poste qu'il occupe à la FSA (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 25.02.2002).

Devant ce qui peut apparaître comme la reproduction d'un discours d'institution, célébrant l'indépendance de la FSA et largement intériorisé par des agents qui ont décidé d'y faire carrière, on doit prendre au sérieux l'hypothèse d'une autonomisation du secteur de la sécurité sanitaire des aliments. Les propos d'un agent plus subalterne, mais aussi plus proche de la retraite, permettent de mettre en perspective le discours précédent :

> *« Je crois qu'en pratique nous étions aussi ouverts quand nous faisions partie du MAFF et du DH, dans le* Joint Food Safety and Standards Group*, que maintenant. Je pense que nous étions aussi engagés (…). Bien entendu, des choses ont changé… nous avons poussé les choses plus loin, mais le crédo sous-jacent est toujours le même. Au sein du JFSSG, nous ne défendions pas les agriculteurs et le* big business*, nous ne faisions qu'assurer la sécurité sanitaire des aliments et la protection des consommateurs. Je pense que si cela n'avait pas été le cas, nous n'aurions pas été transférés à l'agence parce que les différences culturelles auraient été si grandes que nous n'[y] aurions pas rencontré un grand succès. Je pense que si nous étions vraiment une sorte de lobby agricole, protégeant certains groupes d'intérêt, ça n'aurait pas marché. [La plupart des gens du MAFF étaient quand même contents de rejoindre la FSA]. Personnellement, j'en avais assez de ce type d'accusations (…) surtout quand vous saviez que votre travail quotidien et votre principale cible étaient les consommateurs. Je crois que nous avions tous le même sentiment. En un sens, ce fut un soulagement d'abandonner cette étiquette* [« tag »] *qu'on nous avait collée. Et en venant à l'Agence, les gens pouvaient juger d'eux-mêmes et c'est allé à notre crédit ».* **Homme, 55-60 ans, entré au MAFF en 1961, après l'enseignement secondaire, d'abord en charge de la production agricole (« commodity work » - lait, produits tropicaux puis horticoles) pendant 17 ans, puis, en 1988, de la sécurité sanitaire des aliments (dossier « food chain emergencies », *Emergency Division*), il devient secrétaire administratif de l'ACMSF, poste qu'il occupe toujours à la FSA, au sein de la *Microbiological Safety Division* (Entretien réalisé à la FSA, Londres, le 25.02.2002).**

En définitive peu importe qu'il y ait eu un changement concret dans les modes de travail, l'essentiel réside dans la capacité des agents de la FSA, débarrassés des étiquettes symboliques qui leur collaient à la peau, à (se) convaincre qu'ils construisent un nouveau « point de départ ». Ce que résume finalement assez bien un médecin et haut fonctionnaire de la FSA, originaire du DH, lorsqu'on l'interrogeait sur l'étendue du changement en matière de gestion des risques :

> *« Est-ce que cela a changé ? Cela n'a pas changé énormément. Le changement, c'est que tout le monde travaille ensemble dans une même organisation et qu'on peut se focaliser plus clairement sur les enjeux sans être distrait par d'autres préoccupations ».* **Homme, 50-60 ans, *Principal Medical Officer*, entré au DH en 1979 (chef de l'unité « nutrition » puis de la Branche « hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments »), il rejoint le JFSSG en 1997 comme chef de la Branche « sécurité microbiologique » (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

Ce faisant, et en s'élevant dans la hiérarchie, ce nouveau « point de départ » organisationnel peut également être source de rétributions symboliques et matérielles pour des hauts fonctionnaires qui ont associé leur carrière à la gestion des dossiers de la sécurité sanitaire des aliments. Cette institution moderne peut permettre à certains d'augmenter leurs « chances de puissance[1] », pour employer des termes éliassiens. Cela était plus

[1] Ainsi les quelques anciens fonctionnaires du MAFF rencontrés au Defra *(Department for Environment, Food and Rural Affairs*) – département qui rassemble, depuis 2001, les restes du MAFF et les services en

délicat dans leurs institutions d'origine, notamment au MAFF où les postes les plus prestigieux restaient la propriété des fonctionnaires ayant investi dans les questions agricoles, plus classiques, *i. e*. « économiques » (chapitre 3).

Ainsi, Geoffrey Podger, diplômé d'Oxford, avait réalisé l'essentiel de sa carrière, à partir de 1974, au DH puis au MAFF où il s'occupait notamment des questions de nutrition, avant de devenir le premier *Chief Executive Officer* de la FSA en 2000, à moins de 50 ans (il est né en 1952). En 2003, après avoir été fait compagnon de l'Ordre de Bath (une décoration spécifique à la fonction publique), il quitte ce poste pour devenir le premier directeur exécutif de l'EFSA jusqu'en novembre 2005, où il est nommé CEO de la *Health and Safety Executive*. Son successeur à la FSA, Dr John Bell, avait, pour sa part, réalisé l'essentiel de sa carrière au MAFF. Docteur en chimie, il était entré, après un post-doctorat et un bref passage par l'industrie, dans la fonction publique en 1975. Au début des années 1990, on le retrouve directeur de la *Food Science Division I* (qui produit les avis scientifiques et techniques sur les additifs, les contaminants chimiques et radiologiques) puis de la *Food Science Division II* (spécialisée sur la sécurité microbiologique), au sein du *Food Safety Directorate* du MAFF, où il est l'un des introducteurs du modèle de l'analyse du risque. Au sein de la FSA, il a débuté comme directeur de la sécurité sanitaire des aliments et *deputy chief executive*. Remplaçant Geoffrey Podger pendant trois ans, il achève sa carrière au sein du cabinet du directeur général britannique de la DG Sanco, Robert Madelin, en qualité de *Head of Strategy and Anaysis*. En d'autres termes, la FSA apparaît comme un nouveau « centre de forces » inscrit dans un processus d'autonomisation du secteur de la sécurité sanitaire des aliments dont le prestige rejaillit sur un ensemble, encore en formation, de professionnels qui vivent *de* et *pour* cet enjeu.

Une observation très macrosociologique des enjeux de la réforme de sécurité sanitaire des aliments en Europe pourrait nous amener à percevoir l'avènement d'un mode d'action publique radicalement nouveau dans l'apparente réplication, dans différents espaces nationaux européens, d'un modèle d'« analyse du risque » universel. Pour autant, l'introduction et la traduction concrète de ce modèle doivent davantage être reliées aux configurations nationales et sectorielles étudiées (ayant leurs propres histoires, routines, contraintes et enjeux) qu'à la force intrinsèque d'un modèle particulièrement flou. Porté par des acteurs qui n'ont pas tous les mêmes intérêts et qui sont pris dans une multiplicité de jeux sociaux interdépendants, on a ainsi pu montrer certaines différences entre les cas britanniques et français. En Grande-Bretagne, le schéma de l'analyse du risque a semble-t-il été appréhendé – dans la lignée du rapport du NRC aux États-Unis – comme une conceptualisation procédurale applicable à l'ensemble des risques.

charge de l'environnement – évoquent à demi-mots l'opportunisme de certains fonctionnaires de la FSA (« *the ambition factor* ») avec lesquels ils n'auraient pas pu travailler.

En revanche, ce modèle s'est traduit en France sous une forme institutionnelle qui sépare physiquement l'évaluation de la gestion du risque alimentaire. Même s'ils sont mis en forme de manière différenciée, les secteurs britannique et français de la sécurité sanitaire des aliments conservent un « air de famille ». Ils sont comme ennoblis par cette opération de mise en conformité avec les préceptes de la « bonne gouvernance » des risques érigés, par le jeu de la circulation circulaire transnationale, en références universelles de l'action publique moderne. La FSA et l'AFSSA apparaissent alors comme des figures de proue du changement sectoriel dont les principaux protagonistes qui gravitent autour d'elles cherchent une certification auprès des institutions internationales légitimes (voir *supra*, rôle des colloques de la Commission Européenne). *C'est précisément à la contribution des agences dans l'entretien de la croyance dans le changement que l'on voudrait s'intéresser dans la seconde section.*

Section 2. Les agences et l'économie symbolique du changement

Plutôt qu'à ratifier la généralisation d'un nouveau paradigme universel, au risque de réintroduire des discours d'acteurs dans l'analyse, on entend dans cette section ajuster la focale sur la dimension proprement symbolique du changement. L'utilisation de l'adjectif « symbolique » ne doit pas induire en erreur : il ne signifie nullement le caractère illusoire ou factice du changement. On ne peut nier ici un ensemble d'éléments tangibles comme la création de nouvelles institutions, de nouveaux postes, ou encore l'avènement d'une nouvelle rhétorique. Néanmoins, en accordant une priorité analytique à l'évidence immédiate, on risque de masquer ce qui se joue derrière le voile du naturel. A l'inverse, en nous attardant sur les rhétoriques, les promesses et les « mises en scène » du changement, on cherche à faire ressortir tout un pan d'activités sociales, associée à la réforme, qui a pour objectif (plus ou moins conscient), ou tout au moins pour conséquence, de naturaliser le changement, de radicaliser la rupture opérée et de « faire vieillir socialement » les « anciennes » manières de faire tenues pour responsables de la crise de l'ESB. En ce sens, ces activités de « propagation de la foi[1] » prennent davantage la forme d'une incantation magique que d'une improbable démonstration scientifique du bien fondé des réformes. En s'adossant à des savoirs managériaux, d'autant plus attrayants qu'ils circulent de manière transnationale, les promoteurs des réformes peuvent passer par pertes et profits cette étape de la démonstration logique.

Aussi, le discours sur l'ampleur du changement – qui circule partiellement en même temps qu'il est légitimé par le savoir savant – demeure une ressource fondamentale

[1] Grignon (Claude), de Saint Martin (Monique), « De la propagation de la foi dans les réformes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 1, n°2, 1975, p. 94.

dans la compétition internationale pour l'imposition du gouvernement légitime de l'alimentation ainsi que dans les luttes de classement nationales qui opposent les agences aux institutions « historiques » (**§ 1**). Comme on le verra, ce discours est d'autant plus efficace qu'il s'incarne dans des règles et des procédures réputées vertueuses qui se généralisent au moment même où le processus de disqualification des « anciennes » manières de faire est à son acmé (**§ 2**).

§ 1. L'affirmation d'un changement radical pour solder la crise

Quelles qu'en soient les modifications concrètes, l'affirmation du changement et de son inéluctabilité est au principe du succès des entreprises réformatrices. Cette assertion, d'apparence triviale, renvoie pourtant à une attitude épistémologique réflexive souvent oubliée. A trop vouloir chercher la nouveauté, on risque fort de reprendre à notre compte les présupposés gestionnaires des acteurs intéressés à la réforme. On gagnerait davantage à étudier les mécanismes de célébration de celle-ci qui ont pour programme « d'intéresser les 'réformés' à la réforme[1] ». Qu'on nous comprenne bien : on ne souhaite pas véhiculer l'idée d'une « illusion de changement », mais on insiste sur l'idée qu'en accordant une place trop grande aux nouvelles procédures célébrées, l'analyste passe sous silence l'impératif réformateur essentiel qui consiste à diffuser la croyance en la nécessité *exclusive* des choix à opérer.

En nous inspirant librement des travaux de John L. Austin, on s'intéressera dans un premier temps aux promesses politiques de changement en tant qu'énoncés performatifs ni vrais ni faux (qui interviennent avant, pendant et après la réforme). Celles-ci constituent une action (« [la promesse] promet *effectivement*[2] ») et s'apparentent, plus précisément, à des « perlocutions » dont les effets sont de « vraies conséquences, dénuées de tout élément conventionnel – en vertu duquel celui qui promet, par exemple, est engagé par sa promesse[3] » (**A**). On pensera ensuite « par cas », en portant la focale sur « l'enrobage » savant de la réforme de la sécurité sanitaire en France qui contribue à en renforcer la nécessité par un processus de va-et-vient entre espaces savant et politico-administratif (**B**).

---

[1] *Ibid*. Si ces auteurs ont raison de tenir à distance le discours réformateur en soulignant les profits liés à l'entretien de la croyance dans le changement, ils tordent sans doute excessivement « le bâton » dans l'autre sens en évoquant « l'illusion » de la réforme ou du changement.

[2] Austin (John L.), *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1962), p. 45. En ce sens, « une formule performative comme 'Je promets' indique clairement comment il faut entendre ce qui a été dit ; on peut même avancer que cette formule 'affirme qu'' une promesse a été faite ; mais nous ne pouvons pas dire pour autant que de telles énonciations sont vraies ou fausses ni qu'elles constituent des descriptions ou des comptes rendus ». *Ibid*., p. 91.

[3] *Ibid*., p. 115. La *perlocution* étant définie comme « un acte qui, *en plus* de faire tout ce qu'il fait en tant qu'il est aussi une *locution* (*i. e.* en tant qu'il *dit* quelque chose), produit quelque chose 'PAR le fait' de dire (d'où le préfixe *per*). Ce qui est alors produit n'est pas nécessairement cela même que ce qu'on dit qu'on produit ». *Ibid*., « Lexique », p. 181.

A. « Quand dire c'est faire » ? La publicisation de « nouveaux » principes

Construites en réponse à la crise de l'ESB, à partir d'un récit causal fortement délégitimant pour les anciens dépositaires de l'enjeu, les agences française et britannique font largement référence à des principes directeurs présentés comme radicalement nouveaux et constituent donc autant de promesses de changement. Si diagnostics et solutions participent généralement de la même opération intellectuelle en tant que rationalisations justifiantes, on doit insister ici sur l'enjeu qui consiste, pour les tenants d'une jeune institution, à affirmer sa nouveauté radicale afin de solder un passé réifié, statique et « congelé » dont il importe de se démarquer.

Comme il transparaît de l'extrait du Livre Blanc *The Food Standards Agency : A Force for Change* de 1998 (encadré 5.4), destiné à faire valoir le bien fondé institutionnel de cette solution, les principes directeurs, conçus en opposition aux pratiques et à la « culture organisationnelle » antérieures (approche plus coordonnée et rationnelle *vs.* climat de confusion et de suspicion, fragmentation, manque de coordination ; séparation claire entre promotion d'une alimentation saine et promotion des intérêts économiques *vs.* conflits d'intérêts potentiel ; transparence et ouverture *vs*. secret, etc.), opèrent comme des principes de différenciation entre « l'avant » et « l'après » vache folle. Pour des agences devant véhiculer le changement, l'affirmation de principes aussi flous que difficilement contestables (indépendance, transparence, changement culturel, etc.) est au fondement de leur légitimité.

Encadré 5.4 : « Why the Agency is needed ?[1] »

1.10 The Government believes that *the creation of the FSA will put an end to the climate of confusion and suspicion* which has resulted from the way food safety and standards issues have been handled in the past. *This radical new approach* will ensure that *all future Government activity relating to food will be subject to public scrutiny*, and that *the public's voice will be fully heard in the decision-taking process.*

1.11 The Government's proposals (…) drawn up in the light of Professor Philip James's report and the responses to the consultation exercice carried out in May and June 1997 (…) are designed to address the key factors which Professor James identified as contributing to the erosion of public and producer confidence in the current system of food controls:

- the *potential for conflicts of interest within MAFF* arising from its dual responsibility for protecting public health and for sponsoring the agriculture and food industries.
- *fragmentation and lack of co-ordination* between the various government bodies involved in food safety.
- uneven enforcement of food law

1.12 The Government agrees that *a clear separation is needed* between promoting safe food and wider consumer interests on the one hand and promoting the interests of business on the other.

1.13 The Government agrees that greater clarity is needed. It believes that a better co-ordinated and more rational approach to food safety policy is essential. By giving central responsibility to a single body, whose essential aim is the protection of public health and which has the right to make its advice to Ministers public, the Government will ensure that the effectiveness of controls on food is not undermined by overlaps, conflicting objectives or incoherence. (…)

[1] MAFF, 1998, *op. cit.*

> 1.15 Organisational change alone will not be sufficient to restore public confidence. Cultural change must also be achieved by demonstrating that protection of the public is the top priority, and by conducting business more openly and transparently, with greater public involvement in policy making and better, clearer information reaching consumers.
>
> 1.16 These organisational and cultural changes can best be delivered by creating a new and powerful body, at arms length from Government and independent of the food industry, whose essential task is to protect the interests of the public (...)

« Puissante, ouverte et dédié aux intérêts des consommateurs », indiquait Tony Blair en préface au Livre Blanc, la FSA doit incarner le volontarisme politique d'un « gouvernement (…) déterminé à effacer le climat antérieur de suspicion et de secret et à le remplacer par des arrangements modernes et ouverts qui produiront de réelles améliorations en termes de standards[1] ». *En énonçant le changement à opérer, la parole politique contribue ainsi partiellement à le créer*.

C'est à un exercice relativement similaire que Martin Hirsch, alors directeur général de l'AFSSA, se livrait dans la revue de philosophie *Cités*, à savoir l'affirmation, non seulement de nouvelles méthodes, mais aussi d'une inversion des priorités en matière de politiques alimentaires :

> *« La réforme de l'organisation de la sécurité sanitaire des aliments atteste un changement profond de hiérarchisation des priorités : pour simplifier, on peut dire que jusqu'à présent la sécurité alimentaire n'était qu'un objectif secondaire par rapport à deux autres objectifs : la suffisance alimentaire et le développement économique. C'est pourquoi la recherche a été orientée dans le sens d'une aide aux performances de la production dans l'ensemble des pays industrialisés. La recherche agronomique était une recherche orientée vers des rendements supérieurs, le développement de nouvelles variétés répondant à des besoins de consommation sans cesse encouragés ou diversifiés. Quant à la politique de sécurité ou de qualité, elle était destinée à éviter que la progression de ce secteur soit ralentie par des accidents de parcours[2] ».*

Sans disqualifier *a priori* cette croyance, il n'en demeure pas moins que les acteurs les plus associés à la réforme doivent continuellement reproduire ce discours de la nouveauté qui fonctionne comme un principe de classement[3]. En dressant un parallèle

---

[1] Préface du Premier Ministre Tony Blair, in MAFF, *The Food Standards Agency : A force for change*, London, HMSO, Cm 3830, 1998.

[2] Hirsch (Martin) (2000) « Politique Publique et sécurité alimentaire. Entretien », *Cités*, n°4, 2000, p. 102.

[3] Étant donnée la différence de statut entre les deux agences, les principes mis en avant à l'AFSSA concernent presque exclusivement la production de l'expertise. Appréhendés en tant que rhétorique de légitimation, ceux-ci semblent relativement peu sujets à controverse. Ainsi, dans leur contribution au rapport sur le principe de précaution, Marie-Angèle Hermitte et Dominique Dormont dégagent trois « mots d'ordre » qui font, selon eux, l'objet d'un « relatif consensus chez les spécialistes du risque et de l'expertise » : a) « l'indépendance des experts », « essentielle, tant en termes de qualité objective de l'expertise qu'en termes d'image » ; b) le « pluralisme » ; c) « la présentation de l'expertise au politique et au public ». Hermitte (Marie-Angèle) et Dormont (Dominique), « Propositions pour le principe de précaution à la lumière de l'affaire de la vache folle », in Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), *Le principe de précaution*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 341-386. Un ouvrage antérieur, fortement cité dans le débat sur la « bonne expertise », a été publié en 1997 à la suite d'une conférence de P. Roqueplo organisée par le groupe « Science en question » de l'INRA en avril 1996. Soulignant l'intérêt d'une expertise interdisciplinaire, contradictoire, appelant une gestion habile entre confidentialité et publicité, la thèse plaide en conclusion pour

entre son accession à la tête de l'Agence et le « changement profond de hiérarchisation des priorités », il s'agit pour cet acteur de souligner l'archaïsme des priorités qui dominaient antérieurement et, implicitement, des institutions qui en sont les championnes. Entre les « deux attitudes extrêmes » de la « petite musique douce » (confondre « rassurer et protéger », « ne pas en faire assez de peur d'affoler, ne prendre aucune des décisions ou n'émettre aucune des recommandations qui perturbent le système ») et la « sécurité sanitaire parapluie » (« alerter à tour de bras, crier au loup perpétuellement »), l'AFSSA doit incarner « une troisième attitude, celle que les principes de la sécurité sanitaire recommandent [et] qui repose sur la vigilance, la transparence, le devoir d'alerte[1] ».

Aussi, pour sortir de l'alternative changement proclamé/changement opéré, on gagne aussi à appréhender ce dernier comme un mythe de l'action publique. A l'analyse, les divers discours tenus par les réformateurs et les hauts fonctionnaires « dans la machine » sur la longue portée du changement renvoient à une croyance vraisemblable et infalsifiable qui repose sur des tenants et des aboutissants étrangers à la raison scientifique comme à l'expérience pratique[2]. Interrogés sur cette épineuse question du changement, la plupart des fonctionnaires rencontrés à la FSA ont ainsi reproduit un discours d'institution relativement convenu et rythmé par les « mots d'ordre » du Livre Blanc. Les extraits suivants d'entretien apparaissent comme autant de variations sur un même thème :

> *« L'aspect principal, c'est l'implication plus grande des consommateurs. Il y a davantage de consultations avec tous les groupes d'intérêts, mais particulièrement avec les consommateurs. Je crois que nous sommes plus ouverts et transparents ».* **Homme, 45-50 ans, diplômé en chimie de l'Université du Kent, docteur en biochimie de l'*Imperial College* de Londres, il entre au MAFF en 1994 comme chef de la Branche « Environmental Contaminants », poste qu'il occupe à la FSA (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 25.02.2002).**

> *« Parce que nous sommes généralement plus ouverts – un de nos objectifs principaux est la transparence – nous avons été plus ouverts que ce n'était le cas avant par rapport à ce que nous savons et ce que nous ne savons pas. Avant, la tendance était davantage au paternalisme ».* **Femme, 45-50 ans, diplômée de l'Université d'Ulster (« *European Studies* »), fonctionnaire du MAFF dans les années 1980 (direction de la production, chef de la division « additifs alimentaires »), elle rejoint le JFSSG en 1997 comme directrice de la *Meat Hygiene Division*, puis devient en 2000 « *Head of Corporate Secretariat and Consumer Issues* », organe de liaison avec les associations consuméristes (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

> *« Si je devais soulever une inquiétude, c'est que nous devons rester toujours ouverts. Un peu comme à l'école, nous sommes le fayot de service* [« the goody goody »]. *Nous devons faire attention à ne pas nous aliéner les autres départements parce que nous sommes plus ouverts ».* **Homme, 40-45 ans, diplômé en sciences naturelles au *King's College London*, a rejoint, après avoir travaillé dans l'industrie laitière et au *Milk Marketing Board*, l'unité « food standards » du MAFF en 1986 avant de prendre la direction de l'*Animal Feed Division* à la FSA (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

« l'institutionnalisation de procédures de préparation permanente des expertises ». Roqueplo (Philippe), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions, 1997, p. 35-69.

[1] Hirsch (Martin), *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : Faut-il craindre la transparence ?*, Paris, Albin Michel, 2002, p. 38.

[2] On renvoie à Veyne (Paul), 1983, *op. cit*. et à l'usage du concept de mythe pour l'analyse des politiques publiques dans Desage (Fabien) et 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. 655-660.

« Nous opérons désormais avec le consommateur à l'esprit et, en un sens, il y a beaucoup moins de contraintes qu'au DH, à tel point que nous allons parfois trop loin quand nous donnons des informations ». **Homme, 55-60 ans, *Principal Medical Officer*, entré au DH en 1979 (chef de l'unité « nutrition » puis de la Branche « hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments »), il rejoint le JFSSG en 1997 comme chef de la division « sécurité microbiologique » (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10.12.2001).**

« Le changement le plus important réside dans la manière dont les risques sont communiqués au public. (…) La différence majeure avec les autres, c'est que nous sommes ouverts sur ce qui est inconnu. C'est la différence la plus importante : nous fondons notre raisonnement sur la science [« we are evidence-based »], nous avons séparé la représentation des intérêts des consommateurs et des producteurs, donc c'est un changement énorme [« huge change »] ». **Femme, 45-50 ans, diplômée en science politique (MA en *European politics*), elle alterne entre *market research* (notamment sur les « low income consumers »), travail social (elle a été contrôleur judiciaire) et représentation des consommateurs (au *Consumers in the European Community Group* et au *Consumer Panel* du MAFF). Membre du *Labour Party* depuis 1995, vice-présidente du *Board* de la FSA de 1999 à 2002, elle est nommée présidente de la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis présidente de la *Charity Commission*. Elle a été anoblie en 2006 (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 23.07.2002).**

Le fait que ces différents agents endossent le discours de l'institution peut s'assimiler à une démonstration de l'intériorisation du rôle que l'institution attend d'eux[1]. A cet égard, le cadre spécifique et contraignant de l'interaction a sans doute concouru à renforcer cette prise de rôle conventionnelle. Interrogés par un doctorant français, désireux de comparer les réformes britanniques et françaises, il n'est peut-être pas surprenant que l'ensemble des propos ne s'éloigne guère de la présentation de soi institutionnelle de la FSA. En ce sens, ces situations d'entretien peuvent revêtir, pour les membres de l'institution, une dimension particulièrement stratégique : s'il s'agit de célébrer le changement national vis-à-vis des pratiques antérieures et stigmatisées du MAFF[2], on doit également garder à l'esprit, sans fausse modestie ni narcissisme déplacé, l'enjeu politique que peut revêtir l'analyse comparée des politiques publiques dans la présentation et la célébration de certaines « bonnes pratiques[3] ». A cet égard, rappelons enfin que la plupart

[1] Lagroye (Jacques), « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n°38, 1997, p. 7-17.

[2] De manière assez significative, la vice-présidente de la FSA nous a expliqué, en anticipant notre attente présumée (*i. e.* celle d'un jeune chercheur en science politique, apparaissant sans doute plus proche des consommateurs et de la santé, que de l'agriculture) : « Je ne me souviens plus qui siégeait dans le panel qui m'a sélectionnée. Mais tout le processus de candidature a été géré au sein du DH. Donc *c'était formellement séparé du MAFF. J'imagine que, de votre point de vue, c'est probablement l'élément le plus important* ». (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 23.07.2002).

[3] Il convient d'insister de nouveau sur l'absence de difficulté rencontrée pour l'organisation des entretiens (mise à part le refus du CEO de la FSA). Cet accueil particulièrement attentionné, jusqu'au service de thé et de gâteaux sur un plateau, contraste avec le refus collectif de répondre au questionnaire (*cf.* introduction générale), un outil dont les cadres de l'agence maîtrisaient *a priori* moins les usages que nous pouvions en faire. Pour autant, il faut bien reconnaître que, en entretien, le registre de discours observé était rarement relâché (à la différence de certains entretiens réalisés avec des acteurs français), privilégiant des réponses courtes, formatées, « *straight to the point* », laissant peu de marge à l'improvisation et axées prioritairement sur l'efficacité présumée des procédures plutôt que sur les jeux sociaux autour de ces dernières. Bien évidemment, l'entretien n'est jamais une interaction sociale gratuite à laquelle participeraient de manière désintéressée les fonctionnaires de l'Agence. Au-delà du risque souvent souligné par les anthropologues d'être « *going native* », on doit considérer que les acteurs rencontrés sont sans doute partiellement intéressés à ce que leurs croyances (changement, intérêt, efficacité et bien fondé des nouvelles procédures, etc.) entrent en contrebande, comme des évidences, dans le raisonnement scientifique. Pour prendre l'exemple du concept populaire de transparence que nous aurions pu, naïvement, prendre comme point de comparaison, une conclusion de celle-ci aurait pu être que l'agence britannique développe « davantage » cet impératif

des documents « stratégiques » de l'Agence (voir encadré 5.6) font référence à des « *core values* » (« *putting the consumer first* », « *being open and accessible* », « *being an independent voice* ») censées « piloter » le « changement culturel » qu'appelait de ses vœux le rapport James. Cette présentation de soi institutionnelle n'est pas sans effet sur l'analyse des politiques publiques dans la mesure où elle oriente fortement le regard de l'observateur « extérieur » vers certaines manières de faire que l'institution s'efforce précisément de valoriser (en éclipsant d'autres dimensions). Pis, la présentation pré-formatée des « valeurs » pourrait être directement reprise dans une comparaison « à la hussarde » et/ou une analyse cognitive comme des valeurs constitutives d'un nouveau paradigme ou référentiel d'action publique. Sans doute est-ce aussi l'objectif recherché par cet étiquetage symbolique et cette rationalisation autour de « valeurs », positivement connotées, que de convaincre les observateurs extérieurs que le changement est radical. On s'autorise ici une petite scolie pour expliciter ce point à partir du cas français.

B. Des mythes d'action publique « habillés » par les sciences du politique ?

On est de nouveau ici confrontés aux effets neutralisants et naturalisants du discours savant sur les discours politico-administratifs de la réforme, point que l'on avait déjà évoqué à la fin du chapitre 1. Si cette question mérite un plus long développement, elle apparaît néanmoins trop méthodologiquement ambitieuse (vis-à-vis de l'architecture générale de la thèse), et *académiquement suicidaire* pour qu'on s'y risque en quelques pages[1]. L'un des problèmes qu'avait pointé Pierre Bourdieu dans son chapitre introductif à *Homo Academicus*, intitulé « Un livre à brûler », réside précisément dans les relectures en termes de dénonciation que pourrait engendrer un tel exercice de dévoilement des règles et enjeux implicites de l'espace dans lequel le chercheur est inséré[2]. En outre, une telle posture réflexive supposerait également de ne pas construire un univers polarisé entre

---

puisqu'elle ouvre au public son Conseil d'Administration et les réunions des comités scientifiques là où l'AFSSA « se contente » de publier ses avis sur son site internet. Sauf qu'il s'agit là d'un jugement normatif, politique et potentiellement développementaliste, davantage que d'une analyse sociologique.

[1] On a bien conscience en écrivant cela que ce dernier point n'est pas forcément un répertoire de justification scientifique légitime, mais ce n'est sans doute pas un hasard si la plupart des analyses réflexives portant sur les sciences de gouvernement concernent essentiellement des périodes historiques et/ou des disciplines éloignées. Voir les différentes contributions dans Ihl (Olivier), Kaluszynski (Martine), Pollet (Gilles) (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 ainsi que l'introduction au numéro spécial de la RFSP sur « les habits savants du politique » : Payre (Renaud) et Vanneuville (Rachel), « 'Les habits savants du politique'. Des mises en forme savante du politique à la formation des sciences de gouvernement », *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n°2, 2003, p. 195-200.

[2] « Mais on aura beau pousser jusqu'à sa limite extrême l'effort pour bannir toutes les notations menacées de fonctionner dans la logique ordinaire, celle du ragot, de la médisance ou de la calomnie (…), on n'échappera sans doute pas pour autant au soupçon d'exercer une action de dénonciation dont le lecteur lui-même est en fait responsable : c'est lui qui, en lisant entre les lignes, en comblant plus ou moins consciemment les blancs de l'analyse, ou tout simplement, 'en pensant, comme on dit, à son propre cas', transforme le sens et la valeur du protocole délibérément censuré de l'enquête scientifique ». Bourdieu (Pierre), 1984, *op. cit.*, p. 12.

une production scientifique pure, « spirituelle », et une production scientifique hétéronome, « temporelle », mais plutôt un continuum de postures plus ou moins réflexives[1].

Pour toutes ces raisons, on abordera la question sous un angle décalé en portant l'analyse sur un acteur singulier de la réforme de la sécurité sanitaire en France, Didier-Roland Tabuteau. Certes, il serait naïf de verser dans l'illusion héroïque, mais le détour par les activités spécifiques de ce dernier révèle l'importance *concrète* des activités de propagation de la foi dans la réforme pour l'ensemble des acteurs s'en réclamant. Si l'on a déjà beaucoup évoqué le nom de D.-R. Tabuteau, c'est parce qu'il a réussi le coup de force symbolique de mettre en forme puis de « chosifier » un concept (la sécurité sanitaire) qu'il a inventé au début des années 1990 suite à l'affaire du sang contaminé et dont il apparaît comme le propriétaire. Conseiller d'État, directeur à plusieurs reprises de cabinet de ministres de la Santé, il a eu recours à de multiples activités de « faire savoir » pour publiciser son concept et agréger de nombreux soutiens à sa cause. Comme le souligne l'intéressé en entretien, c'est un travail de pédagogie et de propagande (« marteler la sécurité sanitaire ») qu'il a dû entreprendre pour imposer un terme qui n'allait pas de soi :

> *- T. Alam : « Alors justement ce terme de sécurité sanitaire, il vient d'où ?*
>
> *- On l'a inventé dans mon bureau. Un jour dans mon bureau, on s'est dit… on avait présenté au Parlement la réforme de la transfusion sanguine et puis un peu du médicament (…) fin 1992. Et euh… on a dit 'voilà, il faut présenter la réforme. Ça va être une réforme de sécurité' – ça c'était clair puisque c'était ça le problème. Et là on a commencé à tourner. 'Sécurité médicale' : oui, mais, il n'y a pas que les médecins en cause, l'administration a failli aussi. 'Sécurité thérapeutique' : ça ne va pas parce qu'il n'y a pas que les soins. Et puis moi, j'ai dit 'sécurité sanitaire' et à l'époque, sanitaire, c'était juste pour les toilettes et les commodités, hein ! Et on a retenu ces deux mots, on les a mis dans le discours. Bernard [Kouchner] les a prononcés, enfin, on était là comme ça. Et le Monde a titré 'une loi de sécurité sanitaire'. [Mais] ce n'est pas parti tout de suite. (…) Pendant un an, (…) on m'a refusé le titre du livre (…). Ça ne s'est [vraiment imposé que] deux ans après. En 1995, (…) la sécurité sanitaire était une des trois priorités de la conférence nationale de santé… Alors le terme, comment il s'est imposé ? Les journalistes l'ont repris un petit peu. Moi, j'ai fait un petit tour de France avec mon bouquin dans des conférences à droite et à gauche pour parler de la sécurité sanitaire, pour marteler la sécurité sanitaire, pour expliquer les enjeux, etc. Et puis progressivement, le terme est rentré dans le jargon du secteur. »* **(Entretien réalisé à la Fondation Caisse d'Épargne pour la Solidarité, Paris, le 09.08.2006)**

À travers ces activités de diffusion « littéraire » et « salivaire[2] » – publication de son ouvrage, *La sécurité sanitaire*, et d'une longue liste d'articles dans des revues de droit

[1] Ne serait-ce qu'en raison des multiples liens historiques (institutionnels, financiers, etc.) entre notre discipline d'appartenance et l'État, nous sommes nous mêmes nécessairement partie prenante de cet « esprit d'État » dans l'analyse que nous produisons des faits sociaux. Voir Bourdieu (Pierre), « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », in Bourdieu (Pierre), 1994, *op. cit*., p. 99-133 ainsi que Elias (Norbert), *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard, 1993 (1ère éd. allemande : 1983).

[2] En référence à l'« arme de la salive » que Brigitte Gaïti présente comme une des techniques essentielles à disposition des « pédagogues » de l'action publique modernisatrice du début de la Ve République. *Cf. De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 283 et suivantes.

et de sciences administratives, accompagnée d'une série de conférences (« tour de France ») – ce courtier de la Santé s'est efforcé, tout au long de la décennie, de théoriser son concept, de plaider pour un renforcement du rôle sanitaire de l'État dans des domaines originellement éloignés de la santé (l'alimentation, l'environnement, l'automobile, etc[1].) et de conférer aux agences sanitaires – dont il devient un des dirigeants – un rôle moteur dans le « risorgimento » de l'administration de la Santé[2]. Notion relativement floue et évolutive (voir encadré 5.5 pour une version du milieu des années 1990), en fonction, d'ailleurs, des réformes qui s'en inspirent, la sécurité sanitaire renverrait à la combinaison de différents principes directeurs dont l'ambiguïté n'est pas moindre. Ces derniers, proposés pour la première fois sous cette forme dans un article de la *Revue Française des Affaires Sociales*, doivent constituer « la doctrine de la sécurité sanitaire, une méthodologie et une déontologie de l'action publique en matière de santé[3] ». Ils sont plus largement développés dans différents chapitres de la dernière version de son ouvrage : le principe d'évaluation (chapitre 2), le principe de précaution (chapitre 3), le principe d'impartialité (chapitre 4), le principe de transparence (chapitre 5). Principal artisan des réformes sanitaires, il apparaît presque simultanément comme l'un de ses penseurs, légistes[4], prophètes[5] et historiens[6] principaux. Mais c'est d'une histoire aux accents téléologiques dont il est question, comme l'indique cette citation :

---

[1] Non sans une part d'héroïsation, il entame ainsi l'avant-propos de la seconde édition : « Quel chemin parcouru ! La sécurité sanitaire a acquis droit de cité. Discours, colloques, investissement, réglementations, elle est au cœur de bien des réflexions et décisions. Elle envahit le quotidien des professionnels de santé et s'invite plus ou moins subrepticement dans les secteurs de l'alimentation, de l'environnement, de l'automobile (…) ». Tabuteau (Didier-Roland), *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 2002 (1ère éd. : 1994), p. 17.

[2] Tabuteau (Didier-Roland), « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste ? », *Sève*, n°1, 2003, p. 34-46. La référence à l'unification italienne par annexions successives de différentes unités politiques suggère à nouveau la mise en cohérence d'un espace précédemment désordonné. L'imaginaire associé au terme de « balkanisation » renvoie *a contrario* à la notion d'une anarchie administrative éloignée des optimums d'efficacité. Voir également un article plus ancien : Tabuteau (Didier-Roland), « Sécurité sanitaire et agences, le renouveau de la santé publique », *Études et documents*, n°49, 1998, p. 473-487.

[3] Tabuteau (Didier-Roland), « La sécurité sanitaire, une obligation collective, un droit nouveau », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1997, p. 15-18. Ce numéro spécial de la *RFAS*, introduit par Bernard Kouchner, est en soi un coup de force symbolique important puisque 322 pages sont consacrées à la sécurité sanitaire. Dans la plupart des articles, la référence à l'ouvrage de Tabuteau y est un passage obligé.

[4] Voir plus récemment : Laude (Anne) et Tabuteau (Didier-Roland) (dir.), *Information et produits de santé, quelles perspectives ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006 et Laude (Anne), Mathieu (Bertrand), Tabuteau (Didier-Roland), *Droit de la santé*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

[5] Voir particulièrement : Tabuteau (Didier-Roland) et Benkimoun (Paul), *Les Nouvelles Frontières de la santé. Comment serons-nous soignés demain ?*, Paris, Jacob Duvernet, 2006. Cet ouvrage, au titre évocateur, est le compte-rendu d'un entretien avec P. Benkimoun, journaliste au *Monde*, médecin et spécialisé sur les questions de santé. Cet exercice prospectif traite ainsi du vieillissement de la population, de l'augmentation de la dépendance, de la modification de la consommation des soins, etc.

[6] C'est très explicitement le cas dans la première partie de son article sur le « risorgimento » de la santé où il revient sur le développement administratif de la santé et la révolution sanitaire opérée par les « vaisseaux amiraux de la santé » que constituent les agences. *Cf.* Tabuteau (Didier-Roland), 2003, *art. cité*. C'est également le cas dans le premier chapitre de la seconde édition de *La sécurité sanitaire*, dans lequel il expose la rupture avec le « tout médical » et inscrit la sécurité sanitaire – cette « nouvelle exigence de sécurité » et

« En matière alimentaire comme dans le champ de la santé, la sécurité sanitaire s'impose lorsque le risque devient 'iatrogène', c'est-à-dire imputable au fonctionnement de la société industrialisée. La 'folie' productiviste de l'homme transforme la sécurité alimentaire en sécurité sanitaire des aliments (…). La notion de sécurité sanitaire pourrait même à l'avenir s'étendre aux risques liés aux produits de consommation courante (jouets, électroménager…), aux risques liés aux activités de loisir (sport, jardinage, bricolage…) ou à la circulation routière[1] *».*

Encadré 5. 5 : La sécurité sanitaire vue par son théoricien au moment de la crise de l'ESB[2]

« La notion de sécurité sanitaire, définie comme la sécurité des personnes contre les risques iatrogènes du système de santé devient une notion collective, une composante majeure de toute politique de santé. **Elle va bouleverser** les législations, les réglementations comme les pratiques professionnelles, le fonctionnement du service public et l'organisation des autorités sanitaires ». (p. 31)

Une « notion fondée sur le rapport bénéfices/risques » : « apprécier l'équilibre entre l'efficacité et la sécurité du choix à faire »

Le « retour de la police sanitaire » : 1) « le pouvoir d'autorisation » ou « la suspension ou le retrait d'une autorisation voire l'interdiction d'une activité non soumise à autorisation préalable » ; 2) « l'édiction de normes sanitaires (…) notamment à des fins de sécurité et de réduction des risques liés aux pratiques médicales comme à l'utilisation des procédés et produits » ; 3) « compétences et obligations en matière d'alerte et information » (notamment du public).

« Les obligations collectives de la vigilance sanitaire » : « L'exercice des compétences de police sanitaire suppose l'existence des dispositifs susceptibles de déceler, de surveiller et d'analyser les risques naturels – veille épidémiologique – mais également les risques du système – vigilance sanitaire. Ces fonctions essentielles de veille et de vigilance [sont] exercées par les services centraux et déconcentrés du ministère de la Santé, le [RNSP], les agences et les réseaux spécialisés ». (p. 35)

La chaîne de sécurité sanitaire : « La recherche de la meilleure sécurité sanitaire possible repose pour les pouvoirs publics sur la trilogie de l'évaluation, du contrôle et de l'intervention. Et l'identification de pôles de responsabilité disposant de l'expertise nécessaire et de la capacité de maîtriser l'ensemble de la chaîne de sécurité sanitaire constitue **un gage de crédibilité, de cohérence dans la prise de décision et sans aucun doute de réduction des risques** ». « La transparence des procédures de décision revêt dans ce contexte une importance particulière. En rendant publiques les données sur lesquelles repose la décision, les autorités sanitaires réduisent les risques d'une information erronée ou spectaculaire. Elles permettent (…) le cas échéant l'expression d'une contre-expertise susceptible d'améliorer la réaction. En matière de sécurité sanitaire, l'esprit de précaution doit se doubler de l'esprit de contradiction ». (p. 37)

« **Une expertise compétente et indépendante** » : « Au sein des systèmes de vigilance, comme des instances d'évaluation et de contrôle, les pouvoirs publics doivent réunir une compétence scientifique de très haut niveau. Celle-ci repose sur la constitution d'une administration médico-technique reconnue afin de disposer de cette indispensable compétence généraliste qui assure la mémoire scientifique du service public et garantit la neutralité des expertises réalisées. A cette évolution interne doit s'ajouter l'expertise du plus haut niveau que peut fournir la communauté scientifique à travers les réseaux et les commissions d'experts ». « Il appartient aux autorités sanitaires de s'assurer de l'indépendance des experts » : « nécessité d'assurer la transparence sur les liens d'intérêt [entre experts et acteurs économiques] et de faire respecter la règle selon laquelle un expert ayant un intérêt dans un dossier, ne peut participer aux délibérations ».

« La sécurité sanitaire appelle la définition d'une règle de séparation des fonctions de décideur (autorités de police sanitaire), d'expert (scientifiques et professionnels de santé) et de gestionnaire (responsables des structures et établissements sanitaires ou industriels) comme le droit de la comptabilité publique connaît celle de séparation des ordonnateurs et des comptables ». (p. 38)

---

cette « nouvelle fonction régalienne » – dans un sens de l'histoire nécessaire. Tabuteau (Didier-Roland), 2002, *op. cit.*, p. 19-51. Pour une histoire plus personnelle de cette « révolution » : Tabuteau (Didier-Roland), 2006, *op. cit.*

[1] Tabuteau (Didier-Roland), 2002, *op. cit.*, p. 27-28.

[2] Tabuteau (Didier-Roland), « Les pouvoirs publics et le risque sanitaire », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2, 1996, p. 29-40.

Sans remettre en cause la croyance de cet acteur dans les « valeurs » et le bien-fondé des recettes qu'il défend, on doit reconnaître qu'il n'hésite pas à donner un avis d'expert sur la politique qu'il mène/a mené en qualité de praticien et cherche à œuvrer pour l'adoption de solutions jugées indispensables (et à la légitimation de celles-ci une fois qu'elles sont adoptées). Aussi, en raison d'un accès privilégié aux écoles de la « noblesse d'État », il a pu contribuer par ses cours à vulgariser et à doter d'une force d'évidence les « bonnes pratiques » dont il est l'avocat. Même lorsqu'il était dans des cabinets ministériels, ce dernier avait en effet conservé une activité d'enseignement en droit administratif et en droit de la santé dans des grandes écoles (Polytechnique, ENA, Ponts et Chaussées). Il est par ailleurs depuis quelques années professeur associé à l'Université Paris-Descartes et co-directeur de l'Institut Droit et Santé. Il est enfin titulaire, depuis 2006, de la chaire de santé publique de l'IEP de Paris où il dirige également l'*Executive Master* visant à professionnaliser les administrateurs de la Santé[1]. Ayant progressivement acquis un droit de cité dans tout un ensemble de « lieux neutres », dont plusieurs grandes écoles[2], la sécurité sanitaire est désormais tellement « scolairement neutralisée et routinisée » qu'elle est devenue une « pensée d'école » qui va « sans dire ». Développé par Bourdieu et Boltanski, le « lieu neutre » est un idéal-type, un « lieu imaginaire trop beau pour être vrai », mais qui permet néanmoins de comprendre les mécanismes de circulation de catégories de pensée à la mode.

> *« Laboratoires idéologiques », « [u]ne des fonctions des lieux neutres est de favoriser ce que l'on appelle communément les échanges de vues, c'est-à-dire l'information réciproque sur la vision que se font de l'avenir les agents qui ont à la fois le plus d'information sur l'avenir et le plus de pouvoir sur l'avenir*[3] *».*

Indice important de son institutionnalisation, la sécurité sanitaire figure ainsi en bonne place parmi les laboratoires de la réforme de l'État étudiés à l'ENA à partir de la fin des années 1990[4]. Par exemple, un groupe d'élèves de la promotion Valéry (1996-98)

---

[1] De manière similaire, rappelons, par ailleurs, que Martin Hirsch a également été professeur à l'IEP de Paris de 1990 à 1997 et qu'il est maître de conférences à l'ENA depuis 1994. En outre, il intervient régulièrement en qualité d'« acteur-témoin » dans différentes formations en santé, à Science Po ou au CNAM notamment.

[2] Bien qu'écrite au milieu des années 1970, la caractérisation de l'ENA et de Science Po par Bourdieu et Boltanski demeure pertinente : « Véritables lieux neutres réunissant des dirigeants éclairés et des intellectuels réalistes doublés d'un corps de répétiteurs à temps plein, ces institutions d'enseignement inculquent par une action pédagogique systématique un système de catégories de perception, de pensée et d'action politiques qui sont, pour l'essentiel, le produit du travail collectif de confrontation et de concertation idéologique réalisé en d'autres lieux neutres, commissions du plan ou groupes de prospective ». Bourdieu (Pierre), Boltanski (Luc), 1976, *art. cité*, p. 62.

[3] *Ibid*., p. 10 et p. 54.

[4] Voir notamment les différents rapports du séminaire « Les politiques de santé », de la promotion Léopold Sédar Senghor (2002-2004), dirigé par l'ancien directeur général de la Santé, Jean-François Girard. Le rapport du groupe 7 sur « les agences nationales de santé » retrace ainsi l'origine et la spécificité des agences françaises qui auraient globalement répondu aux « trois principaux objectifs qui avaient présidé à leur création » (« restaurer la confiance », « garantir l'indépendance de l'expertise », « renforcer la capacité d'expertise ») mais appelleraient néanmoins une « consolidation » (parachever la réforme de la tutelle » et « réformer les agences »). Organisé lui aussi en trois parties, le rapport du groupe 8 « Risques et santé »

affirment dans leur rapport de fin d'étude, sans dévoiler les présupposés qui les mènent à cette conclusion, que « la création des agences a contribué à améliorer la régulation du système », même si « le pilotage de la politique sanitaire doit être mieux assurée », du fait d'une « administration centrale (…) trop cloisonnée », d'une « fonction de tutelle (…) imparfaitement exercée », d'une « information [qui] circule mal entre les acteurs » et d'une « [instabilité des] champs de compétences et [d]es périmètres d'intervention[1] ». Dès lors, « l'effort de modernisation doit être poursuivi », notamment pour assurer la « sécurité sanitaire » dont ils reprennent une définition de D.-R. Tabuteau. Il faut trouver une « stratégie » pour répondre à « l'éclatement des compétences » en la matière et « renforcer » le « réseau de veille sanitaire ». Et le rapport de se féliciter du travail en cours au Sénat qui œuvre en ce sens[2].

Enfin, si le discours sur la sécurité sanitaire pénètre aussi aisément ces lieux d'interaction entre « savoir » et « pouvoir », c'est sans doute aussi en raison de sa réception dans l'espace savant[3]. Déjà, dans la seconde édition de *La sécurité sanitaire*, les nombreuses références à des philosophes, politistes, juristes, sociologues, économistes et historiens dont les points de vue s'expriment sur des supports de statuts divers (ouvrage, article scientifique, entretien, tribune dans la presse[4]) soulignent la pertinence de la notion

---

épouse également une lecture modernisatrice proche de celle des réformateurs : si « la réforme de l'État sanitaire » a été rendue nécessaire devant « la nouvelle réalité des risques pour la santé », « la modernisation de la gestion des risques » resterait « inachevée » et suggère donc des « propositions pour un gouvernement des risques » (mieux évaluer, garantir la transparence, poursuivre la modernisation de l'État sanitaire, améliorer la gestion des crises, diffuser une culture de gestion des risques, etc.). Documents consultés le 17.04.2006, disponibles à : http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/sante.

[1] Ce rapport a été dirigé par une inspectrice générale des affaires sociales, chef du service des ressources humaines au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. *Cf.* Wallon (Véronique) (dir.), « Enjeux et perspectives de la réforme de l'administration sanitaire », in ENA, Promotion Valéry (1996-98), *La réforme de l'État*, Paris, La Documentation française, 1999, Tome 1, p. 443-513.

[2] Parmi les personnalités auditionnées, on compte d'ailleurs le sénateur Claude Huriet, l'ancien secrétaire d'État à la Santé, Hervé Gaymard, Danièle Jourdain-Menninger, conseillère technique sur les questions de santé à Matignon (et au cabinet de Kouchner en 1992), Frédéric Lemoine, ancien directeur du cabinet Gaymard, Jacques Drücker, directeur du RNSP ou encore Philippe Lamoureux (directeur auprès du DG de l'AFM) qui ont tous pris part à la réforme de 1998.

[3] Autre indice de la porosité des frontières, D. –R. Tabuteau était membre du jury de la thèse en science politique de David Demortain sur « l'outillage de la sécurité sanitaire des médicaments et des aliments en Europe », à l'ENS Cachan en mars 2006.

[4] Sans exhaustivité, citons dans l'ordre d'apparition : John Rawls (entretien au *Monde*, 30 novembre 1993), Dominique Bourg et Jean-Louis Schegel (*Parer aux risques de demain, le principe de précaution*, Seuil, 2001), Lion Murard et Patrick Zylbermann (*L'hygiène dans la République*, 1996, *op. cit.*), Pierre Rosanvallon (*L'État en France de 1789 à nos jours*, 1990, *op. cit.*), Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (*Agir dans un monde incertain*, 2001, *op. cit.*), Pierre Lascoumes (« La précaution, un nouveau standard de jugement » *Esprit*, novembre 2007), Olivier Godard (« L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision », in *Le principe de précaution*, Édition de la MSH, 1997), Bruno Latour (« Prenons garde au principe de précaution », *Le Monde*, 4 janvier 2000), Patrick Lagadec (*La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, 1981), Michel Setbon (« L'action publique face aux risques sanitaires : responsabilité et incertitude », *RFAS*, 1999), Ulrich Beck (*La société du risque*, Aubier, 2001), Claude Gilbert (« Des objets à géométrie très variable », Entretien à *Politix*, vol. 11, n°44, 1998).

de « double herméneutique » développée par Anthony Giddens, à savoir que les acteurs du monde social se saisissent des théories des sciences sociales pour le comprendre[1]. Néanmoins, dans ce cas particulier, en raison de leur mise en équivalence avec des prises de position d'acteurs (élus, hauts fonctionnaires, experts et journalistes[2]), on est en droit de se demander si ces emprunts ne contribuent pas *in fine* à « faire tenir » la notion de sécurité sanitaire par le recours à des arguments d'autorité scientifique. On en trouve un bel exemple page 86 :

> *« Le paradigme de la sécurité sanitaire est celui de 'l'action mesurée' pour reprendre l'éclairante analyse de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe qui opposent ce mode d'intervention au 'choix tranchant' de la décision traditionnelle. La décision relève ainsi d'une 'activité interactive', elle repose sur un 'réseau d'actions diversifiées' et est fondamentalement 'réversible' ».*

Certes, on pourrait rétorquer que l'ouvrage en question est lui-même un document d'intervention sociologique (en l'occurrence un plaidoyer pour l'avènement d'une « démocratie technique »), mais on doit souligner à quel point l'auteur prend appui sur des écrits savants pour affirmer « son » paradigme d'action publique. Bien entendu, cela n'empêche pas d'interpréter, par ailleurs, ces emprunts comme un moyen pour les acteurs sociaux de rationaliser leurs propres pratiques[3]. Mais la progressive indistinction entre discours savants et discours politico-administratifs n'est certainement pas sans produire des effets plus ou moins inattendus.

En retour, on a ainsi décelé à plusieurs reprises dans des écrits de sciences sociales une référence plus ou moins implicite à la sécurité sanitaire comme paradigme d'action publique. Ainsi, dans leur introduction à leur ouvrage sur la sécurité alimentaire, O. Borraz, J. Besançon et C. Grandclément-Chaffy prennent position sur des discours d'acteurs pour définir la sécurité sanitaire et proclamer la victoire de ce « nouveau paradigme » :

> *« Le terme de sécurité sanitaire entend marquer une double évolution par rapport à celui de la santé publique. Tout d'abord, une évolution conceptuelle, voire politique. La santé publique s'inscrit dans une approche collective et globale de la santé, 'et pas seulement médicale'*

---

[1] Giddens (Anthony), *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 (1ère éd. anglaise : 1984).

[2] En procédant de la même manière que précédemment : Martin Hirsch *et al.* (*L'affolante histoire de la vache folle*, 1996, *op. cit.*), Jean-Yves Nau (*Le journal de la vache folle*, 2001, *op. cit.*), William Dab et Isabelle Roussel (*L'air et la ville*, Paris, Hachette Littérature, 2001), Aquilino Morelle (*La défaite de la santé publique*, 1996, *op cit.*), Philippe Kourilsky et Geneviève Viney (*Le principe de précaution*, 2000, *op. cit.*), William Dab (*La décision en santé publique*, Éditions de l'École Nationale de Santé Publique, 1993), ou encore toute une série de rapports parlementaires, d'articles de presse et de tribune d'acteurs (Claude Got, Lucien Abenhaïm, Simone Veil, Bernard Kouchner, etc.).

[3] Voir en ce sens la mise en perspective prudente et stimulante de la question par Johanna Siméant. *Cf.* « Friches hybrides et contrebandes : Sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », in Hamman (Philippe), Méon (Jean-Matthieu) et Verrier (Benoît) (dir.), *Discours savants, discours militants*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 17-53.

(Girard, 1998 ; p. 149) (…). La sécurité sanitaire, quant à elle vise avant tout des produits et des activités qui présentent un risque ou un danger pour la santé des populations. (…). Didier Tabuteau étend le concept pour couvrir l'ensemble 'des risques 'iatrogènes' de la société, c'est-à-dire […] induits par son fonctionnement et les systèmes de plus en complexes qui l'organisent' (Tabuteau, 2002, p. 23). (…) Cette définition, dont la portée politique est évidente, s'avère toutefois trop imprécise pour être retenue ici. L'évolution sous-tendue par l'emploi du terme de sécurité sanitaire est, ensuite, professionnelle et institutionnelle. Les acteurs de la sécurité sanitaire entendent se démarquer de certaines des pratiques et des organisations de la santé publique, en raison notamment de la faiblesse structurelle de ce domaine et de son incapacité à émerger dans le champ médical français dominé par l'approche curative individuelle. Michel Setbon souligne que cette incapacité est fondamentalement un problème politique (…) (Setbon, 1996). Dans ces conditions, la sécurité sanitaire ouvre un nouveau champ d'action dans lequel s'investissent des professionnels porteurs d'autres représentations, moyens d'intervention et principes d'action (Tabuteau, 2002). Nous sommes par conséquent en désaccord avec Aquilino Morelle lorsqu'il écrit que 'la santé publique a […] pour fonction première et irréductible d'assurer la protection de la population, de garantir ce que l'on appelait autrefois la 'salubrité publique' et que l'on désignerait aujourd'hui comme la sécurité sanitaire. La sécurité sanitaire désigne donc à la fois un objectif de politique publique et cette politique elle-même ; elle est à la fois un but, une finalité et une technique, un instrument. Mais elle est d'abord et avant tout un état d'esprit, une culture' (Morelle, 1996, p. 261). Une telle définition, en assimilant des notions aussi différentes, ne permet pas de saisir les changements intervenus depuis le début de la décennie 1980. Si l'on peut être d'accord avec l'auteur sur le constat d'une ***défaite de la santé publique****, c'est précisément au profit* ***d'une victoire de la sécurité sanitaire comme nouveau paradigme à travers lequel sont saisies et pensées les questions de santé***[1] *».*

On peut souligner, comme précédemment, une relative indistinction entre discours savants et discours d'acteurs, les propriétés sociales et les positions institutionnelles de ceux qui s'expriment n'étant guère précisées dans cet extrait. Ce faisant, ils soulignent ainsi leur « désaccord » avec Aquilino Morelle en omettant de rappeler que son ouvrage analysant *La défaite de la santé publique* est un plaidoyer politique pour son renouveau, tout comme, en définitive, l'importante activité de propagation déployée par D.-R. Tabuteau. Ils apportent ainsi une nouvelle définition au concept flou et labile de la sécurité sanitaire, pratiquement conçue comme une « variable agissante » dotée de propriétés anthropomorphiques. Non seulement « le terme (…) entend marquer une double évolution », mais il est analysé comme « un nouveau paradigme à travers lequel sont saisies et pensées les questions de santé ». Bien que le terme de paradigme ne soit pas défini, on peut ranger cette grille de lecture parmi les approches cognitives des politiques publiques qui se caractérisent par le pouvoir autonome accordé aux « idées ». On peut ainsi se demander si ces auteurs n'adoptent pas une dimension par trop cohérente et mentaliste de l'action publique. Les acteurs du réseau étudié ont-ils tous « en tête » la même définition ? Est-ce que cette « idée » guide leurs actions en pratique ? N'est-on pas plutôt confrontés à des activités de bricolage *ex post* pour justifier les pratiques ou les réformes ? Si nous sommes plutôt porté à croire en la dernière hypothèse, il n'en reste pas moins que le tropisme « idéaliste » des analystes de l'action publique rend un fier service aux

[1] Besançon (Julien), Borraz (Olivier) et Grandclément-Chaffy (Catherine), *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 8-9.

théoriciens des réformes dont une activité importante consiste, précisément, à produire sa cohérence intellectuelle.

De fait, l'emballement autour de la sécurité sanitaire s'explique aussi par le fait que cette notion s'institutionnalise, s'autonomise de son théoricien et devient progressivement un discours sans auteur, dont on ne parvient plus à distinguer s'il est descriptif ou prescriptif. On clôt ici cette rapide digression – qui faute de place ne concerne que la France – pour prévenir une mise en abîme qui nous amènerait rapidement à produire un discours sur le discours sur le discours. Mais il nous paraissait judicieux de souligner que la « révolution sanitaire » opère d'autant mieux que ceux qui l'analysent peuvent aussi contribuer à la créer et à la renforcer. Si on revendique une posture plus mesurée sur la force des idées et le degré d'adhésion rencontré auprès des acteurs, cette scolie avait pour objectif de rappeler combien les réformes, comme la politique, étaient « affaire de mots ». Qu'il s'agisse des principes de la sécurité sanitaire en France ou des « mots d'ordre » managériaux en Grande-Bretagne, leur forte publicisation apparaît au fondement du surcroît de légitimité dont les agences sont créditées. Aussi, la rhétorique officielle du changement ne « tiendrait » pas longtemps si ces principes et valeurs réputés novateurs ne s'incarnaient pas (au sens du verbe to embody*) dans ces nouvelles administrations*[1].

§ 2. Un fétichisme procédural : l'incarnation du changement dans les procédures

L'étude des deux agences suggère de s'intéresser sérieusement aux recours inflationnistes, voire fétichistes, à des procédures d'organisation très formalisées. Sans nier le caractère contraignant de ces techniques d'encadrement de l'action, on est en droit de se demander, comme l'avait déjà signalé Pierre Lascoumes à propos des politiques publiques environnementales, si ces impératifs organisationnels ne conduisent pas à faire primer le « processuel » sur le « substantiel[2] ». En prolongeant l'analyse, on privilégie ici l'hypothèse selon laquelle ces institutions, pour faire montre d'un changement qui contribue à l'ennoblissement de leurs activités et à la production du consentement à leur endroit, transite par l'adoption d'un ensemble de « savoir-faire » qui sont peut-être d'abord des techniques de « faire savoir ».

[1] Pour que le discours sur le changement devienne performatif, il faut que les locuteurs donnent au minimum quelques « gages » de la sincérité de leurs intentions. *Cf.* Austin (John L.), 1991, *op. cit.*, p. 71-73.

[2] Cet auteur définit ainsi les politiques d'organisation : « Organisation s'oppose ici à la protection unilatérale et à la sanction. Organisation renvoie à des notions de gestion et d'administration et souligne qu'il s'agit de programmes qui s'attachent plus à la mise en place de procédures qu'à la définition de contenus ». *Cf.* Lascoumes (Pierre), *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994, p. 104.

Par l'intermédiaire de ce chiasme, on entend insister sur le fait que la modélisation (le « *design institutionnel* ») de ces agences fait la part belle à divers procédés de « monstration[1] ». Ces derniers ont pour principe, ou, à tout le moins, pour conséquence, de publiciser et de montrer une remise en cohérence rationnelle de l'action publique tout en diffusant les symboles *universels* de la modernité (référence explicite à la défense du *public interest*, à la « bonne gouvernance » du risque, au « consensus » ou à la « transparence »), procédés pouvant être appréhendés comme autant « de sirènes du changement ». On présentera successivement les procédures les plus mises en avant à la FSA (**A**) et à l'AFSSA (**B**), sachant qu'elles n'en détiennent pas le monopole exclusif.

A. Des procédures qui incarnent l'ouverture, la transparence et le consensus à la FSA

Pour commencer, il convient de souligner que la FSA s'inscrit dans la matrice générale du *New Public Management* (telle qu'elle a pu se traduire dans les agences *Next Steps*). Celle-ci est relativement indépendante du gouvernement (« *at arm's length* »), est dirigée par un *Chief Executive Officer*, produit des *business plans* et est évaluée par des indicateurs de performance qui conditionnent son financement[2]. A cet égard, on notera que les « cibles » ou priorités qu'elle doit atteindre sont précisément associées aux « *core values* » que l'Agence *véhicule* (*cf.* encadré n° 5.6).

Encadré 5.6 : Les « *Business Priorities* » du « *Business Plan* » de la FSA[3]

2.1 Our overall aims set the framework in which we operate. We published our Strategic Plan in May 2001. This sets out how we intend to make progress in each of the main food related issues falling within the Agency's remit. The strategy also indicates where the balance of resources will shift to meet changing priorities over the next 3 – 5 years (…). The key priorities from our strategic plan can be summarised as:

* Reducing food-borne illness by 20% by improving food safety right through the food chain
* Helping people to improve their dietary health
* Promoting honest and informative labelling to help consumers
* Promoting best practice within the food industry
* Improving the enforcement of food law
* Earning people's trust by what we do and how we do it.

[1] « Par ce terme, dépouillé de toute référence à la psychanalyse lacanienne, on renvoie tout à la fois aux idées qu'on donne à voir l'importation des savoirs managériaux dans les politiques sectorielles (*monstration* comme acte de *montrer*) [et] qu'on privilégie l'affichage de techniques et d'outils qui s'en inspirent à l'explicitation des effets attendus de leur mobilisation (*monstration* comme antonyme de *démonstration*), voire que les dispositifs qui incarnent la « modernisation » s'éloignent parfois sensiblement (…) des préceptes du *New Public Management* (*monstration* comme déformation « monstrueuse » des savoirs managériaux) ». *Cf.* Alam (Thomas) et 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*, n°79, 2007, p. 92.

[2] Pour l'année 2001-2002, les services centraux de la FSA peuvent compter sur 533 agents (les antennes écossaise, galloise et nord-irlandaise disposent respectivement de 59, 19 et 17 agents). 1500 agents sont employés dans le MHS. Le budget global de la FSA est de 105 millions de livres (97 pour la FSA headquarters, 4,8 pour la FSA Scotland, 2,2 et 1,2 pour la FSA Wales et FSA Northern Ireland). Le budget du MHS est de 20,1 millions de livres.

[3] Food Standards Agency, *Business Plan (2001-2002)*, London, FSA, 2001, 32 pages, p. 4 (c'est nous qui surlignons).

2.2 These priorities are reflected in our Service Delivery Agreement (SDA) with Treasury. The SDA defines the targets and measures which we have to meet to justify the funding made available for the 3 years starting 2001 – 02. The specific targets included in our SDA are therefore critical in determining our business priorities.

We aim to be trusted as the UK's most reliable source of advice and information about food. We want to protect and improve the safety of the food people eat, and to make it possible for people to choose a healthy diet.

Our core values:
*** Putting the consumer first**
*** Being open and accessible**
*** Being an independent voice**

Enjointe à mettre le consommateur au cœur de ses politiques, à être ouverte, transparente et indépendante, la FSA se caractérise alors par l'adoption de procédures organisationnelles censées promouvoir et institutionnaliser ces principes construits comme « nouveaux[1] ». D'une part, l'agence a la particularité d'être « dirigée » par un *Board* (Conseil d'Administration) composé d'une douzaine de personnes. Ces derniers, tout en étant généralement multipositionnés, sont littéralement « triés sur le volet[2] » afin de pouvoir *représenter*, au sens de Pierre Bourdieu[3], les différentes parties intéressées à l'alimentation : chercheurs dotés des signes d'excellence scientifique, représentants des consommateurs, présidente d'une association caritative, journaliste retraité et *deputy chief executive* de la BBC News de 1996 à 2000, agricultrice de la *Women Farmers' Union*, homme d'affaires siégeant dans divers conseils d'administration de grandes entreprises, restaurateur trentenaire participant à des actions de formation pour les jeunes, etc. Pour n'évoquer que les profils des présidents et vice-présidentes successifs du *Board*, on peut souligner qu'ils se caractérisent par un fort investissement dans les ONGs ou le secteur du *charity business* et apparaissent relativement éloignés de l'administration.

[1] Contrairement à la manière dont elles sont présentées, certaines procédures (présence de représentants de consommateurs dans les comités d'experts, ouverture aux consommateurs) ne font que prolonger des pratiques déjà initiées au sein du MAFF (*cf.* chapitre 4).

[2] A ce titre, prétendre qu'il n'y a plus de « cooptation » parce qu'il existe une procédure d'appels à candidatures, confiée à un cabinet de recrutement international (en l'espèce *Kmc International*), évacue sans doute un peu trop vite les stratégies qui peuvent exister derrière l'attribution de ces postes. Nous nous étions en ce sens essayé à candidater à un poste au *Board* de la FSA dans le cadre d'un appel à candidatures fin 2002. Bien évidemment, nous avons obtenu peu d'éléments sur les motifs de notre éviction dans la réponse négative rédigée par le cabinet de recrutement. On peut néanmoins supposer que le dossier présenté (jeune français, doctorant en science politique sur l'alimentation, sans « références obligées », sans réseau digne de ce nom, etc.) n'était pas intéressant eu égard aux impératifs communicationnels du *Board* et de l'Agence. Par ailleurs, plusieurs témoignages concordent sur l'éviction de deux figures proéminentes de la « contestation alimentaire » (le Professeur Hugh Pennington qui avait notamment dirigé une commission d'enquête en Écosse sur l'épidémie de E Coli O157 en 1996 ou encore Tim Lang, expert-consultant, qui avait d'ailleurs contribué au rapport James, tout en devenant, depuis son éviction, un observateur sceptique de l'Agence). Enfin, une des membres du *Board* nous a confié avoir été directement contactée par « un chasseur de têtes ». Autant d'indices qui supposent de considérer les procédures d'« ouverture » avec précaution.

[3] *Cf.* « Espace social et genèse des classes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, 1984, p. 3-14.

Le premier président de la FSA, Sir John Krebs, fils d'un biochimiste allemand renommé[1], disposait ainsi de toute une série de titres de noblesse scientifique nationaux et internationaux[2], d'un important réseau de sociabilité puisqu'il est membre d'une pléthore de sociétés savantes à renommée internationale[3] et d'une fine connaissance des règles de « gouvernance » de la recherche scientifique (il fut *Chief Executive* du *National Environmental Research Council* de 1994 à 1999). Il avait été anobli en 1999 juste avant sa nomination à la présidence de la FSA de 2000 à 2005.

Celle qui lui succède, Dame Deirdre Hutton, a également été anoblie au début des années 2000 pour services rendus à la cause des consommateurs. Devenue présidente de la FSA en juillet 2005, sa carrière a véritablement débuté quand elle a accédé à la présidence du *Scottish Consumer Council* dans les années 1990 puis à celle du *National Consumer Council* (2000-2005), l'instance de représentation des consommateurs financée par le département du Commerce et de l'Industrie. Plutôt spécialisée dans le « risque » financier, elle a intégré le *Board* de la *Financial Services Authority* – l'autorité de contrôle des services bancaires et financiers – en 1997, en devient vice-présidente en avril 2004, et préside, à la demande de Tony Blair à partir d'octobre 2004 la *Better Regulation Task Force*. Elle avait par ailleurs occupé des positions d'influence dans divers lieux d'expertise sur les questions alimentaires, puisqu'elle était présidente du *Foresight Panel on the Food Chain and Crops for Industry* (1999-2002), présidente du *Food Chain Centre* (2002-2005) – une organisation créée en 2002 de *benchmarking* et de promotion des « bonnes pratiques » dans le secteur agro-alimentaire – et membre de la *Curry Commission* sur le futur de l'agriculture et de l'alimentation (2001-2002). Signe de la centralité accordée aux « consommateurs » dans le dispositif britannique de sécurité sanitaire des aliments, Deirdre Hutton a été la première représentante de ce « groupe d'intérêt » nommée au *Board* de l'*European Food Safety Authority* en 2002. Elle en est la vice-présidente de 2002 à 2006.

Quant à Julia Unwin qui succède à Suzi Leather (dont on a déjà présenté les propriétés biographiques) comme présidente adjointe de 2003 à 2006, elle peut aussi faire valoir son expérience de la « *corporate governance* », pour sacrifier au langage vernaculaire. Consultante en *freelance*[4], plutôt axée initialement sur la problématique du logement, elle a

[1] Hans-Adolf Krebs est resté célèbre pour avoir découvert en 1937 le cycle de l'acide citrique (le « cycle de Krebs ») qui est au centre du métabolisme cellulaire.

[2] Docteur en zoologie (spécialisé en ornithologie) du *Pembroke College* d'Oxford en 1970, il a fait carrière comme enseignant-chercheur, en dispensant des enseignements de zoologie et d'écologie dans différentes universités : *University of British Columbia*, Canada (1970-73), *University College of North Wales* (1973-75), *Lecturer* à l'*Edward Grey Institute of Field Ornithology*, *Fellow* du *Wolfson College* (1975-81), *Fellow* du *Pembroke College* (1981-1988), professeur invité à l'Université de Miami (1981), à la *Queen's University*, Ontario (1982), à l'Université de Toronto (1984), à l'Université de Californie (1985), à l'Université Stony Brook, New York (1987), *Royal Society Research Professor* à Oxford, 1988-2005, *Fellow* de l'*Institute of Advanced Study*, Indiana University (1994). Indices de son excellence scientifique, il a reçu de nombreux prix et médailles dont l'accumulation s'est toutefois accentuée après son passage à la FSA. Parmi les plus importantes : médaille scientifique de la Société zoologique (1981), médaille bicentenaire de la *Linnaean Society* (1983), médaille Frink de la Société zoologique (1997), prix Elliott Coues de l'Union Américaine des Ornithologues (1999), médaille Wooldridge de l'Association Vétérinaire Britannique (2003), médaille Croonian de la *Royal Society* (2004), *Lord Rayner Memorial Medal* du *Royal College of Physicians* (2005), *Harben Gold Medal du Royal Institute of Public Health* (2006).

[3] *Fellow* de la *Royal Society*, 1984, membre scientifique extérieur de la *Max Planck Society*, 1985, président de l'*International Society of Behavioural Ecology*, 1988-1990, président de l'*Association for the Study of Animal Behaviour*, 1993-94, membre de l'*Academia Europaea*, 1995, membre honoraire de la *British Ecological Society*, 1999, membre étranger de l'*American Academy of Arts and Sciences* et de l'*American Philosophical Society*, 2000, *Honorary Fellow* de la société allemande des ornithologues, 2003, membre honoraire de l'*US National Academy of Sciences*, 2004, *Fellow* de l'*Academy of Medical Sciences*, etc.

[4] Elle a produit un certain nombre de documents stratégiques ou d'évaluation pour différentes ONG. Elle a ainsi été conseillère auprès de diverses fondations philanthropiques comme le *NatWest Group Charitable*

siégé dans différents conseils d'administration d'ONG et d'agences de régulation : membre du *Board* de la *Housing Corporation* (1992-2001), présidente du *Refugee Council* (1995-98), membre de la *Charity Commission*, l'agence de régulation des associations caritatives (1998-2003), observatrice auprès de l'*Audit Commission*, l'organe indépendant de surveillance de la dépense publique (2001-2004), membre du *Board* du *National Consumer Council* (2001-2006). *Sans devoir reproduire la démonstration pour l'ensemble des membres du Board, force est de constater que l'organe décisionnel de la FSA est composé d'agents dont la « surface sociale » manifeste le souci d'ouverture à une société civile parée de toutes les vertus, et couvre différents univers associés aux politiques de l'agence*. A cet égard, on peut faire l'hypothèse qu'ils agissent ainsi en tant que relais de la FSA dans les différents espaces où ils sont reconnus ce qui maximise les chances d'acceptation de l'agence et de ses politiques.

Par ailleurs, afin de symboliser la transparence, les réunions mensuelles du *Board* sont ouvertes « au public », filmées et mises en ligne simultanément, et offrent la possibilité à l'assistance (et aux internautes par *email*) de poser des questions pendant une trentaine de minutes. L'ensemble de la délibération est orchestrée par le président, horloger du temps de parole alloué par avance à chaque *agenda item*. En pratique, la dextérité du président à respecter scrupuleusement le *timing* alloué à chaque question de l'ordre du jour de manière relativement harmonieuse n'est pas sans alimenter l'idée d'une répétition antérieure. Anticipant l'arrière-pensée d'une question sur la « transparence », il est ainsi relativement étonnant que la vice-présidente de la FSA tienne à préciser en entretien que la délibération se déroule effectivement en direct (« *it is for real* ! ») :

> *- T. Alam : « A propos de la transparence, jusqu'à quel point peut-on dire que la FSA est transparente ? Je me demandais – parce qu'il y a une discussion préalable avant la réunion du Board – ce qui était discuté dans les* briefing discussions *?*
>
> *- Nous n'y parlons pas de politiques publiques* [« policy »]. *On peut avoir des briefings sur des faits, mais nous sommes absolument rigides là-dessus : nous ne discutons pas de politiques publiques. Donc nous ne répétons aucune discussion à l'avance. Vous savez, c'est pour de vrai ! Et nous nous contraignons fortement là-dessus* [« we police ourselves very much about that »]. *Nous discutons certains enjeux dans nos sessions privées mais il s'agit d'enjeux de management interne qui ont à voir avec le budget au sein de l'organisation, des enjeux en termes de personnel, mais nous ne prenons jamais de décision de politiques publiques ou débattons sur des enjeux de ce type ».* **Femme, 45-50 ans, diplômée en science politique (MA en *European politics*), elle alterne entre *market research* (notamment sur les « low income consumers »), travail social (elle a été contrôleur judiciaire) et représentation des consommateurs (au *Consumers in the European Community Group* et au *Consumer Panel* du MAFF). Membre du *Labour Party* depuis 1995, vice-présidente du Board de la FSA de 1999 à 2002, elle est nommée présidente de la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis présidente de la *Charity Commission* (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 23.07.2002).**

Si les propos de différents participants rencontrés en entretien (membres du *Board* et représentants d'ONG consuméristes) convergent pour souligner l'extrême vigilance du président à l'égard des « questions politiques » (devant, elles, être traitées en public), il est utile de préciser que, d'une part, ces réunions d'information à huis clos, destinées à « clarifier les points techniques à l'agenda », n'épuisent pas l'éventail des possibilités de

---

Trust (1995-2000), la *Baring Foundation*, le *King's Fund* (spécialisé dans l'accès aux soins des plus désargentés), ou encore la *Joseph Rowntree Foundation*, dont elle devient la directrice en 2007.

discussion préalable (coups de téléphone, échange de mails, etc.) et que, d'autre part, toute la subtilité de la justification tient dans la croyance, relativement naïve, en l'« apolitisme » de la technique.

Outre l'enjeu budgétaire dont on pourrait aisément défendre qu'il constitue un enjeu politique par excellence, il n'est pas certain que les membres du *Board* eux-mêmes – rétribués 8000 livres par an pour une activité évaluée par la FSA à trois jours de travail mensuels – soient en mesure et/ou se montrent désireux de saisir la dimension politique de certaines procédures techniques. Par exemple, un des membres du *Board* (un journaliste à la retraite) avec lequel nous avions noué des relations de sympathie, était venu nous saluer lors d'une pause pendant une réunion du *Board* en juillet 2002 et avait qualifié d'ennuyeuse (« *boring* ») la discussion qui devait suivre. Celle-ci portait sur la méthode HACCP – un système d'auto-contrôle dans les entreprises – que la FSA a régulièrement défendue à Bruxelles. Cette « bonne pratique », de l'ordre de la technique, revêt pourtant une implication fortement politique quant au rôle secondaire attribué aux contrôleurs des collectivités locales et à la place occupée par les organismes privés de certification (*cf*. chapitre 6). Tout dépend donc de la manière dont on appréhende la technique : en tant que solution naturelle ou fonctionnelle à un problème ou en tant qu'« institution sociale » et « théorisation politique implicite[1] ». Plus généralement, *cette parenthèse indique le flou qui entoure le concept de transparence – qui n'existe qu'ancrée dans des procédures – tout autant que l'enjeu de relations publiques qui le sous-tend*.

Encore une fois, une grande partie de l'activité de ce Conseil d'Administration peut être interprété comme une mise en scène du débat (d'ailleurs préparé par les fonctionnaires de la FSA), destinée à *montrer* le changement en actes (transparence, ouverture, consensus et partenariat par opposition au secret et au confinement du passé). Il n'est peut-être pas inutile de rappeler, à ce titre, que le service de communication de la FSA emploie 18 agents – soit plus que le service juridique (15 agents) et pratiquement autant que les FSA galloise (19 agents) et nord-irlandaise (17 agents). Ce service dispose d'un budget pour ses programmes (hors salaires) qui représente plus de 10% du budget consacré aux programmes de mise en œuvre de la réglementation (2,3 millions de livres contre 22,1 millions de livres) et dépasse le budget « programme » de la FSA écossaise (2,1 millions de livres[2]).

La FSA a d'ailleurs recours à une large palette d'instruments de communication : publicités télévisées sur les risques liés à la mauvaise cuisson des saucisses sur les

[1] Sur l'illusion fonctionnaliste de la neutralité des instruments, on peut renvoyer à Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick), « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005, p. 11-44.
[2] FSA, 2001, *op. cit*., p. 29.

barbecues en 2002 ou sur les dangers du sel mettant en scène une limace en 2004, site *internet* particulièrement touffu comportant des jeux pour enfants sur l'alimentation équilibrée ou encore des *quizz* à propos de l'hygiène alimentaire, audits d'image publique, etc. Si ces outils constituent en eux-mêmes des instruments de gestion (dans le sens où ils s'inscrivent dans l'optique de faire du consommateur un *risk manager*), ils permettent également de populariser l'existence de la FSA, de son logo et de son slogan « From Farm to Fork » (censé subsumer la nouvelle approche dite « intégrée » ou « holiste » de la sécurité des aliments). *En d'autres termes, cette institution nouvelle (à travers l'action des acteurs qui la peuplent) doit s'imposer dans un secteur en pleine restructuration, c'est-à-dire œuvrer pour être connue et reconnue comme instance légitime par tous*[1] (en premier lieu les médias, les différents « partenaires » mais aussi les institutions nationales et internationales *intéressées*, et peut-être dans une moindre mesure le « public[2] »). Un des objectifs de son *business plan* est d'« être reconnue [« *be trusted* »] comme la source d'information et de conseil en alimentation la plus crédible [« *reliable* »] du Royaume-Uni » (les termes anglais « *trusted* », et « *reliable* » évoquent davantage, que leurs équivalents français, la notion de « confiance »). C'est sans doute en partie afin de porter cette bonne parole et ces « bonnes pratiques » que les réunions du *Board* ne se tiennent pas systématiquement à Londres. Ce nomadisme, prenant la forme d'un véritable *tour* dans les grandes cités britanniques (Birmingham, Manchester, Édimbourg, Cardiff, Belfast, etc.), peut alors s'interpréter comme une campagne de promotion des « bonnes pratiques » observées par la FSA. Indice de son inscription dans un espace de compétition internationale pour l'imposition du gouvernement légitime de l'alimentation[3], l'agence britannique a également organisé une réunion du *Board* à Bruxelles en 2002.

---

[1] On peut d'ailleurs penser que les acteurs de la FSA ont tout intérêt, ne serait-ce qu'en termes de carrière (obtenir des positions prestigieuses et/ou lucratives), à faire valoir la modernité des procédures de l'agence. Son impartialité réputée est une ressource qui leur permet d'attester d'une éthique exemplaire pouvant être réinvestie dans d'autres conseils d'administration. Ainsi, Sir John Krebs, principal du *Jesus College* d'Oxford, président du *National Network of Science Learning Centres*, a été fait *life peer* (Lord à vie) en février 2007, tandis que Suzi Leather, ancienne vice-présidente de la FSA, anoblie en 2006, a obtenu la présidence de la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis celle de la *Charity Commission*. Richard Ayre, ancien journaliste de la BBC, *deputy chief executive* de *BBC News* pendant près de quatre ans (1996-2000), a décidé de prendre sa retraite à 50 ans mais a tenu à conserver une activité professionnelle comme membre du *Board* de la FSA (depuis 2000). Conseiller (« *adjudicator* ») pour la liberté de la presse pour la *Law Society*, il est récemment devenu un des *governors* de la chaîne de télévision éducative *Teachers' TV* et, en 2006, membre (pour l'Angleterre) du *Content Board* de l'*Office of Communications* (Ofcom), chargé de la qualité des programmes radiophoniques et télévisuels (équivalent du CSA français).

[2] Le public *per se* (le quidam) est généralement aux abonnés absents de ces rencontres. Viennent plutôt des journalistes, des représentants de syndicats, d'associations et de lobbies industriels ainsi que des experts, des consultants ou encore des chercheurs en sciences sociales.

[3] En France et à la Commission Européenne, ce même intérêt pour la communication du changement par rapport au passé a pu être observé. Ainsi, par exemple, le Commissaire Byrne, en charge de la protection et de la santé des consommateurs, a-t-il participé à deux reprises, au cours de son mandat, à des sessions d'échange sur *Internet* avec « les internautes ». De même, l'AFSSA, dont certains membres sont particulièrement attentifs à ce qui se fait outre-Manche, a particulièrement étoffé son site *internet* (au point de proposer un jeu pour les enfants relativement similaire à celui de la FSA), a réalisé des audits d'image

Dans la même veine, la création de l'agence a également été suivie d'une « accentuation » de la « transparence » et de « l'ouverture » des comités d'experts scientifiques : les experts sont ainsi sélectionnés à la suite d'un appel à candidatures, doivent fournir une Déclaration Publique d'Intérêts et les comités doivent désormais comporter au moins deux représentants du « *public interest* ». D'autre part, parmi les différents comités, l'exemple le plus emblématique est sans doute le comité spécialisé sur les ESST, le SEAC, dont les réunions ont d'abord été ouvertes au public à la fin 2002 puis diffusées simultanément sur *internet*, au point que les experts du SEAC peuvent bénéficier depuis quelques années de sessions de « *media training* ». Ce dernier est en outre composé d'experts internationaux (américains, australiens, suisses, français…), ce qui peut contribuer à donner à voir ce comité comme une référence mondiale de l'expertise sur les ESST, coupant court aux éventuelles critiques de « capture » par le gouvernement national. Enfin, dans le cadre de dossiers sensibles, la FSA organise régulièrement des *stakeholders' working groups*, groupes de travail réunissant les parties prenantes pour discuter d'« options de gestion des risques », comme par exemple, le retrait de la chaîne alimentaire de la viande bovine d'animaux de plus de trente mois à l'été 2002[1]. On aura l'opportunité d'y revenir, mais on peut d'ores et déjà émettre l'hypothèse que ces procédures participatives (*Board*, *working group*, comités d'experts) sont autant d'occasions de mettre en scène le « consensus » (en minimisant les possibilités de « dissension »), « l'impartialité » ou encore la « neutralité », symboliquement nimbés par la rhétorique délibérative[2]. C'est une des raisons pour laquelle la procédure majoritaire n'a pas été privilégiée, comme le met en lumière les propos de ce membre du *Board* :

> *- T. Alam : « Vous arrive-t-il de prendre des décisions par vote ? Ou est-ce que vous trouvez toujours un compromis, un* gentlemen's agreement *?*
>
> *- Mais, nous sommes britanniques, mon cher* [« old boy »] *! Donc nous trouvons des compromis (rires). (…) Avant que l'Agence ne démarre son activité (…), on a eu sur une période de près deux mois des réunions informelles juste pour évoquer comment nous espérions nous organiser. Et nous avons pris la décision, très fortement défendue par John Krebs, que nous ne voterions pas, qu'on prendrait des décisions par consensus, et que ce serait le job du président d'évaluer à la fin de la discussion si le consensus avait été trouvé et de synthétiser ce qu'il estimait avoir été la décision du Board. Et ensuite, chacun de nous peut remettre en cause cette version. Et jusqu'à présent, nous n'avons pas eu besoin de voter. Il y a bien eu deux ou trois occasions (…) où le Board était très divisé. Et si nous avions dû voter, cela aurait été un*

---

publique et a commandé à un doctorant du Centre de Sociologie des Organisations une étude sur les relations de l'agence avec ses partenaires.

[1] Lors de sa réunion du 10 juillet 2003, le Board de la FSA a validé le rapport de ce groupe en acceptant de remplacer cette règle (*Over Thirty Month Scheme*) par des tests de dépistage s'alignant ainsi sur la politique menée dans le reste de l'UE.

[2] On peut renvoyer en comparaison aux analyses de Fabien Desage sur les conseils de Lille Métropole qui insistent sur la « neutralisation des clivages partisans », la « quiétude de l'entre-soi », la « pacification des mœurs » et la « contrainte de discrétion » pour expliquer l'établissement du « consensus communautaire ». *Cf. Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique de l'Université de Lille 2, Lille, 2005, p. 517-551.

vote 5-4-4. Et l'une des aptitudes de John, comme président, est de synthétiser la position d'une manière qui soit relativement 'confortable' pour la plupart des membres du Board. Mais cela reste ouvert à débat, on peut la remettre en cause. Une fois – ce n'était pas pendant une réunion publique mais une réunion à huis clos, et ce n'était pas sur un enjeu de sécurité sanitaire des aliments mais sur un enjeu de management interne – je me souviens que nous avions pensé que John avait mal calculé le consensus de la réunion, et quelqu'un, sans doute moi, a dit 'attends. Je crois que presque tout le monde pense le contraire !' Et nous en avons rediscuté et nous avons finalement atteint une conclusion opposée à la première. (…) Il n'y a rien dans notre constitution qui interdise le vote (…), mais ce n'est certainement pas désirable. Parce que s'il y avait un vote très serré sur un enjeu de sécurité sanitaire des aliments, le risque est grand que les médias utilisent cette majorité étroite pour indiquer une incertitude et nous ne voulons pas communiquer une incertitude. Cela étant dit, on ne veut évidemment pas non plus présenter une façade d'unanimité s'il n'y en a pas. Et le simple fait qu'on tienne nos discussions en public signifie que quiconque choisit de venir peut voir s'il y a une incertitude, un doute ou une dissension au sein du Board ». **Homme, 50-55 ans, journaliste à la BBC (1972-2000), reporter en Irlande du Nord dans les années 1970, responsable du service reportage-télé, *Fellow* en journalisme audiovisuel à l'Université de Chicago (1984), contrôleur de la politique éditoriale et éthique auprès du directeur général (1993-1996), *deputy chief executive* de *BBC News* (1996-2000), membre du Board de la FSA depuis 2000, *governor* de *Teachers' TV* et membre du *Content Board* de l'Ofcom depuis 2006 (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 10. 12. 2001).**

Au-delà des vertus réputées de la délibération (elle « produirait de l'information nouvelle », « inciterait à la montée en généralité » et « serait une source à la fois normative et factuelle de la légitimité, dans la mesure où elle favoriserait le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments[1] »), il faut souligner combien les procédures consensuelles adoptées sont particulièrement ajustées aux attentes des médias. En somme, pour élargir le propos à l'ensemble des dispositifs de délibération mis en place par la FSA, ces forums offrent la possibilité d'œuvrer à « l'acceptabilité sociale » (par l'intermédiaire des principaux « porte-parole ») des politiques de la FSA (des mesures de gestion plus ou moins difficiles à endosser) en même temps qu'ils constituent un instrument d'auto-légitimation des pratiques modernes et transparentes de l'Agence.

Dans un secteur en pleine restructuration et dans un espace international de compétition pour l'imposition du meilleur gouvernement de l'alimentation, la Food Standards Agency *s'est dotée de procédures qui instituent une nouvelle temporalité de l'action. En symbolisant la transparence, l'ouverture, la délibération et le consensus, tout laisse à penser que ces dernières ont été sélectionnées pour incarner le changement vis-à-vis des images du secret, de la négociation* behind closed doors *et du manque de considération pour les représentants des consommateurs qui sont communément associées aux politiques menées* jadis *par le MAFF. On ne se prononce pas explicitement ici sur l'évaluation du « degré de changement » en ce que cet exercice est davantage politique que scientifique. Tout au plus fera-t-on remarquer que ces images communément associées au MAFF traduisent une conception statique de l'action publique (d'où l'emploi de l'adverbe imprécis « jadis ») qui masque d'une certaine façon le fait qu'un certain nombre des procédures observées par la FSA avaient déjà été adoptées par le MAFF dans les*

[1] Voir Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 17-35 (p. 25-26 pour les citations).

années 1990. C'est donc une rupture symbolique qu'incarnent avant tout ces procédures. Construite différemment, la jeune Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments n'en est pas moins soumise au même impératif : exister dans un espace politico-administratif déjà peuplé d'institutions anciennes.

B. Rationalisation et procéduralisation de l'expertise à l'AFSSA

En France, la création de l'AFSSA et la constitution de comités d'experts spécialisés en son sein sont réputés traduire « la volonté de rationalisation de l'expertise souhaitée par le législateur[1] ». Esquissant le deuxième bilan d'activités de l'agence, Martin Hirsch observait que

> *« [l]'organisation interne, la rationalisation du système d'expertise, l'élaboration d'un programme de travail, la définition de procédures, la clarification des principes généraux de fonctionnement de l'Agence, son insertion dans le dispositif sanitaire français mais également européen représentaient autant d'enjeux fondamentaux pour l'année 2000[2] ».*

Comme observé à la FSA, on peut déceler dans les premières années de structuration de l'AFSSA, un même engouement pour la valorisation de principes directeurs (« l'excellence », « la transparence », « l'indépendance ») construits comme l'incarnation d'une rupture avec le passé. L'instauration de procédures, ayant notamment fait leurs preuves à l'Agence Française du Médicament[3], doit garantir le renouvellement des manières de faire de l'expertise scientifique et œuvrer à la légitimation du nouveau dispositif de sécurité sanitaire des aliments. C'est ainsi que l'AFSSA a développé une dynamique de procéduralisation de l'expertise – appel à candidatures pour peupler ses dix comités d'experts spécialisés (CES), obligation faite aux experts de présenter une « déclaration publique d'intérêts[4] », codification du rendu des avis (forme écrite, mention des avis minoritaires), etc. – qu'on peut interpréter comme une démarche de « purification » de l'expertise[5]. Entre naïveté et « langue de bois », pourrait-on dire, l'extrait d'entretien suivant illustre combien les agents de la DERNS croient en – et

---

[1] AFSSA, *Rapport d'activité 2000/2001*, Maisons-Alfort, juin 2001, p. 13.

[2] *Ibid.*, p. 1. Les règles d'organisation interne n'ont pas été définies par la loi. Il appartenait à la direction de l'AFSSA de définir ses règles de fonctionnement et de « rationaliser le système d'expertise », dans un délai de deux ans. Article 10 de la loi n°98-535 du 1er juillet 1998.

[3] L'AFM a inauguré le recours à la déclaration publique d'intérêt et a créé une cellule de veille déontologique en 1997. *Cf.* Benamouzig (Daniel) et 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. 312.

[4] Sont explicitement « traqués » les liens avec des entreprises agroalimentaires ou des entreprises exerçant une activité en lien avec certains débats à l'ordre du jour (avant chaque réunion, il est demandé aux experts d'exprimer un éventuel conflit d'intérêt par rapport à certaine question). D'autres attaches, institutionnelles, politiques, ou scientifiques n'entrent pas en ligne de compte. Ces dernières seraient même plutôt valorisées (non sans ambiguïté vis-à-vis du financement de certains programmes de recherche thématiques).

[5] Pour reprendre le terme de Céline Granjou : « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires », *Sociologie du Travail*, vol. 46, n°3, 2004, p. 331.

cherchent à valoriser par un discours d'institution – la force intrinsèque des procédures dans la garantie des principes directeurs de l'agence :

> *- T. Alam : « Par rapport à la création des comités, sur la question des appels à candidature – c'est quelque chose d'assez nouveau dans le système administratifs français – comment vous expliquez cela ?*
>
> *- Il y a un mot important pour Martin Hirsch, et d'ailleurs il a écrit un bouquin là-dessus qui va être publié (…), c'est le mot 'transparence'. C'est-à-dire, c'est vraiment quelqu'un qui veut ça. Qui veut ça pas uniquement pour faire démago, mais qui le met en pratique tous les jours. Alors ça plaît ou ça ne plaît pas, parfois les relations peuvent être tendues, mais c'est vraiment un mot-clé. Et donc l'appel à candidatures pour la nomination des experts, ça procède de son souhait et c'est dans les textes fondateurs de l'agence du reste. C'est une procédure qui a été mise en place par une autre unité (…) qui s'occupe de la qualité à l'agence. Et en gros cette procédure d'appel à candidatures a permis de recueillir, au travers d'un dossier standardisé qu'on a fait passer sur le* net *et dans différents organismes de recherche, 800 candidatures au départ et selon des critères qui étaient la compétence personnelle du candidat, ses publications, si sa valence était en adéquation avec ce que nous on recherchait comme compétence ou pas. Enfin il y avait différents critères qui étaient tous les mêmes pour tous les candidats. Une fois qu'on a reçu ces 800 candidatures et bien il y a eu des groupes de formés de rapporteurs (…). Chaque candidat a été noté par une grille d'évaluation évidemment standardisée. Et puis il y a eu après un chef de groupe indépendant qui a revu les évaluations qui avaient été faites par les chefs d'unité, entre autres, et les scientifiques, et puis comme ça on est arrivé à identifier nos experts qui sont répartis dans 10 comités d'experts spécialisés, par thématique, et qui sont nommés pour trois ans avec la possibilité de renouveler des membres s'il y a des démissionnaires (…). Mais à chaque fois [qu'un] nouvel expert est nommé, il suit cette procédure originelle ».* **Femme, 40-45 ans, médecin, praticien hospitalier, spécialisée dans les pathologies infectieuses, consultante à l'hôpital Georges Pompidou dans le service d'immunologie clinique, cooptée par M. Hirsch en 1999 pour devenir chef de l'unité d'évaluation des risques biologiques puis directrice de la DERNS en 2004 (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 01. 03. 2002).**

Répondant à la même question, ce vétérinaire du CNEVA, expert dans différents CES de l'AFSSA et disposant d'une connaissance plus ancienne du secteur que l'interviewée précédente, évoque *a contrario* la dimension proprement sociale et politique que peuvent revêtir les procédures selon leurs usages, dimension peu soupçonnée dans l'extrait précédent :

> *« Non, mais justement, ça c'est la grande logique qui a suivi tout ce qui s'était passé avant. Il y a eu aussi un article dans* Le Point*, je crois, au printemps dernier, qui dans cet esprit là donne aussi pas mal de lectures et de façons de voir les choses… il y a un article sur la couverture de l'hebdomadaire, sur le copinage ou la corruption dans l'État. Et il y a une grande partie qui ne parle que du CNEVA par rapport à l'AFSSA, sous-entendu le CNEVA était tout corrompu – ce qui a fait plaisir à tout le personnel du CNEVA, 'mais l'AFSSA maintenant a réglé tous ces problèmes là et tout est impeccable, il n'y a plus aucun copinage, tout est clair'. Et les exemples qui étaient précisément donnés étaient que le CNEVA avait travaillé à une époque sur un problème de pesticides qui empoisonnaient les abeilles via le traitement des boutures et que les recherches avaient été financées par le labo qui fournissait le produit, en disant 'comment voulez-vous qu'ils rendent un résultat objectif puisqu'ils sont payés par le labo même fournissant le produit ?' (…). Pire que ça, on nommait carrément le laboratoire, nos collègues, dans un document, et c'était clair que l'information ne pouvait pas venir d'ailleurs que de chez nous puisqu'on était les mieux placés pour en parler. Et ça a été plus ou moins bien perçu par les uns et les autres, l'idée étant que le CNEVA avait un fonctionnement où il y avait plus de copinage et de cooptation, alors que l'AFSSA faisait des appels d'offres, c'était public, on annonçait les choses, c'était sur le site Internet, l'information était dans la presse et que la sélection se ferait sur des critères que tout le monde connaîtrait et qui serait dans un processus totalement ouvert. C'était une des logiques du changement aussi ».* **Homme 50-55 ans, docteur vétérinaire de l'ENVA (1974), titulaire d'un DEA d'Écologie générale, coopérant en Algérie, chercheur épidémiologiste à la Réunion, il entre au CNEVA en 1981 et s'occupe de l'épidémiologie des maladies animales. Membre du Ciesst (1996-2001), il est membre du CES « ESST » et du CES « Santé Animale ». Membre depuis 1982 de la Société Française pour la Protection des Mammifères (dont il est président depuis 1995),**

fédérée à France, Nature et Environnement, et au réseau Union Internationale pour la Conservation de la Nature, il a également siégé au CA de WWF France (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alort, 28.02.2002).

Cette observation d'un agent évoluant auparavant dans une institution soupçonnée *a posteriori* (*i. e.* après son introduction à l'AFSSA) de copinage, de cooptation voire de corruption vient utilement rappeler la magie sociale qui est associée à ces nouvelles « règles éthiques ». Le coup de force symbolique qui consiste à conclure que « tout est clair » depuis que des procédures sont venues encadrer l'expertise tient précisément dans le fait que le processus de disqualification se fait jour en même temps que ces nouvelles règles se généralisent et sont progressivement théorisées[1]. C'est à partir de ces modèles de vertu managériale, dont on attend qu'elles transforment radicalement les pratiques des agents, que les conduites « clientélaires » sont constituées comme « déviantes », et, par là, « disqualifiées[2] ». Que les médias reproduisent un discours en partie conçu à cet effet (la fuite provient d'un agent du CNEVA), contribue alors à entretenir la légitimité de ces procédures (rarement questionnées au demeurant[3]) et à accréditer la thèse du changement radical. De l'entretien de cette croyance en la pureté des procédures dépend le « pouvoir de conviction » de l'Agence dans les rapports de force sectoriels, comme l'indique le directeur général de l'AFSSA :

> *« Nous, notre seul pouvoir est un pouvoir de conviction. (…) On n'a pas de pouvoir juridique ou de machin. Donc le seul pouvoir est un pouvoir de conviction. Pouvoir de conviction, ça passe par la façon dont on exprime nos positions. Donc à partir de là, la communication fait partie intégrante du système. Deuxième chose. Notre crédibilité, elle repose sur le fait que les principes qui ont guidé la création de l'agence sont respectés : est-ce que oui ou non, notre boulot est indépendant ? Est-ce que oui ou non notre boulot est transparent ? Est-ce que oui ou non notre boulot est fondé scientifiquement ? Est-ce que oui ou non on informe les gens sur ce qui se passe ? Tout le reste, on s'en fout ».* **Homme, 40-45 ans, issu d'une famille de très hauts fonctionnaires, 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 Solidaritér (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).**

Outre une proximité intellectuelle que l'on peut souligner entre les cadres des agences et les champions de « l'État régulateur[4] », la crédibilité de l'expertise de l'AFSSA

---

[1] On peut citer ici l'ouvrage de Christine Noiville, au titre évocateur : *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF, 2003, p. 62-68.

[2] A cet égard, on peut mobiliser, par analogie, la problématique défendue par Jean-Louis Briquet à propos du clientélisme politique dont la définition normative du concept et son association à une modernité politique nécessaire et univoque concourent à la disqualification des pratiques clientélaires, perçues comme des « pathologies » ou des « résidus » de pratiques « archaïques ». *Cf.* Briquet (Jean-Louis), « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric) (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p. 7-37.

[3] On interrogera certains angles morts de cette procéduralisation dans le chapitre 6.

[4] On peut en effet noter une forte résonance entre le discours du directeur général de l'Agence et les propos savants et normatifs du politiste italien Giandomenico Majone : « L'imputabilité fondée sur les résultats est un moyen important pour obtenir la légitimité, mais ce n'est pas le seul : des objectifs clairs et limités, le professionnalisme et l'expertise, la transparence des procédures, l'ouverture, l'information, la volonté de

transite également, à bien des égards, par un recours mimétique à une « méthodologie » importée du monde de l'entreprise[1] et réputée garantir sa « qualité ». Dans l'élaboration des dispositifs de production de l'expertise, la DERNS a en effet largement reproduit des procédures de management et d'assurance de la qualité (« manuel qualité DERNS », « plan qualité » pour chaque unité, campagne d'« audits internes ») en vigueur au sein des industries sectorielles, conformément au projet de norme AFNOR « Qualité en expertise ». Comme l'explique un ancien chef d'unité en charge de ce dossier, doté d'un important capital bureaucratique d'expérience et d'une fine connaissance de l'administration de la recherche, assujettir l'expertise aux mêmes exigences normatives que tout autre type de service – à une « modélisation stylistique des points critiques » – est une idée banale mais qui peut engendrer des profits symboliques non négligeables :

> *« On est dans un monde où de plus en plus les services font l'objet d'une démarche de qualité qui peut aller jusqu'à des normalisations. Il y a des normes AFNOR ou ISO sur la normalisation des services (…) et il y a également (…) des systèmes de reconnaissance du système de qualité, des certifications, qui se sont évidemment complètement développés dans l'industrie et qui ont été appliqués dans les services. Deuxièmement, l'expertise est un service. Donc l'idée que ce service-là puisse, comme tout service, faire l'objet d'une démarche stylistique, c'est-à-dire des points critiques, HACCP, etc. (…) est une idée, j'allais dire, banale. (…) Donc on était* ***dans ce mouvement****. (…) En plus, dire qu'on faisait de la qualité, il y a eu toute une période où ça a été* ***la tarte à la crème*** *– l'idée de dire qu'on va faire en sorte que notre fonctionnement soit connu, pensé, documenté [dans le cadre d'] un système qualité, c'était une idée assez naturelle et* ***en plus ça faisait bien quand on en parlait****. Autre chose, on avait vu aussi à peu près dans le même temps que les activités de recherche pouvaient elles aussi faire l'objet de démarche de qualité – les* Group Laboratory Practices*, les Codes de Bonnes Pratiques, ce sont des choses qui sont connues, un mode de fonctionnement élémentaire de l'industrie pharmaceutique. Je ne sais pas si on fait ça dans les sciences humaines, mais j'espère que oui ! (rires) Mais dans les autres mondes, ça veut dire quand même beaucoup de choses, et surtout lorsqu'il y a des productions de service scientifique qui ont aussi leur impact industriel très fort. (…) Mais bon* ***c'était dans l'air*** *de toute façon. (…) Il est évident qu'avec l'Autorité Européenne, il peut y avoir déjà des principes, sinon de reconnaissance mutuelle, du moins d'assurance de ce qui sera fait par les uns et par les autres ait un minimum de qualité. Il y avait un peu cette idée aussi de dire 'il faut qu'on puisse avoir un fonctionnement qui nous permettent d'****être solides par rapport aux autres instances européennes****' même si on ne parlait pas à l'époque d'Autorité. Mais enfin, [avec la rénovation des comités scientifiques européens], il y a eu un certain nombre de discours forts à ce moment-là qu'on a regardés de très près, ici, en se disant* ***'il faut être dans le train'*** *».* **Homme, 60 ans, ingénieur agronome, conseiller agricole dans une chambre d'agriculture, ingénieur de recherche à l'INRA, directeur du laboratoire coopératif d'analyse et de recherche (issu du mouvement Coop) qu'il intègre en 1973 (1980-1986), il devient conseiller scientifique pendant 3 ans auprès du directeur général de la DGCCRF, au début des années 1990 (entre deux retours de détachement à l'INRA : au département « science de la Consommation » et à la direction scientifique de l'industrie agroalimentaire). En fin**

---

publier les motifs des décisions de l'agence, la participation du public, le contrôle judiciaire sont tout aussi importants. Seule une combinaison d'instruments de contrôle peut rendre l'indépendance et la responsabilité complémentaires et les renforcer mutuellement plutôt que d'en faire des valeurs antagonistes ». *Cf.* « Pour une approche théorique des politiques européennes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, 1996, p. 119-122 (p. 121 pour la citation).

[1] M. Hirsch endosse d'ailleurs partiellement en entretien ce discours entrepreneurial en se définissant comme « [directeur d']une usine de production d'avis : Il faut que le client ait son avis à l'heure où il l'a demandé, ou à l'heure ou c'est nécessaire. Ou à l'inverse, il faut que les ouvriers qui travaillent sur ces avis, on ne les force pas à saloper le boulot en rendant un avis bancal, parce qu'on ne leur aura pas laissé de temps » (entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 13.07.2004, avec J. Nollet).

de carrière, il devient chef de l'unité « appui scientifique et technique à l'expertise » au sein de la DERNS de l'AFSSA (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 17.04.2002).

De ces propos se dégage l'impression que pour s'imposer scientifiquement, et donc politiquement, aux partenaires industriels et européens, il est impérieux pour l'agence d'utiliser les mêmes outils qu'eux en ce qu'ils constituent un gage de sérieux, de crédibilité et de modernité (dont, implicitement, les sciences humaines feraient bien de s'inspirer). De manière significative, a ainsi été mis en place, en 2005, un groupe de travail « Bonnes pratiques d'expertise collective » destiné à proposer des « améliorations nécessaires à une meilleure maîtrise des points critiques de l'expertise collective[1] ». La mise en place de ce groupe souligne à quel point il faut constamment « innover », « emprunter », ou *a minima* « veiller » pour rester à la page, quitte à surinvestir dans ce domaine. Ce n'est donc pas un hasard si l'AFSSA a été à l'initiative en 1999 de la norme AFNOR NF X50-110 « Prescriptions générales de compétence pour une expertise », publiée en mai 2003, dont les travaux de préparation ont été présidés par son délégué qualité, Guy Tufféry. Ce dernier, responsable de la veille et de la qualité au CNEVA, avait fortement œuvré à l'introduction de démarches qualité dans les laboratoires de ce centre, dont certaines étaient déjà accréditées[2]. À travers une procéduralisation méthodique, la production d'avis, de rapports et de documents « traçables » et « transparents », adossées à un « référentiel 'qualité en expertise' », l'AFSSA prolonge la « politique qualité » en recherche initiée au CNEVA et multiplie les signes d'efficience managériale susceptibles de lui permettre, d'après l'interviewé, d'être dans le « wagon de tête » des agences européennes[3].

---

[1] *Cf.* AFSSA, *Rapport d'activité 2005*, Maisons-Alort, 2006, p. 20.

[2] Docteur en épidémiologie, G. Tufféry a débuté sa carrière à l'INRA avant de devenir directeur de recherche en épidémiologie au CNEVA puis délégué à la qualité. Très impliqué dans les réseaux de normalisation nationaux (AFNOR, COFRAC – Comité français d'accréditation) et internationaux, il s'est investi dès le début des années 1990 dans la promotion de la qualité en recherche. Il avait ainsi rendu, avec Alain Cheilan (du centre de recherche d'Aérospatiale), un rapport à ce sujet dans le cadre d'un groupe de travail d'Eurolab (*European Federation of National Associations of Measurement, Testing and Analytical Laboratories*) intitulé « *Is QA applicable to research laboratories and expert judgement ?* ». Puis, dans une démarche soutenue à partir de 1995 par le ministère de la Recherche, il avait également participé au comité de rédaction du *Guide expérimental pour la qualité en recherche* qui concluait, en décembre 2007, les travaux d'un groupe de travail plénier constitué de représentants de 42 organismes et sociétés publics et privés (ministères, instituts de recherches, entreprises fortement investies dans la recherche et le développement). Indice d'une certaine précocité (de cet agent) du CNEVA, on peut rappeler que les cinq autres rédacteurs provenaient d'Aérospatiale, de l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire, du CEA, de l'INRA et du ministère de la Recherche.

[3] Comme s'est attaché à le faire remarquer Guy Tufféry lors d'une audition publique de l'OPECST sur l'expertise scientifique : « L'AFSSA a engagé une démarche de certification de ses services d'expertise collective, en faisant vérifier par des audits indépendants, voire internationaux, que les 220 exigences fixées par la norme NFX 50-110, sont respectées. C'est **une grande première, ça n'existe nulle part ailleurs dans le monde** ». *Cf.* OPECST, *Compte-rendu de l'audition publique du 6 décembre 2005 sur l'expertise scientifique*, p. 100 (c'est nous qui surlignons, document consulté le 27.02.2007, disponible à : http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-off/i2890.pdf). En 2005, les directeurs d'agences européennes de médicaments humains et vétérinaires ont initié une stratégie similaire en s'appuyant sur la norme ISO 9004 (« Système de management de la qualité – Lignes directrices pour l'amélioration des performances ») afin d'harmoniser leurs manières de travailler et garantir la reconnaissance mutuelle des avis rendus. Voir la lettre d'information de l'AFSSA : *A propos*, n°12, mars 2006, p. 6.

Conclusion du chapitre 5.
Train du changement et bifurcation symbolique

Pour tirer pleinement profit de la richesse heuristique de la métaphore ferroviaire, inspirée par un interviewé (« être dans le train », « dans ce mouvement », « c'était dans l'air »), il convient de souligner qu'elle rend compte d'un phénomène d'engouement (*bandwagon*), produit par la dynamique des interdépendances – pas uniquement nationale – qui façonne les préférences organisationnelles des acteurs. C'est bien cette dynamique aveugle qui constitue de fait la « locomotive » du « train du changement », dont il serait illusoire d'imputer la conduite à tel ou tel groupe d'acteurs volontaristes, chacun cherchant d'abord à ne pas « rester sur le quai ».

Elle permet ensuite de ne pas se laisser enfermer dans des couples d'opposition simplistes tels que « national-supranational », « import-export », « émission-réception », etc., qui pourraient conduire à accréditer la thèse d'un mimétisme conscient, mécanique et sans embûches par rapport à des modes de gouvernement purs, cohérents et indépendants. Elle n'interdit pas néanmoins de s'intéresser à l'intense circulation de biens symboliques, ayant trait au « bon gouvernement des risques », portés et répétés par des acteurs aux statuts divers (administratifs, experts, consultants, élus, etc.) depuis la fin des années 1980, et susceptibles d'être mobilisés dans le cadre des luttes sectorielles nationales autour de la problématique du changement.

Dans un espace transnational caractérisé par des luttes hégémoniques pour l'imposition des savoirs et des modèles de gouvernement légitimes, l'attention devait en effet être portée aux activités missionnaires d'un ensemble de « courtiers internationaux » dont le multipositionnement – qui les dispose à jouer avec les frontières et les « niveaux » – explique partiellement la circulation circulaire transnationale de prescriptions managériales « éprouvées ». Mais si les réformes française, britannique et européenne présentent un air de famille, partageant les principes universellement reconnus de la *risk analysis*, leur traduction est très largement filtrée par l'histoire, les propriétés et les dynamiques internes des configurations sectorielles qu'elles sont sensées « mettre en ordre ». On a ainsi pu mettre en évidence que le schéma de l'analyse du risque a été interprété en Grande-Bretagne dans la lignée du rapport du NRC américain comme une conceptualisation procédurale applicable à l'ensemble des risques, alors qu'il s'est traduit en France et à l'échelon supranational européen sous une forme institutionnelle qui sépare physiquement l'évaluation de la gestion du risque. En France, ce résultat doit d'ailleurs beaucoup aux acteurs centraux de l'Agriculture qui sont parvenus à imposer leur lecture particulière du modèle de la *risk analysis* promu par le *Codex alimentarius* pour contrer la menace d'une FDA ou d'une FSA française. En d'autres termes, la mobilisation de

références étrangères ou internationales par les acteurs nationaux s'apparente bien souvent à un « exotisme de façade » et ne prend vraiment sens que rapportée aux luttes d'institutions nationales pour la domination du secteur. Néanmoins, l'introduction de références « étrangères » dans le débat national et sectoriel n'est pas neutre puisqu'elle suppose un réajustement de l'ensemble des institutions investies dans le jeu de la réforme. De plus, comme chacune de ces institutions cherche simultanément à mettre en avant sa réforme interne comme la meilleure, la plus rationnelle et la plus en phase avec la modernité internationale, la mobilisation de références « étrangères » se traduit *in fine* par une re-sectorisation du secteur de la sécurité sanitaire des aliments.

Enfin, rappeler que le train du changement sectoriel est agi par la dynamique des interdépendances multiples invite aussi à mettre en doute l'hypothèse d'une bifurcation brutale (*path shifting*[1]). S'il y a « bifurcation », c'est ici davantage d'une *bifurcation symbolique* qu'il s'agit. Figures de proue du changement sectoriel, les agences et les équipes qui les dirigent se sont en effet très largement investies dans des activités de rhétorique et de mise en scène destinées à accréditer l'idée d'une rupture brutale dans les modes d'organisation et les manières de faire. C'est également sous cet angle que l'on a abordé les innovations procédurales réputées assurer l'indépendance, la transparence et l'ouverture. Ces principes, présentés comme en rupture radicale avec les modalités antérieures de gestion des risques apparaissent d'autant plus parés des vertus de la modernité managériale qu'ils sont célébrés simultanément comme tels à Londres, Paris et Bruxelles.

Qu'on nous comprenne bien. Il n'est pas question d'avancer qu'il n'y a pas de changement (de nouvelles institutions ont été créées, orientées à bien des égards par des procédures et un langage innovants, et génératrices de positionnements prestigieux). On a simplement voulu insister sur le fait qu'*une part importante des activités réformatrices s'apparentait à des actes de propagation de la foi dans la rupture sectorielle (efficace, moderne, évidente) opérée*. Enjeu de luttes institutionnelles, cette croyance paraît d'autant plus efficace qu'*elle repose sur la circulation circulaire transnationale d'une vulgate*, vulgate qui s'incarne dans des institutions relativement similaires dans chacune des configurations étudiées. Les réformes font d'autant plus « vieillir socialement » l'ordre sectoriel antérieur qu'elles apparaissent universelles. C'est en sens qu'on peut dire que *ces réformes opèrent une bifurcation symbolique*. Mais pour en être pleinement convaincu, on s'attachera à l'étude des croyances au concret dans le dernier chapitre.

[1] Pour une illustration de ce type de raisonnement, en termes de bifurcation des chemins nationaux de dépendance, *cf.* Surel (Yves), « Comparer les sentiers institutionnels, la réforme des banques centrales au sein de l'Union Européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n°1, 2000, p. 135-166.

CHAPITRE 6.
JEUX D'OMBRE ET DE LUMIÈRE ET « CONSÉQUENCES INATTENDUES » LES CROYANCES DU CHANGEMENT AU CONCRET

« On pense trop souvent par dichotomies simples : 'Ou ça change, ou ça ne change pas'. 'Statique ou dynamique'. Auguste Comte pensait ainsi, ce n'est pas une excuse. Ce que j'essaie de montrer, c'est qu'il y a de l'invariant qui est le produit de la variation ».

Bourdieu (Pierre), « Haute couture et haute culture » in *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2002 (1ère éd. : 1984), p. 202.

Si on s'est efforcé d'étudier avec tant de précaution les mécanismes de diffusion de la croyance dans le changement, ce n'est pas pour ratifier un déterminisme et un immobilisme institutionnels que dissimulerait habilement un ensemble de discours réformateurs. Comme on l'a dit précédemment, ces derniers ne « tiennent » d'ailleurs que parce qu'ils s'incarnent dans des procédures construites comme novatrices. Néanmoins, en tenant à distance les discours des acteurs intéressés à la réforme, il nous semble crucial de mettre en évidence que le changement doit être appréhendé sous l'angle d'une « genèse continue de la discontinuité », en suivant l'invite de Pierre Bourdieu. Cet « invariant », produit de la variation, tient pour beaucoup à l'épaisseur structurante des institutions qui ne peuvent être modelées à l'infini par les décrets du volontarisme politique. La comparaison des configurations britannique et française offre à l'analyste de constater la permanence de spécificités au-delà de la mise en œuvre de principes et de procédures comparables. Surtout, l'analyse des pratiques concrètes des agents de la sécurité sanitaire des aliments tend à révéler que si la crise de la vache folle a marqué une rupture symbolique, les modes d'organisation et les manières de faire ne peuvent guère sortir des rails tracés par une dynamique en cours (celle-ci étant aveugle, discontinue et à bien des égards imprévisible).

Pour ce faire, on voudrait conclure en analysant, de manière très concrète, les « solutions » présentées pour répondre aux « dysfonctionnements » « révélés » par la crise de l'ESB à l'aune de leurs usages. En commençant par la plus visible et la plus publicisée, on s'intéressera tout d'abord à la réforme de l'expertise scientifique. Telle qu'elle était présentée, celle-ci avait pour objectif de répondre au problème d'une expertise « confinée[1] », peu transparente et prenant très faiblement en compte le point de vue des représentants de l'intérêt consumériste. Si cette réforme donne naissance à de nouvelles institutions, accentue la procéduralisation de l'expertise scientifique et renforce les

[1] Pour reprendre le terme de Callon (Michel), Lascoumes (Pierre) et Barthe (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

mécanismes de consultation des « parties prenantes », on peut se demander si ce changement des règles du jeu modifie profondément les rapports de force qui structurent le secteur de la sécurité sanitaire des aliments. A bien des égards, cette réforme contribue à la bureaucratisation de l'expertise scientifique[1] qui, tout en créant de nouvelles contraintes pour les décideurs politiques et administratifs, tend également à renforcer l'autorité cognitive de « la Science » dans la définition de certains choix collectifs[2]. Dans cette perspective, la participation accrue des représentants des consommateurs à la prise de décision s'apparente à une nouvelle ressource politique plus ou moins contraignante mais rarement embarrassante pour les gouvernants (**Section 1**).

En comparaison de la lumière projetée sur la réforme de l'expertise, le travail concret de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments semble être resté dans l'ombre. Il faut d'ailleurs souligner que l'essentiel des réformes a été opéré à l'échelon central et que les innovations dans la phase de mise en œuvre des règlements ont été faiblement publicisées et n'ont que tardivement intéressé les observateurs extérieurs[3]. Ce point peut paraître étonnant dans la mesure où les services d'inspection, en France comme en Grande-Bretagne, sont en sous-effectif et sont souvent dépassés par l'ampleur des enjeux. La faible publicisation autour de l'introduction relativement discrète de nouveaux instruments de gestion se comprend alors d'autant mieux que ces derniers ne modifient que marginalement les propriétés du secteur et qu'ils renvoient implicitement à des techniques de gestion de la pénurie administrative. Sur ce point, on pourra d'ailleurs se demander si le changement le plus radical en matière de mise en œuvre n'affecte pas davantage les différents « ressortissants[4] », tous étant progressivement enrôlés comme « managers des risques » (**Section 2**).

---

[1] Cette tendance avait déjà été mise en exergue par Denis Duclos à propos des États-Unis. Duclos (Denis), « La science absorbée par la commande administrative » in Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Éditions Autrement, 1992, p. 170-187.

[2] *Cf.* Turner (Stephen), « What is the Problem with Experts ? », *Social Studies of Science*, vol. 31, n°1, 2001, p. 123-149. Citons également la référence obligée en philosophie politique : Habermas (Jürgen), *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973 (1ère éd. allemande : 1968). Voir en particulier le texte de 1963 : « Scientificisation de la politique et opinion publique », p. 97-132.

[3] Ces considérations nous avaient d'ailleurs incités (avec Fabien Desage et Jérémie Nollet) à mettre en place un projet de recherche collectif, aujourd'hui en cours, sur la gestion territorialisée des risques et des crises sanitaires.

[4] *Cf.* Warin (Philippe), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, 1999, p. 103-121. On retiendra dans cette seconde section une définition limitée à certains acteurs extérieurs à l'administration, essentiellement les « entreprises privées » et les « consommateurs » au sens large du terme.

Section 1. La reconnaissance ambiguë de la « politisation » de l'expertise

Une des explications causales opposées à la crise de l'ESB de 1996 a particulièrement mis à l'index l'usage politique qui a pu être fait des avis experts ainsi que le caractère « politisé » de l'expertise elle-même. Ce constat n'a rien de très novateur pour les chercheurs en sciences sociales pris dans le débat récurrent entre engagement et distanciation. En situation d'expertise, ce questionnement apparaît d'autant plus prononcé que les conditions mêmes de production d'avis expert, dues à la proximité du milieu décisionnel, n'ont rien en commun avec celles de la production de connaissances scientifiques. Pour résumer très simplement le débat : d'une part, les considérations scientifiques et politiques sont étroitement intégrées à chaque étape de la production et de l'utilisation des avis ; d'autre part, les logiques politiques de court terme sont bien souvent déphasées par rapport aux horizons temporels plus lointains exigés par la recherche fondamentale. Dans des univers scientifiques particulièrement incertains – comme c'est le cas avec les infections à prions – l'expert « transgresse » inévitablement les limites de son propre savoir. De manière consciente ou plus clandestine, un certain nombre de jugements de valeurs – attentes présumées du politique, caractère négligeable du risque, coûts et faisabilités des recommandations, considérations éthiques, etc. – viennent encadrer la production d'expertise en définissant un univers des possibles. Ces *a priori* extra-scientifiques mènent potentiellement à des « autocensures » sourdes[1].

Si ces constats peuvent paraître galvaudés, la nouveauté réside sans doute ici dans le caractère fortement publicisé de ces questionnements. Le rôle des experts et les usages politiques intéressés pouvant en être faits ont très largement été construits comme un des problèmes à l'origine de la crise de l'ESB et, comme on l'a vu dans les chapitres précédents, ont permis de légitimer la création d'agences, la mise en avant de procédures censées encadrer la production de l'expertise et de dispositifs de consultation des « parties prenantes ». Comme on le verra, ces innovations très concrètes ont rencontré l'adhésion des membres de comités d'experts et des représentants de « la société civile » eux aussi soucieux de définir plus clairement leur contribution à l'action publique (**§ 1**). De fait, sauf à considérer les agents sociaux pour des idiots culturels, on ne peut assimiler ces

[1] Voir entre autres Jasanoff (Sheila), « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science*, vol. 17, n°2, 1987, p. 195-230 ; Roqueplo (Philippe), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions, 1997 et Estades (Jacqueline) et Rémy (Elisabeth), *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 7-18. On a construit cette première section à partir d'un article antérieur consacré aux usages politiques comparés de l'expertise sur les ESST. *Cf.* Alam (Thomas), « Le rôle de l'expertise scientifique sur les ESST dans le processus d'action publique. Une comparaison franco-britannique », in Dumoulin (Laurence), La Branche (Stéphane), Robert (Cécile) et Warin (Philippe) (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

changements pratiques à un écran de fumée qui dissimulerait un *statu quo* institutionnel[1]. Une telle posture risque également de négliger la portée politique propre de ces innovations procédurales en ce qu'elles créent *effectivement* des opportunités de mise en débat. Toutefois si elles contribuent à rendre moins prévisible la gestion des risques alimentaires, il n'en reste pas moins que « l'efficacité » de la « réponse » au « problème » ainsi soulevé demeure incertaine. A bien des égards, experts scientifiques et représentants des consommateurs sont certes pris dans un jeu aux règles renouvelées, mais dont on peut se demander s'il ne contribue pas pour autant à reproduire la domination des gouvernants politico-administratifs sur le monde social **(§ 2**).

§ 1. De nouvelles frontières pour l'expertise scientifique ?

Le discours universellement dominant sur la régulation des risques fournit, comme l'écrit Sheila Jasanoff, « un terrain fertile pour la création de nouveaux labels linguistiques dont la fonction première est de délimiter les frontières entre la science et le processus politique[2] ». A la faveur de la crise de l'ESB, ce discours s'est progressivement institutionnalisé dans des procédures qui ont pour objectif assumé de marquer les frontières entre ce qui relève de l'évaluation et de la gestion des risques (**A**). Ce « travail sur les frontières » (*boundary-work*) s'est par ailleurs conjugué avec l'impératif délibératif de mise en débat des choix collectifs[3] pour redéfinir la césure classique entre l'expertise scientifique et ce qu'on qualifiera par défaut d'expertise « profane » (**B**). Ces procédures, dont on montrera la différenciation empirique, s'apparentent alors à de nouvelles règles du jeu, à la fois *normatives* et *pragmatiques*, c'est-à-dire au sens de F. G. Bailey, qu'elles expriment à la fois des valeurs élémentaires, reconnues publiquement, et des instructions pratiques quant à la manière de « jouer le jeu[4] ».

A. Éviter la confusion des rôles : la division entre évaluation et gestion des risques

Légitimé par les leçons de la crise de l'ESB, l'impératif de différenciation des rôles et des productions de l'expert (évaluer et recommander) et du décideur (gérer et réglementer) a donné corps à un ensemble de prescriptions « externes ». En limitant notre analyse aux comités en charge des ESST, on mettra en évidence comment ces règles supposent également des experts qu'ils développent des réflexes d'« auto-contrôle ».

---

[1] On renvoie par analogie à ce qu'écrit Yannick Barthe à propos de la mise en débat de l'enjeu des déchets nucléaires. *Cf.* « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n°57, 2002, p. 57-78.
[2] Jasanoff (Sheila), 1987, *art. cité*, p. 199 (notre traduction).
[3] Voir notamment Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 17-35.
[4] *Cf.* Bailey (Frederic G.), *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (1ère éd. anglaise : 1969).

1. L'expérience « comitologique » de l'ESB en Grande-Bretagne

En mars 1988 fut mis en place en Grande-Bretagne, à l'initiative du DH, un groupe d'experts dirigés par Sir Richard Southwood, afin de conseiller le gouvernement pour savoir si l'ESB posait « un risque pour l'homme et quelles actions préventives devaient être prises, le cas échéant[1] ». On a présenté précédemment que ce comité, composé par cooptation de quatre représentants de l'*establishment* académique vétérinaire, et non de spécialistes des ESST, avait été amené à privilégier une hypothèse optimiste[2] qui a structuré les politiques de gestion de l'ESB jusqu'au milieu des années 1990 (voir chapitre 1). Selon la commission d'enquête dirigée par Lord Phillips, les précautions recommandées par le rapport Southwood ont alors été traitées comme les seules précautions justifiées « scientifiquement ». A bien des égards, *la mise en place du comité Soutwhood aurait eu pour objectif initial de fournir un soutien politique – et non scientifique – aux cadres du MAFF et du DH, afin de légitimer des décisions difficilement acceptables* par les ministres, notamment celui des Finances, et les opérateurs économiques[3]. En outre, il est apparu que ces recommandations étaient très fortement encadrées par des préoccupations politiques. Sir Richard Southwood a d'ailleurs déclaré devant la commission d'enquête que les experts du comité s'étaient autocensurés par rapport à certaines mesures envisagées, estimant que leur coût et leur faisabilité n'étaient pas « proportionnées » au risque. A propos du retrait de la chaîne alimentaire de certains Matériaux à Risques Spécifiés, discuté dans la rédaction du rapport Soutwhood, le président du comité (de 1988 à 1989) expliqua en 1996 :

> *« Nous avions le sentiment que le retrait [des cervelles bovines] aurait rencontré une fin de non-recevoir* [« We felt it was a no-goer »]. *[Le MAFF] trouvait déjà que nos propositions étaient particulièrement révolutionnaires*[4] *».*

En d'autres termes, cette « décision » n'était pas influencée par le seul jugement « indépendant », « objectif » et « purement scientifique » des experts, mais par une appréciation de ce qui leur était politiquement possible de proposer. La mise en place d'un comité d'experts permanent, à la composition élargie (le SEAC), en 1990, permettant de veiller aux développements de la recherche scientifique et de définir des recommandations, n'a guère changé la configuration en profondeur. D'une part, les premiers rapports du SEAC (le *1990 paper on the safety of beef* et le *1994 Report on TSE*) sont restés dans la

[1] BSE Inquiry, vol. 4, para. 1.5 (notre traduction).
[2] L'affirmation du caractère « théorique », « négligeable » et « très improbable » du risque ESB pour l'homme – les termes « *remote* » et « *most unlikely* » ont d'ailleurs été fournis par les fonctionnaires du MAFF et du DH membres du secrétariat du comité – ne s'est pas accompagnée d'une explicitation du raisonnement susceptible de la sous-tendre, mise à part une analogie entre scrapie et MCJ. BSE Inquiry, vol. 4, para 10.21 et 10.33.
[3] BSE Inquiry, vol. 4, para 11.6 et suivants.
[4] Pearce (Fred), « Ministers hostile to advice on BSE », *New Scientist*, 30 mars 1996, cité dans Millstone (Erik), van Zwanenberg (Patrick), 2001, *art. cité*, p. 106 (notre traduction).

lignée du rapport Southwood (en ce qui concerne l'analogie optimiste avec la scrapie). D'autre part, comme l'a mis en exergue la commission Phillips, le SEAC n'était pas considéré en pratique comme un comité d'experts scientifique (« *scientific advisory committee* ») mais comme un groupe de conseil en politique publique. Le domaine de compétence du SEAC était aussi large que flou : « conseiller le MAFF et le DH sur les questions [« *matters* »] liées aux encéphalopathies spongiformes ». Les lettres d'invitation des nouveaux membres du comité les enjoignaient de répondre à « 'toutes' les questions concernant les ESST – sous entendu scientifiques et non-scientifiques[1] ». Malgré la volonté originelle du SEAC de se différencier du rôle de conseiller politique[2], comme l'indique les procès-verbaux des premières réunions, il restait perçu comme tel par les représentants des autorités de tutelle. Comme le martèle la BSE Inquiry :

> *« [SEAC] was frequently asked not the scientific question 'what does this mean ?', but the policy question 'what should we do ?': Should we permit brains to be removed before head meat ? Should any changes be made to slaughterhouse [abattoirs] practices ? If BSE is transmissible to humans WHAT ACTION MUST WE TAKE[3] ? »*

Les critiques ont également porté sur les biais que pouvait engendrer la présence de représentants des administrations lors des réunions du comité, dans la mesure où leurs cadrages gestionnaires hétéronomes (faisabilité, impact socio-économique des régulations) étaient susceptibles de s'insérer dans les discussions expertes[4]. Par exemple, en décembre 1995, les ministres de l'Agriculture auraient directement utilisé le SEAC pour relayer le message que le bœuf était sans danger. De même, en mars 1996, l'urgence des décisions auraient conduit le gouvernement à traiter les avis du SEAC comme des impératifs d'action. Vu sous cet angle, la commission d'enquête estime que les comités britanniques n'ont pas rempli leur rôle en endossant celui de *risk manager*, ce rôle devant être dévolu aux décideurs, conformément au modèle de la *risk analysis* :

---

[1] BSE Inquiry, vol. 11, para. 4. 737.

[2] Le procès-verbal de la troisième réunion du SEAC en juin 1990 indiquait que la discussion avait abouti à la conclusion que « le job [du comité] consistait à évaluer les données et opinions scientifiques aussi objectivement que possible (…). Il était important de communiquer le message que la science n'était pas absolue et qu'il appartenait aux *policy-makers* de décider des mesures à adopter ; l'action appropriée ne dépendant pas seulement de ce que la science indique mais également de l'objectif de politique publique ». (Procès-verbal de la réunion du SEAC, au CVL, le 13 juin 1990, Archives de la BSE Inquiry, Cote : YB 90/6.13/1.1-1.5). Celui de la quatrième réunion souligne que « le Président a dit que l'objectif (…) était de produire des 'opinions' qui définissent clairement ce qui était impliqué par le savoir scientifique. [Et qu'] il revenait à d'autres de décider des mesures de politiques publiques qui en découlaient. Ces 'opinions' pourraient être sous-tendues par des notes plus détaillées exposant leur fondement scientifique » (PV de la réunion du SEAC, au CVL, le 2 juillet 1990, Archives de la BSE Inquiry, Cote : YB 90/7.02/2.1-2.3).

[3] BSE Inquiry, vol. 11, para. 4.745 (on a gardé la version originale aisément traduisible, majuscules dans le texte).

[4] On peut d'autre part rappeler que la partie du rapport Southwood concernant l'argumentation scientifique de la « scrapie experience » avait été rédigée par un fonctionnaire du MAFF.

« The effect of asking SEAC to advise on the adoption of policy options was to put Government 'in a box'. Once the advice was given, the Government had little option but to adopt it[1] *»*

A bien des égards, les lectures critiques de la *BSE Inquiry* s'inscrivent dans la lignée de différents documents qui encadrent, à la fin des années 1990, les réflexions sur l'activité des comités d'experts. Relativement éloigné des enjeux de sécurité sanitaire des aliments, un premier rapport d'un comité de déontologie de la vie publique – *Committee on Standards in Public Life* ou Comité Nolan, du nom de son président (Lord Nolan) – avait ainsi mis en exergue en 1995 sept principes déontologiques destinés à moraliser l'action publique (désintéressement, intégrité, objectivité, « *accountability* », ouverture, honnêteté et leadership[2]) et milité pour l'adoption par chaque institution concernée d'un « code de conduite » censé les garantir. Par ailleurs, dans l'effervescence de la crise de l'ESB, l'*Office of Science and Technology* publie en 1997 ses *Guidelines on Scientific Advice in Policy Making* dont l'objectif est de définir normativement l'utilisation par les gestionnaires du savoir scientifique et expert. Ce document est réédité en 2000 pour prendre en compte les recommandations anticipées de la BSE Inquiry. Pour les résumer, ses lignes directrices recommandent aux administrations concernées d'anticiper précocement (« *think ahead* ») les enjeux sur lesquels l'expertise scientifique peut être lacunaire ; d'élargir l'expertise en recherchant les points de vue de sources expertes variées (émanant de sciences naturelles et sociales, voire l'opinion des profanes), particulièrement dans les situations d'incertitude scientifique ; d'agir de manière ouverte et transparente (publication des avis d'experts et des documents pertinents). En 2001, l'OST publie un *Code of Practice for Scientific Advisory Committees*, dont l'objectif est de fournir un cadrage plus précis, spécifiquement orienté sur la production des avis d'experts et sur la relation des comités d'experts avec leur tutelle. Mobilisant à plusieurs reprises les commentaires et suggestions de la commission Phillips, ce *code of practice* insiste à nouveau sur le fait qu'« un comité scientifique ne doit pas endosser normalement le rôle de décideur, même s'il peut commenter certaines décisions ou fournir des options de politiques publiques à la demande du gouvernement[3] », ni endosser le rôle de représentant d'un groupe d'intérêt. Il milite également pour l'observation d'un ensemble de « bonnes pratiques » : la définition de règles procédurales pour prendre en compte les conflits d'intérêt potentiels (reconnaissance et résolution des conflits, sanctions éventuelles, procédure de mise à jour des déclarations publiques d'intérêt[4]), la prescription des rôles du président, du secrétariat et des représentants des tutelles ou encore le respect par les experts des *Nolan principles*. Il encourage également les experts et les membres du secrétariat à

[1] BSE Inquiry, vol. 11, para. 4.47.
[2] *Cf.* http://www.public-standards.gov.uk/ (document consulté le 09.05.2007).
[3] Office of Science and Technology, *Code of Practice for Scientific Advisory Committees*, Department of Trade and Industry, 2001, p. 2.
[4] *Ibid.*, p. 4.

remettre en cause certains lieux communs scientifiques susceptibles de faire écran à l'analyse et expliciter les concepts scientifiques jugés obscurs, à prendre en compte les opinions contradictoires et les points de vue des *stakeholders*, à s'assurer que l'avis expert est compréhensible par le profane[1]. Vis-à-vis des manières de travailler, il est recommandé aux comités d'opérer de manière ouverte et transparente (en organisant régulièrement des réunions publiques), compréhensible « par le public », de pouvoir exiger le financement de recherches dans des domaines encore incertains, d'adopter des procédures stables d'évaluation du risque, de préciser les zones d'incertitude, de ne pas rechercher le consensus à tout prix quand différents points de vue sont inconciliables[2]. Enfin, ce document suggère la mise en place de mécanismes précis concernant la publication des avis, la tenue des réunions, la formulation de l'ordre du jour, l'échange d'information, etc.

L'ensemble de ces bonnes pratiques, régulièrement développées dans une succession de documents officiels, ont été favorablement acceptées par les membres des différents comités d'experts, notamment par ceux du SEAC dont les activités et les productions (avis, minutes, documents, etc.) ont été méticuleusement étudiées par la commission d'enquête sur l'ESB. Comme le reconnaissait cette avocate et experte du SEAC de 1997 à 2004 :

> *« Nous étions souvent sommés de donner une décision de gestion de risque, mais nous faisons désormais très attention à ne plus faire cela : nous exposons les options et il revient au gouvernement de décider ce qu'il veut en faire. Étant avocate, j'ai bien peur que les gens font très attention à ne pas aller au-delà de leur domaine de compétence par crainte d'être poursuivis en justice ».* **Femme, née en 1952, titulaire d'un *Master of Laws*, spécialisée en droit du commerce international (Exeter University, 1975), conseillère juridique dans différents cabinets de conseil (1975-1984), professeur au *College of Law* (Guildford) depuis 1984, diplômée du *National Institute for Trial Advocates* (Boston Massachusetts, 1994), membre du comité sur le droit de la consommation et du commerce de la *Law Society* (1990-1995), membre du Conseil d'Administration de la *Consumer's Association* depuis 1988 (vice-présidente de 1990 à 2000), membre de différents comités d'experts, dont le *MAFF Consumer Panel* (1989-95), la *Nutrition Task Force* (1992-95), l'*Ecolabelling Board* (1992-94) et le SEAC (1997-2004) (Entretien réalisé à la Law Society, Londres, 11.04.2002).**

Aux dires des principaux intéressés, l'intense publicité donnée à la crise de l'ESB a largement joué dans la définition endogène du rôle d'experts scientifiques. C'est en quelque sorte un « principe de précaution juridique » qui agit en arrière-plan dans les réponses apportées à certaines saisines et qui porte les experts à marquer plus fortement les frontières de l'expertise et de la décision. Cette inquiétude a sans doute atteint son paroxysme avec les débuts de la commission d'enquête en 1998, comme le rappelle un des épidémiologistes du SEAC :

> *« Le début de la BSE Inquiry en 1998 nous a beaucoup affecté. Nous pensions que c'était une bonne initiative au départ, mais soudain en janvier 1999, nous avons tous reçu des lettres de critiques potentielles (…) et cela nous a choqué [car] nous ne l'avions jamais anticipé. (…) Et quand cela est arrivé, cela a changé l'ambiance au sein du SEAC. Nous avions le sentiment que nous nous étions faits*

[1] *Ibid.*, p. 6.
[2] *Ibid.*, p. 9-11.

avoir. Nous avions fait de notre mieux, honnêtement et avec beaucoup d'efforts et on nous attaquait. Nous étions en colère et nous nous sentions abandonnés (…). Et il y a eu ensuite une sorte de militantisme au sein du comité, ce qui n'existait pas auparavant. Après cela, par rapport à certaines questions, quelqu'un disait 'je pense que c'est une question politique, nous ne devrions pas y répondre si elle est formulée ainsi' (…). [Puis], nous avons exigé du gouvernement une indemnité [pour couvrir d'éventuels frais de justice] si l'un d'entre nous était poursuivi. (…) Le gouvernement nous a affirmé que cela n'arriverait pas, que nous agissions de bonne foi [et que nous aurions cette indemnité]. Et puis, un jour [au début de l'année 1999], Bob [Will, le président] a dit au secrétaire 'nous ne répondrons pas à cette question tant que nous n'en saurons pas plus sur notre indemnité'. Cela faisait six mois que l'on attendait. Ça a commencé à chauffer et nous avons ajourné la réunion. (…) Le Secrétariat a appelé dans toutes les directions [pour communiquer] la révolte du SEAC. Le Permanent Secretary *de la Santé a été contacté et, en une heure, nous avons eu l'assurance qu'à la fin de la journée une première version d'un formulaire d'indemnisation nous serait présentée (…). Nous avons repris la réunion et nous l'avons eue ! (…) Nous étions énervés et mécontents et avons décidé qu'il était temps de tendre nos muscles. (…) C'était un peu comme une grève. Enfin, c'était notre état d'esprit. (…) Cela indique bien qu'à ce moment-là, le SEAC prenait très au sérieux les critiques de la* BSE Inquiry. *Nous avons le sentiment que nous ne prenons pas les décisions, ce sont les politiques qui le font, conseillés par les fonctionnaires. Mais nous devons nécessairement être impliqués dans le processus sinon ils n'y comprendraient rien et ce serait une perte de temps ».* **Homme, 60-65 ans, docteur en santé publique, épidémiologiste au sein du *Public Health Laboratory* de Manchester, membre du Board du PHLS (1986-1995), puis consultant en maladies infectieuses à au sein de la *Health Protection Agency* de Manchester (1995-2002), membre de l'ACMSF (1993-2001), du SEAC (1995-2000) et de l'*Advisory Committee on Dangerous Pathogens* depuis 2003 (Entretien réalisé à la Health Protection Agency, Manchester, 08.02.2002).**

L'expérience de l'ESB en Grande-Bretagne a donc très largement participé à la codification politico-administrative du rôle d'expert ainsi qu'à une méfiance accrue des experts eux-mêmes vis-à-vis des activités qu'ils sont censés fournir. La politisation des activités d'expertise en Grande-Bretagne a également fortement contribué à une attitude « défensive » au sein du Comité interministériel français sur les ESST (Ciesst).

2. Du Ciesst au CES ESST : l'AFSSA comme ressource supplémentaire pour l'autonomisation du travail des experts

Le Ciesst a été institué le 17 avril 1996 par trois directions générales : la DGAL, la DGS et la DG Recherche et Technologie. Avant la mise en place de ce comité, les experts conseillaient les ministres concernés à titre individuel, le plus souvent oralement dans des relations de face-à-face. Composé initialement de 24 membres – 8 membres nommés par ministère – le Ciesst était mandaté pour une triple mission : produire des avis pour éclairer la décision publique, assurer une veille scientifique, élaborer un programme national de recherche sur les ESST. Premier indice des marges de manœuvre importantes laissées au comité, le président était parvenu à imposer un élargissement du nombre des experts à 27, en créant la fonction d'expert auprès du comité interministériel, afin d'intégrer des personnalités « qui, pour des raisons conjoncturelles et personnelles, étaient peut-être considérées comme *persona non grata* dans les comités scientifiques[1] ».

[1] Entretien avec le président du Ciesst, réalisé au CEA, Fontenay-aux-Roses, le 20.02.2002 avec P. Mathiot.

Institué en période de crise, il est apparu important pour les membres du comité de définir rapidement les règles du jeu afin d'éviter toute instrumentalisation politique (et médiatique) et préserver leur crédibilité scientifique. Comme tenait à le souligner D. Dormont, il importe de différencier le conseil de l'expertise :

> *« Conseiller un décideur, c'est lui proposer une solution globale qui tient compte de l'ensemble des paramètres ; l'expertise scientifique, elle, doit amener un état de la science à un certain moment sur un sujet donné et [préciser] les limites du savoir pour que les décideurs puissent peser [leurs] décisions ».* **Homme, 50-55 ans, titulaire d'un doctorat en médecine (1973) et de nombreux DEA (Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine, Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance, Biochimie, Immunologie). Spécialisé dans les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980) puis *visitor scientist* au *National Institute of Health* du Maryland (1981) et au *Molecular Biology Departement* de l'Université de Berkeley (1982). Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au CEA à partir de 1988. Membre de la Commission de Sécurité Virale de l'AFM, du Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence européenne de l'Évaluation du Médicament, de la Commission du génie génétique, président de la Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS, président du Ciesst (1996-2001), et membre du comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne (1996-97) et du *TSE Working Group* du CSD européen (1998) (Entretien réalisé au CEA, Fontenay-aux-Roses, 22.05.2000).**

A cet égard, les membres du Ciesst se sont efforcés de définir des garde-fous vis-à-vis de la communication du risque, de la forme de l'avis rendu, et de la place à accorder aux autorités de tutelle dans la réflexion collective. Par ce « cahier des charges » rigoureux, le comité visait à éviter la confusion des rôles : ce n'est pas à lui de communiquer, mais au décideur – sauf en cas de danger flagrant pour la santé publique où il lui revient de sonner l'alerte. L'adoption de l'écrit pour la communication des avis et leur *traçabilité* corollaire traduit cette volonté de spécifier les limites – de compétence et de connaissances – du comité[1]. Dans le contexte de précaution dans lequel se déroulaient les travaux du comité, ils ont jugé important de souligner les zones d'incertitude scientifique ainsi que le caractère partiel et temporaire des énoncés, en prenant les précautions scripturales nécessaires (« En l'état actuel des connaissances… »). Enfin, une attention particulière a été portée à la contribution des représentants des tutelles : au-delà de l'explicitation de certaines saisines, aucun rôle ne peut leur être autorisé. Ainsi, les administrations n'étaient pas présentes, les avis étaient rédigés par le président sur la base du travail des rapporteurs et des précisions effectuées en comité. L'avis circulait par mail avant d'être généralement adopté à la prochaine réunion. Cette étape court-circuitait ainsi toute intervention des tutelles.

Lors de la création de l'AFSSA en 1999, le Ciesst puis le CES ESST[2], à partir de 2001 (arrêté du 4 juillet 2001) ont continué à opérer selon les mêmes normes de

[1] Sur l'histoire et l'organisation interne du Comité Dormont, voir Joly (Pierre-Benoît), Le Pape (Yves), Remy (Elisabeth), « Quand les scientifiques traquent les prions. Le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle », *Annales des Mines – Entreprises et Responsabilité*, n°9, 1998, p. 86-95 et Estades (Jacqueline) et Rémy (Elisabeth), 2003, *op. cit.*, p. 39-48 et p. 83-98.

[2] Ce comité d'experts spécialisé est, pour reprendre l'expression de D. Dormont, un « clone » du Ciesst. Il ne s'occupe plus du programme de recherches, rôle dévolu au GIS « Infections à prions ». Sans être dissout, le Ciesst a été progressivement mis en sommeil.

fonctionnement. Même si les membres du CES doivent se plier aux procédures nouvellement mises en place par l'AFSSA (DPI, sélection sur appel à candidatures, etc.), le CES demeure atypique au sein de l'Agence puisque l'intervention des tutelles a longtemps été refusée par les experts et que le secrétariat du comité n'intervient pas dans la rédaction de l'avis. Le président du CES insiste lui-même sur les spécificités héritées du Ciesst :

> *« Je pense qu'on a conservé une certaine continuité [avec le Ciesst]. D'abord il y a une partie des membres non négligeable qui faisait partie du comité interministériel et qui font maintenant partie du comité de l'AFSSA. Ensuite, on a eu une habitude de fonctionner [qu'on a] en gros transposée à l'AFSSA. (…) Manifestement, je pense qu'on fonctionne de manière assez différente de la façon dont fonctionnent les autres comités de l'AFSSA. C'est ce qu'on me dit en tout cas. (…) Pour ne prendre qu'un exemple qui est souvent évoqué, l'administration n'est pas présente. Par exemple, les avis du comité, ce sont les membres du comité, et en particulier moi-même, qui les rédigent. Ce n'est pas l'AFSSA qui rédige sur la base de ce qui a été dit, même si ça circule ensuite. Donc il y a vraiment (…) une partie du travail qui se fait hors comité. Donc il doit y avoir le défaut éventuel – si on veut trouver des défauts – de ne pas être complètement traçable. Maintenant, c'est traçable puisque j'en ai des copies, mais ce n'est pas traçable par l'AFSSA en tout cas. De ce point de vue là, il fonctionne certainement de manière différente ».* **Homme, 45-50 ans, diplômé de l'ENVA (1981), Professeur (Maladies Contagieuses, zoonoses) à l'ENVA, Responsable en génétique virale au sein de l'UMR INRA-ENVA Génétique Moléculaire et Cellulaire puis directeur de l'UMR INRA-ENVA-AFSSA de virologie (depuis 2002), membre du groupe de sécurité virologique du médicament au début des années 1990, devenu groupe de sécurité virale à l'AFSSAPS, membre de la commission d'Autorisation de Mise sur le Marché des Médicaments Vétérinaires, du Ciesst (depuis 1996) et président du CES ESST (depuis 2001). Il a été nommé membre du collège du Haut Conseil de la Santé Publique en janvier 2007. Sa femme a été directrice adjointe de l'AFSSA (1999-2005) puis de la DGAL (Entretien réalisé à l'ENV de Maisons-Alfort, 29.01.2003).**

Différent des autres CES, le CES ESST se différencie également du SEAC qui autorise – comme la plupart des comités d'experts britanniques – les tutelles (DEFRA, DH, FSA) à être présentes pour expliciter les saisines, fournir et présenter des rapports ainsi que la rédaction des avis par le secrétariat. L'avis est alors mis « en perspective », pour reprendre le terme du président, par le directeur général et la DERNS de l'AFSSA. En tant qu'intermédiaires entre le décideur et le comité, ces derniers prolongent ainsi l'avis sous une forme davantage opérationnelle pour les administrations. En ce sens, l'AFSSA représente une ressource importante pour l'autonomisation du travail d'expertise[1]. Doté d'un rempart supplémentaire pour le comité, celui-ci peut négocier certaines saisines politiquement trop intenses. Par exemple, en 1999, à l'occasion de la saisine sur la levée de l'embargo sur le bœuf britannique, le Ciesst n'avait pas répondu à trois des cinq questions posées par le ministère de l'Agriculture, estimant qu'elles ne relevaient pas de sa compétence (sous-entendu, ces trois questions étaient des questions de gestion du risque). Il revenait alors au directeur général d'y répondre[2]. Plus généralement, à chaque saisine de l'agence, le président du CES étudie avec la DERNS l'utilité de l'intervention du comité.

[1] Dans le questionnaire envoyé aux experts de l'AFSSA, il leur a été demandé s'ils « préféraient dialoguer directement avec les décideurs publics plutôt que par l'intermédiaire des agences » (question n°65). La sous-population des experts (n=33) s'est massivement prononcée pour le dispositif actuel. 6 ont répondu « oui » contre 23 « non » (4 non réponses).

[2] Sur ce point, voir Joly (Pierre-Benoît) et Barbier (Marc), 2002, *art. cité*.

Aussi, lorsque la DGAL avait, au début des années 2000, saisi l'AFSSA sur la réintroduction des thymus d'origine bovine dans la chaîne alimentaire, il a été jugé qu'il y avait assez d'éléments disponibles pour que la saisine soit traitée en interne[1] (la DERNS dispose en effet d'un personnel scientifique qualifié – des jeunes docteurs). De même, dans le cadre de son avis de décembre 2001 sur la filière des petits ruminants (soupçonnés de développer une zoonose analogue à l'ESB), le CES a pu exiger des auteurs de la saisine que soient précisés les critères vis-à-vis desquels l'analyse scientifique devait être conduite. Dans son avis du 31 décembre 2001, le CES indique ainsi très explicitement que

> *« tant que l'existence d'une souche d'ESB chez les petits ruminants restera hypothétique, le Comité conditionnera dans le futur ses avis relatifs aux mesures de gestion sanitaire qui lui seront proposées par l'État chez les petits ruminants, à une précision par l'AFSSA et/ou les ministères de tutelle des critères (…) vis-à-vis desquels, l'analyse scientifique devrait être conduite ».*

Pour les membres du CES, la définition du « niveau de risque qu'il est possible de retenir sur l'exposition globale des consommateurs », du « niveau de garantie individuelle des produits » et du « niveau d'anticipation des mesures » relève du rôle imparti aux gestionnaires du risque. Cette exigence est d'ailleurs répétée dans les avis du CES du 24 juin 2002 et du 9 octobre 2002 ainsi que dans la conclusion de l'avis AFSSA du 4 novembre 2002, qui proposait différentes option de gestion :

> *« L'appréciation (…) portée sur les mesures de police sanitaire (…) dépend de la stratégie et du niveau de maîtrise des risques choisis (…) ; objectifs non explicitement précisés par les auteurs de la saisine[2] ».*

En dépit d'une différence dans les attributions dévolues à l'AFSSA et à la FSA, dans les arrangements institutionnels concernant la transparence et l'ouverture des comités[3], les pratiques des comités n'ont pas été fondamentalement altérées par ces nouvelles structures. En effet, *ces dispositifs tendent à fournir aux experts une marge de manœuvre supplémentaire vis-à-vis de la définition de la frontière évaluation/gestion du risque. Le fait que la définition de cette frontière ait lieu au sein d'une même institution semble alors faciliter l'endossement par les experts d'un rôle davantage circonscrit aux activités d'évaluation et de recommandation, sans que cela ne prenne la forme d'une sanctuarisation de l'expertise scientifique. Il est ainsi fort probable que les procédures s'avèrent particulièrement difficiles à tenir dans les conjonctures critiques. Comme*

---

[1] AFSSA – Saisine n°2002-SA-0178 : Avis de l'AFSSA modifiant l'arrêté du 17 mars 1992 (5 septembre 2002).

[2] Saisine n°2002-SA-0262 : Avis de l'AFSSA concernant les mesures de police sanitaire relatives à la tremblante des ovins et caprins (4 novembre 2002)

[3] Alors que la plupart des réunions des comités d'experts de la FSA sont ouvertes au public (certaines de celles du SEAC ont même été filmées et retransmises sur internet), ces pratiques ont été jugées « démagogiques » par le Conseil Scientifique de l'AFSSA (entretien avec une responsable de la DERNS, réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 01.03.2002).

le reconnait l'ancien président du SEAC, en dépit des prescriptions internes et externes pour se différencier du rôle de risk manager, *l'urgence appelle bien souvent à suspendre temporairement le bel édifice procédural mis en place à partir de 1996 :*

> *« Nous sommes tous enclins depuis quelques années à ne pas donner d'avis de gestion [et] cela s'applique particulièrement dans la rédaction des avis. Par exemple, si (…) nous disons que le risque est négligeable, et bien, c'est un jugement de valeur. Ce n'est pas à nous de décider de ce qui est négligeable. Nous, nous devons donner des perspectives sur ce que le risque pourrait être. (…) C'est souvent assez difficile de trouver les mots justes quand vous ne faîtes pas ces sortes de jugement. Et très clairement, cela se passe sans qu'on s'en rende compte, dans un contexte où le comité doit considérer un enjeu de manière urgente. (…) et rendre un avis dans un laps de temps très serré [comme] à l'occasion de l'enfouissement des carcasses au moment de la crise de la fièvre aphteuse ou plus récemment sur la question du mouton. (…)* ***Anticiper est une chose, être présent le jour J et gérer toutes les implications en est une autre*** *».* **Homme, 60-65 ans, diplômé en mathématiques de la *City University* (Londres), il intègre l'Unité de Recherche Statistique du MRC en 1965 et occupe différents postes d'enseignant-chercheur à la *Makerere University Medical School* (Ouganda, 1970-71), à l'Agence Internationale de Recherche sur le Cancer (Lyon, France et Ouganda, 1971-72), à l'*Imperial Cancer Research Fund Cancer Epidemiology Unit* (Oxford, 1972-79), à la *Harvard School of Public Health* (Boston, 1987) et au sein du programme de recherche sur les maladies tropicales de l'OMS (1987). Il rejoint la *London School of Hygiene and Tropical Medicine* en 1979 pour diriger l'unité d'épidémiologie tropicale, le département *Epidemiology and Population Sciences* (de 1990 à 1996) puis le département des maladies tropicales et infectieuses (1997-2002). Professeur à la LSHTM, il a siégé dans plusieurs comités d'experts nationaux et de l'OMS. Membre (1996-1999), président par intérim (1999-2001) puis président du SEAC (2001-04), il est actuellement gouverneur du *Wellcome Trust* et vice président du *Nuffield Council on Bioethics* (Entretien réalisé à la LSHTM, Londres, 26.11.2001).**

B. Redéfinition de la frontière expert-profane

L'ouverture du processus d'expertise et de décision aux représentants des consommateurs et/ou aux « profanes » figure également parmi les innovations les plus régulièrement publicisées. Ce que l'on peut qualifier de nouvelle injonction démocratique participe de la remise en cause de la césure expert/profane qui s'est construite sur l'opposition idéal-typique entre rationalité savante et irrationalité profane. Cette opposition *normative*, au fondement de la figure légitime exclusive de l'expert scientifique[1], a été mise à mal par divers enseignements de la gestion de l'ESB laissant apparaître les insuffisances d'une expertise « confinée ». Aussi, la « démocratie technique », pour reprendre le terme de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe[2], s'instille-t-elle désormais en Grande-Bretagne jusque dans les comités d'experts là où elle se limite en France à la mise en avant de dispositifs de consultation et d'expertise socio-technique.

1. Ouverture des comités aux représentants de l'intérêt général

En ce qui concerne la frontière expert/profane, les comités français et britanniques divergent significativement. L'encadrement très strict en France de la composition des comités d'experts tend à traduire une approche particulièrement *élitiste* – d'ailleurs

[1] Voir notamment Gieryn (Thomas F.), « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science : Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, vol. 48, n°6, 1983, p. 781-795.
[2] Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), 2001, *op. cit.*

partagée par les tutelles – qui nie tout apport du profane (« il pollue le débat »), alors que des représentants de « l'intérêt général » sont régulièrement invités à siéger dans les comités britanniques (depuis 1997 au SEAC).

La décision *politique* d'introduire des « profanes » dans ces instances d'expertise – particulièrement encouragée depuis la mise en place de la FSA[1] mais antérieure à cette institution – ne s'est imposée que difficilement, sans que les intéressés ne saisissent bien l'intérêt d'une telle démarche. Comme le rappelle la représentante de « la société civile » au sein du SEAC, la normalisation de sa présence a été délicate tant l'espace de l'expertise tient traditionnellement sa légitimité de la compétence savante et de la disqualification *ex ante* du « non-expert » :

> *« Ils étaient très hostiles envers moi. Ils n'aimaient pas devoir expliciter les choses… C'était un cercle relativement fermé, ils se comprenaient tous, ils comprenaient les différentes terminologies, et moi, comme je n'ai pas la langue dans ma poche, je disais 'Désolé, je ne comprends pas ce que vous dîtes' en justifiant cela par 'si vous ne pouvez pas me l'expliquer, vous ne pouvez pas l'expliquer au public en général, parce que moi, au moins, j'ai quelques connaissances en ce domaine'. Et en un sens, ils doivent me justifier certaines choses, me persuader. S'ils n'y parviennent pas, alors ils ne seront pas capables de persuader le public. Ils ne sont plus hostiles envers moi maintenant, mais ça a été très difficile. Ils ne voulaient pas de ma présence et lors de ma première réunion, un des membres est venu me voir pour me dire 'Harriet, vous ne comprendrez rien de nos discussions'. C'était vraiment pour m'intimider, mais c'est correct désormais. Je ne m'en soucie plus mais je n'ai jamais connu de telles difficultés dans les comités dans lesquels j'avais siégé auparavant, jamais ».*

Cette hostilité initiale des autres membres du comité renvoie sans doute aussi à la difficile compréhension du rôle et de l'utilité d'un profane. En un sens, notre interviewé elle-même confie n'avoir jamais vraiment connu les attentes politiques de sa présence[2]. Elle a ainsi très largement tenté d'investir son rôle en construisant l'essentiel de ses interventions autour de considérations éthiques et juridiques (légitimées par sa profession d'avocate). Par exemple, lors de la première réunion publique du SEAC du 11 septembre 2002 (à laquelle nous avons assisté[3]), au *Queen Elizabeth II Conference Centre* (Westminster), elle est intervenue à l'occasion de l'« agenda item 8 » à propos d'une évaluation des certificats de décès (commanditée par le *Home Office*) et d'un document du DH ouvert à consultation sur l'utilisation des organes humains. Alors que les membres du comité ont rappelé la difficulté à évaluer le nombre de cas de MCJ chez les personnes

[1] Il y a désormais deux représentants de l'« intérêt général » par comités d'experts scientifiques.

[2] D'après la lettre d'invitation datée du 26 janvier 1998 et signée personnellement par le ministre de l'Agriculture travailliste, Jack Cunningham, celle-ci était invitée à siéger en tant que « représentant de l'intérêt général ». Son rôle était très vaguement défini : « questionner les discussions et les décisions du SEAC, et aider à démontrer au public que les procédures du Comité prennent en compte leurs inquiétudes [« *concerns* »] » (Archives personnelles).

[3] Différents enjeux scientifiques et techniques ont été abordés : audit des recherches sur les ESST au DEFRA (Item 3), point sur les cas d'ESB nés après le 1er août 1996 (en anglais : « *BARB [Born After the Real Ban] cases* » (Item 4), point sur l'évaluation de la règle OTM (Item 5), mise au point sur l'épidémie du nv-MCJ (Item 6), description des travaux menés en matière de transmission des infections à prions par transfusion sanguine (Item 7).

âgées (maladie neuro-dégénérative dont les experts estiment qu'elle est souvent diagnostiquée, par habitude, méconnaissance ou facilité des médecins neurologues, en maladie d'Alzheimer), ils ont plaidé à des fins d'épidémiosurveillance pour des tests sur un échantillon stratégique par autopsie *post-mortem*. L'intervention de H. Kimbell a consisté à cadrer la discussion juridiquement, en soulignant les difficultés déontologiques et morales à imposer de tels tests aux familles des victimes[1]. Si elle n'a pu intervenir que sur cet enjeu[2], c'est que ces dispositions ne lui permettent guère de prendre part aux discussions davantage scientifiques qui exigent une administration de la preuve inspirée du raisonnement médical. Relativement isolée dans un univers social dominé par la référence à la connaissance scientifique[3], aux travaux publiés dans des revues médicales internationales les plus récentes, elle ne peut – quand les discussions le permettent – qu'opposer son « expérience[4] » (capacité d'empathie, légitimité morale à s'exprimer sur certains sujets sensibles). A bien des égards, sauf à n'être qu'un instrument d'une stratégie de communication destinée à accréditer l'idée de changement, cette prise de rôle n'a été possible qu'en rendant les délibérations du SEAC plus transparentes :

> *- T. Alam : « En tant que représentante des consommateurs, quel est votre rôle au sein du SEAC ?*
>
> *- Ah ! Ah ! C'est une question très intéressante ! Encore une fois, on ne m'a jamais dit ce que je devais y faire. Et je pense que probablement, dans une certaine mesure, il s'agissait encore d'**une opération de relations publiques**. Vous savez : 'nous devons ouvrir le comité, être plus transparents, pourquoi ne pas mettre un profane ?' On m'a dit très fermement que je n'étais pas là en tant que représentant de la* Consumers' Association *(…). Mais j'étais là dans un rôle plus large, l'intérêt général* [public interest]. *Maintenant, j'avais décidé que mon rôle consistait à essayer d'ouvrir davantage les procédures et les délibérations du SEAC. Parce que je connaissais un peu ce que la CA désirait (…) mais quels étaient mes propres points de vue ? Comme mes opinions personnelles n'étaient pas très informées, j'ai choisi de rendre les discussions et les décisions plus ouvertes, et j'ai réussi en un sens : puisque maintenant nous avons un site web, les PV sont publiées sur le site, depuis l'an passé, nous avons une conférence de presse et, à partir de septembre, toutes nos réunions seront publiques. Je ressens cela comme un succès parce*

[1] Son point de vue a fait « consensus » ou, plus précisément, n'a pas rencontré d'opposition (Extraits des notes de terrain). Il est ainsi retranscrit dans les minutes de la réunion : « Le comité reconnaît qu'une explication sensible et attentionnée aux familles, à propos des objectifs de ces analyses *post-mortem* à l'hôpital, soulignant l'importance des programmes d'épidémiosurveillance pour la santé publique et leur facilitation par la collection de telles données, devrait normalement persuader les familles de coopérer » (para. 8.6, notre traduction).

[2] Notons qu'un des membres du SEAC n'a pris part à aucune discussion lors de cette réunion.

[3] Tout au long de son mandat, elle a d'ailleurs été la seule femme au sein du comité, ce qui a pu contribuer à renforcer son illégitimité. Elle semble être également isolée *topographiquement* puisque le dispositif scénique lui attribue une place à la gauche du président autour d'une table rectangulaire (et non ovale comme celle utilisée pour les réunions du Board de la FSA). Ce faisant, elle ne peut pas regarder dans les yeux certains membres du comité éloignés, et réciproquement (Extraits des notes de terrain).

[4] On utilise ce terme anglo-saxon que reprennent Harry M. Collins et Robert Evans pour définir la troisième vague (contemporaine) d'analyse de la sociologie des sciences dont les considérants épistémologiques renvoient davantage « à l'expertise et à l'expérience » qu'à la notion de « vérité ». Ces auteurs suggèrent d'abandonner l'oxymore « experts profanes » car il convient de les appréhender comme des « experts à part entière », *i. e.* des « membres du public dotés d'une expertise technique spécifique en vertu d'une expérience qui n'est pas reconnue par des diplômes ou d'autres certificats », autrement dit comme des « *experience-based experts* ». *Cf.* « The Third Wave of Science Studies : Studies of Expertise and Experience », *Social Studies of Science*, vol. 32, n°2, 2002, p. 235-296 (p. 238 pour la citation, notre traduction).

qu'avant, tout cela paraissait insensé. Quand j'ai intégré le comité, tous les papiers étaient tamponnés par un 'for members' eyes only', 'secret', 'not to be disclosed', *etc. alors que maintenant, tout le monde peut y avoir accès. Je pense que c'est un grand pas vers un gouvernement ouvert* [open government] *»* **Femme, née en 1952, titulaire d'un *Master of Laws*, spécialisée en droit du commerce international (Exeter University, 1975), conseillère juridique dans différents cabinets de conseil (1975-1984), professeur au *College of Law* (Guildford) depuis 1984, diplômée du *National Institute for Trial Advocates* (Boston Massachusetts, 1994), membre du comité sur le droit de la consommation et du commerce de la *Law Society* (1990-1995), membre du Conseil d'Administration de la *Consumer's Association* depuis 1988 (vice-présidente de 1990 à 2000), membre de différents comités d'experts, dont le *MAFF Consumer Panel* (1989-95), la *Nutrition Task Force* (1992-95), l'*Ecolabelling Board* (1992-94) et le SEAC (1997-2004) (Entretien réalisé à la Law Society, Londres, 11.04.2002).**

Un des moyens pour renforcer la position de ces experts spécifiques au sein de cet univers a consisté à élargir l'audience des réunions, notamment aux journalistes, experts en sciences sociales et représentants des groupes d'intérêt, ce qui a pour effet de rendre particulièrement périlleuses les pratiques de disqualification savante du « savoir profane ». Les différents entretiens menés avec des experts représentant l'intérêt général convergent vers la définition d'un rôle d'« arbitre », intervenant à la marge pour enraciner les débats « dans la réalité » ou faire surgir des désaccords implicites[1], comme l'évoque cet « expert-profane » du *Committee on Toxicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment* (COT) :

« C'est une expérience intéressante d'aller dans les réunions, d'être prise au sérieux, d'être écoutée en tant que représentante des consommateurs. C'est relativement différent de ce qui se passait avant. Je ne dis pas que tout est rose (rires). [Cela dit], mon expérience est très récente, post-FSA, donc je ne peux vous dire comment ça s'est passé [pour les autres experts-profanes]. Mais notre rôle est de mettre à contribution notre propre expertise. Cela n'est peut être pas une expertise sur les technicités du sujet, mais autour de la table, vous ne trouverez jamais un expert qui est expert sur toutes les dimensions. Chacun amène son expertise particulière. Et je pense que notre rôle est d'enraciner les débats dans la réalité, de s'assurer que l'intérêt alimentaire est enraciné dans la réalité (…) et de s'assurer que l'intérêt général et l'intérêt du consommateur ne sont pas oubliés. Vous savez, cela peut se faire par des tas de manières différentes. Cela peut être sur les types de recherches qui doivent être menées en complément, sur le cadrage des enjeux, sur les choses qu'ils regardent, sur le langage qu'ils utilisent… Cela peut être de poser ces questions très simples que les scientifiques sont trop confiants et suffisants pour poser de peur de faire apparaître des désaccords. Et ces choses ne sont pas triviales (…). Il s'agit de s'assurer que la science est enracinée dans la réalité et que vous n'aboutissez pas à une situation où les scientifiques tournent en rond et disent 'et bien, nous avons besoin de faire davantage de recherches en fait'. C'est exactement ce que nous ne voulons pas entendre ». **Femme, 40-45 ans, diplômée en sciences environnementales (Oxford Polytechnique), *Senior Policy Adviser* au *National Consumer Council* depuis 2000, administratrice puis co-directrice de la *Food Commission* (1985-2000), elle a mené différentes campagnes consuméristes (« freedom of information », « lead free air », « GM free », etc.) travaillant également pour *Sustain* et *Consumer International*. Siégeant aux Boards de la *Food Commission*, de *Assured Food Standards* (organisme d'accréditation des labels), elle a siégé dans différents groupes de travail de la FSA, au comité des consommateurs de la FSA (2002-05) ainsi qu'au COT de 2000 à 2003 (Entretien réalisé au NCC, Londres, 23.07.2002).**

Tout en reconnaissant être davantage considérés dans le processus de décision qu'à la fin des années 1980, les représentants de l'intérêt général au sein des comités d'experts reconnaissent implicitement leur illégitimité sur nombre de sujets. Conscients d'être parties prenantes d'une opération de « relations publiques », ils ont également le sentiment de

[1] Outre la membre du SEAC présentée précédemment, une représentante de la CA siégeant à l'ACMSF depuis 2001 et une représentante du NCC siégeant au COT (2000-2003) nous ont toutes évoqué l'importance des « questions naïves ».

n'être que les modérateurs d'un débat sur lequel ils n'ont pas toujours prise, particulièrement quand les connaissances scientifiques ne sont pas stabilisées. C'est d'ailleurs le rôle que leur « concèdent » les experts « scientifiques », comme le laisse entendre cet ancien membre du SEAC :

> *« Il y a eu des changements considérables au sein du comité à partir de 1996. Je pense que la représentation des consommateurs est parfaitement justifiée. Maintenant, on peut débattre de savoir s'ils participent beaucoup au débat parce qu'ils ne sont pas formés pour ce type d'arènes scientifiques. Mais le point de vue consumériste a certainement une valeur ajoutée : il vous remet les pieds sur terre. Par exemple, nous pourrions considérer de réintroduire les FVO une fois que tout est revenu à la normale. Le représentant des consommateurs dirait alors 'pas question, vous ne pouvez plus jamais faire ça…'. Donc c'est plus une question d'image que de théorie. Il est important de savoir si l'enjeu rencontre la compréhension ou le désaccord des ressortissants* [electorate]. *Je n'ai aucun problème avec ça ».* **Homme, 65-70 ans, docteur vétérinaire, diplômé du *Royal Veterinary College* en 1959, vétérinaire-inspecteur local pour le *State Veterinary Service* (1959-69), il rejoint le département des pathologies animales au CVL, obtient un master en pathologie vétérinaire, devient chef du département de pathologie animale qui découvre l'ESB en 1986 (1981-95). Coordonateur d'un programme de recherche sur l'ESB au CVL (1987-95), il coordonne également la politique du MAFF en matière d'ESB (1991-95) et préside de nombreuses réunions du CVP à Bruxelles (1990-96). Observateur auprès du SEAC pour le MAFF (1990-95), il prend sa retraite en 1995, devient consultant *freelance* sur l'ESB et intègre le SEAC comme expert. Expert auprès de la Commission européenne, il fut également membre du comité argentin sur les ESST, du *Committee on Dangerous Pathogens* et continue d'apporter son expertise à différents gouvernements (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, USA et Japon) et groupements industriels (Entretien réalisé à son domicile personnel, Guilford, 19.02.2002).**

Gadget ? Outil de communication ? Modérateur ? Toujours est-il que la présence du « profane » dans les comités britanniques est désormais routinisée, en dépit d'une absence de prescription de rôle sur le papier. Inscrite dans le plus large mouvement administratif de transparence (réunions publiques, communiqués de presse, site internet, etc.), et malgré un isolement manifeste, cette présence, imposée par les tutelles, interfère avec le mouvement connexe initié par les experts scientifiques pour se différencier du rôle de *risk manager*. En effet, le « profane » est susceptible, ne serait-ce que par sa seule présence, de mettre en évidence le caractère fragile et partial des énoncés scientifiques. On peut émettre l'hypothèse qu'ouvrir l'expertise à ce type d'acteurs réintroduit des logiques plus politiques que scientifiques, c'est-à-dire des questionnements et des préoccupations exogènes, « scientifiquement impurs ». En d'autres termes, une forme de dépendance de l'expertise par rapport aux préoccupations politiques serait ré-instaurée, indépendamment de l'action des tutelles. Cette hypothèse permet de comprendre l'opposition des experts français à toute présence de profanes.

2. Expertise du « second cercle » et organisation de la concertation

Dans leur rapport au Premier ministre sur le principe de précaution, les professeurs Kourilsky et Viney ont dessiné un modèle d'expertise organisé en deux cercles tendant à restreindre le premier aux seuls experts dotés de titres scientifiques :

> *« Nous estimons que l'analyse des risques doit être menée dans deux cercles interactifs, mais distincts. Le premier est composé exclusivement d'experts pratiquant une analyse scientifique et technique. Le second comprend quelques experts représentant le premier cercle, des économistes, des acteurs sociaux et des représentants du public. Il analyse les conclusions du premier cercle qu'il peut réinterroger sur des points jugés insuffisants ou obscurs. Son rôle*

principal est de procéder à une évolution (sic.) *bénéfice/risque qui comprend une analyse économique et sociale. Les conclusions des deux cercles, aussi consensuelles que possible, mais comportant les avis contradictoires confirmés, seront transmises aux décideurs. La séparation en deux cercles correspond au fait qu'il existe deux catégories d'impératifs distincts mettant en jeu des acteurs différents. Il a maintes fois été observé que leur réunion nuisait à la réalisation des objectifs poursuivis*[1]*. (…) Le deuxième cercle doit débattre à partir des conclusions du premier (…). Il peut les réfuter ou les endosser. S'il les endosse, il préconisera de lutter en priorité contre les risques potentiels étayés. Le deuxième cercle doit livrer aux décideurs des analyses économiques (scénario d'action et d'inaction) et les positions arrêtées par les différents acteurs dans l'espace stratégique ouvert par la discussion économique. Il est aussi le lien privilégié d'une réflexion qui vise à insérer le risque dans un contexte plus général et donc à préparer, lorsque cela est utile, une globalisation de sa gestion*[2] *».*

A bien des égards, cette modélisation théorique rejoint le point de vue *scientiste* de nombre d'experts scientifiques des comités qui estiment que les « profanes » n'y ont pas leur place. Dans le questionnaire que nous avons adressé aux acteurs français de la sécurité sanitaire des aliments, une des questions cherchait à savoir si « la société civile avait vocation à jouer un rôle dans la décision publique lorsqu'il existe des incertitudes » (question n°47a), et, le cas échéant, dans quelle condition (question n°47b). Pour 7 experts, soit un quart de cette sous-population (n=33), elle n'a aucun rôle à jouer. Pour 17 autres, soit plus de la moitié de la sous-population experte, son rôle doit être limité à la réflexion « sur les modalités de gestion du risque (expertise de deuxième cercle) ». Seuls cinq d'entre eux suggèrent qu'« au moins un membre du comité doit représenter la société civile ». En dépit du faible taux de retour, ces réponses constituent des indices précieux[3]. La majorité des experts ayant répondu à notre questionnaire tendent à partager les propos du président du Ciesst qui, il convient de le rappeler, a lui-même contribué au rapport Kourilsky et Viney[4] :

« Ce [l'absence des profanes] n'est pas choquant. Enfin, ce n'est pas choquant… Là encore, il y a plusieurs situations : ***il y a la situation de crise aiguë où là le profane pollue, incontestablement*** *(…). Il* ***fait perdre du temps et il va vous amener le lobbying****. Donc il ne faut pas. Et puis, il y a la situation chronique. En gros, l'ESB – aigu –, le nucléaire – chronique – si on veut être caricatural. A mon avis, dans les situations chroniques, là, il faut des profanes. Pourquoi ? Parce que l'information existe depuis longtemps, la réaction scientifique, soit elle n'est pas évidente, soit elle a besoin d'être modulée ou elle a besoin de s'exprimer, et la présence du profane va aider à la formaliser. Alors, maintenant, comment et où le profane intervient ? C'est là qu'on peut [discuter]. Est-ce que ça doit être au niveau de l'analyse scientifique, je ne le pense pas. Et donc l'idéal, ce*

[1] « Par exemple au sein de l'actuelle Commission de biovigilance » est-il précisé en note de bas de page, sans plus de précision.
[2] Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), 2000, *op. cit.*, p. 69-70.
[3] Deux d'entre eux ont choisi plusieurs réponses à la fois et deux autres ne se sont pas prononcés. Ces résultats sont d'ailleurs conformes à l'ensemble de la population (n=218) : 55 personnes (25%) ne reconnaissent aucun rôle à la société civile dans la prise de décision, 2 jugent que la société civile n'est pas compétente pour siéger dans les comités d'experts (1%), 115 personnes (53%) suggèrent de la confiner à l'expertise de second cercle, enfin 33 (15%) estiment qu'elle devrait être représentée par au moins un membre par comité. Il y a 5 « non-réponses » et 8 « plusieurs réponses ».
[4] Hermitte (Marie-Angèle) et Dormont (Dominique), « Annexe 3 : Propositions pour le principe de précaution à la lumière de l'affaire de la vache folle », in *Ibid*., p. 341-386.

serait qu'il y ait deux rangs d'expertise : un premier rang, je dirais, purement technique, purement scientifique – et on pourrait imaginer pour l'AFSSA, que l'AFSSA ait un comité scientifique sur les prions, qu'elle ait aussi un comité technique sur les méthodes de découpage des viandes – et puis ces avis là remontent. Et libre à l'État, ensuite, de créer une structure (…) où là la société civile participe. Mais je pense que dans la genèse de l'avis scientifique, je ne vois pas l'apport du profane entre guillemets ».
Homme, 50-55 ans, titulaire d'un doctorat en médecine (1973) et de nombreux DEA (Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine, Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance, Biochimie, Immunologie). Spécialisé dans les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980), *visitor scientist* au *National Institute of Health* du Maryland (1981) et au *Molecular Biology Departement* de l'Université de Berkeley (1982). Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au CEA à partir de 1988. Membre de Commission de Sécurité Virale de l'AFM, du Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence européenne de l'Évaluation du Médicament, de la Commission du génie génétique, président de la Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS, président du Ciesst (1996-2001), et membre du comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne (1996-97) et du *TSE Working Group* du Comité Scientifique Directeur européen (1998) (Entretien réalisé au CEA, Fontenay-aux-Roses, le 20.02.2002).

Les experts français ont donc une vision assez négative de « l'expertise profane ». Cela étant dit, on pourrait défendre l'idée que les experts en sciences sociales siégeant au sein des CES de l'AFSSA, qui sont pour l'instant portion congrue, remplissent peu ou prou une fonction analogue à celle des représentants de l'intérêt public en Grande-Bretagne. A ce jour, deux sociologues ont participé à une telle « expérimentation » pour reprendre le terme d'un agent de l'AFSSA. Claude Fischler, directeur de recherches en sociologie au CNRS, pionnier des recherches sur l'alimentation (dès 1974) et co-responsable du Centre d'Études Transdisciplinaires – Sociologie, Anthropologie, Histoire (CETSAH) de l'EHESS, a été membre du CES « Alimentation Animale » de 1999 à 2003, puis a intégré le Conseil d'Administration de l'AFSSA. Claire Marris, titulaire d'un doctorat en biologie moléculaire (Open University, 1990) et d'un Master en sociologie des sciences (SPRU, Sussex University, 1992), recrutée comme chargée de recherche dans l'unité TSV (Transformations Sociales et Politiques liées au Vivant) de l'INRA en 2003[1], a intégré la même année le CES « Biotechnologies ». Sélectionnés dans des comités à « forte valeur éthique » (le cannibalisme contre-nature des vaches nourries aux farines animales, la manipulation génétique et la brevetabilité du vivant), ces experts en sciences sociales ne sont assurément pas là qu'en tant que seuls représentants de leur discipline. Proches des réflexions gestionnaires, habitués aux réponses aux appels d'offres et aux activités d'expertise, ils siègent en vertu d'une compétence « morale » attendue, inscrite dans une capacité reconnue à conférer une dimension instrumentale à des réflexions théoriques[2].

[1] L'essentiel de ses recherches ont porté sur la perception des risques par le public, sur les controverses socio-techniques sur les OGM et sur l'analyse des dispositifs de participation des profanes dans les choix scientifiques et techniques.

[2] Cette note renvoie à une anecdote de terrain tout à fait significative. Le 13 février 2003, nous avions obtenu du directeur de la DERNS l'autorisation d'assister à une réunion du CES ESST à l'AFSSA. Dans l'ascenseur qui nous menait au deuxième étage, le président nous a présenté comme « sociologue » à un autre membre du CES. Ce dernier, chercheur dans un laboratoire d'enzymologie et de biologie structurale, glissa alors un énigmatique et condescendant « ah ! L'éthique… » qui en dit long sur son appréciation de « l'utilité » des sciences sociales (Extraits des notes de terrain). On renvoie ici aux travaux de Dominique Memmi sur le Comité Consultatif National d'Éthique, et particulièrement aux pages consacrées aux représentants des

Comme en Grande-Bretagne, le principe de démocratisation de l'expertise accouche d'un paradoxe : ce sont des gens très particuliers qui sont sélectionnés pour représenter l'intérêt général.

En dépit de ces expérimentations, largement initiées par l'ancien directeur général de l'AFSSA, la mise en avant de l'expertise de second cercle s'est essentiellement accompagnée en France d'une *revitalisation* du Conseil National de l'Alimentation. Créée en novembre 1985, cette instance « indépendante » de concertation est placée sous la tutelle des ministres en charge de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation. Composé de 47 membres représentant tous les secteurs de la chaîne de l'alimentation (producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs, experts scientifiques, représentants des administrations), le CNA est consulté sur la conception et la mise en œuvre de la politique de l'alimentation (adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, sécurité des aliments pour les consommateurs, qualité des denrées alimentaires, information des consommateurs sur les produits). Fortement mis à contribution avec la mise à l'agenda pérenne de la sécurité sanitaire des aliments à partir de la fin des années 1990, plus de la moitié de l'ensemble des avis du CNA ont ainsi été adoptés depuis 2001, dont 18 pour les seules années 2001 et 2002 (*cf.* tableau 6.1).

Tableau 6.1 : Nombre d'avis du CNA par année

1986-1987	1988	1989	1990	1991-1993	1994-1995	1996-1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2	2	4	2	3	2	2	1	2	0	8	10	4	2	6	3

Les axes de travail définis par les ministres des tutelles en 2003 ont confirmé l'orientation du CNA vers la production d'une expertise de second cercle, complémentaire de l'expertise produite par les agences, contribuant ainsi à l'aide à la décision[1]. A bien des égards, le renouveau du CNA tend alors à témoigner de ce « nouvel esprit de l'action publique moderne », identifié par L. Blondiaux et Y. Sintomer, qui transite par « la valorisation constante et systématique de certains thèmes : la discussion, le débat,

sciences humaines et appliquées : *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 130-135.

[1] « Compléter autant que nécessaire les avis scientifiques des agences sanitaires par une approche socio-économique et des analyses bénéfice-risque ; étudier l'évolution des technologies alimentaires et leurs incidences sur l'alimentation ; analyser l'alimentation des enfants pour prévenir le risque d'obésité et également celle des personnes âgées ; étudier les conditions d'utilisation des intrants agricoles ; veiller à la cohérence de la politique de l'alimentation et des autres politiques publiques (politique agricole, politique de la santé publique, de la recherche, de la consommation, etc.) ». *Cf.* http://www.pme.gouv.fr/actualites/secret/commu/2003/c25092003.htm (document consulté le 15.05.2007).

la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance[1] ». Les registres de justification de l'idéal « dialogique » s'organisent généralement autour de l'idée que la délibération

> *« rendrait possible l'imagination de solutions nouvelles et éclairerait chacun sur les conséquences véritables de ses choix et de ses préférences. Elle offrirait une solution aux paradoxes de la rationalité limitée. (…) Elle porterait ainsi une rationalité permettant une gestion publique plus efficace, opposée aux logiques technocratiques et paternalistes traditionnelles. Elle favoriserait la montée en généralité. (…) Enfin, la délibération serait source à la fois normative et factuelle de la légitimité, dans la mesure où elle favoriserait le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments*[2] *».*

L'ancien président du CNA de 2000 à 2003, période durant laquelle cette instance a été particulièrement active, s'attache très explicitement à diffuser cette croyance – non sans un certain désenchantement – dans l'utilité de la mise en débat des « choix collectifs » par opposition aux négociations feutrées du *lobbying* :

> *« Je croyais personnellement aux instances de concertation et à* ***l'élaboration de consensus*** *parce que (…) ça permet de s'assurer qu'il y a* ***une base sociale à des mesures****… Alors, ça c'est pour l'utilité du consensus. Cela dit, je me demande si cette époque, aujourd'hui, n'est pas périmée. C'est-à-dire qu'aujourd'hui nous sommes dans une époque où finalement le lobbying, l'affrontement, le prétoire, le contentieux, tout ça est devenu dominant. Et donc je me demande, constatant que (…) le CNA est moins actif progressivement, je me demande si on peut faire les mêmes choses qu'autrefois par voie de consensus. Peut-être pas ? C'est peut-être l'exception française finalement, qui était l'existence de ces conseils fonctionnant par consensus, qui disparaît comme d'autres pans, au fur et à mesure, dans cette espèce d'anglo-saxonisation de la cité qui préfère fonctionner par lobbying, par contentieux, par lawyers… ».* **Homme, né en 1946, diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, conseiller-maître à la Cour des Comptes, chargé de mission à la direction de l'architecture au ministère des Affaires Culturelles, sous-directeur puis chef de service au ministère de l'Urbanisme et du Logement, directeur adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie (1982-1983), chef de service au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (1983-84), directeur général de la Concurrence et de la Consommation (1984), puis de la DGCCRF (août 1984-mars1997) chargé notamment de la création de cette direction générale, président du CNA (2000-2003) et de l'INC (2001-2004) (Entretien réalisé à la Cour des Comptes, Paris, le 06.07.2004, avec J. Nollet).**

Certes, il serait tout autant naïf de prendre pour argent comptant les attendus normatifs de la démocratie délibérative que de postuler la disparition des pratiques d'influence. On peut d'ailleurs penser que ces démarches partenariales ont précisément pour objectif, sur certains enjeux, d'organiser le *lobbying*, de le canaliser, et d'en faire un atout de la prise de décision en négociant les choix collectifs. Contrairement à ce que laisse entendre l'intéressé, ce type d'instances où dialoguent les parties prenantes, où s'élaborent des consensus à l'unanimité, facilitant, « l'inventaire des points de vue », l'identification « parmi les scénarios proposés par les experts de ceux qui recueillent le plus large consensus, tant en matière de faisabilité que d'acceptabilité », bref où se négocie

[1] Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), 2002, *art. cité*, p. 17.
[2] *Ibid.*, p. 25-26.

l'« acceptabilité sociale des normes[1] », n'est pas non plus l'apanage du seul dispositif français. La FSA s'est elle aussi engagée à mettre en œuvre de tels dispositifs expérimentaux. Sans donner forme à des instances durables comme le CNA, la FSA innove en la matière puisqu'elle a organisé toute une série de groupes de travail réunissant les parties prenantes, notamment sur l'enjeu de l'ESB en 2002.

Fruit d'une initiative « descendante », prolongeant les pratiques d'ouverture expérimentées par le MAFF (*cf.* chapitre 4), ces initiatives rencontrent l'adhésion des représentants des consommateurs qui ont régulièrement fait campagne pour avoir une « place » dans le processus de décision. On a ainsi repéré un premier séminaire sur le thème du « risque alimentaire acceptable » organisé en juin 1990 par la *Consumers' Association* (CA) en partenariat avec le *Council for Science and Society*, qui n'avait pas été accueilli très favorablement par les représentants administratifs à l'époque[2]. On comprend alors mieux le relatif enthousiasme dont nous fait part une conseillère politique de la CA en entretien dix ans après. C'est bien une expérience inédite, peu commune et « bizarre » qu'a vécue ce membre du groupe de travail sur la stratégie à adopter vis-à-vis de la possible transmission de l'ESB au mouton :

> *« C'était une expérience intéressante pour moi parce que c'était assez bizarre. J'avais toujours poussé pour une sorte d'approche partenariale* [stakeholder approach to decision-making]*, et cela s'est réalisé en pratique. Ou à tout le moins, c'est ce que la FSA essayait de faire. (…) Pour commencer, ils ont organisé une réunion publique à laquelle ils ont invité près d'une centaine de personnes et j'ai fait une présentation de la perspective consumériste. Peter Smith, le président du SEAC, a donné son point de vue, les représentants des agriculteurs aussi, et puis il y avait le public qui pouvait poser toutes sortes de questions. Enfin il y a eu un panel dans l'après-midi qui incluait davantage d'expertise vétérinaire, par exemple, les patrons d'abattoirs, et également le père d'une des victimes du nv-MCJ. Donc, cela a été* ***très utile de dresser l'inventaire de tout un tas d'enjeux.*** *Et encore une fois, c'était une approche relativement nouvelle pour la FSA. Ensuite, être dans le groupe de travail, ça a été une position intéressante parce que nous devions en pratique* ***balancer les coûts et les bénéfices de différentes options et décider de ce qui était proportionné. On n'est pas vraiment habitués à ce genre de chose.*** *Bien sûr quand on propose des mesures, on essaie aussi d'être proportionné. Mais là, c'était une expérience intéressante que de devoir prendre en compte certaines options – bien que ce ne soit pas notre rôle – doit-on enlever les ganglions lymphatiques* [lymph nodes] *? Ce qui serait impraticable et aurait des répercussions immenses pour toute l'industrie ? Doit-on opter pour l'enrobage synthétique des saucisses ou choisir une position médiane, tout en gardant à l'esprit que*

[1] On s'est attaché à reprendre certains termes utilisés, pour rendre compte d'une harmonisation idéalisée des points de vue, dans la Position n°50 du CNA, adoptée le 1er février 2005 : « Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires », p. 6.

[2] Ont notamment participé à ce séminaire, le *Chief Executive* et trois représentants de la CA, deux représentants du *Council for Science and Society*, Tim Lang (*Parents for Safe Food*), deux représentants du MAFF, Michael Murphy de la *Pesticide Safety Division* et John Bell du *Food Science Department* (actuel CEO de la FSA), une représentante du DH, ainsi que plusieurs sociologues des sciences (notamment, Alan Irwin et Erik Millstone). Le compte rendu effectué par John Bell n'était guère élogieux : « les discussions ont rapidement été hors-sujet », « il y a eu peu de discussion sur l'évaluation du risque, la focale a surtout été portée sur la machinerie gouvernementale et ses dysfonctionnements en la matière », etc. (Archives de la BSE Inquiry, « Consumers Association Private Seminar on Acceptable Risk », Dr. John Bell, daté du 7 juin 1990, Cote YB 90/0.6.07./20.1-20.3, notre traduction).

l'évaluation du risque sur laquelle on se base a été réalisée à partir de données limitées ? Donc, il y a beaucoup de présomptions en jeu. Mais ce qui est important, c'est de ***représenter notre point de vue****. C'est utile de venir d'une organisation comme la nôtre parce que vous pouvez en discuter avec vos collègues et y penser avec précaution. Nous avions plutôt une approche en termes de conséquences pour le consommateur en matière de choix. Parce qu'en plus de l'impact économique (…), on doit aussi garder à l'esprit que les consommateurs veulent continuer à manger de l'agneau. Et vous ne voulez pas en faire trop et que les gens se disent 'bon, j'ai déjà été exposé à tous les risques liés au bœuf, pourquoi ne pas restreindre ma consommation d'agneau ?'. (…) C'est un enjeu cauchemardesque parce que comment savoir si la précaution est assez précautionneuse quand vous ne savez pas vraiment s'il y a un risque ou pas… ».* **Femme, 30-35 ans, licenciée en économie (Université de Cardiff), *Environmental Health Officer* à Milton Keynes (1992-1995), elle rejoint la *Consumer's Association* en 1995. *Chief policy adviser* à la CA, elle est membre de l'ACMSF depuis 2001, a siégé dans différents panels aux échelons européen et international (elle est notamment vice-présidente pour l'UE du *Transatlantic Consumer Dialogue*). Elle a été faite Membre de l'Empire Britannique en 2003 pour services rendus à la sécurité sanitaire des aliments (Entretien réalisé à la Consumers'Association, Londres, 20.06.2002)**

Très réflexive sur ses propres pratiques, le témoignage de cette militante consumériste, ayant œuvré dans des associations très critiques (la *Food Commission*, *Sustain*), confirme la dimension relativement inédite de ce type de dispositif délibératif, même si leur usage demeure limité :

- T. Alam : « Toutes ces choses dont vous m'avez parlées à propos de la FSA, une meilleure réflexion sur la gouvernance du risque, etc., en pratique, jusqu'où le système a-t-il changé ?

- Je n'ai jamais été une fan naïve de concepts jolis et flous [a naive fan of nice, vague concepts] *mais il y a désormais davantage d'ouverture, de consultation, d'accès aux documents et à l'information, une communication plus soucieuse d'expliquer les décisions (…). Je suppose que l'audit réalisé par les parties prenantes concernant 'l'ESB et le mouton'* [BSE in sheep stakeholder review], *la manière dont ils ont réalisé une réunion ouverte pour cadrer l'audit, amenant toutes les parties prenantes intéressées à l'enjeu autour de la table, puis fait circuler un document provisoire pour une consultation publique… vous savez c'est un processus très différent de ce qui se faisait avant. Il faut le souligner… Je ne dirais pas que c'est fait pour tous les enjeux, mais je pense que c'est plus facile d'être ouvert et d'impliquer les parties prenantes quand vous êtes confronté à un enjeu vis-à-vis duquel vous ne savez pas quoi faire. L'ESB et le mouton est l'un de ces enjeux vis-à-vis duquel personne ne sait vraiment ce qu'il convient de faire. Vous voulez partager la responsabilité de la prise de décision avec d'autres. Sur d'autres enjeux, comme avec les OGM, où la FSA a toujours été claire sur ce qu'elle veut [i. e. « faire ce que les USA veulent »], ils sont beaucoup moins enclins à ouvrir le processus ».* **Femme, 40-45 ans, diplômée en sciences environnementales (Oxford Polytechnique), *Senior Policy Adviser* au *National Consumer Council* depuis 2000, administratrice puis co-directrice de la *Food Commission* (1985-2000), elle a mené différentes campagnes consuméristes (« freedom of information », « lead free air », « GM free », etc.) travaillant également pour *Sustain* et *Consumer International*. Siégeant aux Boards de la *Food Commission*, de *Assured Food Standards* (organisme d'accréditation des labels), elle a siégé dans différents groupes de travail de la FSA, au comité des consommateurs de la FSA (2002-05) ainsi qu'au COT de 2000 à 2003 (Entretien réalisé au NCC, Londres, 23.07.2002).**

Les représentants des consommateurs ne peuvent que se féliciter de procédures qui prennent en compte leurs exigences de longue date. Ces dispositifs s'avèrent ainsi particulièrement adaptés aux principes de « bonne gouvernance des risques » défendus, entre autres, par l'interviewée précédente. N'incarnent-ils pas en effet les recommandations du modèle préconisé par le NCC afin de restaurer la confiance publique dans la gestion des risques[1] ?

[1] Sue Dibb a synthétisé la position en la matière du NCC dans un document de 34 pages. Selon cette organisation, une bonne gouvernance du risque devrait « être ouverte et transparente », « inclure de manière

A travers la question de l'ouverture au « profane », on saisit de nouveau l'épaisseur structurante des dispositifs institutionnels de production de l'expertise[1]*, les experts ne maîtrisant pas complètement le processus de définition des frontières. Soucieux de se démarquer du rôle de gestionnaires du risque, ces derniers sont notamment confrontés à des initiatives différenciées organisant la transparence et la participation des « profanes », entrant potentiellement en contradiction avec les souhaits des experts. Ce travail interne et externe de démarcation des frontières de l'expertise (évaluation/gestion ; expertise savante/expertise profane) n'aboutit pas nécessairement à davantage de clarté puisqu'elle génère de nouvelles zones d'opacité. A l'instar de Sheila Jasanoff, on peut même se demander si ce flou autour des frontières n'est pas en soi une condition de possibilité de la prise de la décision en univers incertain, dans la mesure où il permet des usages différenciés de l'expertise (*« boundary work »*).*

§ 2. Usages équivoques de l'expertise et contrôle politique des frontières

Sans remettre en cause la portée proprement politique de ces innovations (ne serait ce qu'en montrant le changement en actes), on voudrait néanmoins souligner ici que les croyances normatives qui les justifient sont bien souvent érodées par l'apparition de « conséquences inattendues[2] ». Ces configurations renouvelées de l'évaluation du risque alimentaire gagnent à être appréhendée comme des « ordres locaux[3] » construits par les acteurs eux-mêmes, à travers lesquels ces derniers élaborent les règles du jeu qui régissent leurs échanges de manière relativement autonome par rapport aux prescriptions externes. Ainsi, l'examen concret des usages sociaux des nouvelles procédures tend alors à accréditer l'idée d'une relative dissonance avec les principes dont elles sont supposées

---

précoce l'ensemble des parties prenantes (dont les consommateurs) », « être claire et comptable [« *accountable* »], « accorder de la valeur à l'expertise scientifique mais reconnaître la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs », et enfin « adopter un usage judicieux du principe de précaution ». Dibb (Sue), *Winning the Risk Game. A three-point action plan for managing risks that affect consumers*, London, National Consumer Council, 2003, p. 6.

[1] Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch* : *Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

[2] Pour reprendre le concept de Pierson (Paul), « The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, vol. 13, n°4, 2000b, p. 475-499.

[3] Pour Ehrard Friedberg, « [l]'étude des systèmes d'action concrets et des caractéristiques des ordres locaux qu'ils constituent (…) permet de comprendre comment et dans quelles limites [les régulations prévalant dans l'ensemble social que constitue la société] deviennent prégnantes dans l'action et dans quelle mesure, au contraire, leur impact est filtré, infléchi voire annulé par les régulations locales produites par le construit politique qui médiatise et rend possible la coopération concrète des acteurs autour d'un problème également concret. En ce sens, l'approche organisationnelle dont il est question met ici en avant l'opacité et l'autonomie du 'terrain' dont la structuration n'est jamais réductible aux contraintes qui pèsent sur lui, parce que les acteurs concernés ont toujours plus d'un 'tour dans leur sac' et réussissent, en construisant localement l'ordre de leur coopération, à se jouer au moins partiellement des régulations les mieux assises, des contraintes et des pressions structurelles apparemment les plus déterminantes ». *Cf. Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 188-189.

s'inspirer[1]. Le constat vaut tout autant pour la procéduralisation de l'expertise scientifique qui tend à engendrer une professionnalisation des experts et une bureaucratisation des dispositifs (**A**) que pour son ouverture à la « société civile » qui demeure toute relative (**B**). L'observation de récentes décisions en matière d'ESB tendent enfin à rappeler que la définition des nouvelles frontières de l'expertise a contribué à reproduire les rapports de domination, notamment celle des décideurs politiques qui peuvent disposer, presque comme ils veulent, des avis des experts et des parties prenantes (**C**).

A. Professionnalisation et bureaucratisation de l'expertise

Divers éléments des modalités pratiques de fonctionnement des comités (composition, charge de travail, manière de fonctionner, etc.) limitent les attendus normatifs d'une expertise « collégiale ». En premier lieu, les agendas, souvent surchargés, des réunions et la prise de décision par consensus invitent à des discussions expéditives au cours desquelles ne s'expriment que les spécialistes du sujet. Cette assertion apparaît toutefois en contradiction avec la présentation indigène de la délibération en comité. L'intitulé de la question n°68 du questionnaire destiné à la sous-population experte portait expressément sur ce thème : « selon vous, comment aboutit-on généralement au consensus au sein de votre comité ? ». Sur les 33 experts qui ont répondu au questionnaire, 20 (près des deux tiers) ont répondu « par le dialogue de tous », contre 5 pour l'option « grâce au président » et 6 pour « par le dialogue entre spécialistes du dossier[2] ». Néanmoins, en décomposant cette sous-population par domaine d'expertise pertinent[3], il apparaît que les experts du CES ESST sont moins en phase avec l'idée d'une délibération collective. Dans les CES « Eaux » (4/5), « Nutrition humaine » (4/4), « Résidus et contaminants chimiques » (3/4), « Santé Animale » (4/5), la quasi-totalité des membres ont exprimé que le dialogue de tous était à l'origine du consensus. En revanche, au sein du CES ESST, seuls deux des huit membres ayant répondu ont choisi cette réponse. Trois ont opté pour « le dialogue entre spécialistes du dossier » et deux autres pour les options « grâce au président » et « Autre ». Enfin un des experts a sélectionné conjointement les réponses « dialogue entre spécialistes » et « dialogue de tous ». Deux hypothèses peuvent alors être

---

[1] *Cf.* Granjou (Céline), « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires », *Sociologie du Travail*, vol. 46, n°3, 2004, p. 329-345 ; Besançon (Julien), « L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : rationalisation de l'expertise et régulation des risques », in Lahellec (Cécile) (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris, Lavoisier, 2005, p. 81-108 ; pour la FSA, *cf.* Rothstein (Henry), « Precautionary Bans or Sacrificial Lambs ? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime », London, *CARR Discussion Paper*, n°15, July 2003.

[2] Un expert a répondu « autre » ; un autre a coché deux options ; aucun d'entre eux n'a choisi les options « par l'urgence des décisions », « par un ordre du jour très chargé », « sous la pression du secrétariat », « sous la pression des autorités de tutelle ».

[3] Aucun membre des comités « microbiologie » et « biotechnologies » n'a participé à l'enquête ; pour d'autres comités – « alimentation animale », « additifs, arômes et auxiliaires technologiques » –, les effectifs sont trop faibles pour être significatifs.

envisagées pour expliquer ce contraste. Il est possible que les experts de ce CES, en raison de leurs expériences antérieures et du caractère incertain et fortement politisé de leur domaine, soient plus réflexifs que leurs collègues sur leurs pratiques ou encore qu'ils travaillent selon des modalités de fonctionnement différentes (voir *supra*). Au demeurant, *ce constat suggère que la procéduralisation et la codification strictes du travail expert génèrent inévitablement des pratiques différenciées et plaide pour des analyses plus localisées de chaque comité d'experts*[1].

Sans que l'on puisse donc monter en généralité, il n'en reste pas moins que lors des deux réunions d'experts sur les ESST auxquelles on a assisté (à Londres et à Maisons-Alfort), la discussion autour des différents points à l'agenda ne dépassait jamais le temps qui lui était imparti dans le programme préalablement défini. Le débat se résumait alors à une discussion entre les rapporteurs et les quelques membres capables de suivre la discussion, en fonction de leur domaine de compétence ou de leur centre d'intérêt[2]. Comme l'écrit C. Granjou, la collégialité semble davantage « travaillée pour se diffracter en divers modes de participation au travail collectif[3] ». Par ailleurs, certains éléments évoqués en comité sont parfois réalisés par des groupes de travail (par exemple, le groupe de travail sur les tests de dépistage de l'ESB, ou le groupe « épidémiologie », à l'AFSSA) qui ne sont pas nécessairement composés d'experts nommés en comité. Ces pratiques de délégation, qui ne sont pas l'apanage des comités sur les ESST, accentuent les difficultés à respecter le principe de discussion collégiale[4]. De surcroît, elles remettent ponctuellement en cause le principe de sélection des experts par appel à candidatures.

Précisément, les modalités de sélection par appel à candidatures, destinées à remplacer les pratiques de cooptation (« *old boys network* »), tendent à renforcer les logiques de professionnalisation des experts, quand elles ne conduisent pas à ralentir la production d'avis[5]. A ce titre, l'importance accordée à la réputation, à la renommée et à

---

[1] On espère que cette lacune sera en partie comblée par la thèse menée au CSO par Julien Besançon sur les comités d'experts de l'AFSSA.

[2] A l'opposé des comités britanniques, la quasi-totalité des CES de l'AFSSA ne sont composés que d'individus issus de l'univers académique, ce qui limite d'autant plus les chances de contradiction. A l'issue de la première vague de peuplement des CES, 94 experts provenaient de l'enseignement supérieur et 99 d'établissements de recherche. Seuls 9 experts provenaient d'instituts et centres techniques privés et 4 d'entreprises privées. *Cf.* AFSSA, *Rapport d'activité 2000/2001*, Maisons-Alfort, 2001, p. 105.

[3] Granjou (Céline), 2004, *art. cité*, p. 338.

[4] *Ibid.*, p. 339-340. En Grande-Bretagne, des délégations existent également (ex : le *SEAC epidemiology subgroup on v-CJD* qui regroupe quelques experts du comité ainsi que des représentants de différents instituts de santé publique), parfois même avec le privé. A l'occasion de l'épidémie de fièvre aphteuse, le SEAC a ainsi chargé la société norvégienne *Det Norkse Veritas Consulting* de réaliser des évaluations modélisées du risque ESB. Cette modélisation devait prendre en compte qu'une partie du cheptel abattu et incinéré dans le cadre de la politique de contrôle de la fièvre aphteuse était susceptible d'être infectée par le prion. *Cf.* SEAC, *Annual Report April 2000 – March 2001*, London, 2001, p. 19.

[5] Deux fonctionnaires de la FSA, en charge du secrétariat de l'ACMSF et de l'ACAF (*Advisory Committee on Animal Feed*), nous ont ainsi fait part de leurs inquiétudes quand plusieurs réunions avaient dû être

la compétence experte, dans le « formulaire d'évaluation » des candidats, tend à indiquer le poids déterminant de l'étendue des réseaux sociaux et scientifiques ainsi que de l'expérience antérieure en comités d'experts.

Encadré 6.1 : Formulaire d'évaluation des experts de l'AFSSA (2000)

Le « formulaire d'évaluation » est organisé en quatre rubriques :

- 1) la « **notoriété dans les domaines scientifiques, techniques et en tant qu'expert** », options : « très connu et réputé », « connu », « peu ou pas connu », « pas d'opinion » ;
- 2) « **l'indépendance vis-à-vis des intérêts sectoriels publics ou privés** », options : « présente les conditions d'une indépendance totale », « peut être soumis à des conflits d'intérêts », « indépendance difficile à garantir », « pas d'opinion » ;
- 3) « **la disponibilité sur sollicitations de l'AFSSA** », options : « présente les conditions d'une grande disponibilité », « disponibilité probable pour l'appartenance à un comité », « disponibilité probablement (très) réduite », « pas d'opinion ») ;
- 4) « **le potentiel de croissance des compétences en tant qu'expert** », options : « compétence en tant qu'expert déjà à leur maximum », « expert confirmé pouvant exercer plus de responsabilités », « expert débutant à bon potentiel de progression en expertise », « expert débutant, progression en expertise incertaine », « pas d'opinion[1] »).

Ainsi, on peut se demander si cette procédure ne tend pas à répondre à l'enjeu de la cooptation par une autre forme de cooptation, certes construite comme plus légitime, mais qui ne remet pas moins en cause le fait que, pour paraphraser Marx, « l'expertise va à l'expertise ». A cet égard, seul un tiers des experts ayant répondu à notre questionnaire[2] (12 experts sur 33) étaient vierges de toute expérience en comité, le reste (à l'exception d'une non-réponse) ayant siégé dans au moins un comité avant de rejoindre un CES de l'AFSSA (Question n°57). De plus, signe de leur internationalisation importante, près des deux tiers de cette sous-population (20 experts sur 33) précisent avoir déjà siégé dans un comité d'experts européens (question n°58). Par ailleurs, un tiers des experts interrogés affirment siéger dans plusieurs comités[3].

Sans que cette activité ne constitue l'essentiel de leur travail ni qu'elle soit la source de leur rémunération, l'expertise s'apparente pour nombre d'experts à une activité de plus en plus routinière[4]*. On peut d'ailleurs avancer l'hypothèse que cette « professionnalisation » de l'expertise est susceptible de diminuer leur capacité d'interrogations réflexives à mesure qu'experts et personnels des agences se retrouvent*

---

ajournées faute de participants alors que cette procédure était mise en place à la fin des années 1990 (peu de chercheurs ayant candidaté).

[1] *Cf.* DERNS, *Procédure d'examen des candidatures à la fonction d'expert auprès de l'AFSSA*, AFSSA, Maisons-Alfort, version n°3 du 8 février 2000, 41 pages, p. 34.

[2] On doit prendre ces chiffres avec précaution car ce sont peut-être aussi les experts les plus intéressés à l'action publique qui ont pris la peine de répondre à ce questionnaire.

[3] 21 d'entre eux disent ne siéger que dans un seul comité « actuellement ». Il y a une « non-réponse » (question n°56).

[4] Il ressort des quatre entretiens réalisés avec des présidents de comité (présidents du Ciesst, du CES ESST de l'AFSSA, du SEAC et de l'ACMSF), que la présidence de comité est une activité très chronophage, occupant en moyenne la moitié de leur activité professionnelle, au risque d'accentuer leur « notabilisation ».

dans un « univers local de partenaires, pour lesquels la position dans le système est moins importante que leur appartenance au même monde des experts[1] ». L'ensemble de ces éléments suggèrent de mettre à distance les présentations idéalisées de la réforme de l'expertise scientifique (réputée « collégiale », « contradictoire », « purifiée », etc.) et d'accueillir favorablement l'hypothèse d'une « *bureaucratisation par les marges* » avancée par D. Benamouzig et J. Besançon[2] en vertu de laquelle l'exigence procédurale prendrait la forme d'un exercice procédurier (*cf.* chapitre 5).

B. « Ouverture » et processus de « curialisation » des guerriers

Comme on l'a observé précédemment, le principe d'« ouverture » du processus d'expertise, s'incarne de manière différenciée en France et en Grande-Bretagne. A bien des égards, l'expertise scientifique a pris en France les traits d'une « expertise technocratique ». L'AFSSA se satisfait pour l'instant d'une politique de « transparence » consistant à publier ses avis sur *internet*, à répondre aux saisines émanant d'associations de consommateurs agréées[3] et à organiser des conférences de presse ou des réunions d'information sur des sujets controversés (*cf.* encadré 6.2).

Encadré 6.2 : Deux exemples de réunions d'information sur des sujets controversés

L'AFSSA a organisé un premier colloque d'envergure sur le thème « Sel et Santé » (11-12 janvier 2002), réunissant une trentaine d'experts mondiaux de l'hypertension artérielle et des maladies cardio-vasculaires. Ce colloque faisait suite à la polémique née dans la presse (dont l'hebdomadaire *Le Point* est à l'origine) autour des travaux de Pierre Meneton, chercheur à l'INSERM sur les maladies cardio-vasculaires, qui avait rendu les industries agroalimentaires responsables de la surcharge en sel des aliments[4]. L'agence a également organisé une « réunion d'échanges et d'information sur les prions et l'environnement et la présentation du rapport » — à laquelle nous avons assisté avec Jérémie Nollet – le 17 octobre 2003. A bien des égards, ces réunions peuvent être interprétées comme le signe d'une « transparence », destinée à contrôler l'information scientifique et à prévenir un emballement médiatique. Lors de la seconde réunion, l'enjeu était d'importance puisque la dissémination du prion dans l'environnement, particulièrement à proximité des abattoirs et des usines d'équarrissage, est une source potentielle, bien que méconnue, de contamination : pour reprendre les termes de M. Hirsch, « beaucoup de zones d'incertitudes », « peu de données scientifiques » et « importance des pratiques », autant d'éléments pouvant donner lieu à une construction médiatique en termes d'« affaire ». En ouverture de la rencontre, M. Hirsch dresse un diagnostic du contexte actuel des politiques de l'ESB. De manière pédagogique, il dessine deux actions à mener : d'une part, poursuivre des mesures destinées à assouplir « avec le recul » les politiques de l'ESB (l'abattage des troupeaux – « les états d'âme des pouvoirs publics » – ou la réintroduction des thymus), d'autre part, « rester vigilant » (« des questions scientifiques ne sont pas encore résolues », « besoin d'une connaissance des pratiques par rapport à l'évaluation du risque »). C'est très précisément l'objet de cette rencontre que de véhiculer l'importance de la vigilance dans les sites de traitement de la viande (en même temps qu'elle permet de présenter les locaux très modernes de

[1] Duclos (Denis), 1992, *art. cité*, p. 179.
[2] Benamouzig (Daniel) et 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.
[3] Cette opportunité demeure faiblement exploitée par ces organisations. En 2004, il y a eu 2 saisines de ce type sur 402 et trois saisines en 2005 sur 416. *Cf.* AFSSA, *Rapport d'activité 2005*, Maisons-Alfort, AFSSA, 2006, p. 41.
[4] *Cf.* Pageaux (Edith), Nollet (Jérémie), *Une analyse de la contribution médiatique à l'élaboration des problèmes publics. L'affaire de la surconsommation de sel*, Rapport du séminaire « Sociologie comparée de l'action publique », DEA de Science Politique de l'Université de Lille 2, avril 2002.

l'AFSSA, qui vient de déménager, dont l'auditorium où se déroule la réunion). Une représentante de la DERNS rappelle ensuite le contexte de la saisine de l'AFSSA et introduit les deux experts spécialisés sur le sujet qui doivent présenter leur rapport, fondé notamment sur une série d'enquêtes en abattoirs et dans des usines d'équarrissage. Après la présentation des experts, les premières questions de l'audience (composée de chercheurs, représentants de l'industrie, fonctionnaires de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Santé et de quelques consultants et journalistes spécialisés ; au total, une centaine de personnes) émanent de chercheurs (experts du CES « Eaux » de l'AFSSA, chercheurs de l'INRA, etc.) appelant des éclaircissements scientifiques. En revanche, les questions et commentaires successifs de représentants de l'industrie d'équarrissage, de la Fédération nationale des industries du gros et de la viande ou encore du syndicat national des industries de la viande « déstabilisent » les deux experts. Les remarques laissent entendre que les industries appliquent déjà des modèles S très stricts, inspirés de législations bruxelloises ou de bonnes pratiques internationales. Les experts laissent à plusieurs reprises transparaître leur méconnaissance du corpus juridique (le président du CES, lui, semble plus à l'aise), mais répètent que c'est la mise en œuvre effective des « bonnes pratiques » qui importe. A l'issue de la réunion, les représentants de l'industrie, assis devant nous, quittent la salle en exposant leurs conclusions : « en gros, il n'y a pas de risque zéro », ou encore « c'était Shérif, fais-moi peur ». (Extraits des notes de terrain).

On retrouve ici les grands traits de l'analyse de la « traduction », qui suggère que « les mécanismes de la clôture des controverses (…) coïncide[nt] avec la mise en place de porte-parole incontestables ». L'AFSSA, comme la FSA outre-Manche, agences indépendantes du gouvernement, apparaissent comme les prétendants à ce travail de porte-parole. Mais, comme le note fort justement Michel Callon, « parler pour d'autres, c'est d'abord faire taire ceux au nom desquels on parle[1] ». Et les prions et autres « non-humains » ne sont pas ici les seuls à respecter ce silence !

En France, non seulement les tentatives pour faire participer des « profanes », ou des « consommateurs lambda », demeurent timides, limitées à l'enjeu particulièrement clivant des biotechnologies, mais surtout s'avèrent peu concluantes[2]. Comme le reconnaît le *campaigner* de Greenpeace France sur les OGM, l'initiative de l'OPECST en 1998[3] n'aurait pas vu le jour sans la mobilisation préalable d'associations environnementalistes pour mettre le débat à l'ordre du jour :

> *« [Le débat public sur les OGM] n'a servi à rien en fait. (…) On trouvait que l'initiative pouvait être intéressante à condition [de ne] pas noyer le poisson. Ce que je vois comme problème, c'est que (…) si on n'avait pas arrêté les bateaux dans les ports européens entre 1996 et 1997, si la Confédération Paysanne n'avait pas dénaturé les semences de chez Novartis avec un procès à la clé, il n'y aurait peut-être pas eu de débat public. La France était en 1996 le pays le plus favorable aux biotechnologies (…) en Europe. On était le deuxième pays du monde pour le nombre d'essais en plein champ. (…) Disons que ce sont les associations comme Greenpeace ou la Confédération Paysanne qui ont permis au débat de se mener. Alors, après le gouvernement l'a en quelque sorte récupéré en disant : 'bon, on autorise la culture du maïs (…) et puis on va faire un moratoire sur le colza et la betterave – ça, par contre, c'était une mesure utile – et un grand débat sur le modèle des conférences de consensus danoises, une nouvelle méthodologie. Alors*

[1] 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*, n°36, 1986, p. 169-208 (pages 201 et 206 pour les citations).

[2] Voir notamment Joly (Pierre-Benoît) et Marris (Claire), « A la recherche d'une 'démocratie technique'. Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Natures, sciences et sociétés*, n°11, p. 3-15.

[3] La FSA a organisé une expérience analogue, intitulée « GM Public Debate », autour d'un jury de citoyens, à Slough (3-7 avril 2003).

nous n'avons été impliqués ni dans le comité de pilotage, ni dans le choix, ni dans rien, quoi. On a simplement participé aux journées publiques de ce débat [et mis] un certain nombre de documents (…) à la disposition des candides. Et puis ces candides ont eu deux week-ends de formation par des profs qui se voulaient objectifs. Mais (…) tel qu'on leur enseigne, c'est la compétitivité de l'agriculture française [qui prime], c'est difficile de dire que c'est complètement objectif (…).Cette conférence des citoyens a donné des résultats qui n'étaient pas forcément inintéressants, mais on aurait presque pu les deviner avant. Parce que c'est le propre de l'exercice ! On va avoir d'un côté les gens qui vont expliquer leurs arguments pour, d'un autre, ceux qui vont s'y opposer. Et donc forcément, finalement, en gros, c'est ce qui est sorti : 'Il ne faut pas bloquer les biotechnologies, mais il faut être prudent'. Ils n'ont pas été jusqu'à demander un moratoire. Ceci dit, un certain nombre de leurs recommandations n'ont pas été suivies d'effets. (…) [Parce que contrairement à ce que certains disent, le moratoire sur la betterave et le colza] a été déclaré avant la Conférence des citoyens. Je dirai, au contraire, quelques semaines après la conférence des citoyens, on a fini d'être prudent, on a autorisé la mise sur le marché de nouveaux maïs en France. Donc pour moi, c'était un coup d'épée dans l'eau. (…) La conférence a bien réussi, mais on n'est pas allé au bout de la logique : qu'est-ce qu'on va en faire de ce débat public ? (…) Maintenant, on entend le Secrétariat d'État à la Consommation dire qu'on va organiser un grand débat public pour dépasser les clivages du pour et du contre… Mais, où est-ce qu'on va avec ces débats ? Il y a un certain nombre de mesures que la société a exprimé comme étant nécessaires, y-compris avec le débat public, c'est par exemple d'interdire les gènes de résistance aux antibiotiques dans les corps étrangers. C'est vraiment là où il faut aller. (…) Pour l'instant on a l'impression qu'on débat, on débat, mais on continue à laisser rentrer les OGM ». **Homme, 50-55 ans, docteur en biologie physiochimique (1981, Université de Paris 8), il s'installe en Bolivie pendant plusieurs années après un post-doc de deux ans à l'Université de Tucson, Arizona. Après avoir rejoint Greenpeace France en 1990, il participe à diverses campagnes (pesticides, baleines, puis essais nucléaires en 1995) avant de devenir « campaigner OGM » en 1996 (Entretien réalisé à Greenpeace, Paris, 20.03.2000).**

La critique classique portant sur les usages politiques du débat public n'est pas plus neuve que l'idée de démocratie délibérative. Pour la sociologie critique, cette dernière serait surtout formelle et destinée à produire une nouvelle forme de « consentement ». Les procédures n'autoriseraient l'accès à certains débats et procédures de concertation qu'à des fractions limitées du public. En outre, le pouvoir de décision n'est pas partagé et l'affirmation de la participation compte plus que sa mise en œuvre. En définitive, l'institutionnalisation de formes de mise en débat n'affecte pas fondamentalement la division du travail et des rôles politiques[1]. Mais, la critique prend ici une forme plus exacerbée quand elle émane d'un agent d'une ONG qui, pour reprendre ses termes, « se reconnaît plus dans l'action que dans le débat » et qui, par ailleurs, prétend également au titre de porte-parole d'un intérêt collectif. Pour les militants « de dossier[2] », dotés de leur propre expertise sur les sujets en débat, un tel dispositif de « démocratie technique » faisant appel aux citoyens « candides », ne peut être lue que comme une contestation de leur légitimité technique. On comprend que certains d'entre eux se retrouvent davantage – mais pas exclusivement – dans la concertation partenariale entre parties prenantes qui s'impose progressivement en France, en Grande-Bretagne et dans l'ensemble de l'Union Européenne, comme une nouvelle règle du jeu politique[3]. Là encore, les représentants

[1] Voir en ce sens la contribution de Daniel Gaxie dans la revue engagée *Pétition* : « La prise de parole des citoyens dans un régime représentatif », *Pétition*, n°4, 1999, p. 17-21.
[2] Ollitraut (Sylvie), « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p. 105-130.
[3] Sur les investissements différenciés de la catégorie floue de la « société civile », on renvoie aux recherches d'Hélène Michel sur l'espace européen de représentation des intérêts. *Cf.* « La 'société civile' dans

associatifs n'épousent pas naïvement la rhétorique délibérative, quand bien même ils auraient eux-mêmes contribué à sa diffusion. Les rationalisations qu'ils présentent tendent d'ailleurs à souligner une grande réflexivité vis-à-vis du partenariat, qui génère le risque de voir redessiner l'identité collective de leur association par l'action gestionnaire. Une des militantes d'une ONG fort critique (*Sustain*) construit ainsi le paradoxe auquel sont confrontées les associations consuméristes :

> *« Il y a une expression que ma mère utilisait toujours : 'méfie-toi de ce dont tu rêves'* [be careful what you wish for]. *Bien entendu, la situation était complètement différente du temps du MAFF. En ce temps-là, nous répétions [que] nous voulions siéger dans les comités, [que] nous voulions être impliqués dans le processus de décision. Et maintenant, nous avons obtenu absolument tout ce que nous exigions. A tel point que* ***nous ne parvenons plus à suivre****. Nous sommes consultés sur tout. Cela nous prend du temps et nous ne recevons aucun financement… En plus,* ***les consultations sont également utilisées comme des instruments de légitimation.*** *Pour vous donner un exemple, la consultation organisée par la FSA sur l'étiquetage traite de sujets comme les labels 'frais' ou 'pays d'origine'. Mais, je l'espère, ce sont des droits du consommateur élémentaires ! ».* **Femme, 40-45 ans, titulaire d'une licence en Relations Internationales de l'Université de Keele et d'un Master en *Development Studies* à l'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 co-ordinatrice 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).**

Sans doute les militants d'associations particulièrement critiques mesurent mieux que les membres d'associations plus « respectables » le risque d'être davantage focalisé sur des positions d'expertise scientifique et technique que sur l'action revendicative. Pour autant, une conseillère de la *Consumers' Association* développe une analyse similaire en soulignant d'autre part la difficulté pour une association, ainsi *prise dans le jeu*, à évaluer son « influence » :

> *« C'est toujours difficile d'évaluer son influence. Mais je dirais que l'étendue de notre implication et de notre accès au processus de décision a certainement augmenté. Nous passons énormément de temps dans des réunions à la FSA (…) et nous avons l'opportunité de discuter de nos inquiétudes. Et il y a assurément une considération plus grande pour le consommateur à la FSA. (…) Donc c'est désormais un environnement complètement différent. Et c'est pratiquement l'application de ce que nous avons toujours dit : 'vous devez plus impliquer les consommateurs, (…) dialoguer avec les organisations consuméristes'. Et maintenant,* ***à bien des égards, nous avons obtenu ce que nous voulions. Mais nous n'avons certainement pas la capacité à gérer cela****. (…) Par exemple, je viens de recevoir une invitation à une réunion sur les allégations de santé* [health claims]. *Et il y a beaucoup d'autres enjeux spécifiques dont la FSA veut parler avec les différentes parties prenantes. Donc vous pouvez trouver que c'est une question importante pour les consommateurs et dont vous voulez influencer la position, mais en fait vous n'avez pas assez de gens pour y aller ! Et donc cela pose la question de savoir, au-delà de nous-mêmes, de qui représente les consommateurs dans les comités d'experts et dans le travail de l'Agence plus généralement ».* **Femme, 30-35 ans, licenciée en économie (Université de Cardiff), *Environmental Health Officer* à Milton Keynes (1992-1995), elle rejoint la *Consumer's Association* en 1995. *Chief policy adviser* à la CA, elle est membre de l'ACMSF depuis 2001, a siégé dans différents panels aux échelons européen et international (elle est notamment vice-présidente pour l'UE du *Transatlantic Consumer Dialogue*). Elle a été faite Membre de**

---

la 'gouvernance européenne'. Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007, p. 30-37.

l'Empire Britannique en 2003 pour services rendus à la sécurité sanitaire des aliments (Entretien réalisé à la Consumers'Association, Londres, 20.06.2002).

Même cette conseillère du *National Consumer Council*, association financée par le *Department of Trade and Industry*, insiste sur la nécessité de demeurer vigilant face à la potentielle instrumentation politique de ce nouveau répertoire d'action collective :

> *« Je pense que* ***nous devons faire attention à ne pas passer trop de temps à siéger dans des comités et des groupes de travail divers.*** *Parce que dans ce cas,* ***nous n'aurons plus le temps de faire un travail davantage pro-actif****, d'identifier les enjeux sur lesquels nous devrions travailler et sur lesquels la FSA devrait se positionner. Mais je crois que c'est* ***une question d'équilibre.*** *Il y a une forte pression pour que dès qu'un groupe de travail se met en place, un représentant des consommateurs y siège. C'est pourquoi nous recevons beaucoup de coups de téléphone pour nous demander de venir à telle ou telle réunion ou de regarder tel ou tel truc parce qu'ils n'ont pas assez de représentants de consommateurs à appeler. Mais dès que l'on sentait qu'ils essayaient d'utiliser et de détourner notre position pour les soutenir, nous les avons critiqués. Donc je crois qu'il y a là un danger mais que nous en sommes bien conscients ».* **Femme, 40-45 ans, diplômée en sciences environnementales (Oxford Polytechnique), *Senior Policy Adviser* au *National Consumer Council* depuis 2000, administratrice puis co-directrice de la *Food Commission* (1985-2000), elle a mené différentes campagnes consuméristes (« freedom of information », « lead free air », « GM free », etc.) travaillant également pour *Sustain* et *Consumer International*. Siégeant aux Boards de la *Food Commission*, de *Assured Food Standards* (organisme d'accréditation des labels), elle a siégé dans différents groupes de travail de la FSA, au comité des consommateurs de la FSA (2002-05) ainsi qu'au COT de 2000 à 2003 (Entretien réalisé au NCC, Londres, 23.07.2002).**

A bien des égards, cette dynamique partenariale n'est pas sans donner corps au paradoxe suivant : alors que les associations de consommateurs ont été à l'avant-garde d'un combat contre les politiques alimentaires du MAFF, en exigeant une place dans le processus de décision, leur intégration progressive dans le dispositif de *policy-making*, bien qu'elles s'en défendent, a sensiblement érodé leur pouvoir de nuisance. Pour le dire différemment, on peut se demander si, en « domestiquant » les opposants traditionnels à travers des procédures participatives particulièrement chronophages, l'administration de la FSA n'a pas renforcé significativement la légitimité de ses décisions tout *en coupant l'herbe sous le pied* d'associations historiquement contestataires. Non seulement les associations ne peuvent pas toujours suivre le rythme imposé par les organisateurs de la concertation, mais elles risquent fort d'être aspirées par le jeu des interdépendances multiples[1]. En vertu de *la loi du monopole* qui fait de la FSA le *centre d'équilibre des*

[1] Sans avoir mené autant d'entretiens en France avec des responsables associatifs, on peut penser que la situation est relativement analogue. Ainsi, même au niveau local, un bénévole de l'UFC-Que choisir doit faire face à un nombre de sollicitations trop important pour pouvoir toutes les honorer. La liste, non exhaustive, qu'il dresse pour l'année 2002 est éclairante : Comité Départemental de la Consommation, Observatoire Départemental d'Équipement Commercial, Comité Départemental d'Orientation Agricole, Commission Extra Municipale de l'Environnement, Comité de pilotage de l'Euro, Comités locaux de la Poste, Comité Départemental des Telecom, Comité des usagers des Transports en Commun, Comité Grand Lille, Instance de concertation EDF-GDF, Commission Départementale des Taxis, Instance de concertation de la SNCF, Collège associatif de TRISELEC Lille, Conseil d'Administration de la Maison de la Nature et de l'Environnement (MNE), Agence Régionale d'Énergie, Commission Départementale de Sécurité Routière, Groupement Qualité Nord-Pas-de-Calais, Charte des Produits de Terroir, Groupes de Prévention Santé à l'Institut Pasteur, Comité Régional d'Éducation pour la Santé, Entretiens sur la nutrition de l'Institut Pasteur, Conseil des Notaires, Assise Régionale de la citoyenneté en Préfecture, Plan de Déplacement Urbain CUDL, Aprobio (Agriculture biologique), Réseau FARRE pour l'Agriculture raisonnée, DRASS pour le

tensions de la configuration politico-administrative de la gestion des risques alimentaires[1], l'agence dispose de la maitrise légitime de l'agenda avec lequel les associations consuméristes doivent composer (mettant notamment en péril leur « pro-activité »). En pratique, les entretiens confirment que les associations ont eu recours à une division du travail plus ou moins explicite en fonction de leur thème de prédilection pour pouvoir faire face aux demandes récurrentes et exponentielles de participation, mais ne peuvent toutefois définir elles-mêmes les experts qui seront les porte-parole dans les comités ou groupe de travail[2].

D'autre part, les représentants de l'industrie agroalimentaire, interlocuteurs privilégiés du MAFF quand celui-ci était encore dépositaire de l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments, n'ont pas été écartés des consultations de la FSA. Un de nos interviewés analyse d'ailleurs le recours aux *stakeholder working groups* par une agence réputée « mettre le consommateur au premier plan » comme un instrument permettant de « racheter la sympathie de l'industrie » :

> *« En certaines occasions, ils se sont vraiment sentis exclus. La situation est vraiment différente du MAFF. Enfin, je serais surprise qu'ils ne ressentent pas ça comme ça. Pour moi, c'est un moyen de faire revenir l'industrie en leur disant : 'regardez, on vous aime' ».* **Femme, 40-45 ans, titulaire d'une licence en Relations Internationales de l'Université de Keele et d'un Master en *Development Studies* à l'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 co-ordinatrice 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**

---

dépistage des cancers féminins, Commission Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire, Conseils d'Administration des 5 hôpitaux lillois. Présentation réalisée lors de la rencontre « Échange de compétences » organisée par la Fédération Nord Nature et l'UFC dans le cadre du Système d'Échange Local Interassociatif de la MNE, Lille, 23 octobre 2002.

[1] Indice supplémentaire de la centralité de la FSA dans la configuration renouvelée de la gestion des risques alimentaires, la *National Farmers' Union* a structuré en 1997 un nouveau *Food Standards Committee* qui reprenait explicitement l'organisation interne de la FSA. Comme l'indique le président de comité, « il fallait instituer un groupe d'agriculteurs qui puissent regarder les crises actuelles mais aussi les crises potentielles, la législation alimentaire et ses implications. David Naish [ancien président] pensait que c'était une bonne idée [de prolonger] une sorte de *think tank*, le *Food Policy Group*, qui existait déjà depuis 1992. (…) Le concept de la FSA planait déjà trois ans avant sa création. Il y a eu le rapport James que l'opposition travailliste avait commandé, et il ne fallait pas être un génie pour anticiper l'alternance. Donc on a plus ou moins copié [« semi-mirrored »] la FSA. (…) Nous nous sommes préparés à l'avance pour être organisés ». **Homme, 45-50 ans, issu d'une famille d'agriculteurs de père en fils, formé dans un collège agricole (HND, 1972-75), propriétaire d'une exploitation de 200 acres (80 hectares). Invité à participer à un groupe de travail de la NFU en 1994 (son père a été un responsable de ce syndicat pendant 25 ans), il préside un autre groupe thématique avant de devenir président du *NFU Food Standards Committee* en 1997 (Entretien réalisé à The Hall Farm, Sutton-on-the-Hill, Ashbourne, Derbyshire, 17.07.2002).**

[2] La FSA détient le monopole légitime de la sélection des représentants des consommateurs et des associations habilitées à participer. Par exemple, il n'a jamais été proposé à l'association *Vega*, porte-parole des végétariens, dont les membres viennent régulièrement assister aux réunions du *Board* de la FSA, de participer à un groupe de travail. De même, on pourra noter que le comité d'experts traitant des biotechnologies, l'ACNFP, ne comporte aucun expert investi par des associations de consommateurs. Les deux représentants de « l'intérêt public », Jill Brand et Neville Craddock, sont respectivement, économiste spécialisée dans les « sciences consuméristes » (marketing) et l'hygiène alimentaire et consultant indépendant en droit de l'alimentation et de la consommation. J. Brand s'est essentiellement illustrée par la publication de livres de recettes de cuisine, tandis que le second était auparavant chef des questions de réglementation et d'environnement chez Nestlé. Diplômé en chimie, il avait été membre du *Food Advisory Committee* du MAFF de 1995 à 2001. Certains militants d'association critiquent ouvertement l'absence de légitimité de ces consultants indépendants qui ne peuvent se prévaloir de « parler pour un groupe ».

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).**

Il faudrait ici prolonger l'analyse par une étude davantage localisée de certains groupes de travail, mais on peut d'ores et déjà postuler que l'asymétrie de ressources (financières, humaines, expertes, relationnelles, etc.) entre les différents groupes d'intérêts industriels et les associations consuméristes permet de douter partiellement de la vision idéalisée du partenariat comme un espace de dialogue neutre et égalitaire d'où serait absent tout rapport de domination. A des fins comparatives, on peut en effet rappeler que la fédération industrielle principale, la *Food and Drink Federation*, est composée de plus de 300 membres de l'industrie agroalimentaire et de fédérations sectorielles (dont Nestlé, Danone, le Sugar Bureau, Unilever, Allied Bakeries, Coca-Cola, Pepsico, Procter and Gamble, etc.) et se targue d'être le porte-parole d'un intérêt national qui représente un chiffre d'affaires de 70 milliards de livres sterling (15% du chiffre d'affaires de l'industrie britannique), emploie plus de 500 000 personnes (13,7% des employés de l'industrie britannique), achète les deux tiers de la production agricole britannique et réalise une exportation et une importation de denrées alimentaires et de boissons évaluées respectivement à 10 milliards et 23 milliards de livres. Face au tout petit monde des militants permanents consuméristes investis sur les enjeux alimentaires, la FDF emploie une soixantaine de permanents à Londres et à Édimbourg, dont quinze dans le service de communication et neuf dans la division *Food Safety and Scientific Division*, sans compter la contribution ponctuelle d'experts spécialisés des différents membres de la fédération[1]. De ce point de vue, la vice-présidente de la FSA reconnaît bien volontiers que le recours au *stakeholder working groups* n'est pas aussi « simple » que ne le laissait entendre le haut-fonctionnaire qui l'accompagnait lors de notre rencontre :

> *« - De toute façon, pour avoir tous ces gens représentant les consommateurs* [consumer people]*, pas seulement dans les comités mais au niveau de la collaboration, c'est très simple* [straightforward]. *On se dit 'amenons-les pour une discussion informelle à propos de ceci'* [let's get them in and have a bit of an informal chat about this]. *Bien sûr nous faisons ça parce que c'est notre travail, mais les organisations des consommateurs ont eu des problèmes à remplir [ces lieux de discussion] avec des gens…*
>
> *- Oui, Tom. C'est pourquoi j'avais soulevé ce point lors de la dernière réunion du Board : 'Avons-nous remarqué des groupes de travail où les organisations de consommateurs participent moins que les organisations de l'industrie ?' Parce que nous devons faire très attention à ce que le mécanisme que nous avons mis en place n'agrandisse pas le fossé entre les représentations des consommateurs et de l'industrie. Parce que l'industrie sera toujours mieux dotée en ressources que les consommateurs. (…) J'ai travaillé des années en faveur des consommateurs pour presque rien. Et je ne pouvais y parvenir que parce que j'étais mariée à quelqu'un qui gagnait bien sa vie. Mais il y a beaucoup de gens susceptibles d'être des représentants très efficaces et qui n'ont pas la sécurité que j'avais. Merci pour votre intérêt ».* **Femme, 45-50 ans, diplômée en science politique (MA en European politics), elle alterne entre** ***market research*** **(notamment sur les « low income consumers »), travail social (elle a été contrôleur judiciaire) et représentation des consommateurs (au** ***Consumers in the European Community Group*** **et au** ***Consumer Panel*** **du MAFF). Membre du** ***Labour Party*** **depuis 1995, vice-présidente du Board de la FSA de 1999 à 2002, elle est nommée présidente de**

[1] *Cf*. http://www.fdf.org.uk/home.aspx (consulté le 23.05.2007).

la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis présidente de la *Charity Commission*. Elle a été anoblie en 2006 (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 23.07.2002).

Il est peut-être significatif que cet entretien se soit achevé si brutalement sur ce sujet, comme si cet enjeu était particulièrement clivant entre certains membres du *Board*, issus du monde consumériste, et les fonctionnaires de l'Agence s'interrogeant peu sur les conditions de travail au sein du monde associatif. *L'impératif participatif, tel qu'il se développe dans les politiques sanitaires ou environnementales, somme les associations de trouver « l'équilibre » de cette contradiction entre, d'une part, « la conquête d'une reconnaissance institutionnelle » qui suppose une professionnalisation accrue et le dépassement du fonctionnement sur la base du bénévolat et, d'autre part, « la préservation de la pureté ou la cohérence de leur projet initial » qui suppose de se maintenir à distance des « inévitables compromissions notabiliaires*[1] *» qui accompagnent une trop grande proximité du milieu décisionnel. Tout se passe comme si, comme jadis pour faire partie de la « bonne société », les parties prenantes, pour avoir des chances d'être légitimes et écoutées, devaient se satisfaire des espaces de dialogue offerts par la « bonne gouvernance des risques ». On observe en effet discrètement un « mouvement perpétuel fantôme*[2] *» qui s'apparente, pour les associations les plus revendicatives, à la dynamique de « curialisation » des guerriers, étudiée par Norbert Elias et caractérisée par l'euphémisation de la violence et l'introduction de nouvelles normes de civilité, de propreté et de respect.*

A cet égard, il convient de ne pas oublier que la logique qui contrôle les protocoles d'organisation de l'expertise scientifique et technique reste construite autour d'une finalité de gestion technico-administrative. Ces protocoles ne prennent donc sens qu'à l'aune des contextes d'action localisés de la prise de décision.

C. Ignorer, suivre ou dépasser l'avis expert : le contrôle politique des frontières

En partant du principe que ces innovations ont été développées à la suite ou, au moins, légitimées par les enseignements de la crise de l'ESB, on voudrait ici adopter une focale volontairement *décisionniste* afin de considérer cette procéduralisation « en actes ». En se bornant à considérer les mesures récentes de gestion du risque ESB que l'on a plus précisément étudiées[3], on pose la question de l'efficacité de ces « retours d'expérience »

[1] Pour reprendre les termes de Pierre Lascoumes : *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994, p. 217. Voir plus généralement son chapitre 7, « Les associations au risque de la démocratie participative », p. 205-225. Pour une illustration supplémentaire des effets ambivalents de l'institutionnalisation des procédures participatives en matière de grands projets d'infrastructure, voir Blatrix (Cécile), « Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 79-102.

[2] Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969), p. 73.

[3] Notamment parce qu'elles ont été particulièrement médiatisées, on ne peut bien entendu généraliser l'étude de ces politiques à l'ensemble des politiques de gestion des risques alimentaires.

sur les pratiques des décideurs. Comme on l'a avancé précédemment, les premiers comités britanniques auraient été instrumentalisés par les « décideurs » et leurs avis utilisés comme une ressource politique légitimant les décisions, avec comme conséquence, dans de telles conjonctures critiques, de transformer ces avis en impératifs d'action. On s'attachera alors ici à étudier quelques cas où les avis n'ont pas été suivis et d'en exposer les raisons. Ces cas en apparence « atypiques » amènent en effet à relativiser la thèse qui voit dans l'expertise scientifique un simple outil de légitimation des décisions. De la sorte, on exposera la pluralité des rôles prêtés à l'expertise scientifique, en mettant en évidence que, finalement, toutes les configurations imaginables sont possibles. Selon les cas de figure, le décideur peut adopter trois positions : suivre l'avis scientifique, le dépasser en adoptant des mesures qui vont plus loin que les recommandations des experts, l'ignorer en sollicitant l'examen du problème par d'autres instances de concertation (*stakeholders working group*, Conseil National de l'Alimentation). Si, en situation d'incertitude, le recours politique aux experts est nécessaire, *in fine*, c'est la conjoncture critique et/ou la volonté d'anticiper la crise qui conditionnent le caractère contraignant de l'avis expert.

1. « La ceinture et les bretelles » ou le maximalisme des décisions

Dans un premier temps, on peut déjà constater que « le politique » n'a pas toujours abdiqué devant l'avis scientifique. En mars 1996, dans un contexte d'« emballement » médiatique, le ministre de l'Agriculture britannique avait décidé d'« aller plus loin » que ce que recommandait le SEAC. Alors que le comité recommandait de désosser les carcasses bovines dans des abattoirs agréés – opération susceptible d'éliminer l'ensemble des MRS – Douglas Hogg prit la décision de retirer de la chaîne alimentaire tous les animaux âgés de plus de trente mois. Il justifia cette décision, baptisée « *Over Thirty Month (OTM) Rule* », par le caractère impraticable sur le terrain de la mesure préconisée par les experts[1]. La métaphore popularisée par la *BSE Inquiry* à propos de cette mesure maximaliste est celle d'un individu qui porterait à la fois une ceinture et des bretelles (« *belt and braces*[2] »).

De manière similaire, lors de la crise française de l'ESB à la fin de l'année 2000 (*cf.* chapitre 1), la décision de suspendre l'utilisation des FVO pour tous les animaux d'élevage avait été imposée par le président Jacques Chirac. A bien des égards cette mesure avait été constituée en un enjeu de compétition politique dans ce qui s'apparentait à une pré-campagne électorale entre les locataires de l'Élysée et de Matignon. En ce sens,

[1] La grande distribution, à travers la *British Retail Association*, son organisation représentative, avait elle aussi indiqué que la viande issue de bovins âgés de plus de trente mois ne serait plus mise en vente.
[2] Il s'agit de la troisième mesure principale de la gestion de l'ESB, les deux autres étant l'interdiction de l'alimentation des animaux par FVO et le retrait des MRS. Il est estimé que, à lui seul, le retrait des MRS détruit 99% de l'infectiosité potentiellement présente chez l'animal.

cette décision précipitée avait pour la première fois court-circuité le processus de *policy-making* devenu classique selon lequel l'AFSSA rendait d'abord un avis sur lequel se fondait ensuite la décision. Cette mesure, relativement analogue à celle de l'« *OTM rule* », intègre dans la prise de décision un jugement sur l'efficacité de la mise en œuvre de règlements pris antérieurement et apparaît plus précautionneuse que les options proposées par les experts, comme l'explique ce membre du Ciesst :

> *« En termes de compréhension de l'évolution de l'épizootie en Grande-Bretagne, on savait depuis 1994 que les courbes s'étaient inversées, ce qui montrait que [l'interdiction des FVO] pour les ruminants en 1988 avait été [une bonne mesure] mais [insuffisante]. Il y avait d'ailleurs eu des enquêtes qui montraient ces phénomènes de contamination croisée. (…) Les Britanniques (…) ont reconnu eux-mêmes qu'en 1993-94, ils avaient sous-estimé l'importance quantitative de ce phénomène. Nous, on a évidemment incorporé ces informations dans notre raisonnement (…) qui nous a pris beaucoup de temps. (…) Deux options [s'offraient à nous], qui se sont d'ailleurs succédées en France : première option, c'est de dire 'qu'est-ce qui dans la contamination croisée, c'est-à-dire la distribution de farine de viande aux volailles et aux porcs peut représenter un risque pour les ruminants ?' (…) Donc nous notre solution, ça a été 'plus de cadavres et puis tous les abats dits à risque, on les crame'. A partir de ce moment-là, il y aura toujours des contaminations croisées [mais] on peut espérer infléchir la courbe. Seulement, ça a été décidé en 1996 et le temps que ça s'applique, on ne [pourra l'analyser que plus tard]. Après, l'interdiction totale, celle qui a été la conséquence de la troisième crise de 2000, finalement ce ne sont pas les scientifiques qui l'ont demandée, ce sont les politiques qui ont dit finalement, [avec] l'épisode Chirac-Jospin, 'il faut le faire'. (…)* ***Le vrai problème, c'est qu'en termes de communication, le curseur est complètement resté bloqué sur la période fin 1996... Les experts peuvent raconter tout ce qu'ils veulent...*** *Nous on a fait ici un des premiers groupes de travail consacré à l'alimentation animale, on a fait un rapport comme ça en 2000 [indique son épaisseur avec la main]. Et on n'a pas du tout demandé l'interdiction des farines animales. Moi, ça ne me gêne pas. La liberté du politique et du gestionnaire du risque… c'est bien aussi celle-là, c'est-à-dire de dire 'peut-être que scientifiquement ça suffit, mais nous, on est dans une [telle] situation qu'il faut qu'on fasse autre chose !' ».* **Homme, 55-60 ans, docteur vétérinaire (ENV Toulouse, 1973), agrégé des Écoles Nationales Vétérinaires (pathologie médicale du bétail, 1983), diplômé de l'Institut Pasteur de Paris (bactériologie et virologie) et de l'Institut national agronomique de Paris (nutrition et alimentation animales). Enseignant-chercheur à l'ENV Alfort (1976-1990), il prend la direction du laboratoire de pathologie bovine du CNEVA (1990-1993), est nommé chef du département santé animale au CNEVA (juillet 1993), puis Directeur de la santé animale à l'AFSSA (en 1999). Expert depuis 1990 auprès de l'OIE, de l'OMS et membre de groupes de travail du CSD de l'UE pour les ESST, il a été vice-président du Ciesst, actuellement membre du CES « Santé Animale » de l'AFSSA (depuis 2003) (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 17.05. 2002).**

Dans ces deux cas d'étude, les décisions politiques, informées par des éléments scientifiques, s'avèrent donc avoir été déterminées avant tout par des logiques politiques. Elles s'expliquent par un questionnement gestionnaire sur la faisabilité ou l'efficacité sur le terrain de mesures jugées suffisantes par les experts, par un contexte critique particulièrement anxiogène (le « curseur bloqué sur 1996 ») traduit par les décideurs politiques comme la nécessité de montrer leur volontarisme, ou encore par les logiques de la compétition électorale qui convertissent la décision maximaliste en un signe de différenciation sur le marché politique.

2. Suivre et multiplier les avis d'experts : la difficile levée des mesures de précaution ou la « prise d'indécision »

A plusieurs reprises, on a pu observer que le « décideur » s'était *volontairement* enfermé dans l'avis d'experts. Cette posture d'extrême vigilance tend à être la norme

lorsqu'il s'agit de revenir sur des mesures particulièrement symboliques de contention de l'ESB chez les bovins. A bien des égards, il s'avère coûteux de vouloir supprimer des mesures qui ont été appliquées pendant plusieurs années quand bien même celles-ci se révéleraient mal conçues ou progressivement inutiles.

A la fin de l'année 1999, alors que la Commission, à la suite d'un avis favorable du CSD, autorise la levée de l'embargo sur le bœuf britannique, le gouvernement français choisit de s'isoler du reste du continent en prolongeant l'embargo. Malgré tout l'embarras diplomatique que cette position a soulevé[1], l'avis défavorable rendu par l'AFSSA en novembre 1999 a donc été suivi par le ministre de l'Agriculture et le Premier Ministre[2]. Au risque d'être en infraction avec les règles communautaires[3], le gouvernement français a par la suite indexé sa décision au verdict du CES ESST de l'AFSSA. Ce n'est qu'après l'avis favorable de ce dernier que l'embargo est finalement levé à l'automne 2002.

Un cas de figure relativement similaire a pu être observé lorsque le ministère de l'Agriculture a voulu substituer l'abattage sélectif à l'abattage total des troupeaux atteints de l'ESB. Pour lever cette mesure vétérinaire, classique mais onéreuse[4], le comité d'experts a été saisi à trois reprises pour se prononcer sur les modalités du passage à l'abattage sélectif. Comme si cela n'était pas suffisant et que le décideur voulait s'assurer de l'existence d'un soutien des parties intéressées, cette nouvelle politique d'abattage a également fait l'objet de deux avis du Conseil National de l'Alimentation[5]. En Grande-Bretagne, l'assouplissement de l'*OTM rule*, dont l'utilité peut être questionnée depuis la

---

[1] *Cf.* Hirsch (Martin), *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : Faut-il craindre la transparence ?*, Paris, Albin Michel, 2002, p. 64-77.

[2] Cet épisode a d'ailleurs été étudié comme un cas d'école emblématique de conflit d'expertise. En effet, alors que les experts français ont présenté leur avis sous la forme d'un ensemble d'arguments relatifs à des hypothèses qui ne pouvaient être écartées car elles n'avaient pas été invalidées scientifiquement, les experts du CSD européen ont adopté une posture exactement inverse faisant valoir l'absence de preuve empirique pour appuyer ces mêmes hypothèses. Ce qui fait dire à Olivier Godard que « si aucune divergence scientifique notable n'est décelable entre les deux comités, l'écart des conclusions relève de différence de points de vue dont la nature est proprement politique ». *Cf.* « Le principe de précaution », *Projet*, n°261, 2000, p. 51-62 (p. 60-61 pour la citation).

[3] La position de la France a été condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes en 2002. A partir d'octobre 2002, le gouvernement français risquait une amende de 100 000 livres sterling par jour. *Cf.* Henley (Jon), « France lifts ban on British beef after six-year dispute », *The Guardian*, 3 octobre 2002.

[4] Elle est apparue progressivement d'autant plus onéreuse que ses résultats étaient ambigus. D'une part, des résultats similaires ont été obtenus en Grande-Bretagne où un abattage sélectif a été pratiqué depuis le début de l'épizootie ; d'autre part, un test de dépistage de l'ESB est pratiqué depuis 2000 avant l'entrée de l'animal dans la chaîne alimentaire.

[5] CNA, *Avis sur les modalités et les conditions de passage d'un abattage total du troupeau dans lequel un cas d'Encéphalopathie spongiforme bovine est détecté à un abattage sélectif*. Avis n°27 du 28 juin 2001. CNA, *Avis relatif à l'évolution des modalités d'abattage d'un troupeau dans lequel un cas d'ESB est confirmé*. Avis n°35 du 11 février 2002. De manière assez paradoxale, les grands éleveurs de vaches laitières étaient opposés à l'abattage partiel « de peur que cela leur coûte leur marché », l'abattage total étant « un certificat à l'export absolument fabuleux ». Ces éléments sont confirmés par l'ancien président du CNA et par l'ancien directeur général de l'AFSSA (Entretiens réalisés le 06.07.2004 et le 13.07.2004).

généralisation des tests de dépistage au sein de l'Union Européenne, a également fait l'objet d'une longue phase d'évaluation. Là aussi, la FSA a eu recours à la mise en place d'un *stakeholder working group* en 2002 qui s'est réuni publiquement le 2 juillet 2002 et le 7 mars 2003. Une phase de transition a alors débuté le 1er décembre 2004 puis l'*OTM rule* a été définitivement abandonnée le 7 novembre 2005 avec la mise en place d'un nouveau système de dépistage de l'ESB. A bien des égards, ces hésitations traduisent un risque politique tout autant que scientifique. Non seulement, « le décideur » ne semble pas en mesure d'aller à l'encontre des avis des comités, mais il en a besoin pour légitimer ses décisions. Pour autant, l'avis expert ne semble pas suffisant, il convient de pouvoir s'assurer du soutien politique de l'ensemble des acteurs de la filière, d'où le recours à la négociation partenariale (CNA et *OTM stakeholder working group*). Un tel jeu « sur le temps » n'est pas sans évoquer la « prise d'indécision » qu'identifie Yannick Barthe dans la relance continue de projets de recherche et la mise en débat public ayant pour effet de « maintenir ouverte la possibilité future de décider[1] ».

3. Ignorer l'avis expert

En revanche, dans certains cas, « le politique » peut tout aussi bien décider d'ignorer les avis des experts. En France, on a pu constater pour la première fois une telle configuration à propos de la recommandation du Ciesst d'interdire la consommation des intestins ovins et caprins en début 2001. Cette fin de non-recevoir émanait d'un président de la République qui, quelques mois auparavant, déclarait encore que « dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique[2] » et avait imposé unilatéralement l'interdiction totale des farines animales. Dans un contexte d'énonciation un peu particulier, devant une clientèle électorale réputée fidèle, les propos de Jacques Chirac lors du Salon de l'Agriculture 2001 ont été particulièrement virulents :

> *« Les responsables de l'AFSSA sont des irresponsables. Ils ont fait preuve au moins de bêtise et de mauvais goût. Que les scientifiques parlent quand ils ont quelque chose à dire[3] ».*

En Grande-Bretagne, la FSA a pris ce risque très au sérieux et a fait part, depuis 2002, de son souhait de retirer ces intestins de la chaîne alimentaire, conformément à l'avis du SEAC. Elle estime que cette mesure est susceptible de réduire le risque d'un tiers si celui-ci était avéré, ce qui permettrait de diminuer le risque de deux tiers en considérant les mesures déjà en place. Cependant, elle a laissé entendre que cette mesure ne pourrait être appliquée que si elle était validée par le Comité Scientifique Directeur européen. Comme il

---

[1] Barthe (Yannick), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Économica, 2005. Sur la prise d'indécision, voir notamment la conclusion, p. 209-215.
[2] *Le Figaro*, 8 novembre 2000.
[3] Cité dans Hirsch (Martin), 2002, *op. cit.*, p. 184. J. Chirac a ensuite invité les experts du comité à un pot de réconciliation à l'Élysée, auquel ils n'ont pas donné suite tant ils avaient mal apprécié cette sortie présidentielle (Entretien avec D. Dormont au CEA, Fontenay-aux-Roses, 20.02.2002).

transparaît implicitement de cet extrait d'entretien avec l'ancienne vice-présidente et un haut fonctionnaire de la FSA, l'Europe est susceptible de fournir un alibi à la non-décision :

> *« T. Alam : A propos des intestins de mouton… la décision de les retirer de la chaîne alimentaire a été suspendue jusqu'à ce qu'il y ait un accord à l'échelon européen…*
>
> *- Oui, c'est la décision de la Commission de faire ça. Nous avons communiqué notre avis à la Commission mais les MRS sont des contrôles qui concernent l'Europe, donc nous ne pouvons pas faire ça de nôtre côté, au seul niveau britannique…*
>
> *T. Alam : Dans d'autres cas, vous auriez la possibilité de prendre unilatéralement des mesures plus précautionneuses ?*
>
> *- Oui. Tu veux y répondre Tom ? Par exemple, l'étiquetage, ça fait partie de notre domaine ?*
>
> *- Oui, nous sommes toujours soumis à un contrôle communautaire classique. (…) La licence pour exercer le métier de bouchers instaurée à la suite de l'épidémie de E Coli est un bon exemple de situation où nous voulons prendre une mesure qui dépasse la mesure communautaire. Ce que l'on doit faire, c'est en référer à la Commission et aux États membres, nous leur disons que c'est une mesure de santé publique exceptionnelle et que nous voulons aller de l'avant. La Commission commente la mesure, et si elle n'objecte pas, nous pouvons le faire. Mais seulement dans des circonstances exceptionnelles ».* **Femme, 45-50 ans, diplômée en science politique (MA en European politics), elle alterne entre *market research* (notamment sur les « low income consumers »), travail social (elle a été contrôleur judiciaire) et représentation des consommateurs (au *Consumers in the European Community Group* et au *Consumer Panel* du MAFF). Membre du *Labour Party* depuis 1995, vice-présidente du Board de la FSA de 1999 à 2002, elle est nommée présidente de la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis présidente de la *Charity Commission*. Elle a été anoblie en 2006 (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 23.07.2002).**

Si la FSA a suspendu cette mesure en attendant une décision européenne harmonisée, ce n'est pas tant parce que le droit communautaire l'interdit, mais bien par un volontarisme politique défaillant. Comme le reconnaît un haut responsable vétérinaire français, la France a régulièrement pris des mesures de précaution, y compris en termes de MRS, qu'elle s'est efforcée de « communautariser » par la suite :

> *« D'abord, un pays qui prend des mesures qui ont un coût économique important, dans un marché communautaire ouvert, il plombe sa compétitivité. (…). Et avec du recul, on voit que, par rapport au risque, ce coût était vraiment démesuré et qu'il était largement lié à des prévisions erronées sur ce risque. Donc évidemment, on cherchait à ce que les autres pays s'appliquent les mêmes contraintes en termes économiques. (…) Mais on avait aussi la conviction, vue la distribution des farines de viande et d'os du Royaume Uni dans les années dangereuses – ce qui explique d'ailleurs que la moitié des cas d'ESB en France se trouvent en Bretagne [qui absorbait beaucoup de FVO du fait de son élevage de poulets et de porcs] – que d'autres pays [étaient atteints]. Notamment les Hollandais [et les Danois], on en était sûr [puisqu']ils avaient importé de façon importante. Donc, on savait que la maladie existait et que ces gens-là, soit ils n'étaient pas capables de la détecter, soit ils la cachaient, soit les deux, alors que nous on la détectait, de façon insuffisante, certes, mais (…) on la déclarait, et on était transparent. Et donc, on était de bonne foi quand on disait 'attention, il faut faire comme nous'. Notamment en 1996, quand on a décidé d'enlever les MRS, on était pratiquement les seuls, avec les Anglais. On était (…) ultra-minoritaire sur le dossier MRS, et on a mis trois ans pour le communautariser, trois ans, avec un blocage… donc à l'époque, ça montait au Conseil, c'était à la majorité simple que ça finissait, il y avait toujours 8 contre 7, quoi… Bon, il y a eu aussi l'interdiction des cadavres dans les farines animales destinées aux porcs et aux volailles. Personne n'en parle de ça, mais ça a été une mesure extrêmement importante qu'on a été les seuls à prendre. (…) On n'a jamais pu la communautariser jusqu'à l'interdiction totale des FVO dans l'alimentation animale, fin 2000. (…) Il y avait des procédures au*

comité vétérinaire permanent, mais comme au CVP, il n'y avait jamais de majorité qualifiée, ça remontait au Conseil. C'est pour ça que le Conseil intervenait tout le temps sur la vache folle, parce que, en comitologie normale, on n'arrivait pas à trouver de majorité qualifiée ». **Homme, 55-60 ans, fils d'agriculteur né en Algérie, diplômé de l'ENV de Toulouse (1971), spécialisé en médecine vétérinaire tropicale à l'ENV Alfort (1972) et en alimentation animale à l'INA de Paris (1973), et titulaire d'un DESS en économie du développement de l'Université Paris X (1983). Après avoir porté des projets de développements zootechniques et de santé animale en Afrique (1973-1990), il devient chef du bureau « développement rural » au ministère de la Coopération (1991-94) avant de s'occuper des « questions internationales » au sein de la DGAL. Chef de la mission de coopération sanitaire internationale (1995), chef des services vétérinaires (1996-1998), directeur général adjoint de l'alimentation (1999-2000), il achève depuis 2001 sa carrière comme directeur général de l'OIE (Entretien réalisé à l'OIE, Paris, 05.07.2004, avec J. Nollet).**

En d'autres termes, le gouvernement britannique aurait pu décider d'imposer unilatéralement le retrait des intestins des petits ruminants de la chaîne alimentaire. Aussi, compte tenu de la réticence récurrente des représentants des États membres pour l'adoption de nouvelles mesures vétérinaires, suspendre cette mesure en attendant une décision européenne harmonisée ne pouvait que la repousser aux calendes grecques. Néanmoins, si les gouvernements français et britannique sont apparus indécis, c'est également parce que l'évaluation du calcul coût-bénéfice de cette mesure est difficile à apprécier. Ainsi, en France comme en Grande-Bretagne, les instances consultatives ont été largement utilisées pour mettre en perspective l'avis expert au regard des risques économiques qu'engendrerait une telle mesure, notamment pour les boyaudiers qui tirent l'essentiel de leur chiffre d'affaires des intestins délimonés utilisés en charcuterie[1]. Dans ce cas précis, l'existence d'une souche ESB chez les ovins et caprins est considérée comme « improbable » par les experts, mais les conséquences seraient plus désastreuses que celles du risque ESB classique si cette appréciation devait être invalidée. Chez le mouton, le prion a en effet été détecté dans des tissus autres que les organes du système nerveux central et potentiellement dans le muscle[2]. Toute décision participerait alors d'une stratégie d'anticipation du risque plutôt que de la gestion d'un risque avéré. Plusieurs hypothèses expliquant cette non-décision se profilent : disproportion entre un risque réel (coût économique, risque de chômage) et un risque théorique jugé « improbable » ; ou encore volonté du politique de ne pas mettre le doigt dans un engrenage susceptible d'engendrer une crise économique dans une filière pour l'instant indemne. Le choix de ne rien faire participe alors de l'anticipation d'une crise économique plutôt que d'un risque sanitaire. Quasiment impensable dans la seconde moitié des années 1990, une telle prise de position préfigure sans doute une tendance à la « normalisation » des risques alimentaires.

En conclusion, on peut constater que les « universaux » de la bonne gouvernance des risques se sont institutionnalisés de manière relativement différenciée en France et en Grande-Bretagne, même si l'assertion vaut davantage pour la définition de la frontière expert/profane que pour celle de la frontière évaluation/gestion. En tendance, on observe

[1] CNA, *Avis sur les conséquences socio-économiques du renforcement des mesures de précaution face au risque d'ESST chez le mouton*, Avis n°33, 10 janvier 2002.
[2] Hirsch (Martin), 2002, *op. cit*., p. 186.

toutefois depuis quelques années des processus similaires aux dynamiques « washingtoniennes » de constitution d'une « élite bureaucratique-scientifique » et d'absorption croissante de la science par la commande administrative[1]*, dans une période de montée en charge des discours sur « l'utilité de la recherche*[2] *». A bien des égards, le recours croissant aux dispositifs de concertation tend également à s'inscrire dans une dynamique de « curialisation des guerriers » devenus des « parties prenantes », vis-à-vis desquelles les gouvernants attendent une aide à la décision ou,* a minima*, un soutien aux politique menées.*

L'analyse comparée des récentes décisions en matière d'ESST révèle que si l'expertise scientifique reste nécessaire, elle n'est pas nécessairement déterminante dans la structuration des décisions. D'une part, elle est concurrencée par d'autres formes d'expertise (expertise socio-technique) et, d'autre part, les responsables politiques se montrent soucieux d'assumer leur rôle politique de risk managers*, si bien que toutes les configurations sont possibles : les gouvernants peuvent ignorer, suivre ou dépasser l'avis expert. Socio-logique, cette différenciation empiriquement observable n'a rien d'une surprise. Elle accrédite néanmoins l'idée que les prescriptions endogènes et exogènes des nouvelles frontières de l'expertise depuis 1996 n'ont pas profondément érodé les marges de manœuvre des décideurs français et britanniques. D'ailleurs, comme le déplore le président du CES ESST, si la production de l'expertise scientifique fait l'objet d'une injonction politique à la transparence, les critères de gestion de risque ne sont, eux, jamais rendus publics :*

> *« Ce qu'il n'y a pas, jusqu'à présent en tout cas, (…) c'est une mise en perspective du risque ESST évoqué, ou quantifié à travers l'avis du comité, par rapport à d'autres risques alimentaires sans parler du 'pot de fleur qui tombe' (…). Et j'en profite d'ailleurs pour dire, qu'on nous demande d'être transparents (…), au sens où tout ce qu'on dit, propose, ou écrit est rendu public – et certains voudraient que ce soit encore plus transparent, ouvert au public, filmé, enfin 'super-transparent' – mais la décision publique, elle, n'est pas transparente. Les attendus, les motivations, ne sont pas transparents. Quand le gouvernement (…) décide de ne pas faire un abattage partiel, on apprend la raison pour laquelle il décide de ne pas le faire en écoutant le 'club de la presse'. Et Glavany, en trois mots, sans contradiction, sans exposé des motivations comme dans un tribunal, on l'entend dire qu'il ne le retient pas. Et nous, on est derrière le poste et on se dit que ce n'est pas vrai, il n'y a pas ça dans l'avis. Donc certaines décisions publiques mériteraient d'être aussi transparentes, non pas dans leur instruction et dans les discussions au sein du gouvernement, parce que ce ne serait pas possible, mais dans l'affichage des motivations ».* **Homme, 45-50 ans, diplômé de l'ENV de Maisons-Alfort (1981), Professeur (Maladies Contagieuses, zoonoses) à l'ENVA, Responsable en génétique virale au sein de l'UMR INRA-ENVA Génétique Moléculaire et Cellulaire puis directeur de l'UMR INRA-ENVA-AFSSA de virologie (depuis 2002), membre du groupe de sécurité virologique du médicament au début des années 1990, devenu groupe de sécurité virale à l'AFSSAPS, membre de la commission d'Autorisation de Mise sur le Marché des Médicaments Vétérinaires, du Ciesst (depuis 1996) et président du CES ESST (depuis 2001). Il a été nommé membre du collège du Haut Conseil de la Santé Publique**

[1] Duclos (Denis), 1992, *art. cité*, p. 170-187.

[2] Voir notamment Lamy (Erwan) et Shinn (Terry), « L'autonomie scientifique face à la mercantilisation. Formes d'engagement entrepreneurial des chercheurs en France », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°164, 2006, p. 22-49. L'ensemble de ce numéro, intitulé « Économies de la recherche », est consacré aux enjeux de la transformation de celle-ci.

en janvier 2007. Sa femme a été directrice adjointe de l'AFSSA (1999-2005) puis de la DGAL (Entretien réalisé à l'ENV de Maisons-Alfort, 29.01.2003).

Certes, pas toujours dicibles, les critères de la décision (données sociales, économiques, techniques et/ou réglementaires) sont parfois trop ambigus pour pouvoir être énoncés et/ou hiérarchisés de manière claire[1]*. Mais plus généralement, ce jeu d'ombre et de lumière rappelle à quel point les gouvernants ont besoin d'experts qui conservent leur identité propre, tout en s'adressant à eux « avec une grande habileté » « pour les inviter à comprendre d'eux-mêmes, qu'il n'y a pas d'un côté des incertitudes à signaler, et de l'autre des décisions à prendre, mais que chacun doit prendre sur soi pour avancer vers la décision dans l'incertitude*[2] *». Pour le dire autrement, on peut être tenté de voir dans la procéduralisation de l'expertise une ressource permettant aux dirigeants politico-administratifs de reproduire leur autorité sur et d'accroître l'efficace de « la Science » qui constitue, avec l'Administration, leur principal instrument de domination du monde social.*

Section 2. De nouveaux « instruments » de mise en œuvre qui dissimulent mal un secteur aux propriétés marginalement modifiées

En s'arrêtant à l'étude concrète des transformations des dispositifs français et britannique d'expertise, c'est-à-dire en faisant des problématiques gestionnaires légitimes le seul enjeu de recherche, l'analyste risque fort de lâcher la proie pour l'ombre. En prolongeant la métaphore de l'éclairage différencié des différents segments de la réforme, on voudrait ici rappeler que si l'essentiel des réformes nationales a pris pour cible l'échelon central de gouvernement, en particulier le dispositif de production d'expertise scientifique, elles ont beaucoup moins interrogé l'enjeu de la mise en œuvre des règlements sanitaires. Vus de haut, les échelons locaux chargés de cette mise en œuvre apparaissent pourtant faiblement armés pour répondre aux différents enjeux de sécurité sanitaire des aliments. Sous cet angle, l'introduction de nouveaux instruments de gestion tend à laisser relativement intactes les propriétés originelles des secteurs français et britanniques (**§ 1**). Cette hypothèse supposerait toutefois une enquête de terrain comparée et davantage approfondie que celle que nous avons pu réaliser jusqu'à présent dans le seul

[1] C'est sans doute une des raisons pour laquelle le CNA en France s'est prononcé à plusieurs reprises pour que son activité ne soit pas assimilée à de l'expertise socio-économique : « L'expertise socio-économique et la concertation fonctionnelle entre représentants de la société civile ne sont pas de même nature : un sociologue de la consommation n'est pas un représentant des consommateurs, un économiste de l'innovation ne représente pas les intérêts des entreprises industrielles. (…) [S]i d'un point de vue méthodologique le CNA est parvenu à s'inspirer des procédures en vigueur dans les instances d'expertise, ni son fonctionnement actuel, ni son décret constitutif, ne lui donnent formellement une assise suffisante dans le champ de l'expertise socio-économique ». CNA, Position 50, adoptée le 1er février 2005 : « Propositions du CNA pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires », p. 9.
[2] *Cf.* Duclos (Denis), 1992, *art. cité*, p. 181.

département du Nord. Il serait de surcroît fallacieux d'expliquer l'introduction de ces nouveaux instruments par la seule variable de la crise de l'ESB. Ces derniers s'inscrivent en effet plus généralement dans un processus transversal dit de « modernisation de l'État » et caractérisé par la quête de la « performance ». Or, il semble qu'un des moyens pour y parvenir consiste à faire faire par d'autres ce qu'on ne peut plus faire soi-même. Dans un contexte idéologique axé sur le « *rolling back of the State* », on peut se demander si le changement le plus radical en termes de mise en œuvre n'affecte pas en priorité l'économie des relations avec les « ressortissants ». On voudrait alors explorer cette seconde hypothèse en revenant sur certains impensés de ces technologies de désengagement de l'État (**§ 2**).

§ 1. Urgence et sous administration : des institutions dépassées par l'enjeu

Lors de la négociation par téléphone d'un entretien avec le chef du service hygiène alimentaire de la DSV 59 en juin 2006, ce dernier nous expliqua qu'il répondait favorablement à notre demande mais précisa néanmoins : « heureusement qu'il y a Roland Garros et la Coupe du Monde de football pour qu'on puisse travailler sérieusement[1] ». Au-delà de l'anecdote, cette assertion rappelle que le travail de routine réalisé quotidiennement par les services déconcentrés est souvent mis à mal, selon les intéressés, par des impératifs exogènes telle la contrainte de l'urgence médiatique. Par ailleurs, en dépit d'une forte politisation de certains enjeux de « sécurité sanitaire des aliments » qui ont certes contribué à renforcer les administrations qui ont en charge leur gestion, ces dernières demeurent insuffisamment dotées en ressources pour assurer une mise en œuvre satisfaisante des règlements sanitaires et alimentaires (**A**). Face à des enjeux qui les dépassent régulièrement (ESB, grippe aviaire, etc.), elles ont été incitées à adopter des instruments managériaux destinés à standardiser et coordonner leurs activités et à « optimiser » leur performance (**B**).

A. La sécurité sanitaire des aliments, « une priorité oubliée » ?

Interrogé sur les axes prioritaires de la DSV 59, un technicien des services vétérinaires chargé ponctuellement de la gestion des cas d'ESB faisait remarquer que « la priorité, c'est l'urgence[2] ». Cette position est généralement partagée par l'ensemble des

[1] Ce dernier attend d'ailleurs avec impatience la levée des mesures de contrôle de l'ESB qui « font partie des meubles » pour libérer « des bras » qu'il entend utiliser dans les contrôles en remise directe (restauration rapide, *fast food*, « kebaberies ») jugés prioritaires.

[2] Homme, 50-55 ans, titulaire d'un Brevet de Technicien Agricole, inspecteur-vacataire sur une chaîne d'abattage d'une usine de fabrication de saucisses (1974-86), TSV en santé animale pour gérer notamment les foyers de brucellose et de tuberculose bovines (1986-93), puis chargé du dossier ESB en 1997 avant l'apparition des premiers cas dans le département. A l'exception de la production porcine, il a en charge tous les animaux dont les produits sont destinés à la consommation humaine (dont l'apiculture) ainsi que la surveillance des centres équestres. Entretien réalisé à la DSV 59, Lille, 07.11.2002.

acteurs de la sécurité sanitaire dont la vie professionnelle reste marquée par des crises nationales et/ou locales qui ont significativement alourdi leur charge de travail. Interrogés sur leur travail quotidien par un observateur extérieur, on peut comprendre qu'ils tiennent à en préciser les difficultés les plus *extraordinaires*. Cela étant dit, cette insistance sur l'urgence rappelle toutefois que leur métier est constamment habité par le « risque » de crise, au sens où certains enjeux fortement médiatisés (ESB, fièvre aphteuse, grippe aviaire) rendent leur travail encore plus stressant : toute erreur peut potentiellement contribuer à alourdir le nombre des victimes et alimenter la crainte de poursuites judiciaires. Dans de telles situations, les techniciens ou inspecteurs vétérinaires doivent abandonner leur travail ordinaire pour aider les collègues impliqués dans la crise par leur domaine d'attribution.

En ce sens, la crise de l'ESB a sans aucun doute mis en évidence la faiblesse structurelle des institutions chargées de la sécurité sanitaire des aliments. Ne serait-ce qu'au niveau central, on peut ainsi rappeler que certains domaines d'activité industrielle fonctionnaient de manière relativement autonome jusque à la fin des années 1990. A cet égard, ce n'est qu'en 1999, que l'enjeu de l'alimentation animale a fait l'objet d'une prise en compte soutenue, avec la mise en place d'un bureau « Alimentation animale » à la DGAL. Comme l'explique une chargée de mission de la DGAL à l'époque :

> *« Il y a eu une modification du code rural pour que l'alimentation animale rentre dans le champ de compétences des services vétérinaires et qu'ils aient possibilité d'aller visiter les sites et d'avoir une capacité d'investigation. Donc ça c'est très important au niveau législatif [parce que] ça n'existait pas [auparavant]. [C'est un] grand pas en avant pour l'alimentation animale. Parce que moi quand je suis arrivée au bureau alimentation animale* ***en mars 1999, on ignorait le nombre d'établissements qui produisaient de l'alimentation animale.*** *Et pourquoi ?* ***Parce que, contrairement aux abattoirs, (...) à tout ce qui touche à l'hygiène alimentaire des denrées humaines, il n'y avait pas de textes réglementaires.*** *Quand je suis arrivée, ils étaient en train de finaliser la transposition de la directive 95/69 qui est la directive sur l'agrément et l'enregistrement des établissements fabricant de l'alimentation animale, enfin pour résumer. Donc ils finalisaient ça en arrêté et moi, je suis arrivée à la fin où on avait déjà l'arrêté un peu construit et où il y avait une discussion avec les industriels, notamment les syndicats de l'alimentation animale (…). Donc suite à ce travail, il y a eu l'arrêté du 28 février 2000 qui est l'arrêté relatif à l'agrément et à l'enregistrement des établissements fabricant des aliments pour animaux ».* **Femme, 25-30 ans, ingénieur microbiologiste, membre du réseau Ingénieurs sans Frontières, contractuelle au bureau « Alimentation animale » au ministère de l'Agriculture (1999-2000) avant de rejoindre l'AFSSA comme secrétaire scientifique du CES ESST (Entretien réalisé à l'AFSSA, Maisons-Alfort, 07.04.2003).**

Sans que l'on puisse s'attarder plus longuement sur ce point, il apparaît que, sans la politisation de cet enjeu avec l'ESB puis celui de la dioxine dans les volailles belges en 1999, cumulé avec l'intérêt croissant de la Commission européenne pour un secteur économique « discret », cet enjeu n'aurait peut-être pas fait l'objet d'un suivi plus approfondi. On peut faire l'hypothèse que la production des farines animales a longtemps été faiblement contrôlée parce qu'elle permettait de recycler et de trouver un débouché à des déchets animaux peu nobles mais aussi parce que le coût et la destination de ces

produits peu valorisés « ne méritaient pas » un tel intérêt des services de contrôle, eux-mêmes déjà débordés. Chaque crise sanitaire des aliments peut alors se traduire comme une ressource pour obtenir des postes et des financements supplémentaires. Visiblement gênée par une affirmation pouvant apparaître cynique quand la vie de milliers de personnes est en jeu, cette ISPV évoluant en service déconcentré doit ainsi reconnaître les « retombées positives » de ces alertes :

> *« La crise de 1996 a permis de débloquer pas mal de moyens, les services se sont développés. Il y a eu une augmentation des postes. (…) Globalement, il y a eu des retombées positives – enfin positives – en termes de moyens personnels et financiers, c'est sûr. C'est clair ! Pareil avec la crise de l'influenza ! C'est vrai qu'on ne souhaite pas des trucs comme ça, mais c'est vrai que quand il y a des alertes, je veux dire… les raisons d'être de nos services en sont renforcées, c'est évident ».* **Femme, 50-55 ans. Diplômée de l'ENV de Lyon (1979), elle est chargée d'étude en épidémiologie animale pour une structure professionnelle agricole en Rhône-Alpes et travaille parallèlement au laboratoire national de pathologie bovine (Lyon). Devenue ISPV en 1982, elle travaille au service d'hygiène alimentaire de la DSV 69 (1982-84), à la DSV 59 en hygiène alimentaire puis en santé animale (1986-2000), à la DSV 10 (2000-2004), obtient un DEA en environnement à l'Université des Sciences et Techniques de Lille (1999-2000), puis réintègre la DSV 59 comme chef du service santé animale (Entretien réalisé à la DSV 59, Lille, 05.07.2006).**

De manière similaire, les crises de sécurité sanitaire des aliments, en particulier celle de la vache folle, ont coïncidé avec une réorientation de la DGCCRF sur ces activités historiques à partir de 1996. Elle a ainsi massivement augmenté le nombre de ces contrôles alimentaires en en faisant un de ses axes prioritaires. En concurrence avec les vétérinaires[1], les contrôles de la DGCCRF se sont accentués sur les lieux de production alimentaire où les vétérinaires sont tenus de surveiller les bonnes pratiques d'hygiène. Des laiteries, des fromageries et des abattoirs ont fait l'objet, entre 1996 et 1999, de nombreuses sanctions administratives qui, du fait de leur médiatisation, ont parfois conduit à la fermeture des sites : il s'agit des « découvertes » de salmonellose et de listeria largement reprise par la presse[2].

La DGCCRF tient d'ailleurs à rappeler publiquement son rôle dans la gestion des risques alimentaires en s'efforçant que ses statistiques soient reprises dans la presse. En 1996, sur les 168 000 contrôles de la direction en matière de sécurité, 80% ont été effectués dans le domaine alimentaire (dont près de 30 000 en lien avec l'ESB[3]). En 1998, les actions de sécurité représentaient environ 25% des actions de la DGCCRF (187 000 actions sur 753 000), contre 36% pour les contrôles en matière de « qualité des produits et services » et 32% pour le secteur « consommation[4] ». En matière de sécurité,

[1] Cette concurrence s'est accentuée durant cette période par les craintes récurrentes que les Fraudes soient absorbées par les Services vétérinaires et le ministère de l'Agriculture (voir *supra.*).

[2] Plusieurs contaminations sont décelées durant ces deux années, concernant par exemple des listeria dans des vacherins en 1997, des salmonelles dans des rillettes ou encore, en 1999, dans des époisses dont la consommation a entraîné le décès de deux personnes. Voir notamment, « Menaces sur la vallée fromagère d'Epoisses », *Le Monde*, 17 mars 1999.

[3] *Cf. La Tribune*, 17 juillet 1997 et DGCCRF, *Rapport d'activité 1996*, Paris, DGCCRF, 1997.

[4] L'axe « Qualité » concerne les signes et les règles de qualité, l'étiquetage, la provenance, la quantité, etc., celui de la « Consommation » concerne les règles de publicité, les pratiques commerciales, les contrats, etc.).

60% étaient effectués dans le domaine alimentaire. Si les contrôles de sécurité des aliments ont atteint leur apogée en 2001 à la suite de la crise française de l'ESB, ils ont progressivement diminué, non pas en valeur absolue, mais en pourcentage (voir tableau 6.2), attestant en cela d'une relégation conjoncturelle de cet enjeu dans l'ensemble des politiques menées par la direction.

Tableau 6.2 Évolution des actions menées par la DGCCRF : 1998-2006[1]

	1998		2001		2004		2006	
	Nombre d'actions	%	**Nombre d'actions**	**%**	**Nombre d'actions**	**%**	**Nombre d'actions**	**%**
Concurrence et prix	57 346	7,6%	103 587	13,6%	93 501	10,4%	114 040	11,3%
Consommation	236 236	31,4%	220 879	29%	259 127	28,7%	317 931	31,6%
Qualité des produits et services	268 489	35,7%	243 072	31,9%	299 337	33,1%	311 006	30,9%
Sécurité des produits et services	186 979	24,8%	192 511	25,3%	252 258	27,9%	263 530	26,2%
Dont sécurité alimentaire[2]	**111 923**	**14,9%**	**124 165**	**16,3%**	**132 413**	**14,7%**	**127 258**	**12,7%**
Actions économiques	3 785	0,5%	2 296	0,3%	-	-	-	-
TOTAL	**752 835**	**100%**	**762 345**	**100%**	**904 223**	**100%**	**1 006 507**	**100%**

Entre 1998 et 2006, la DGCCRF a ainsi réalisé plus de 250 000 actions supplémentaires, soit une augmentation de 33,7 points (indice 100 en 1998[3]). A cet égard, le tableau 6.2 met en évidence la pression accrue sur la production quantitative d'indicateurs chiffrés. Cette norme de la performance s'impose d'ailleurs alors que les effectifs sont en nette diminution : si la DGCCRF pouvait compter sur un total de 3 804 agents au 31 décembre 2000, elle n'en dispose plus que de 3 721 au 31 décembre 2004[4]. Autant d'éléments qu'interrogent régulièrement les « syndicats de la maison ». Bien qu'intéressé, ce type d'énoncés fournit alors un utile contrepoint aux productions

Le reste des politiques concernent la « concurrence et les prix » (7%), et les « actions économiques » (moins de 1%). *Cf.* DGCCRF, Rapport d'activité 1998, Paris, DGCCRF, 1999.

[1] Ce tableau a été constitué à partir des rapports d'activité de la DGCCRF pour les années 1998, 2001, 2004 et 2006.

[2] Il ne s'agit pas d'un chiffre officiel. Pour constituer cette sous-catégorie, nous avons choisi de regrouper les actions intitulées « vérification des contrôles effectués par l'entreprise », « règles d'hygiène et de sécurité alimentaires », « additifs, contaminants, polluants ». Les actions intitulées « sécurité des produits non alimentaires », « sécurité des prestations de services » (hors alimentation) et « autres règles (bruit, environnement » n'entrent pas dans le calcul. En revanche, on pourrait s'interroger sur le contrôle des « règles générales de sécurité et d'hygiène du personnel et des locaux » qui participent également à la sécurité sanitaire des aliments. On a choisi de l'exclure de la sous-catégorie car cette dernière est également composée de types de contrôles qui s'appliquent aux produits alimentaires et non alimentaires (*i. e.* contrôles effectués par l'entreprise, ou encore additifs, contaminants et polluants). Cette sous-catégorie est donc construite à partir d'un choix méthodologique assumé et destiné à équilibrer les différentes actions menées par la DGCCRF en matière de sécurité sanitaire des aliments.

[3] En comparaison, les actions en matière de sécurité des aliments n'ont augmenté que de 13,7 points.

[4] On peut mentionner que cette diminution s'est accompagnée d'une amélioration du taux d'encadrement : la DGCCRF peut compter en 2004 sur 1624 fonctionnaires de catégorie A contre 1539 en 2000. *Cf.* DGCCRF, *Rapport d'activité 2004*, Paris, DGCCRF, 2005, p. 45.

officielles de la direction. En décembre 2002, un communiqué de la CGT DGCCRF dénonçait ainsi le « double langage » du gouvernement à la suite de l'annonce d'un nouvel arrêté sur l'étiquetage relatif à l'origine de la viande bovine dans la restauration :

> *« Alors que la DGCCRF est constamment sollicitée pour multiplier et renforcer ses interventions, elle fait l'objet de mesures de suppression d'emplois, de restructuration aboutissant à la réduction de ses effectifs dans plus de la moitié des départements, de fermeture de sites administratifs situés dans des zones à forte activité économique*[1]*, de menaces sur la pérennité de son laboratoire. (…) La protection des consommateurs, d'une façon générale, est mise en péril par les atteintes ainsi programmées à l'encontre du service public. Cette protection ne peut se réduire à des effets d'annonce, notamment quand la santé et la sécurité des consommateurs sont en jeu*[2] *»*

Pour le secrétaire général du Syndicat national unifié de la DGCCRF (SNU-CCRF), le sous-effectif demeure le « talon d'Achille » de la direction. En retirant de l'effectif global des 3 900 agents, les personnels administratifs et les 300 personnes travaillant dans les laboratoires, le nombre d'enquêteurs tombe à 2 200 pour l'ensemble du territoire national. A Paris, la DRCCRF ne compte ainsi qu'une centaine de contrôleurs (sur ses 150 salariés) pour une ville de deux millions d'habitants, d'où la difficulté à « effectuer au moins une visite surprise par an dans tous les établissements à vocation alimentaire[3] ».

Chez les représentants syndicaux des ISPV, un scepticisme similaire prévaut. En effet, si le SNISPV a favorablement accueilli la réforme de la sécurité sanitaire des aliments (voir chapitre 5), celle-ci s'est accompagnée d'une augmentation des missions de contrôle de la chaîne alimentaire[4] qui n'est qu'insuffisamment comblée par la création de 300 postes en DSV annoncée en 2000. Pour le SNISPV, il manquerait 600 emplois budgétaires pour des missions de contrôle permanentes qui sont actuellement réalisées par des agents vacataires (sans poste budgétaire). Les inspecteurs communautaires de l'Office Alimentaire Vétérinaire rappellent d'ailleurs régulièrement l'insuffisance des effectifs des DDSV[5]. Enfin, les crédits d'intervention apparaissent insuffisants au point que plus de

---

[1] La DGCCRF a récemment adopté une politique de régionalisation qui a entraîné la fermeture de certains sites, par exemple celui de Valenciennes et de Boulogne-sur-Mer dans le Nord-Pas-de-Calais.

[2] CGT, Syndicat national des agents de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, « Contrôle de l'origine des viandes dans la restauration : le double langage du gouvernement », Communiqué de presse, Paris, 23 décembre 2002. Dans la même veine, *cf.* CGT, Syndicat national des agents de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, « Opération vacances interministérielles : A la DGCCRF, quels moyens pour les contrôles ? », Communiqué de presse, Paris, 2 juillet 2003.

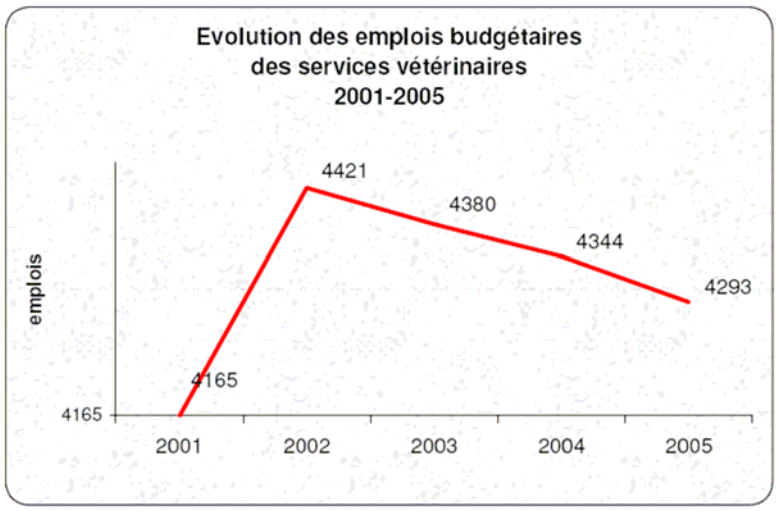
[3] *Cf.* « A la direction de la Répression des Fraudes : Des effectifs insuffisants », *L'Humanité*, 25 février 2000.

[4] De nouvelles réglementations ont été adoptées au plan communautaire depuis 2000 dont : l'inspection *ante-mortem* systématique dans les abattoirs, les tests ESB systématiques à l'abattoir et à l'équarrissage, l'identification, l'enregistrement et la traçabilité améliorée chez les bovins et généralisés à toutes les espèces d'animaux de boucherie et à tous les produits alimentaires, l'alimentation animale, l'obligation de tenir un registre sanitaire d'élevage, le bien-être animal.

[5] Composé de vétérinaires européens, l'OAV est elle-même faiblement dotée en effectifs puisqu'elle compte une centaine d'inspecteurs pour auditer les services vétérinaires, non seulement des 27 pays membres, mais de l'ensemble des États exportateurs de viande (environ 180 dans le monde).

50% des dépenses engagées en 2003 n'ont pu être réglées qu'en 2004. Pour reprendre l'oxymore qui sert de titre au dossier de presse réalisé par le SNISPV (dont sont extraites les données précédentes), la sécurité sanitaire des aliments semble présenter tous les traits d'une « priorité oubliée[1] ».

Graphique 6.1 : Évolutions des emplois budgétaires des services vétérinaires[2]



Pour compléter le tour d'horizon des institutions françaises en charge de la sécurité sanitaire des aliments, on se contentera d'évoquer le témoignage éclairant de la MISP en charge de la veille sanitaire dans une cellule interrégionale d'épidémiologie :

> *« - On ne travaille pas beaucoup sur Creutzfeldt-Jakob. Il y a un réseau national de surveillance qui est piloté complètement par l'InVS, sur lequel on n'intervient pas du tout, parce qu'il y a quand même assez peu de cas. Donc on ne voyait pas l'intérêt de disperser l'expertise. Et nous, on n'intervient pas. Ou il y a une suspicion de transmission nosocomiale et c'est la DDASS qui est chargée de faire l'enquête. Toute la partie ESB, c'est les vétérinaires… je veux dire, c'est complètement piloté par la DSV et la DGAL et pas du tout par nous.*

[1] *Cf.* « La sécurité sanitaire des aliments : une priorité oubliée ? », dossier de presse réalisé par le SNISPV, Paris, 13 octobre 2004.
[2] *Cf. ibid.*

- T. Alam : Pourtant, en 2000, il y a eu l'annonce de l'arrivée d'ingénieurs sanitaires au niveau…

- C'était l'aubaine ! Vous savez, le ministère de la Santé est quand même un ministère relativement pauvre et qui a essayé de profiter de toutes les aubaines. Il y a eu le Sida, création de postes ; la vache folle, création de postes ; les attentats du 11 septembre, création de postes. Moi, je suis sur un poste bio-tox (rires) ! » **Femme, 50-55 ans. Après une expérience décevante comme médecin généraliste dans les années 1970, elle « abandonne » un temps la médecine en faisant de la Protection Maternelle Infantile, de la médecine scolaire, passe un CAPES en sciences médico-sociales, puis un Certificat d'Études Spécialisées en Santé Publique et réussit le concours de médecin inspecteur en santé publique. Après avoir exercé toute la palette d'activités en DDASS et en DRASS (Picardie) – veille sanitaire, organisation des actions de santé, planification hospitalière – elle décide d'intégrer une des CIRE créées en 1995 (à Lille) comme coordinateur scientifique, puis directrice de la CIRE. Militante dans des mouvements féministes dans les années 1970, puis humanitaires dans les années 1980-90, elle occupe des fonctions nationales au sein du syndicat des MISP. En 2006, elle est nommée directrice de la CIRE Réunion-Mayotte dans le contexte de l'épidémie de chikungunya (Entretien réalisé à la DRASS Nord-Pas-de-Calais, Lille, 14.06.2006, avec F. Desage).**

Cet extrait d'entretien confirme deux choses. D'une part, l'administration de la Santé, en dépit des discours évoquant le rôle croissant dont elle pourrait se prévaloir en matière de sécurité sanitaire des aliments n'a guère les moyens humains pour jouer ce rôle : avec 377 MISP et 150 ingénieurs du génie sanitaire en 2000, les DDASS demeurent des acteurs subalternes du secteur. D'autre part, il révèle que ce secteur d'action publique inter-administratif demeure sous-administré : si la politisation par éclipses de certains risques alimentaires contribue à créer des postes, ceux-ci se révèlent généralement insuffisants pour répondre aux nouvelles missions décidées à l'échelon central de gouvernement. *En somme, les contraintes organisationnelles posées par les crises tendent à gommer les ressources administratives qu'elles peuvent générer. Sous cet angle, on peut alors avancer que la configuration politico-administrative des risques alimentaires est restée relativement inchangée. En dépit de son anoblissement symbolique, le secteur demeure structurellement dominé par un enjeu encore « trop fuyant pour lui ».*

Sans avoir pu mener, faute de temps, une investigation similaire en Grande-Bretagne, un certain nombre d'indices tendent à suggérer que la donne est relativement analogue. En premier lieu, on peut faire remarquer que les réorganisations institutionnelles qui ont suivi la crise de l'ESB en 1996 ont essentiellement été opérées à l'échelon national, portant peu d'intérêt aux opérations de mise en œuvre localisées. Avec la création de la FSA, le gouvernement n'a donc que partiellement répondu à la critique selon laquelle les conflits d'intérêt (entre soutien à la production et protection des consommateurs) au sein du MAFF étaient responsables du développement de nombreux risques alimentaires. A partir de nombreux rapports d'audit du MAFF, Richard Schofield et Jean Shaoul[1] défendent ainsi l'idée que ce conflit d'intérêts demeure particulièrement aigu localement, notamment en raison des pressions financières qui pèsent sur les abattoirs et du déficit en ressources des services de contrôle[2]. Ajoutons, par ailleurs, que si la création par

[1] Schofield (Richard) and Shaoul (Jean), « Food Safety Regulation and the Conflict of Interest : The Case of Meat Safety and E. Coli O157 », *Public Administration*, vol. 78, n°3, 2000, p. 531-554.

[2] En 1995, une enquête du *Meat Hygiene Service* mit à l'index l'état déplorable des abattoirs notamment en raison de la vitesse exigée sur les lignes d'abattage et du manque de personnel. Il apparaît en particulier que

le gouvernement britannique d'un système d'inspection centralisé de la viande en 1995 a été saluée par les services vétérinaires européens, le *Meat Hygiene Service* demeure atypique dans le dispositif britannique de gestion des risques alimentaires. Comme on l'a vu précédemment (*cf.* chapitre 3), l'essentiel du contrôle des denrées alimentaires est effectué par les autorités locales qui décident de manière discrétionnaire des axes de travail prioritaires et de l'allocation des moyens. Un responsable de la FSA en charge du suivi de l'application des règlements sanitaires et alimentaires dresse ainsi un constat peu amène :

> *« En théorie, chaque autorité locale dispose d'un même niveau de financement, proportionnellement. Le gouvernement fournit aux autorités locales l'essentiel de leur financement (quelque chose comme 70 à 75%) [conformément au* « Comprehensive spending assessment[1] »*, en fonction d'une centaine de paramètres comme le nombre de jeunes et de personnes âgées, le caractère urbain ou rural, le dynamisme économique, etc.]. Le reste est prélevé par des taxes locales (…). Donc les autorités locales savent à peu près ce qu'elles doivent dépenser dans différents domaines. Cela n'est pas détaillé au point qu'elles puissent connaître ce qu'elles doivent dépenser sur l'alimentaire. Ils ont un montant pour les services environnementaux généraux mais cela inclut des choses comme la sécurité et l'hygiène au travail, la pollution environnementale, le bruit, etc. Mais en théorie, chaque autorité devrait avoir un montant équivalent à dépenser. Mais il revient aux membres locaux de décider s'ils veulent dépenser davantage pour les services sociaux ou pour l'éducation, et si c'est le cas, l'argent doit bien venir de quelque part. Et* ***l'alimentation, notamment, n'est pas au top de l'agenda la plupart du temps. Il faut souvent une alerte alimentaire sérieuse, comme celle dans le Lanarkshire (qui a mené au rapport Pennington), pour que les gens se disent 'Oh ! On ferait bien de faire quelque chose !*** *».* **Homme, 45-50 ans, licencié en anthropologie et en psychologie (University of London). Après avoir été policier (Metropolitan police) pendant 3,5 ans et blessé par arme blanche, il décide d'entrer dans la fonction publique comme administrateur au sein du DH et au *Department of Social Security* dans les années 1990 où il s'est occupé des cotisations sociales, de la réforme des retraites, a été membre du cabinet du Secrétaire d'État à la Sécurité Sociale et « auditeur » pour le gouvernement. Il rejoint la FSA en 1999 où il est chef de la *Monitoring and Strategy Branch* au sein de la *Local Authority Enforcement Division* (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 20.06.2002).**

Sans jamais prétendre que l'organisation administrative française n'aboutit jamais à des situations locales contrastées (l'inverse serait étonnant), les caractéristiques du dispositif britannique renvoient à une organisation encore davantage « en miettes » où les autorités locales sont particulièrement autonomes. Localement, l'enjeu de la sécurité

---

dans la majorité des abattoirs, aucune politique n'existait par rapport à la propreté physique des animaux avant leur entrée dans la chaîne d'abattage, source de contamination croisée. Par ailleurs, un quart des ateliers de découpe dépassaient la température minimale exigée, pouvant démultiplier les contaminations bactériologiques. La viande était fréquemment entreposée dans les couloirs, sans protection ni contrôle de la température. Swann (W. J.), *The HAT final report : red meat*, Draft report, York, Meat Hygiene Service, December 1995, cité dans *Ibid*., p. 546. La lettre du secrétaire général de l'Association des Inspecteurs de Viande au MHS illustre l'état de l'inquiétude des contrôleurs : « Des différents coups de téléphone que j'ai reçus des membres [du syndicat], il apparaît que loin de s'améliorer, les standards d'hygiène se détériorent continument, particulièrement en référence à la contamination fécale du bœuf ». Cité dans *Ibidem*.

[1] On peut qualifier le « Comprehensive Spending Assessment » d'outil de contrôle des activités des autorités locales. Légèrement plus souple que ses prédécesseurs, il s'inscrit dans la continuité des différents instruments de modernisation managériale inventés par le gouvernement Thatcher (« *Value for Money* ») et par le gouvernement néo-travailliste (« *Best Value for Money* »). En contrepartie d'allocations de moyens, les autorités locales doivent produire un certain nombre d'indicateurs qui sont ensuite audités par le gouvernement central. Pour une généalogie de ces différents instruments, *cf.* Le Galès (Patrick), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in Lascoumes (Pierre) et Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005, p. 237-271.

sanitaire des aliments demeure très largement marginal, sauf dans le cas de politisation par éclipses, comme le suggèrent les propos de ce fonctionnaire de la FSA. Ce constat est d'autant plus patent que le métier d'*Environmental Health Officer* semble peu attractif. Si on estimait à 400 le nombre de postes d'EHO vacants en 1988[1], ce chiffre, en dépit de la réforme de la sécurité sanitaire des aliments et de crises répétées, aurait presque doublé en 2005. Une enquête par questionnaire menée par BBC One, en coopération avec le *Chartered Institute of Environmental Health* indique, que deux tiers des autorités locales anglaises, écossaises et galloises admettent que leur département santé environnementale est sous-administré : au total, 700 postes d'EHOs seraient vacants[2]. Comme le reconnaît la directrice du CIEH Wales :

> *« Si les départements de santé environnementale continuent à être sous financés, de plus en plus d'intoxications alimentaires se produiront parce qu'il y aura de moins en moins de contrôleurs pour aller dans les établissements. (…) Quand il s'agit de diviser les subventions, l'argent va à l'éducation et aux services sociaux. Les autorités locales ont perdu de vue le fait que leur fonction primaire était de protéger la santé de ceux qu'ils gouvernent*[3] *».*

Même si elles s'inscrivent dans un paysage administratif historiquement distinct et si la situation britannique apparaît davantage « dégradée », on peut néanmoins constater que les configurations britannique et française présentent nombre de traits communs. En dépit de l'ennoblissement relatif de l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments, les administrations en charge (plus ou moins exclusivement) du contrôle des denrées alimentaires souffrent d'une sous-administration et d'un manque de ressources manifestes. Elles ont d'ailleurs progressivement été incitées à adopter une série d'instruments managériaux destinés à faire face à un enjeu qui les dépasse.

B. Les transformations managériales des activités de contrôle : pôle de compétences, standardisation des tâches et quête de la performance

Sans la considérer comme une variable agissante unique, la crise de la vache folle a contribué à accentuer localement un certain nombre de processus administratifs engagés depuis le début des années 1990 au nom de la « modernisation » de l'État. Injonction à la coordination et à la standardisation des contrôles et recherche de la performance trouvent ainsi à s'actualiser dans un secteur d'action publique fragilisé par des crises à répétition. Développés dans des administrations en sous-effectif chronique, ces principes managériaux s'apparentent à maints égards à des techniques de gestion de la pénurie.

---

[1] *Cf. Public Health : Machinery of Government Issues*. Report of Interdepartmental working group, October 1989 (64 pages, Archives de la BSE Inquiry, Cote: M11 – Miscellaneous 3), p. 39.

[2] Dans les cas extrêmes, deux autorités (une anglaise et une écossaise) reconnaissent que 13 postes sont vacants en santé environnementale.

[3] CIEH, « Future of Public Health at Risk with National Shortage of Environmental Health Professionnals », communiqué de presse, Londres, 8 novembre 2005. Document consulté le 08.10.2006, disponible à : http://www.cieh.org/news/press/cpr2005/cpr2005029.htm

Depuis la charte de la déconcentration de 1992[1], les préfets disposent de pouvoirs théoriquement renforcés pour rapprocher les services déconcentrés impliqués dans la gestion d'enjeux inter-administratifs. Ils peuvent fixer, après consultation des directeurs des services déconcentrés, les moyens affectés à des actions communes, désigner un « chef de projet », responsable d'un « pôle de compétence ». Les premiers pôles de ce type ont concernés l'eau et le bruit. On trouvera une première injonction à la création de pôles de compétence « sécurité sanitaire des aliments » dans les suites de la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'État, à travers un protocole d'accord signé le 11 octobre 1995 entre le ministre de l'Agriculture et le secrétaire d'État aux Finances, relatif aux modalités de coopération entre les deux ministères en matière de politique d'alimentation[2]. Le premier pôle de ce type a été créé en Haute-Marne en 1996, exemple suivi par d'autres départements à partir de 1998. Au 1er septembre 1999, 29 étaient constitués et 13 en cours de création. La coordination a généralement été confiée au DSV, même si, dans certains départements, la présidence du pôle est tournante entre deux (DSV, DDCCRF) ou trois (avec la DDASS) services déconcentrés (Val d'Oise, Rhône, Vosges). Dans les départements côtiers et frontaliers, les directions départementales des affaires maritimes et des douanes peuvent être associées[3] (c'est le cas dans le pôle de compétence du département du Nord). Ces pôles de compétence sont censés remplir trois objectifs. D'une part, ils doivent œuvrer à la coordination des services de l'État, ce qui peut prendre la forme d'une information inter-services plus ou moins structurée, d'une coordination des inspections sur un même site pour éviter les doublons, d'une répartition géographique des secteurs voire de la mise en place (rare) de contrôles communs. Cette coordination doit permettre une répartition des rôles à partir d'une interprétation commune des textes. D'autre part, ils doivent favoriser une gestion coordonnée des alertes sanitaires, ce qui se traduit par la définition de protocoles communs (souvent appelés « fiches réflexes »). Enfin, ces pôles doivent participer à centraliser l'information du consommateur, que ce soit sous la forme de brochures ou d'une page *internet* commune.

En dépit de la présomption d'efficacité qui légitime leur création, ces pôles ont souvent rencontré l'opposition des directions départementales de la CCRF ou de la Santé qui y voient le signe d'une domination des services vétérinaires. En effet, pour les cadres vétérinaires, il va de soi que le « leadership » de ces structures doit leur revenir. Comme il

[1] Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

[2] Chaque préfet a ensuite reçu une note du ministre de l'Agriculture en date du 26 octobre 1995 lui demandant de bien vouloir lui faire part de toute suggestion permettant d'améliorer l'efficacité et la coopération des différents services. Faliu (Bernard), *Les pôles de compétence « sécurité alimentaire ». Intérêts et limites de l'exemple du Tarn et Garonne*, Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique, 2000, p. 11.

[3] *Cf.* ENA, Séminaire d'administration comparée « L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'État en Europe », Groupe 1 « Sécurité du citoyen et risques alimentaires », Promotion « Nelson Mandela » (1999-2001), 2000, p. 26-28.

transparaît de l'extrait d'entretien avec un ancien directeur général adjoint de la DGAL, la domination du secteur par les vétérinaires est tellement incorporée qu'il trouve « anormales » les configurations locales où le DSV ne serait pas chef de file :

> *« - T . Alam : Comment appréciez-vous la création des pôles de compétence ?*
>
> *- Ah bah, c'était très, très, souhaité par nous, bien sûr, pour prévenir les risques de parcellisation de décisions, surtout en cas de crise. Donc c'était vraiment poussé au niveau politique par la DGAL. Les problèmes qu'il y avait sur les pôles de compétence, c'est que, compte tenu du fait que l'action sanitaire au niveau animal et au niveau aliment, les actions menées par l'agriculture pesaient pour au moins 90% des actions conduites, on n'était pas très contents lorsque [dans] un pôle départemental, le leadership était confié à une autre administration. Ce n'était pas du tout acceptable. Ce n'est pas du tout acceptable…* ***Donc on était pour à condition d'en avoir le leadership, ce qui est normal.***
>
> *- J. Nollet : C'est arrivé souvent ?*
>
> *- Moins souvent que je ne le souhaitais (rires) ».* **Homme, 55-60 ans, fils d'agriculteur né en Algérie, diplômé de l'ENV de Toulouse (1971), spécialisé en médecine vétérinaire tropicale à l'ENV Alfort (1972) et en alimentation animale à l'INA de Paris (1973), et titulaire d'un DESS en économie du développement de l'Université Paris X (1983). Après avoir porté des projets de développements zootechniques et de santé animale en Afrique (1973-1990), il devient chef du bureau « développement rural » au ministère de la Coopération (1991-94) avant de s'occuper des « questions internationales » au sein de la DGAL. Chef de la mission de coopération sanitaire internationale (1995), chef des services vétérinaires (1996-1998), directeur général adjoint de l'alimentation (1999-2000), il achève depuis 2001 sa carrière comme directeur général de l'OIE (Entretien réalisé à l'OIE, Paris, le 05.07.2004, avec J. Nollet).**

Fortement promue par la DGAL, cette injonction à l'interministérialité s'inscrit alors dans le prolongement des luttes institutionnelles pour la domination du secteur. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que cette initiative a plutôt contribué à reproduire la domination structurelle des services vétérinaires. Si la présidence des pôles est presque systématiquement confiée au directeur départemental des services vétérinaires, cela ne signifie pas que rien ne change pour autant du point de vue des pratiques et des « instruments ». Sommés de travailler davantage ensemble[1], on a pu constater – avec d'autres[2] – depuis le début des années 1990, une tendance à l'harmonisation des pratiques entre les vétérinaires, d'une part, et les Fraudes qui véhiculent l'image des « flics de l'alimentation », d'autre part. On peut schématiser cette évolution de la manière suivante : alors que les ISPV et les TSV concevaient généralement leur rôle comme celui de « conseiller » et l'inspection comme un soutien technique et *correctif* à la production agricole et agroalimentaire, ils confient désormais devoir adopter une attitude davantage

[1] Cette interministérialité territoriale a d'ailleurs été renforcée par l'outil de la « délégation inter-services » (décret du 20 octobre 1999) qui prévoit la désignation d'un délégué départemental chargé de la sécurité sanitaire des aliments. Dans le département du Nord, le Pôle de Sécurité Sanitaire des Aliments a été remplacé le 13 juin 2005 par la MISSA (Mission Inter-services de Sécurité Sanitaire des Aliments). La MISSA a ainsi rendu un rapport d'activité unique préparé conjointement par la DDSV, la DDCCRF, la DRAF/SRPV, la DDASS, la direction interrégionale des Douanes et des Droits Indirects et la direction départementale des Affaires Maritimes.

[2] A la suite d'un travail de terrain mené localement dans les régions Bretagne et Nord-Pas-de-Calais, V. Gimbert identifie également une transformation de « l'éthos » des ISPV qui se rapprocherait en tendance de celui des Fraudes. *Cf.* Gimbert (Virginie), *L'État sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*, thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan, 2006, p. 177-178.

répressive, axée sur la mise en demeure et la rédaction de procès-verbaux. Plus généralement, les inspections tendent à être davantage planifiées, préparées en amont avec les différentes institutions administratives concernées[1]. Ce constat vaut aussi bien pour les services en charge de la santé animale que pour ceux en charge de l'hygiène alimentaire, comme le confirment ces deux extraits d'entretien avec des techniciens de la DSV 59 :

> *« Il y a 10 ans, je vous aurais dit que je faisais 90% de terrain et 10% de bureau, aujourd'hui on en est à presque l'inverse : 70% de bureau et 30% de terrain. [Ça s'explique] par l'évolution de la réglementation, c'est-à-dire qu'on est obligé de plus en plus de traiter sur dossier avant. Les grosses maladies tuberculose, brucellose, elles ont été éradiquées (…). Mais quand vous prenez l'ESB, ça dépend : parce que vous allez passer énormément de temps pendant une semaine sur le terrain et puis après vous allez passer trois fois plus de temps à gérer le dossier, puis à savoir où sont passés les animaux, parce qu'il y a tout un protocole assez compliqué. Donc pour une journée sur le terrain, il faut compter trois jours de recherches administratives. Sans compter l'administratif pur, les arrêtés de mise sur surveillance, les arrêtés d'infection, les arrêtés d'abattage, enfin bref. Tout est devenu tellement protocolaire que chaque mouvement quasiment doit être officialisé par un arrêté ou un ordre de mission. On perd énormément de temps sur l'administratif, ce qui est dommageable puisque c'est autant moins de temps consacré sur le terrain ».* **Homme, 50-55 ans, titulaire d'un Brevet de Technicien Agricole, inspecteur-vacataire sur une chaîne d'abattage d'une usine de fabrication de saucisses à St-André (1974-86), TSV en santé animale pour gérer notamment les foyers de brucellose et de tuberculose bovines (1986-93), puis chargé du dossier ESB en 1997 avant l'apparition des premiers cas dans le département. A l'exception de la production porcine, il a en charge tous les animaux dont les produits sont destinés à la consommation humaine (dont l'apiculture) ainsi que la surveillance des centres équestres (Entretien réalisé à la DSV 59, Lille, 07.11.2002).**

> *« Nous sommes de plus en plus procéduriers. Les rapports sont de plus en plus compliqués du coup on passe plus de temps à les faire. Avant, on arrivait à faire pas mal de visites en une semaine. Maintenant, nous en faisons deux. Il y a beaucoup de travail de secrétariat. [Sur les sites], on a des grilles d'inspection à suivre. C'est un peu nouveau. Nous avons une certaine logique à respecter qui existait déjà avant, mais maintenant, c'est plus formel. On a une grille à respecter sur la méthode des '5 M' : Milieux, Matériel, Méthodes de travail, Main d'œuvre et Matières. Ce sont les grands chapitres à voir en fait. (…) Moi en cinq ans, je trouve que le métier de contrôleur a complètement changé. Comme j'étais vacataire avant, j'ai tout de même un peu de recul. (…) Avant, on apportait de l'aide aux gens, mais maintenant, on est plus devenu un service de police. C'est un peu ce qu'on nous demande de faire. On n'a plus le droit de faire du soutien. Bien sûr, on a de moins en moins de moyens, on n'est pas assez nombreux, alors on se contente de faire des établissements à problème. On fait donc de plus en plus de répressif. On n'a plus le temps de faire du soutien. On n'est plus là pour aider les gens. (…) Ce n'est pas vraiment la définition que j'ai du service public. (…) Le gros de notre activité se limite maintenant aux agréments CE qui sont prioritaires. Après ce sont les cantines scolaires et arrivent en dernier lieu les 'cuisines-relais'. Et la restauration à titre privé, la restauration commerciale, n'est visitée qu'une seule fois dans l'année lors d'opérations, notamment les opérations 'vacances' et 'fêtes de fin d'année'. Sinon, nous agissons sur plainte, ce qui est le plus gros de notre activité ».* **Homme, 25-30 ans, fils d'agriculteur, licencié en biologie des organismes, technicien supérieur des services vétérinaires au sein du service hygiène alimentaire de la DSV 59 depuis 2003, chargé du secteur de la restauration collective (Entretien réalisé à la DSV 59 au printemps 2007 par C. Poulain[2]).**

---

[1] Le rapprochement des services est un élément ayant pu contribuer à cette convergence pratique, mais ce n'est certainement pas le seul. Elle découle également d'une initiative interne à la DGAL. Pour une version des acteurs impliqués dans la mission de réflexions sur « l'affectation cohérente des personnels » et la « dotation d'objectifs », *cf.* Boiteux (Paul), Dalibard (Christophe) et Bonjour (Patrick), « Programmation et gestion des ressources humaines : l'expérience des Services vétérinaires français », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 22, n°2, 2003, p. 569-585.

[2] On remercie Camille Poulain, étudiant en Master 1 de science politique à l'Université de Lille 2, de nous avoir permis de consulter ses entretiens (4 à la DSV 59, 2 à la DDCCRF 59) réalisés dans le cadre de son mémoire de fin d'année.

Dans les services vétérinaires, où jusqu'au milieu des années 1990, la plupart des inspections ne sont pas systématiquement accompagnées d'un acte écrit ; cette transformation du contrôle s'inscrit également dans la mise sous « assurance qualité » des activités d'inspection. Construite comme une forme de réponse à la crise de l'ESB par le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur en 1996 (voir chapitre 4), la démarche d'« assurance qualité » se généralise dans les années suivantes à l'ensemble des DSV et des Services Régionaux de la Protection des Végétaux[1]. Un des objectifs de cette démarche vise à assurer aux consommateurs et aux professionnels que le service réalisé par ces administrations est « égal », « transparent » et « impartial » « en tout point du territoire », mais également de garantir la reconnaissance de la qualité des contrôles français au plan international. Pour les agents, l'assurance qualité fournit ainsi une interprétation harmonisée des réglementations et des pratiques des inspections. Toutes les opérations d'inspection sont standardisées et modélisées : à chaque acte correspond des procédures prédéfinies. Enfin, doter les services d'instruments pour démontrer que leurs activités découlent de procédures et d'une affectation des moyens établies *a priori*, doit permettre aux administrations ainsi assurées de faire face à d'éventuelles mises en cause judiciaires[2].

Encadré 6.3 : Trame synthétique du rapport d'inspection (DSV)

***Partie « inspection sur site » selon la règle des « 5M »** :
A. Locaux (Milieu),
B. Équipements (Matériel),
C. Personnel (Main d'œuvre),
D. Matières,
E. Fonctionnement (Méthode).
***Partie « contrôle documentaire » :**
F. Agréments, autorisations, dérogations, déclarations,
G. Tenue à jour des documents,
H. Plan de maîtrise sanitaire,
I. Analyse des produits finis

Ce modèle générique donne lieu après l'inspection à une saisie dans le logiciel SIGAL. A chaque chapitre correspondent plusieurs items.

Cette injonction à la production inflationniste de documents « traçables » et d'indicateurs chiffrés sous la forme de rapports d'activités annuels de plus en plus détaillés

[1] Ces administrations déconcentrées sont relativement pionnières en ce domaine puisque, en 2001, seules les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, les postes d'expansion économique et les délégations régionales au commerce extérieur avaient suivi le même chemin. *Cf.* ENA, 2000, *op. cit.*, p. 29. L'assurance qualité procède de la norme européenne EN 45004 fixant « les critères généraux pour le fonctionnement des différents types d'organismes procédant à l'inspection » et « les exigences générales que doit appliquer un organisme d'inspection pour être reconnu au niveau national et européen comme compétent et fiable pour l'inspection des produits » ainsi que du référentiel international ISO 17020.

[2] Ce risque judiciaire est pris très au sérieux par les ISPV et expliquent le fort taux de syndicalisation de ce corps (le SNISPV fournissant le cas échéant une assistance juridique).

et d'inscription quotidienne dans des bases de données conçues nationalement[1], n'est pas sans lien avec la « énième » réforme de modernisation managériale de l'Administration que symbolise la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001. Si les objectifs affichés sont ceux d'une efficacité accrue des services de l'État et d'une meilleure gestion des ressources humaines dans la fonction publique, on peut en effet se demander si la quête de performance ne se traduit pas particulièrement dans notre secteur par *l'adoption d'instruments destinés à gérer la pénurie des moyens*.

A bien des égards, l'observation d'une certaine porosité des services de l'État aux normes et aux instruments de la gestion privée n'est pas sans rappeler les transformations managériales qui ont affecté l'administration britannique depuis le gouvernement Thatcher. En Grande-Bretagne, la supériorité des préceptes du *New Management Public* apparaît tellement naturalisée qu'elle ne fait plus vraiment débat. Il n'est pas étonnant que, dans le secteur de l'alimentation, la FSA a également eu recours aux instruments génériques de contrôle et de surveillance des activités des autorités locales que constituent les indicateurs de performance. Complémentaires du *Comprehensive Spending Assessment*, « système d'incitations et de sanctions liées aux performances[2] » qui s'appliquent à l'ensemble de leurs activités de gouvernement, les indicateurs fournis à la *Local Authority Enforcement Division* de la FSA doivent permettre de surveiller, de contrôler et de comparer le travail d'inspection des autorités locales censées appliquer, comme en France, des protocoles, des *check lists* et des questionnaires définis nationalement et spécifiques aux contrôles effectués. Comme le laisse entendre un cadre de la FSA en charge de leur suivi, l'enjeu est *a minima* de faire converger les pratiques de contrôle des 499 autorités locales impliquées dans la mise en œuvre des règlements sanitaires et alimentaires puis, à terme, d'obtenir qu'elles suivent les orientations « stratégiques » identifiées ponctuellement par la FSA (via les indicateurs de performance) :

> *« Une des choses que nous avons entreprises avec les fonctions d'audit et de 'monitoring' est d'essayer d'établir quelles sont les différences entre autorités et d'en comprendre les raisons. (…) Il y a beaucoup de variations : certaines autorités locales ont une attitude très sévère par rapport aux infractions alimentaires, (…) d'autres semblent plus réticentes à poursuivre les opérateurs. Par exemple, une grande autorité métropolitaine a entrepris des poursuites contre 120* food businesses *sur une période de deux ans (ce qui est beaucoup), alors qu'une autre autorité métropolitaine assez importante n'a fait aucune poursuite sur la même période. Vous savez, je ne pense pas que ce soit soutenable. On ne peut pas avoir de telles différences. (…) Le problème, c'est qu'**elles ne travaillent pas pour nous, on peut seulement***

[1] Ce logiciel répond au doux nom de SIGAL : « Système d'Information Généralisé de l'Alimentation ». Il s'agit d'un système d'informations mis en place en 2001 et partagé entre les DDSV, la DGAL et les autres partenaires. Cette base de données regroupe les informations concernant la santé animale et l'hygiène alimentaire et fusionne les deux systèmes d'information précédents (SANi – Santé ANImale – et HAII – Hygiène Alimentaire en Inspection Itinérante). Dans ce système évolutif, « l'administrateur du référentiel » peut introduire de nouveaux paramétrages pour tenir compte par exemple de l'évolution des missions, de la réglementation ou des besoins.

[2] Le Galès (Patrick), 2005, *art. cité*, p. 257.

***essayer de contrôler, guider, suggérer**. Mais l'une des choses que nous allons faire dans le futur, c'est de développer des indicateurs de performance, parce qu'une fois qu'on aura développé des indicateurs de performance, les gens sauront exactement où se situer. Pour le moment, ils sont censés avoir un programme d'inspections qu'ils sont censés réaliser. Mais au-delà de ça, il n'y a rien. Rien ne leur enjoint à réaliser autant de prélèvements, rien ne leur dit combien de poursuites ils doivent faire en proportion… En raison de cela, tout ce que nous avons en guise d'indicateurs de performance, ce sont les inspections. Le problème, c'est que ce n'est seulement qu'un chiffre. Tout le monde peut dire qu'il a fait une inspection même si cela se résume à passer sa tête en travers de la porte, dire bonjour au manager et s'en aller. Cela ne signifie pas qu'il s'agit d'une inspection efficace, en bonne et due forme ».* **Homme, 45-50 ans, licencié en anthropologie et en psychologie (University of London). Après avoir été policier (Metropolitan police) pendant 3,5 ans et blessé par arme blanche, il décide d'entrer dans la fonction publique comme administrateur au sein du DH et au *Department of Social Security* dans les années 1990 où il s'est occupé des cotisations sociales, de la réforme des retraites, a été membre du cabinet du Secrétaire d'État à la Sécurité Sociale et « auditeur » pour le gouvernement. Il rejoint la FSA en 1999 où il est chef de la *Monitoring and Strategy Branch* au sein de la *Local Authority Enforcement Division* (Entretien réalisé à la FSA, Londres, 20.06.2002).**

Au moment de notre enquête, la réflexion sur les indicateurs de performance en était encore à ses débuts[1]. Néanmoins, le tableau 6.3 permet d'exposer la logique qui anime les audits réalisés par la FSA.

Tableau 6.3 : Les « mauvais élèves » de la mise en œuvre en Grande-Bretagne (2001)

Local Authority	Area of Low performance	Explanation/reasons for low performance	Corrective action/comments	Deprivation Index Position[2]
Berwick upon Tweed	<50% Inspections to category A/B premises (Food Hygiene)	* Staff shortages * Major TB incident in dairy herd * Severe weather conditions * Foot & Mouth	*Outstanding inspections to be cleared on overtime working	201
Isle of Wight	<50% Inspections to category A/B premises (Food Hygiene)	* Increased formal action * 3 substantial food poisoning outbreaks * Long-term staff absence * Foot & Mouth	* Extra resources sought & gained * New officers to be recruited * 2001/2 inspection programme targeted on higher-risk premises	100
Surrey	<50% Inspections to High Risk premises (Food Standards)	* Lack of time to react to last year's assessment * Foot & Mouth * High level of HR premises (may not be accurate picture) * Problems recruiting suitably qualified officers	* Successful bid for extra funding * HR inspections to be given priority BUT will impact in sampling programme <u>To be audited March 2002</u>	297-348
West Somerset	<50% Inspections to category A/B premises (Food Hygiene)	* Limited resources * Long-term sickness of officer qualified to carry out high-risk inspections	* Consultants employed to clear backlog * Looking at longer term options <u>To be audited 4-6 December 2001</u>	199

[1] Ces indicateurs de performance « spécifiques » s'inscrivent dans un programme de notation des inspections introduites originellement dans le *Code of Practice n°9 : Food Hygiene Inspections following the introduction of the Food Safety Act in 1990*. Révisé à plusieurs reprises (1995, 1997, 2000), ce *code of practice* a fait l'objet d'une longue période de consultation et a été de nouveau révisé en 2004. Sur le système de notation de 2000 et ses apories (évaluations relatives et différenciées des risques posés par les établissements, variation dans les données produites par les autorités locales, faibles possibilités analytiques des données statistiques fournies par les autorités, etc.), voir Yapp (Charlotte) and Fairman (Robyn), « Performance Assessment in Local Authority Food Safety Services », *Journal of Environmental Health Research*, vol. 2, n°1, 2003, p. 2-9.

[2] Alors que le « Best value for money » visait à l'observation aveugle des indicateurs de performance, le « Comprehensive Spending Assessment » prend en compte la diversité des contextes, notamment la situation sociale de l'autorité locale (celle-ci pouvant l'amener à investir en priorité dans certains domaines d'action publique). Aussi, cet indice mesure les difficultés sociales rencontrées par les autorités à partir des mesures du revenu, de l'emploi, de l'éducation et de la formation, de la santé et des handicaps, du logement, etc. Une autorité classée en 1 est particulièrement sinistrée, à l'inverse de celle classée en 354. Ce que confirme le tableau, c'est qu'il n'y a pas de corrélation claire entre cet index et les faibles indicateurs de performance observés par la FSA.

Denbigh-shire	<50% Inspections to category A/B premises (Food Hygiene)	* IT problems with risk classification * Staff shortages (2 x EHOs off long term) * Foot & Mouth	* Database problems being addressed * Extra staff recently recruited * Plan drawn up to improve standards	No IMD for Wales
Shetland	<50% Inspections to category A/B premises (Food Hygiene) and unable to provide data for Food Standards inspections	* Food service operating 60% below strength * Lack of qualified staff * Information on database inaccurate & cannot provide data required by Agency	* New Food Service manager in post * 2 vacant posts to be filled by end Dec * Review of database to ensure completeness & accuracy Agency audit carried out 14-15 August	No IMD for Scotland
Rhonda Cynon Taff	Significant imbalance in inspections (Food Hygiene)	* Database problems meant unable to identify all work to be carried out	* Database problems to be addressed * Seeking resources to clear backlog	No IMD for Wales
Shrewsbury & Atcham	No food sampling carried out in 2000	* Council policy was to concentrate on inspections * Lack of time to react to last year's assessment	* Funding sought and obtained for sampling programme * Audit confirms sampling being carried out Agency audit carried out 12-14 June	211
Sevenoaks	Unable to supply Food Hygiene data	* Significant database problems currently preventing retrieval of historic data	* Work ongoing to correct problems: still aiming to produce figures for 2000/2001	276

Source : *Paper FSA 01/08/04, « Monitoring Local Authority Food Law Enforcement Activity : Follow-Up Report »,* Agenda Item 6, présenté à la reunion du Board du 12 décembre 2001 (Annexe A).

L'informatisation des données[1] et les visites d'audit permettent d'identifier les autorités sur lesquelles la FSA focalisera principalement son attention. Sur la base des critères d'évaluation retenus[2], seul un petit nombre d'autorités posaient problème en 2001. Devant le « diagnostic » réalisé par la *LA Enforcement Division*, celles-ci doivent fournir une explication qui se résume la plupart du temps au manque de moyens humains (temporaires ou chroniques), à l'occurrence de TIAC de grande ampleur ou d'épizooties (la fièvre aphteuse) qui bouleversent la programmation, ou encore aux dysfonctionnements du service informatique. Elles doivent ensuite faire part des mesures correctives opérées ou envisagées qui seront analysées lors des audits réalisés par les inspecteurs de la FSA. L'objectif pour la FSA est d'*inciter* les autorités locales, par le jeu de la comparaison des indicateurs et des (bonnes) pratiques à tendre vers les meilleurs indicateurs de performance. *Ces indicateurs sont donc un instrument important de contrôle national des autorités locales qui doivent tendre à une harmonisation des pratiques, en s'étalonnant vis-à-vis des bonnes pratiques identifiées par la FSA*[3]*. Quant aux « bons élèves », ils*

[1] A la différence des services déconcentrés français qui disposent d'un logiciel commun (SIGAL pour la DGAL, SORA – Système Opérationnel pour les Réseaux et les Activités – à la DGCCRF), les autorités locales britanniques avaient plusieurs logiciels à disposition en 2003 (Flare, CAPS, Osella, Swift). *Cf. Ibid.*, p. 7.

[2] Les critères retenus en 2001 distinguent : a) les autorités qui ont réalisé moins de 50% de leurs inspections programmées dans les établissements classés à haut risque pour les standards alimentaires (ces derniers doivent être inspectés au moins annuellement), et/ou dans les établissements classés A/B pour l'hygiène alimentaire (les établissements classés en A ou B sont ceux qui posent le plus grand risque sanitaire potentiel et doivent être inspectés respectivement au moins tous les 6 et 12 mois) ; b) les autorités qui ont réalisé moins de 50% des inspections programmées dans les établissements de catégorie A *et* plus de 100% dans les établissements de catégorie F (risque le plus faible) en hygiène alimentaire ; c) les autorités qui n'ont réalisé aucun prélèvement.

[3] A la suite de ses audits, la FSA singularise les autorités locales dont il convient d'imiter l'organisation interne ou leur manière d'inspecter, etc., et identifie les « personnes ressources » que les autorités locales

disposeront d'une autonomie accrue et feront moins l'objet de visites. Pour citer Patrick Le Galès :

> *« [L]a logique de l'audit et de l'inspection conduit progressivement à davantage de standardisation, la dimension 'managériale' prenant le dessus sur la dimension politique de la gestion. Les priorités stratégiques pour les territoires, les besoins des populations locales et les choix politiques sont rapidement laissées de côté au profit de la compétition pour obtenir la note maximum, gage de réussite politique et professionnelle*[1] *»*

Pour conclure, on voudrait insister sur les propos tenus par le chef du service hygiène alimentaire de la DSV 59, sélectionné pour son expertise dans la gestion des ressources humaines acquise dans des directions plus économiques, qui nous paraît illustratif des métamorphoses managériales de l'action publique, *i. e.* de la porosité des services de l'État aux normes et aux instruments de la gestion privée :

> *« - Il y a des remises en cause de certains profils, il y a des analyses mission/moyens qui sont menées, et ces analyses mission/moyens me font dire que de toute façon aujourd'hui, il y a une gestion beaucoup plus drastique de l'environnement de l'administration en général qui oblige à la prise en compte des moyens qui sont mis à la disposition pour remplir les missions correspondantes. Bon, et ça, moi, ça me satisfait beaucoup, euh… ça effarouche un certain nombre de personnes qui sont purement de vision administratif (…). Et moi je ne cache pas, qu'ayant baigné en permanence dans les milieux économiques, pour moi, ça coule de source. Hein !* ***On ne gère pas un effectif ! On gère une mission-moyens****, hein, on est bien d'accord ?*
>
> *- T. Alam : Donc ça, ce sont des évolutions liées à la LOLF…*
>
> *- Bien sûr, bien sûr. De toute façon la LOLF n'en est qu'à ses débuts, hein. Bon. La LOLF, bon, ben, aujourd'hui on a 36 LOLF au niveau du département. Bon.* ***Impérativement, obligatoirement****, (…) dans le contexte où on est,* ***on est obligé*** *quelque part* ***de faire des économies d'échelle****. C'est-à-dire des regroupements des services, des regroupements de directions. Et vous en avez des exemples aujourd'hui au niveau de la France, puisque 8 départements ont été choisis comme départements pilotes pour amalgamer DDA-DDE, direction départementale de l'Agriculture et direction départementale de l'Equipement. (…). Alors, dans cette affaire-là, aujourd'hui, on est dans la phase de l'approche de 8 départements. Bon, il ne faut pas se faire d'illusion. Quelque part les services vétérinaires vont être touchés aussi dans leur globalité. Quand ? Comment ? Je n'en sais rien, mais un jour ou l'autre, il y aura bien nécessairement des remises en cause quelque part. On parle de contrôle de second niveau, on parle de responsabilisation des professionnels… en ce qui concerne les paquets hygiène. Bon aujourd'hui, on ne va plus piloter un suivi hygiène dans les entreprises. Quelles que soient les entreprises, nous allons à terme, tout simplement aller contrôler la bonne pratique et la bonne application de la bonne définition du paquet hygiène de l'entreprise. (…) Aujourd'hui, si vous voulez, il faut avoir deux choses en tête dans la politique agricole commune. Hein, c'est que nous ne sommes plus dans une obligation de moyens, mais dans une obligation de résultats. Et* ***l'obligation de résultats passe automatiquement par une redéfinition de tous les profils des entreprises****, avec la responsabilisation des entreprises ».*
>
> **Homme, 55-60 ans, titulaire d'un diplôme d'enseignement agricole (Faculté des Sciences de Lille, 1966), il anime divers groupements de producteurs du Nord-Pas-de-Calais (1970-79), intègre le ministère de l'Agriculture comme « développeur » dans le cadre de la « transparence des marchés » (direction des Politiques Économiques Internationales, 1980-1995), prend la direction interrégionale d'un Service des nouvelles du marché (1996-2003) puis devient chef du service de l'hygiène des aliments de la DSV 59 en 2004 (Entretien réalisé à la DSV 59, Lille, 22.06.2006).**

---

peuvent contacter pour connaître les raisons de leur succès. Voir la page internet de la FSA consacrée aux différentes « bonnes pratiques » (document consulté le 9 juin 2007) : http://www.food.gov.uk/enforcement/goodpractice/frmwrk_agrmnt/goodprac_frmwrk_agrmnt

[1] Le Galès (Patrick), 2005, *art. cité*, p. 263

Illustratif d'un cela-va-de-soi managérial, ce discours atteste de la pénétration de principes naturalisés – « gestion mission-moyens », « regroupement des services », « économies d'échelle », « obligation de résultats » – qui structurent les évolutions de fond de l'ensemble des services administratifs. Loin d'être une rupture, la crise de la vache folle opère davantage de manière indirecte en renforçant le caractère irréfragable de solutions destinées à gérer la pénurie de moyens. Révélatrices de la supériorité des règles de marché, ces évolutions s'accompagnent de surcroît d'un désengagement de l'État, conçu sous l'angle de l'inévitable nécessité, au profit de l'« auto-régulation » privée.

§ 2. Les contraintes du changement supportées par les ressortissants ?

Une autre option permettant de faire face au manque de moyens humains et matériels des secteurs de la sécurité sanitaire des aliments a consisté à se décharger d'une part importante de la mise en œuvre des politiques publiques. Là encore, ce ne sont pas des éléments créés *ex nihilo* au lendemain de la vache folle, mais le prolongement de processus de fond initiés depuis le début des années 1990. On présentera, d'une part, le développement des pratiques d'auto-contrôle dans les entreprises de l'alimentaire (**A**) et, d'autre part, la tendance à la transformation des consommateurs en gestionnaires des risques (**B**), sous l'angle d'un transfert du changement sur les ressortissants.

A. « Have a Cup of Coffee and Pray » : des instruments d'« auto-régulation » imposés par la grande distribution et les grandes industries agroalimentaires

En Grande-Bretagne comme en France, la loi prévoit que les opérateurs économiques sont responsables de la sécurité des produits qu'ils entendent mettre sur le marché mais libres des moyens pour ce faire[1]. A bien des égards, la mise en place d'un système de management de sécurité alimentaire, pouvant aller jusqu'à la certification[2], s'apparente de plus en plus à un avantage concurrentiel vis-à-vis des compétiteurs du marché des denrées alimentaires qui ne peuvent se prévaloir de certificats attestant d'une telle maîtrise des *process*. En particulier, les acteurs économiques influents du marché (grande distribution, géants de l'industrie), en vertu de leurs positions oligopolistiques, sont progressivement parvenus à imposer à Bruxelles la reprise de leurs prescriptions en termes de gestion du risque. Un des effets du *lobbying* intense des *leaders* du marché a alors consisté à imposer au reste de la concurrence, de manière incitative puis

[1] Ce principe est la traduction de la directive 92/59 du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits.

[2] L'Organisation Internationale de Normalisation a en effet mis sur le marché un référentiel de systèmes de management de la sécurité alimentaire, l'ISO 22000 (Systèmes de management de la sécurité des produits alimentaires – Exigences pour les organismes à tous les niveaux de la chaîne alimentaire), basé sur les bonnes pratiques d'hygiène et l'HACCP.

réglementaire, des méthodes procédurales de gestion du risque dont ils s'étaient faits les hérauts. Autrement dit, au-delà de leurs fournisseurs qui doivent respecter un cahier des charges particulièrement sévères[1], ces derniers ont fortement contribué à généraliser à la quasi-totalité des opérateurs économiques, y compris aux entreprises artisanales, leurs propres systèmes de management des risques alimentaires[2], ayant pour effet d'augmenter les coûts d'entrée et de maintenance sur le marché des denrées alimentaires.

Dans une certaine mesure, l'inscription de l'HACCP dans différentes directives communautaires[3] – pour ne s'intéresser qu'à ce concept emblématique – traduit la progressive constitution d'un consensus entre administrations, « géants » de l'agroalimentaire et de la distribution et organisations internationales de référence (Commission Européenne et Codex Alimentarius[4]) autour d'une approche réputée « nouvelle » et centrée sur la « responsabilisation » des professionnels de l'alimentaire. La directive 93/43/CE du 14 juin 1993, relative à l'hygiène alimentaire, propose ainsi aux professionnels de l'alimentation des outils de maîtrise de la qualité de leurs produits, fondé sur le système HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point* : Analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise[5]). Ces derniers sont responsables de la mise en œuvre de cette procédure qui a pour objectif de maîtriser le « *process* », *i. e*. d'identifier les dangers spécifiques, de les évaluer et d'établir des mesures préventives pour les maîtriser, au terme d'une série d'étapes : identification des dangers à tous les stades ; détermination des points critiques de contrôle (toutes les étapes qui doivent être contrôlées pour éliminer le danger) ; établissement des limites critiques à respecter ; mise en place d'un système de surveillance/vérification (tests) ; adaptation des actions correctives qui s'imposent ; mise en place d'un système documentaire concernant toutes les procédures et enregistrements.

---

[1] Les grands distributeurs ont mis en place des démarches d'évaluation de leurs fournisseurs sur la base de « référentiels » qui leur sont propres, dont les plus répandus sont le BRC (« British Retail Consortium ») et l'IFS (« International Food Standards »).

[2] Flynn (Andrew), Marsden (Terry) and Harrison (Michelle), « The Regulation of Food in Britain in the 1990s », *Policy & Politics*, vol. 27, n°4, 1999, p. 435-446.

[3] Directive 91/493 sur les produits de la pêche, Directive 92/5 et 92/46 sur les produits de boucherie et produits laitiers, Directive 93/43/CE sur l'hygiène alimentaire.

[4] Pour plus de détails sur l'élaboration de ce consensus transnational et le rôle joué par certains experts multipositionnés de l'*International Commission for the Microbiological Safety of Food* (ICMSF), de l'*US National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Food* (NACMCF), de l'*US National Academy of Science* et de l'*International Life Science Institute* (ILSI, fondation scientifique fondée par les grandes entreprises agroalimentaires américaines dans les années 1930), voir notamment Demortain (David), « L'HACCP : Collège invisible et dynamique de normalisation autour du Codex Alimentarius », papier présenté au 8e congrès de l'AFSP, Table Ronde n°5 « L'énonciation des normes internationales », Lyon, 14-16 septembre 2005.

[5] Le « Paquet Hygiène » construit autour d'un texte central, le règlement CE n°178/2002, la « Food Law », et de quatre règlements relatifs à l'hygiène et aux contrôles officiels, couvre désormais l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Vu sous cet angle, le travail des inspecteurs et techniciens vétérinaires, des Fraudes et des EHOs s'apparente à un contrôle *ex post*, dit de « second niveau » (l'« inspection documentaire », « *document review* »), censé vérifier l'efficacité ou la présomption d'efficacité des « auto-contrôles ». Une des raisons du succès de l'HACCP réside une nouvelle fois dans la croyance magique en la formalisation managériale et procédurale. « Nouvelle religion[1] », l'HACCP tire un surcroît de prestige des conditions de sa création, dans la mesure où cet outil industriel a été élaboré par l'entreprise Pilsbury dans les années 1960, à la demande de la NASA, pour assurer une sécurité optimale des aliments des astronautes. Appliqué dans le secteur de l'alimentation dans les années 1990, on peut toutefois penser que le contexte d'utilisation de cet outil technique n'est assurément plus le même : les usines et les établissements sont soumis à des impératifs de profit et de productivité qui supposent de minimiser les pertes de temps ; les procédures formelles sont mises en œuvre par des opérateurs relativement moins qualifiés que le personnel de la NASA, etc. Aux États-Unis, où l'HACCP a tout d'abord essaimé, la métaphore circule chez les inspecteurs de viandes de l'*US Department of Agriculture* que « les plans HACCP sont aussi bons que les gens qui les pilotent » ou encore que, « en de mauvaises mains, HACCP signifie *Have a Cup of Coffee and Pray*[2] ».

Pour un des détracteurs les plus connus des systèmes managériaux de gestion des risques, le consultant britannique Richard North, EHO pendant une vingtaine d'années, le tort de ces modèles serait d'avoir été conçus de manière *top down*, par des experts scientifiques internationaux peu informés des us et coutumes des entreprises et établissements de l'alimentation :

> *« Cet intérêt accru [pour les risques alimentaires] a engendré une nouvelle industrie de la sécurité alimentaire, habitée par une galaxie d'experts, résidents* [« denizens »] *du circuit des conférences internationales. Nombre d'entre eux proviennent de disciplines alliées : microbiologistes, ingénieurs agroalimentaires, épidémiologistes, vétérinaires et autres – même administrateurs. Ils sont bien entendu tous experts de leur propre domaine, mais la plupart manquent d'expérience pratique sur le terrain. Il est étonnant de constater à quel point une expérience de toute une vie en laboratoire (…) peut équiper une personne comme expert des pratiques d'hygiène alimentaire, et à quel point cette apparente autorité est acceptée sans sourciller. Cette équipe a donné naissance à toute une panoplie étincelante de jouets glamour et multicolores, qui promettaient tous la solution ultime* [« ultimate answer »] *pour améliorer la sécurité sanitaire. Cette panoplie de jouets inclut la scintillante complexité de l'HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) – dont la forme change en fonction de l'identité de son promoteur – et son très proche, mais légèrement moins élégant,* Assured Safe Catering. *Au sein de ces formes de vie éblouissantes, on compte également l'épatant, ingénieux et extensif* [« all-purpose »] *standard ISO 9000 et son proche cousin, le GMP, pour ne rien dire de l'EN 45004*[3] *».*

---

[1] Pour reprendre le terme d'un consultant ayant exercé pendant 20 ans le métier d'EHOs. North (Richard), *Some Observations on Food Hygiene Inspections*, London, Chadwick House Group Limited, 1999, p. 119.
[2] *Cf.* Schlosser (Eric), *Fast Food Nation. What the All-American Meal is Doing to the World*, London, Penguin Books, 2002, p. 215.
[3] North (Richard), 1999, *op. cit.*, p. 8-9 (notre traduction).

Certes la critique sévère de modèles conçus comme « solutions miracles », par un acteur lui-même consultant, doit être perçue sous l'angle d'une différenciation sur le marché concurrentiel du conseil, mais elle a le mérite de souligner que la production inflationniste de documents « traçables » peut être un objectif en soi, destiné à rassurer les autorités hiérarchiques et les consommateurs[1]. A ce titre, l'extrait suivant de l'ouvrage de Jacques Drucker, ancien président de l'InVS, consacré aux « détectives de la santé », laisse relativement perplexe. Ce dernier dresse en effet le portrait d'un responsable qualité d'une usine de rillettes, implantée dans la campagne Tourangelle, qui peut apparaître étonnant de naïveté si l'on veut bien considérer la haute dangerosité de ce produit[2] :

> *« D'abord simple ouvrier penché sur les cuves de cuisson, il veillait à présent au strict respect des normes sanitaires dans la chaîne de fabrication qu'il contrôlait d'un bout à l'autre, de la réception des viandes à la livraison des pots étiquetés au rythme de cinq tonnes par jour, cinq jours par semaine » (…) Lentement, il traversa la salle de cuisson. Il s'était habitué à l'odeur pénétrante, un peu écœurante, qui montait des bassines. Des ouvriers vérifiaient les manomètres et brassaient le brouet. Ils étaient tous vêtus de blanc, le torse ceint d'un large tablier, les cheveux camouflés sous une sorte de bonnet de douche à élastique, la bouche et le nez couverts d'un masque. Claude Delmas faisait une remarque à celui qu'il surprenait à porter son masque au ras des narines. Peu lui importait la gêne occasionnée par ce rectangle de tissu qui bloquait l'air et donnait parfois l'impression de vivre en apnée. La sécurité avant tout !* [3] *»*

De deux choses l'une : ou bien les propos de ce haut représentant de l'épidémiologie et de la santé publique trahissent une confiance aveugle dans la mise en scène héroïque d'un responsable qualité, présenté comme « hanté par les épidémies de listériose » et capable, « lentement » et à lui seul, de « contrôler d'un bout à l'autre »

---

[1] Pour un plaidoyer « indigène » sur l'accréditation et la certification dans la production de la « confiance », voir Tufféry (Guy), « Systèmes de confiance, dispositifs d'accréditation et de certification », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, *op. cit.*, p. 145-159. Les représentants des consommateurs sont pourtant loin d'être dupes vis-à-vis des démarches d'auto-régulation. Comme l'exprimait en entretien l'un d'entre eux, « [L]'HACCP (…) est souvent vu comme un moyen pour introduire l'auto-régulation et nous avons toujours été opposés à cela… Parce que faire identifier par une entreprise les dangers et mettre en place des points de contrôle ! … Vous savez, vous ne devriez pas être en affaires si vous n'avez pas connaissance des risques posés par votre activité. (…) Il faut qu'il y ait aussi des bonnes exigences de base ainsi qu'une inspection indépendante. Ce qui nous apparaît comme un enjeu de particulière importance aujourd'hui, c'est l'inspection des viandes où vous avez l'industrie qui commence à suggérer qu'elle devrait bénéficier de davantage d'auto-régulation. Mais pour nous, c'est de la folie ! Déjà que les gens ne mettaient pas en œuvre correctement les mesures de contrôle de l'ESB, je ne vois pas comment on peut faire confiance à cette industrie ! Donc on regarde ça avec attention parce que même si on tend actuellement vers une approche en termes d'analyse des dangers, on doit s'assurer qu'il existe aussi une inspection indépendante ». **Femme, 30-35 ans, licenciée en économie (Université de Cardiff), EHO à Milton Keynes (1992-1995), elle rejoint la *Consumer's Association* en 1995. *Chief policy adviser* à la CA, elle est membre de l'ACMSF depuis 2001, a siégé dans différents panels aux échelons européen et international (elle est notamment vice-présidente pour l'UE du *Transatlantic Consumer Dialogue*). Elle a été faite Membre de l'Empire Britannique en 2003 pour services rendus à la sécurité sanitaire des aliments (Entretien réalisé à la *Consumers' Association*, Londres, 20.06.2002).**

[2] Ce type de charcuterie est particulièrement propice à la listeria. Un haut responsable vétérinaire, ancien sous-directeur de la santé animale puis de l'hygiène alimentaire à la DGAL dans les années 1990, nous expliquait ainsi sans détour : « j'ai toujours dit chez moi de ne bouffer ni de langue, ni de rillettes. Le père d'un de mes collaborateurs qui était vétérinaire disait toujours 'les rillettes, c'est comme si tu suçais un abcès' » (entretien réalisé à la Brigade Nationale d'Enquête Vétérinaire, Nogent-sur-Marne, 20.03.2000).

[3] Drucker (Jacques), *Les détectives de la santé. Virus, bactéries, toxiques : enquêtes sur les nouveaux risques*, Paris, NiL éditions, 2002, p. 41-43. Extraits du chapitre 3 « Rillettes et bouillon de culture ».

l'application des règles de qualité et de sécurité d'une usine produisant cinq tonnes quotidiennes de rillettes ; ou bien ces propos sont destinés à rassurer le lecteur sur l'industrie des rillettes en vertu des recettes privées de gestion des risques dont l'auteur dissimulerait les déficiences qu'il connaîtrait par ailleurs. Sans que l'on puisse juger de la sincérité de cet expert en santé publique, il n'en reste pas moins que le caractère particulièrement *balistique* de ses propos laisse dans l'ombre un certain nombre d'impensés associés à l'auto-régulation privée.

En premier lieu, l'exigence de mise en place de plans HACCP, dont on a vu qu'elle était redevable d'un lobbying important de la grande distribution et des géants de l'agroalimentaire, *génère de nouvelles asymétries sur le marché des denrées alimentaires*. Pour les petites et moyennes entreprises, l'ensemble de ces protocoles – auxquelles il faut ajouter les nouvelles exigences communautaires de « traçabilité[1] » – *renchérissent les coûts de leur maintien sur le marché* vis-à-vis des acteurs économiques dominants qui, en tant que pionniers de l'HACCP, disposent d'une expertise et d'un personnel qualifié sans commune mesure, appartiennent à des fédérations d'industrie où s'échangent les bonnes pratiques et ont largement recours à des consultants extérieurs qui réalisent des audits qualité. Bien entendu, comme le rappelle une productrice de charcuterie du nord ouest de l'Angleterre, membre du *Board* de la FSA, « plus le business est petit, plus l'HACCP est simple » :

> « ***Le problème avec l'HACCP, c'est qu'on a fait en sorte que ça ait l'air très compliqué***. *Déjà, c'est la peur de l'abréviation : HACCP, qu'est-ce que c'est ? C'est un nom étrange, mais disons-le clairement, ça existe depuis des années [puisque] ça a été défini par et pour les astronautes américains (…) Il faut regarder chaque danger, regarder chaque point critique et faire quelque chose pour les contrôler. Mais il me semble que c'est ce que tout le monde fait ! Moi, j'avais anticipé assez tôt l'HACCP comme j'allais tomber sous le coup de la licence pour bouchers comme je prépare de la viande crue. Et j'avais suivi une formation dispensée par la* Meat and Livestock Commission *(…). Le cours était très bien, mais quand je suis rentrée chez moi et que j'ai essayé d'appliquer ce qu'on nous avait enseigné (on nous avait donné des tas de papiers, c'était de la folie), ce n'était pas possible. Bon, je ne suis pas quelqu'un de particulièrement intelligent, je suis plutôt quelqu'un de pratique, comment pouvais-je faire ? (…) Et donc tout bêtement, je me suis dit 'c'est ridicule, je n'ai pas besoin de faire ça'. Parce que mes points de contrôle critiques, c'est la porte, le présentoir où je mets la viande pour servir les*

[1] La traçabilité est définie par la norme ISO 8402 comme « l'aptitude à retrouver l'historique, l'utilisation ou la localisation d'une entité, au moyen d'identifications enregistrées ». Pour les entreprises, il faut être en mesure de fournir quatre types d'informations : le pays d'origine, le distributeur, le transformateur et l'identité du produit depuis l'élevage/la culture jusqu'au détaillant. Il faut donc prévoir l'embauche de nouveaux spécialistes, chargés de la traçabilité et de l'HACCP, prendre en compte la nécessité d'entreposer l'ensemble des documents pouvant être consultés dans des horizons temporels assez lointains, informatiser l'ensemble de ces données, etc. *Cf.* McKean (Jim D.), « The Importance of Traceability for Public Health and Consumer Protection », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 20, n°2, 2001, p. 363-371, Schwägele (Fredi), « Traceability from a European Perspective », *Meat Science*, vol. 71, n°1, 2005, p. 164-173 et Guyonnet (Jean-Pierre), « La traçabilité, l'un des outils de la sécurité des aliments », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, *op. cit.*, p. 161-181. Dans une perspective moins gestionnaire, on pourra se reporter à Torny (Didier), « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix*, vol. 11, n°44, 1998, p. 51-71.

consommateurs. Maintenant, si cela avait été contaminé, si ça trainait depuis trop longtemps, etc., alors ça ne devrait pas être vendu. C'est vérifié, et c'est enregistré. J'ai un système de nettoyage : vous nettoyez le sol, et vous utilisez tels produits chimiques, vous mélangez une unité pour dix unité d'eau, et vous utilisez une serpillère. Et si cela attache, vous grattez. Donc il n'y a pas besoin que ce soit compliqué, mais je crois qu'au départ, avec l'HACCP, les gens cherchaient des choses compliquées. ***C'est un peu le côté aveuglant de la science... qui permet aux gens de bien présenter****. Mais ce que cela a fait, c'est que l'HACCP a terrorisé les petits établissements. Mais mon EHO m'a montré que le système HACCP n'était pas difficile à mettre en œuvre, parce que si c'est un business assez simple, vous pouvez faire simple. Plus le business est complexe, plus l'HACCP est complexe. Et* ***les*** **big business** ***aiment bien faire compliqué****, mais ils le peuvent parce qu'ils disposent des gens, de la force de travail et de la technologie pour ça. Mais un petit gars, avec une seule feuille, il a son HACCP, avec la température des deux frigos, vous cochez quand vous nettoyez quelque chose et à la fin de la journée, vous cochez si vous avez eu une livraison, et vous écrivez qui vous a livré. Donc c'est une feuille, un jour, une personne, ça prend cinq minutes ».* **Femme, 45-50 ans, issue d'une famille d'agriculteurs, titulaire d'un HND d'un collège agricole, elle est à la tête d'une petite exploitation agricole et d'un « farm shop » à Knutsford (Cheshire). Habilitée à dispenser des formations en hygiène alimentaire, elle milite pour la promotion de l'agriculture au sein de la *Women Farmers Union* (son mari est président du *National Turkey Committee* de la NFU) et a été membre du Board de la FSA de 2000 à 2003 (Entretien réalisé au Cornerhouse, Manchester, 24.04.2002).**

Comme le reconnaît l'interviewée, enrôlée par ailleurs dans la promotion de l'HACCP en qualité de membre du *Board* de la FSA, un des attributs les plus mobilisateurs de ce système chez les grands acteurs de l'alimentaire réside dans sa double dimension ésotérique et prétendument « scientifique » qui accrédite aux yeux du profane l'idée d'un contrôle parfait du procès de production. C'est à l'inverse ce qui explique la « terreur » de nombre de petits établissements – et donc profanes en la matière – qui éprouvent d'importantes difficultés avec la mise en place de ce système, d'autant que l'intérêt de cette démarche, imposée de l'extérieur et perçue comme excessivement bureaucratique, leur apparaît limité. Dans le meilleur des cas, les gérants et managers des petits et moyens établissements précèdent les inspections en ayant recours à des consultants extérieurs plus ou moins sérieux[1] ou à l'assistance des EHOs. Mais, le plus souvent, ils prennent le risque d'être déclarés non-conformes aux règlements lors de visites-surprise mais rares[2]. Encore une fois, il faudrait affiner ce constat en fonction du type d'activité alimentaire (la production est généralement plus planifiée que la restauration) et de la taille des établissements (qui permet des économies d'échelle). Toujours est-il que la FSA a fait de

[1] L'enquête de Bridget M. Hutter et de Clive J. Jones rappelle que certains consultants autoproclamés ou « pirates de l'HACCP » exploitent la confusion et la crédulité des micro-, petites et moyennes entreprises, si bien que nombre de leurs enquêtés ont exprimé leur inquiétude face à une « mise en œuvre excessive de pratiques de management des risques en raison des conseils fournis par des consultants commerciaux ». *Cf.* « Business Risk Management Practices: The Influence of State Regulatory Agencies and Non-State Sources », London, London School of Economics, *CARR Discussion Paper*, n°41, 2006, p. 13.

[2] Il n'est pas rare que ce type de commerce ouvre et disparaisse sans qu'aucune inspection n'ait eu lieu. Voir plus généralement *Ibid* et Fairman (Robyn) and Yapp (Charlotte), « Compliance with Food Safety Legislation in Small and Micro-Businesses : Enforcement as An External Motivator », *Journal of Environmental Health Research*, vol. 3, n°2, 2004, p 44-52.

cet enjeu un de ses chevaux de bataille en finançant projets de recherche et colloques sur le sujet[1].

En second lieu, on peut se demander si, en pratique, la mise en place de plans HACCP ne devient pas *une fin davantage qu'un moyen*. Dans les petits établissements où le contrôle documentaire peut être relativement rapide (« *one sheet of paper* »), les contrôleurs ont la possibilité de réaliser également une observation plus poussée des sites de production. Cela devient beaucoup plus complexe dans les sites plus étendus où le contrôle documentaire occupe la majeure partie du temps de l'inspection. Dans la grande distribution notamment, l'inspection tend à se résumer à une visite d'« audit » qui consiste à vérifier les plans HACCP ou à vérifier les audits réalisés préalablement par des auditeurs extérieurs[2]. Or, comme le fait remarquer Richard North,

> *« [e]n considérant ces guides, il faut garder à l'esprit que de nombreux gérants ou managers sont très soucieux de mettre en avant leurs manuels, leurs plans HACCP, leurs carnets de contrôle de dératisation* [« pest control »], *leur récépissé de formation et toute une myriade d'autres documentations. Mais leur motivation n'est pas toujours complètement explicite. Beaucoup de managers expérimentés (…) sont bien conscients que le temps passé à contrôler la documentation signifie autant de temps en moins consacré à l'inspection de la mise en œuvre. Beaucoup d'entre eux accueillent favorablement le délai entre l'arrivée de l'inspecteur et le temps pris pour atteindre les zones opérationnelles. Cela leur offre l'opportunité de s'assurer que les sites sont présentés sous leur meilleur jour et que les procédures sont bien en place*[3] *».*

Il est relativement banal de constater que la règle crée les conditions de son contournement ou, plus précisément, donne lieu à un jeu autour d'elle, propice à la négociation entre le contrôlé et le contrôleur[4]. L'observation participante réalisée par Séverin Muller à différents stades d'une chaîne d'abattage et dans un atelier de découpe d'un des trois plus importants abattoirs industriels français (de 800 à 1 000 salariés selon les besoins de production) permet d'affiner l'analyse d'un inspecteur qui, bien qu'expérimenté, ne maîtrise pas les effets induits par sa propre présence sur les pratiques

---

[1] La FSA a ainsi organisé un séminaire à l'Université de Warwick (6-7 septembre 2004) intitulé « *Food Law Enforcement Seminar : 'Learning from Others'* » dans lequel sont intervenus un haut fonctionnaire de la Commission Européenne en charge du dossier « Gestion de la sécurité sanitaire des aliments », des responsables des agences finlandaise, hollandaise, nord-irlandaise et irlandaise ainsi que différents chercheurs en gestion. Ce séminaire devait couronner le travail de la *Task Force on the burdens of food regulations on small food businesses* mise en place par la FSA en 2001. La formation en hygiène alimentaire des employés de la restauration et de l'industrie agroalimentaire a occupé une part importante des réflexions.

[2] *Cf.* Flynn (Andrew), Marsden (Terry) and Harrisson (Michelle), 1999, *art. cité*, p. 441.

[3] North (Richard), 1999, *op. cit.*, p. 42 (notre traduction).

[4] Voir les travaux de Michael Lipsky sur le « *policy-making role* » des « *Street-Level Bureaucrats* » et, pour une sociologie des relations de guichets et des effets interactionnels du traitement de la misère, ceux de Vincent Dubois. *Cf.* Lipsky (Michael), *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980, p. 13 et suivantes et Dubois (Vincent), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999. Dans une perspective plus gestionnaire, *cf.* Koenig (Gérard) et Courvalin (Corinne), « Sécurité alimentaire et apprentissage organisationnel. De la difficulté de concevoir et d'appliquer des règles », *Revue Française de Gestion*, n°136, 2001, p. 145-153.

d'hygiène alimentaire. L'étude de ce sociologue des professions rend ainsi compte de l'« intelligence collective » d'un personnel capable de « mettre en scène son travail » et d'ajuster ses pratiques en fonction des différents types d'inspection[1]. Il ne s'agit pas de dire que les règles élémentaires de sécurité sanitaire sont systématiquement bafouées hors des visites de contrôle, mais que l'observation d'injonctions parfois contradictoires (commerciales *vs*. sanitaires) fait l'objet d'un dosage subtilement négocié en fonction de l'identité du visiteur :

> *« Chacun connaît les consignes de base, acquises par un apprentissage effectué sur le tas. Les instructions transmises oralement concernent les procédés techniques, les normes professionnelles d'abattage et de découpe, les règles d'hygiène sanitaire et les mesures de sécurité. (…) Cette organisation ordinaire est bouleversée lors des visites. Avant que celles-ci ne commencent, les cadres passent dans les ateliers pour faire des recommandations sur tel ou tel aspect du travail. (…) Les attitudes sont collectivement modifiées afin de satisfaire aux attentes présumées de chaque catégorie d'intrus. (…) En fonction du statut et de l'importance accordés aux visiteurs, il n'existe pas une manière de faire mais plusieurs, qui sont perceptibles à travers les interactions de face-à-face (…). [L]e personnel est soumis à une pluralité de prescriptions et de normes qui se chevauchent et s'opposent parfois dans un même espace[2] ».*

Plus concrètement, lorsqu'ils sont observés par les vétérinaires ou la répression des fraudes, les ouvriers tendent à se concentrer davantage sur leur travail et se taisent. La cadence se ralentit pour s'assurer que l'ensemble des procédures d'hygiène sont bien respectées. A l'inverse, lorsqu'il s'agit de visite de clients, il importe de manifester la compétitivité, la rentabilité et le bon entretien de l'outil. Prévenus une dizaine de minutes à l'avance de l'arrivée du groupe par un responsable d'un atelier déjà visité, « les ouvriers accélèrent la cadence sans oublier de maugréer ». « L'accélération du rythme oblige à modifier l'ordre de certaines tâches (…) ». En particulier, « [p]ersonne ne suit les règles sanitaires alimentaires » (comme la stérilisation des couteaux entre chaque opération). Enfin, lorsqu'il s'agit de « visites de certification » (audits de clients, audits d'organismes certificateurs ou audits d'agréments à l'exportation), l'enjeu devient celui de « réussir un examen de passage ». Très souvent ces audits regroupent à eux seuls toutes les exigences spécifiques en vigueur lors des autres types de visites. Autrement dit, les ouvriers doivent porter leur attention autant sur les prescriptions légales que sur celles spécifiées dans les cahiers des charges (qui peuvent faire jusqu'à 50 pages). Les cadences diminuent alors sensiblement car les critères de jugement portent essentiellement sur la conformité des actes avec les procédures écrites. L'observation *in situ* met également en évidence que des modifications propres à certains cahiers des charges devant être appliquées en permanence ne sont réellement suivies qu'au moment des visites importantes[3].

---

[1] Dans l'abattoir observé par S. Muller, près de 150 visites ont eu lieu en 1998 (sur 254 jours ouvrables).

[2] Muller (Séverin), « Visites à l'abattoir : La mise en scène du travail », *Genèses*, n°49, 2002, p. 89-109 (p. 90-91 pour la citation).

[3] S. Muller évoque notamment le cas du poste « ligature de l'anus » sur lequel un ouvrier est affecté le jour des visites importantes et qui demeure inoccupé le reste du temps. De même, si dans l'atelier de découpe, la

Le travail de Séverin Muller rappelle avec justesse la capacité des ouvriers à s'adapter opportunément à leurs visiteurs ainsi que l'accord tacite avec la direction sur l'image qu'il convient de donner de l'entreprise. Soumis à une surveillance directe et croisée de plusieurs instances (État, organisations professionnelles, clients, financeurs, etc.) aux attentes spécifiques, le personnel doit composer avec des normes parfois contradictoires : « ralentir ou accélérer le rythme ? Jeter la marchandise ou la récupérer ? Se porter sur les problèmes sanitaires ou de fraudes ? Ne pas pouvoir laisser son couteau dans le stérilisateur durant deux minutes car le temps de cycle est de trente secondes, etc. ». Un tel constat suppose donc de reconsidérer non seulement l'application balistique illusoire de la règle sanitaire– que celle-ci relève d'une prescription légale ou d'une « auto-régulation » privée – mais aussi la question de la transgression de la norme, puisqu'« [u]n comportement conforme à une norme donnée peut-être caractérisé comme une forme de déviance, et inversement, selon le moment et le juge[1] ». Autant de réflexions nées de l'observation participante – et inaccessibles de l'extérieur – qui, sans remettre en cause la thèse d'intérêts privés s'auto-régulant au profit de « l'intérêt général[2] », suggère d'en minorer la portée.

Au terme de cette rapide présentation d'un des publics de l'action publique sanitaire (les acteurs économiques de l'alimentaire), on peut se demander si le changement le plus radical n'affecte pas l'économie des relations entre l'administration et ses « ressortissants ». En nous tournant désormais vers ce qu'on pourrait appeler les ressortissants ultimes des politiques publiques, à savoir les consommateurs des denrées alimentaires, on voudrait prolonger l'étude de cette hypothèse.

B. Des consommateurs irrationnels à éduquer ?

Luc Berlivet fait judicieusement remarquer que la « mise en risque » des activités humaines a peuplé le monde social d'un nouveau type d'individus :

> *« En focalisant l'attention sur les 'individus à risque(s)', êtres statistiques dont la probabilité de développer une ou plusieurs pathologies s'avère significativement plus élevée, les épidémiologistes ont amendé la distinction du sain et du malsain en créant un nouvel 'état intermédiaire'[3] ».*

---

coiffe est de rigueur, les cadres n'ordonnent le port de celle-ci sur la chaîne d'abattage seulement lors des audits. *Ibid*., p. 103.

[1] *Ibid*., p. 107.

[2] Voir notamment Streeck (Wolfgang) and Schmitter (Philip C.) (eds.), *Private Interest Government. Beyond Market and Sate*, London, Sage Publications, 1985 et l'usage qu'en font Flynn (Andrew), Marsden (Terry) and Harrison (Michelle), 1999, *art. cité*.

[3] Berlivet (Luc), 2001, *art. cité*, p. 101.

A bien des égards, on n'est pas loin de penser que la construction des « consommateurs » comme des « *risk managers*[1] » constitue une des principales transformations qui sous-tendent les politiques de santé publique contemporaines. A travers ce prisme se trouvent en effet subsumé l'idéal des promoteurs de la culture de santé publique : les consommateurs doivent devenir des acteurs-clé de la sécurité sanitaire des aliments, évaluer les risques liés à leurs actes, agir en connaissance de cause, être les entrepreneurs de leur propre santé (courir, « manger/bouger[2] », manger sain et équilibré, etc.). Obtenir des consommateurs qu'ils substituent des comportements normés à des comportements dits « à risque » fait ainsi l'objet d'une part croissante des politiques publiques qui enrôlent les médias dans leur croisade sanitaire[3]. On peut être tenté avec Dominique Memmi et Didier Fassin de considérer les campagnes dites de « communication des risques » comme une manifestation d'une « technologie de gouvernement des corps » qui en appelle à « l'auto-contrainte des individus[4] ».

En matière d'hygiène alimentaire, ce type de politique demeure encore marginal[5], même si de nombreux interviewés n'hésitent pas « blâmer les victimes » pour leurs pratiques risquées. Pour un ancien chef de service de l'hygiène alimentaire à la DGAL, certains consommateurs feraient ainsi les frais d'une absence d'observation des dates limites de consommation ou du non-respect de la chaîne de froid :

> *« La chaîne de froid ! Il y a certainement beaucoup de cas de listeria qui sont dus à une rupture de la chaîne de froid. Il suffirait qu'on foute des pastilles et puis on n'en parlerait plus. Mais si on fout des pastilles, on choppe tout le monde ! (…) Un autre truc, c'est le comportement individuel qui fait qu'il y en a qui bouffe beaucoup de charcuterie et quand on s'amuse à bouffer beaucoup de langue et beaucoup de rillettes, et bien on prend des risques même si on n'est pas malade. Surtout si on le laisse pourrir au fond du frigo ! C'est le cas du 78, y a un Monsieur qui bouffait que de la charcuterie et ce qu'on a prélevé dans son frigo était à la limite de la pourriture ! Pourtant, c'était un Monsieur qui avait une position sociale normale, même un peu plus ! Mais il adorait ça, la charcuterie ! Et puis dans le frigo, qui marche plus ou moins bien, on le met avec les légumes. De toute manière, si il n'y en avait pas au départ, il y en a maintenant ».* **Homme, 60-65 ans, inspecteur vétérinaire dans l'armée de 1970 à 1984, il s'occupait d'enseignement et de recherche (il « a fait l'Afrique »). Passionné de chevaux, il fut vétérinaire de la garde républicaine, du centre d'équitation de Fontainebleau pour les fédérations équestres Française et Internationale**

---

[1] Ce terme est notamment employé dans Fischer (Arnout R. H.) *et al.* « Improving Food Safety in the Domestic Environment : The Need for a Transdiciplinary Approach », *Risk Analysis*, vol. 25, n°3, p. 504.

[2] Pour reprendre le slogan qui conclut depuis quelques mois les publicités télévisées pour les aliments en France.

[3] Christopher Hood, Henry Rothstein et Roger Baldwin qualifient de « *spinocracy* » ce type de politique de régulation des risques. *Cf. The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 91. Les campagnes d'information sur le tabac ou encore la lutte contre l'obésité, devenue une des priorités nationales de santé publique en France avec la mise en place en 2001 du PNNS (Programme National Nutrition Santé), sont emblématiques de ces politiques.

[4] Dominique Memmi et Didier Fassin analysent ainsi que « [g]ouverner, c'est faire que chacun se gouverne au mieux lui-même » : 2004, *art. cité*, p. 25.

[5] En observation au salon de l'Agriculture en 2000, nous avions collecté au stand de la DGAL un dépliant expliquant l'hygiène alimentaire aux consommateurs. Il était fait état de la nécessité de nettoyer chaque mois son frigidaire et d'y ranger correctement les produits en fonction des différentiels de température par étage. Si ce document existe, on peut toutefois penser qu'il n'est pas facilement accessible à tous les consommateurs.

et enfin de l'Équipe de France. Au milieu des années 1980, il rejoint le ministère de l'Agriculture en qualité d'adjoint « hygiène alimentaire » puis devient directeur des services vétérinaires et du laboratoire de l'Aveyron. Inspecteur interrégional des zones Aquitaine – Poitou-Charentes puis Picardie – Nord-Pas-de-Calais – Ile-de-France – Champagne-Ardenne, il est chef du service « hygiène alimentaire » à la DGAL (1993-1996) et siège à plusieurs reprises au Comité Vétérinaire Permanent à Bruxelles entre 1990 et 1995. Il termine sa carrière au Conseil Général Vétérinaire (Entretien réalisé à la Brigade Nationale d'Enquête Vétérinaire, Nogent-sur-Marne, 22.03.2000).

On aura noté au passage que l'interviewé a jugé utile de préciser que l'une des victimes de la listériose en 2000, qui avait laissé pourrir dans son frigo certains aliments, était « pourtant d'une position sociale normale, même un peu plus ! ». Si ce type de comportements est universel, la plupart des discours sur le risque portent souvent la marque sinon d'un « racisme de classe », du moins de jugements de valeur sur les pratiques dangereuses des catégories populaires. Dans le chapitre 2, nous avions cité un responsable régional de santé publique dont la description des pratiques alimentaires de la population mancunienne ne laissait guère de doute sur la population mise à l'index.

« Il y a un vieux dicton 'vous êtes ce que vous mangez' et cela devient de plus en plus clair que ce que mangent les Britanniques n'est pas très bon pour eux. (…) Les habitudes alimentaires sont très mauvaises. Le contraste entre ce que vous mangez en France et ce qu'on a en Angleterre est incroyable. (…) Manger de la salade n'est pas courant en Grande-Bretagne. Des frites ! Mangeons des frites ! Frites, frites et hamburgers, fish and chips, plein de frites, des frites et encore des frites ! Quand vous regardez les gens dans la rue, en train de manger sur le pouce, et que vous voyez ces enfants obèses avec un paquet de chips, une barre de chocolat ou des beignets… Et ces enfants sont énormes, ils ont du mal à marcher tellement ils sont gros… ». **Homme, 60-65 ans, docteur en santé publique, épidémiologiste au sein du *Public Health Laboratory* de Manchester, membre du Board du PHLS (1986-1995), puis consultant en maladies infectieuses à au sein de la *Health Protection Agency* de Manchester (1995-2002), membre de l'ACMSF (1993-2001), du SEAC (1995-2000) et de l'*Advisory Committee on Dangerous Pathogens* depuis 2003 (Entretien réalisé à la Health Protection Agency, Manchester, 09.11..2001).**

On voit bien, à travers notamment la référence à la France, comment ce médecin bientôt à la retraite tend à universaliser son propre point de vue « élitiste », tant la francophilie (admiration de la gastronomie « continentale », voyages voire investissements immobiliers en France) est souvent corrélée à une forte accumulation de capitaux économique et culturel. En d'autres termes, on voit ici comment les préoccupations sanitaires véhiculent des préoccupations de « dominants » ou, pour le dire autrement, comment des goûts et des dégoûts sociaux[1] se trouvent transfigurés par des préoccupations sanitaires.

[1] Sur la dimension sociale et « typiquement bourgeoise » du goût, voir l'étude classique de Pierre Bourdieu : « L'habitus et l'espace des styles de vie », in *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit, 1979, p.189-223. Statistiquement, les agents des classes populaires « *ont le goût* de ce à quoi ils sont de toute façon condamnés. Soit qu'on en fasse un goût de liberté, oubliant les conditionnements dont il est le produit et qu'on le réduise ainsi à une préférence pathologique ou morbide pour les choses de (première) nécessité, une sorte d'indigence congénitale, prétexte à un racisme de classe, qui associe le peuple au gros et au gras, gros rouge, gros sabots, gros travaux, gros rire, grosses blagues, gros bon sens, plaisanteries grasses. Le goût est *amor fati*, choix du destin, mais un choix forcé, produit par des conditions d'existence qui, en excluant comme pure rêverie toute autre possible, ne laissent d'autre choix que le goût du nécessaire » (*ibid*., p. 199).

A l'analyse, ce type de discours apparaît, en définitive, assez peu éloigné des discours hygiénistes et moraux du XIXe siècle. Pour Michel Foucault, l'importance prise par la médecine depuis le XVIIIe siècle participe d'ailleurs du croisement entre « une nouvelle économie 'analytique' de l'assistance et l'émergence d'une 'police' générale de la santé ». A ce titre, l'hygiénisme peut alors être appréhendé comme « instance de contrôle social », au sens d'

> *« une emprise politico-médicale sur une population qu'on encadre de toute une série de prescriptions qui concernent non seulement la maladie, mais les formes générales de l'existence et du comportement (l'alimentation et la boisson, la sexualité et la fécondité, la manière de s'habiller, l'aménagement type de l'habitat (…). Le médecin devient le grand conseiller et le grand expert, sinon dans l'art de gouverner, du moins dans celui d'observer, de corriger, d'améliorer le 'corps' social et de le maintenir dans un état permanent de santé. Et c'est sa fonction d'hygiéniste, plus que ses prestiges de thérapeute, qui lui assure cette position politiquement privilégiée au XVIIIe siècle avant de l'être économiquement et socialement au XIXe siècle*[1] *».*

A y regarder de près, la prescription médicale et *élitiste* des comportements sociaux n'a pas disparue. Elle trouve même matière à se renouveler avec le nouveau vocabulaire de la sécurité sanitaire. On peut identifier ici une des apories de cette « culture du risque » que souhaitent propager les tenants de la santé publique et qui s'adresse à un individu *asociologique* alors que tout porte à penser que les individus ne sont pas égaux face au risque[2].

Plus, quand bien même les consommateurs se comporteraient en *risk managers*, au sens où certaines informations viendraient modifier leurs pratiques alimentaires, encore faudrait-il qu'ils suivent « sans excès », les évaluations données par les agences et les experts, à l'instar de la bonne décision définie par le modèle de la *risk analysis*. A cet égard, les angoisses alimentaires de la fin du millénaire, les chutes de consommation brutales de viande bovine ou de volailles, ne sont pas sans interpeller experts et responsables politiques qui ne cessent de clamer que l'alimentation n'a jamais été aussi sécurisée qu'aujourd'hui[3]. C'est l'opposition, bien connue dans le sous-champ

---

[1] Foucault (Michel), « La politique de la santé au XVIIIe siècle », in *Dits et Écrits, Tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001, p. 13-27 (p. 21 et 23 pour les citations). Sur la « médecine de la force de travail » ou « médecine des pauvres », voir également « La naissance de la médecine sociale » in *Ibid*., p. 207-228. Pour une comparaison étrangère d'un discours de santé publique sous-tendu par une « lutte de statut » engageant certains groupes sociaux (en l'occurrence, les *native American Protestants*), on pourra se reporter à l'étude classique de Joseph Gusfield sur le mouvement américain de la tempérance. *Cf.* Gusfield (Joseph R.), *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 1986 (1ère éd. : 1963).

[2] Robert Castel propose une critique analogue de l'entreprise de « refondation sociale » du MEDEF en rappelant qu'« il y a individus et individus », au sens où tous les individus demeurent « différemment configurés dans l'espace social, différemment dotés des ressources nécessaires pour développer des stratégies personnelles, prendre des initiatives, affronter les défis du changement ». *Cf.* Castel (Robert), « 'Risquophiles', 'Risquophobes' : l'individu selon le Medef », *Le Monde*, 6 juin 2001.

[3] Certaines maladies liées à l'alimentation naissent précisément des progrès techniques en matière d'hygiène alimentaire. Par exemple, si la listériose semble absente des pays en développement, c'est en partie parce que

disciplinaire des risques collectifs, entre *risque réel* et *risque perçu* qui se trouve cycliquement réactivée, quand il ne s'agit pas de blâmer les consommateurs pour leurs attitudes irrationnelles sur la base d'une « psychologie des foules » spontanée. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture pendant la crise de la vache de 2000, regrette ainsi dans son ouvrage « Politique folle », l'amalgame entre l'ESB et la MCJ. Pour ce dernier,

> *« on voit ici l'amalgame et l'irrationalité : quelques dizaines de morts chaque année par la maladie de Creutzfeldt-Jakob dans sa forme sporadique classique depuis un siècle sans que l'opinion ne s'en émeuve ; 3 cas en 10 ans du nouveau variant de la même maladie et la peur collective est là*[1] *».*

Comble du paroxysme, l'ancien ministre rappelle alors la situation britannique où 180 000 bovins sont atteints de l'ESB contre « 350 au total depuis 10 ans [en France] : 500 fois moins ! ».

> *« Mais les craintes soulevées par l'apparition de cette nouvelle maladie sont paradoxalement plus vives en France tant nos comportements semblent parfois étrangers à la culture du risque*[2] *».*

Et Jean Glavany de conclure son analyse de l'irrationalité du public par le cas fictif – mais ô combien classique – de la femme, qui après avoir exigé l'interdiction du bœuf à la cantine scolaire, repart chez elle en voiture, cigarette à la bouche, sans avoir pris le soin d'attacher la ceinture de son enfant[3]. Plus subtil dans son analyse, Bernard Chevassus-au-Louis, ancien président du CA de l'AFSSA, identifie, pour sa part, un « conflit de rationalités ». Pour ce dernier,

> *« [Le discours probabiliste] introduit des présupposés implicites auxquels le citoyen peut refuser d'adhérer. Là où les experts regarderont surtout les probabilités (…), les citoyens se focaliseront davantage sur le premier terme de l'analyse du risque, la nature des dangers potentiels ».*

Au-delà de la perméabilité différenciée des consommateurs et des experts à la loi des grands nombres, une seconde divergence interviendrait alors : « la notion de 'qualité' des dangers, définie par un ensemble de caractéristiques qui, à risques similaires, conduiront le citoyen à considérer certains comme acceptables et d'autres non ». Le caractère volontaire du risque, son caractère connu ou inconnu, ses conséquences immédiates, le caractère juste ou injuste du risque, son potentiel catastrophique,

---

les bactéries du genre Listeria sont susceptibles de proliférer sans compétition avec les autres bactéries dans les milieux à basse température. *Cf.* Chevassus-au-Louis (Bernard), « Retour de l'irrationnel ou conflits de rationalités. Que mangeons-nous ? », *Projet*, n°261, p. 65.

[1] Glavany (Jean), 2001, *op. cit*., p. 112-113.

[2] *Ibid*., p. 113-114.

[3] *Ibidem*. En ouverture de la conférence « *Risk perception : Science, Public Debate and Policy-Making* », organisée par la DG Sanco en décembre 2003, le Commissaire David Byrne n'avait pas non plus manqué de souligner que les journalistes les plus indignés au moment de la crise de la vache folle de 2000 mettaient eux-mêmes leur santé à risque en fumant des cigarettes.

la confiance ou non dans l'évaluation du risque faite par les scientifiques sont autant d'attributs qui entreraient en ligne de compte[1].

Pour utile qu'elle soit, cette rationalisation experte ne s'affranchit toutefois pas de la problématique technocratique de « l'acceptabilité du risque ». Elle reste empreinte d'une conception du monde social comme étant ontologiquement une société du risque. Or, n'est-il pas partiellement illusoire de croire que les consommateurs évaluent chaque acte quotidien à partir d'une grille d'analyse du risque ? Ne resterait-on pas encore une fois prisonnier d'une « risquification » excessive et *asociologique* du monde social, redevable en définitive de préoccupations gestionnaires[2] ? On dispose déjà d'éléments de réponse dans ce qui précède. Mais, pour en être définitivement convaincu, il nous paraît utile de renverser la problématique et d'étudier, avec les matériaux empiriques à notre disposition, la rationalité supposée des acteurs investis dans la sécurité sanitaire des aliments. On pourra constater alors que, en termes de « valeurs » aussi bien qu'en termes de pratiques alimentaires, ces derniers ne sont pas complètement imperméables – comment pourraient-ils l'être d'ailleurs ? – aux « attitudes » du reste de leurs concitoyens.

Au risque de déborder du périmètre d'investigation de notre questionnaire, une question avait pour objectif d'interroger les « valeurs » des répondants. L'intitulé de la question n°53 était la suivante : « En dehors de la question de l'ESB, une autre question fait débat : les Organismes Génétiquement Modifiés. Quelle est votre position vis-à-vis de leurs usages ? ». Pour constituer les réponses, nous avions repris les principaux argumentaires des pro- et des anti-OGMs car les positionnements vis-à-vis de cet enjeu ne se résument jamais vraiment à une opposition duale[3]. Or, il transparaît des résultats du tableau 6.4 que ces agents ne sont pas complètement déracinés de leur environnement social. Si 155 d'entre eux optent pour une argumentation en faveur des OGMs, 46 autres affirment leur opposition aux OGMs et, enfin, 13 d'entre eux adoptent un positionnement mitigé, à la fois pour et contre les OGMs.

---

[1] Cet ingénieur du GREF mobilise ici le « paradigme psychométrique » développé par le psychologue Paul Slovic. *Cf.* Chevassus-au-Louis (Bernard), 2000, *art. cité*, p. 69.

[2] On rejoint ici la sociologue britannique Anne Murcott qui, à propos du sujet très controversé des OGMs, interroge la production scientifique industrialisée du « consommateur ». L'ensemble des études en termes de « *risk perception* », réalisées par des *think tanks*, des cabinets de *consulting*, des chercheurs en sciences sociales appliquées – ou « commercialisées », pour reprendre son terme – et destinées à sonder les représentations des consommateurs (le champ de recherche des « *consumer studies* »), non seulement épouse la problématique gestionnaire mais range *in fine* toute opposition aux OGMs dans la catégorie de « l'irrationnel ». *Cf.* Murcott (Anne), « 'Not Science but PR' : GM food and the Makings of a Considered Sociology », *Sociological Research Online*, vol. 4, n°3, 1999.

[3] Seuls les 9 premiers items du tableau 6.4 figuraient dans le questionnaire.

Tableau 6.4 : Le point de vue sur les OGMs des acteurs politico-administratifs de la sécurité sanitaire des aliments

Base : 218	Effectifs	Pourcentages
Je suis pour leur usage car ils s'inscrivent dans une démarche de progrès scientifique	27	12,4%
Je suis pour leur usage car ils peuvent apporter une réponse au problème de la faim dans le monde	12	5,5%
Je suis pour leur usage mais seulement dans le cadre d'essais en laboratoire à des fins thérapeutiques	36	16,5%
Je suis pour mais à condition qu'ils soient réglementés (étiquetage, traçabilité…)	70	32,1%
Je suis contre leur usage pour des raisons éthiques (brevetage du vivant)	2	0,9%
Je suis contre leur usage car il existe un risque de pollution génétique et de déséquilibre des écosystèmes	18	8,3%
Je suis contre leur usage car il existe des risques sanitaires (affaiblissement de l'arme antibiotique, développement d'allergies…)	6	2,8%
Je suis contre leur usage car les semences OGM sont mises sur le marché par quelques grandes multinationales	12	5,5%
Je suis contre leur usage : non catégorique	4	1,8%
Je suis pour (plusieurs raisons)	10	4,6%
Je suis contre (plusieurs raisons)	4	1,8%
Avis partagé (pour et contre)	13	6,0%
Non réponse	4	1,8%
Total	**218**	**100 %**

On ne dispose pas d'un sondage comparable[1] permettant de comparer ces opinions à celles obtenues auprès d'un échantillon représentatif de la population française[2]. Mais, l'essentiel est ici de remarquer que, lorsqu'on sort du paradigme du risque, toute une gamme de positions « axiologiques » peut rencontrer les faveurs de notre population des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments. Certes, près d'un tiers de la population a adopté une position légaliste, celle d'une réglementation des OGM (position officielle du

[1] Rappelons toutefois que, selon un sondage BVA/Agir pour l'Environnement effectué les 27 et 28 janvier 2006, 78% des Français souhaitaient une interdiction temporaire des cultures d'OGM.

[2] Un rapport de juillet 2006, le rapport « Perplex », a été conçu dans cette logique. Construit autour d'un sondage destiné à comparer un échantillon représentatif des Français de plus de 18 ans (issu du baromètre IRSN 2004) et les membres d'« organismes jouant un rôle dans le domaine des risques » (1 000 agents de l'AFSSA, de l'INRA, de l'INERIS, de l'INVS et de l'IRNS, 120 chercheurs et ingénieurs, 30 techniciens et 50 administratifs par organisme), le rapport conclut à une différence *partielle* en termes de « perception des risques ». Si ce que le rapport nomme les « institutionnels » tendent à être davantage *optimistes*, leur hiérarchisation des risques est relativement similaire à celle du reste du public. Sur 27 « situations à risque », le tabagisme des jeunes arrivent en tête (83,1% du « public » et 71% des institutionnels jugent ce risque élevé) et le radon est considéré comme le risque le plus faible (8,6% du « public » et 5,4% des institutionnels jugent ce risque élevé). Face à d'autres situations de risque (tabagisme des jeunes, drogue, pollution des lacs, des rivières et des mers, alcoolisme, pollution atmosphérique, accidents de la route, obésité des jeunes, pesticides, etc.), les OGMs ne sont pas considérés comme les risques les plus élevés. En classant les notations de dangerosité attribuées à chacun des risques, le « public » classe les OGM en 18e position et les « institutionnels » en 22e : 22,4% du public considèrent ce risque comme « faible », 33% comme « moyen » et 35,7% comme élevé (contre respectivement 48,8%, 31,9% et 13,9% pour les institutionnels). IRSN, *Experts et grand public : quelles perceptions face au risque ?*, Rapport final du contrat de recherche « Perplex : Étude comparative de la perception des risques par le public et par les experts » du programme « environnement et santé » de l'AFSSET (une collaboration IRSN, AFSSA, INERIS, INVS, INRA, ADEME, IFEN, avec le soutien de Cesem opinion), Rapport IRSN/DSDRE/DOS n°10, juillet 2006.

gouvernement), mais ils sont tout de même plus de 8% à être opposés aux OGM en raison des risques de pollution génétique. De plus, 16,5% d'entre eux sont favorables aux OGMs mais uniquement à des fins thérapeutiques et dans le cadre d'essais en laboratoire. Enfin, une proportion non négligeable d'entre eux fait part d'une opposition qu'on peut qualifier de *politique* aux OGMs (5,5%) ou d'une opposition de principe (« non catégorique » : 1,8%).

Reprenant une question classique des commissions d'enquête parlementaire, nous avons voulu tester, dans la même perspective, l'hypothèse d'une modification des comportements alimentaires chez les acteurs de la sécurité sanitaire des aliments suite aux crises de l'ESB. Si la majorité de cette population confie ne rien avoir modifié dans leurs pratiques (68,3%), 32 d'entre eux affirment manger moins de bœuf (14,7%), 22 avoir diminué leur consommation lors des crises (10,1%) et 10 avoir modifié leur consommation en raison de contraintes familiales.

Tableau 6.5 : Les transformations de la consommation de viande bovine des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments après la crise de l'ESB de 1996[1]

Base : 218	**Femmes**		**Hommes**		**Non Réponse**		**Total**	
	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne
Je n'ai rien modifié	41	27,5%	103	69,1%	5	3,4%	149	100%
Je mange encore du bœuf mais moins	7	21,9%	25	78,1%	0	0%	32	100%
Je n'en mange plus du tout	0	0%	0%	0	0	0%	0	100%
J'ai diminué ma consommation lors des crises de l'ESB	7	31,8%	15	68,2%	0	0%	22	100%
J'ai modifié ma consommation en raison de contraintes conjugales/familiales	1	10%	9	90%	0	0%	10	100%
Je suis végétarien	1	33,3%	2	66,7%	0	0%	3	100%
Non réponse	1	50%	1	50%	0	0%	2	100%
Total	**58**	**26,6 %**	**155**	**71,1%**	**5**	**2,3%**	**218**	**100%**

Sans qu'aucun de ces agents n'aient complètement arrêté de consommer du bœuf, il n'en demeure pas moins que 64 d'entre eux (près d'un tiers) – auxquels il faut ajouter les trois végétariens dont on peut penser qu'ils ont été confortés dans leur choix – ont modifié leurs pratiques à l'occasion et/ou à la suite des crises de l'ESB. Rapportés aux résultats d'un sondage de l'IFOP mené en début novembre 2000, en pleine crise de l'ESB[2], les chiffres obtenus, plus de trois ans après, auprès de notre population des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments, tendent à rappeler que ceux-ci ne sont pas davantage « rationnels » que leurs contemporains (si l'on retient l'hypothèse *gestionnaire* dominante

[1] L'intitulé de la question n°52 (qui fait suite dans le questionnaire aux questions n°50 et 51 portant sur l'analyse causale des crises de 1996 et 2000) était la suivante : « Depuis 1996, avez-vous modifié vos pratiques alimentaires vis-à-vis de la viande bovine ? ».
[2] En novembre 2000, la consommation de viande bovine avait diminué de 40% en quelques jours.

que modifier sa consommation de viande bovine n'est pas rationnel). 13% des 957 personnes de plus de 18 ans interrogées affirmaient « envisager à l'avenir » de ne plus consommer de bœuf, 32% d'en consommer moins et 54% de ne pas changer leurs habitudes[1].

Alors que dans l'échantillon du sondage IFOP de 2000, les femmes se montraient sensiblement plus réceptives aux inquiétudes alimentaires[2], le genre n'apparaît pas comme une variable discriminante dans notre population. Si notre sous-population des femmes n'était pas aussi faible, on pourrait même se risquer à avancer qu'elles se révèlent moins inquiètes que leurs collègues masculins. Si 2/3 des hommes de notre population affirment ne pas avoir modifié leur consommation de viande bovine, la proportion atteint 7/10 pour les femmes. De même, si plus d'un quart des hommes (16+10%) affirment avoir diminué leur consommation durablement ou ponctuellement lors des crises, la proportion des femmes adoptant une même attitude est très légèrement inférieure (14 femmes sur 58). Ces données rappellent sans doute que l'hypothèse de femmes qui seraient plus proches de l'univers domestique et/ou plus enclines à modifier leurs pratiques pour protéger leur famille ne tient pas pour notre sous-population féminine. Celle-ci est non seulement très diplômée mais également titulaire de postes à responsabilité, autant d'éléments susceptibles de diminuer la pertinence de la variable du genre[3].

[1] 1% ne se prononçaient pas. *Cf*. IFOP, *Les Français et la crise de la vache folle. Résultats détaillés*, 10 novembre 2000, HV/LDV n°1-3065, p. 5. Cette question avait été posée par l'IFOP, le JDD et France 3. Dans la comparaison entre ces données, il faut donc garder à l'esprit que ce sondage a été réalisé en pleine crise de la vache folle (alors que le nôtre a été réalisé en plusieurs envois en juin 2003 et mars 2004) et que la question portait sur une « action envisagée » alors que la nôtre renvoyait à une attitude « effective ».

[2] 15% des femmes contre 10% des hommes envisageaient de ne plus consommer de bœuf, 33% (contre 31% des hommes) envisageaient de consommer moins de bœuf et 52% (contre 58% des hommes) affirmaient qu'elles n'allaient pas changer leurs habitudes. La quasi-totalité des femmes avait répondu à cette question, alors qu'1% des hommes ne s'étaient pas prononcés. *Cf. Ibid*.

[3] On aura d'ailleurs remarqué que, si 6% des hommes (9/155) ont modifié leurs pratiques en raison de contraintes conjugales ou familiales, seule 1 femme a choisi cette option.

Tableau 6.6 : Les transformations de la consommation de viande bovine des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments après la crise de l'ESB de 1996 (par corps)[1]

Base : 218	Administrat-eurs civils		Conseillers d'État		Autres Haut fonctionn-aires		Fraudes	
	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne
Je n'ai rien modifié	6	4%	3	2%	8	5,4%	14	9,4%
Je mange encore du bœuf mais moins	5	15,6%	0	0%	0	%	8	25%
J'ai diminué ma consommation lors des crises de l'ESB	0	0%	0	0%	1	4,5%	4	18,2%
J'ai modifié ma consommation en raison de contraintes conjugales/familiales	0	0%	0	0%	1	10%	3	30%
Je suis végétarien	0	0%	0	0%	0	0%	0	%
Non réponse	0	0%	0	0%	0	%	0	%
Total	**11**	**5%**	**3**	**1,4%**	**10**	**4,6%**	**29**	**13,3%**

Base : 218	MISP + IASS[2]		ISPV		IGREF		Préfectorale	
	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne
Je n'ai rien modifié	11	7,4%	40	26,8%	10	6,7%	5	3,4%
Je mange encore du bœuf mais moins	5	15,6%	2	6,3%	3	9,4%	2	6,3%
J'ai diminué ma consommation lors des crises de l'ESB	6	27,2%	0	0%	1	4,5%	0	0%
J'ai modifié ma consommation en raison de contraintes conjugales/familiales	2	20%	1	10%	0	0%	1	10%
Je suis végétarien	0	0%	1	33,3%	1	33,3%	0	0%
Non réponse	0	0%	1	50%	0	%	0	0%
Total	**24**	**11,1%**	**45**	**20,6 %**	**16**	**7,3%**	**8**	**3,7%**

Base : 218	Autres fonction-naires locaux		Universitaires		Non Réponse ou Non concernés		Total	
	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne	Effectifs	Profil ligne
Je n'ai rien modifié	21	14,1%	26	17,4%	5	3,3%	149	100%
Je mange encore du bœuf mais moins	6	18,8%	1	3,1%	0	%	32	100%
J'ai diminué ma consommation lors des crises de l'ESB	2	9,1%	7	31,8%	1	4,5%	22	100%
J'ai modifié ma consommation en raison de contraintes conjugales/familiales	0	0%	1	10%	1	10%	10	100%
Je suis végétarien	0	0%	1	33,3%	0	0%	3	100%
Non réponse	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%
Total	**29**	**13,3%**	**36**	**16,5%**	**7**	**3,2%**	**218**	**100%**

[1] L'item « je n'en mange plus du tout » a été retiré du tableau 6.6, aucun individu de notre population n'ayant opté pour cette réponse.

[2] On a regroupé cette population au profil relativement similaire. 3 IASS et 8 MISP affirment n'avoir rien modifié, 1 IASS et 4 MISP affirment avoir diminué durablement leur consommation, 3 IASS et 3 MISP, uniquement lors des crises. 2 MISP ont modifié leurs pratiques en raison de contraintes familiales.

Si on affine l'analyse en fonction des corps d'appartenance, on constate que les réponses ne se distribuent pas de manière aléatoire. Il apparaît notamment que les hauts fonctionnaires qui nous ont répondu affichent clairement leur insensibilité aux angoisses alimentaires liées à l'ESB : la totalité des conseillers d'État, 6 administrateurs civils sur 11[1], 5 membres de la préfectorale (sur 8) et 8/10 des « autres » haut fonctionnaires affirment ne pas avoir modifié leurs pratiques alimentaires. L'étude des cinq corps techniques directement impliqués dans la gestion de cette épizootie fournit des résultats encore plus significatifs. On peut déjà constater que la quasi-totalité des ISPV (40 sur 45) affirment ne pas avoir modifié leur consommation de viande bovine. Ils sont rejoints en cela par une proportion significative des ingénieurs du GREF (10 sur 16). En revanche, plus de la moitié des inspecteurs des fraudes, des MISP et des inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale ont modifié leur consommation d'une manière ou d'une autre à la suite de la crise de l'ESB. Enfin, si la majorité des experts de l'AFSSA (« universitaires ») n'ont rien modifié de leurs habitudes alimentaires[2] (26 sur 36), ce corps se singularise néanmoins par une attitude plus attentiste lors des crises (31,8% du profil ligne pour l'item « diminution de la consommation lors des crises »).

On peut être tenté de voir, chez les hauts fonctionnaires, un signe démonstratif qu'ils sont bel et bien « au-dessus de la mêlée » et chez les agents du ministère de l'Agriculture une croyance en la fiabilité des contrôles qu'ils mettent en œuvre. A l'inverse, on peut émettre l'hypothèse qu'une part importante des inspecteurs des Fraudes et des fonctionnaires des services déconcentrés doute de l'efficacité des contrôles mis en place par les représentants du ministère de l'Agriculture – dont ils ont une image assez dépréciée (*cf.* tableau 1.2[3]). On aurait pu s'en douter, mais il semble bien que l'idée d'une « irrationalité du public » soit davantage congruente avec les pratiques alimentaires des vétérinaires et des hauts fonctionnaires que de celles des Fraudes et de la Santé.

Que ce soit en termes de « valeurs » ou de « pratiques alimentaires », l'ensemble de notre population des acteurs de la sécurité sanitaire des aliments n'est pas radicalement moins « irrationnelle » que les consommateurs qu'ils prétendent éduquer. Mais plus

[1] 10 d'entre eux sont des hommes. L'un d'entre eux était alors au cabinet du ministre de l'Agriculture, trois d'entre eux étaient au cabinet du ministre de l'Économie et des Finances et 4 autres au sein des directions centrales de ce ministère. Les trois derniers étaient dans des directions sans véritables liens avec la sécurité sanitaire des aliments.

[2] Dominique Dormont, le président du Ciesst, aimait d'ailleurs souligner qu'il « connaissait bien des cancérologues qui fumaient » (sous-entendu, ils s'affranchissent de risques dont ils ont pourtant connaissance).

[3] On a en effet mis en évidence dans le chapitre 1 que si les représentants du ministère de l'Agriculture privilégiaient une analyse causale des crises de l'ESB impliquant « l'irrationalité du public » et l'effet délétère de la médiatisation de l'ESB, les représentants des Fraudes et de la Santé analysaient davantage les crises comme des conséquences du monopole de l'Agriculture et d'une faible coordination entre les services d'inspection.

les répondants sont impliqués dans la gestion pratique de l'ESB (les vétérinaires notamment), plus ils sont susceptibles d'évoquer l'irrationalité du public, à la différence de ceux qui n'y sont impliqués que marginalement. Incarnation de l'État, les acteurs du secteur de la sécurité sanitaire des aliments sont aussi des individus concrets qui peuvent avoir des doutes sur ce que « les autres » font, *a fortiori* quand ces derniers sont aussi leurs partenaires et concurrents institutionnels. L'inversion de la problématique permet alors de mettre en évidence les « deux corps » des acteurs du secteur et, au-delà de cette double référence à Ernst Kantorowicz et à Vincent Dubois[1], la dimension *socialement* et *administrativement* située du discours sur l'irrationalité du public.

Conclusion du chapitre 6.
« Quand on voit les niveaux d'infestation de certains aliments, on peut se dire que l'organisme humain est bien fait ! »

Le passage au crible des croyances du changement au concret fait émerger deux enseignements contre-intuitifs. Le premier concerne la réforme de l'expertise qui a été abondamment publicisée en France et en Grande-Bretagne. Dit simplement, la crise de l'ESB aurait constitué une fenêtre d'opportunité pour les critiques d'une expertise « confinée » et aurait légitimé toute une série d'innovations institutionnelles telles que la mise en place d'agences, la rationalisation de l'expertise ou encore le recours croissant à des mécanismes de consultation des parties prenantes. Or l'analyse comparée de différents recours à l'expertise en matière d'ESST a mis en évidence que les conséquences d'un tel travail de « *lesson-drawing* » se révèlent particulièrement ambiguës. Selon les cas de figure, les décideurs politiques peuvent en effet dépasser ou se laisser enfermer dans l'avis expert ou encore mettre en concurrence les expertises « scientifiques » et « profanes ». En somme, la réponse aux usages politiques de l'expertise a consisté à « purifier » celle-ci, mais cette purification tend à renforcer davantage l'avis scientifique comme une ressource politique et administrative pouvant être mobilisée pour imposer certains choix politiques. Une analyse similaire peut être faite pour le recours à la consultation des groupes d'intérêt qui, bien que contraignant, est également susceptible d'être constitué comme une ressource au bénéfice des décideurs politiques. Comme souvent, ces réformes ont généré un ensemble de « conséquences inattendues », dessinant sur le terrain des phénomènes parfois opposés aux engagements d'ouverture pris sur le papier.

Second élément contre-intuitif : alors qu'on aurait pu attendre un bouleversement de l'organisation des services de contrôle à la suite des crises de sécurité sanitaire des

[1] Kantorowicz (Ernst H.), *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen Age*, Paris, Gallimard, 1989 (1ère éd. américaine : 1957) et Dubois (Vincent), 1999, *op. cit.*

aliments, on constate que, à bien des égards, les propriétés du secteur n'ont guère été modifiées. Les services vétérinaires en France et les autorités locales en Grande-Bretagne n'ont pas vu leur domination remise en cause. En France, en dépit de certaines idées reçues, le poids de l'administration de la Santé n'apparaît pas fondamentalement rehaussé. Pour paraphraser Pierre Lascoumes, à propos de l'environnement, « dans le concert politico-administratif local, [la Santé] se résume encore souvent au son fragile de la flûte, voire au tintement décoratif du triangle[1] ». Par ailleurs, en termes de ressources, les crises sanitaires des aliments répétées ont confirmé la faiblesse des moyens à disposition des services d'inspection en France et en Grande-Bretagne. Si la mise à l'agenda décisionnel des enjeux liés à l'alimentation s'est accompagnée de créations de postes, celles-ci ne couvrent toutefois qu'imparfaitement les besoins générés par le contrôle de nouveaux règlements. Autrement dit, les administrations en charge de l'application d'une législation en expansion se trouvent confrontées à une pénurie de moyens. L'introduction de mesures de gestion importées du privé au sein des administrations renvoie ainsi à des techniques de gestion de la rareté.

Précisément, alors que la réforme de l'expertise scientifique a été mise sous les projecteurs, les transformations locales de l'action publique sont, elles, plutôt restées dans l'ombre. Il n'est certainement pas anodin de constater cette absence de publicisation alors que les politiques de sécurité sanitaire des aliments semblent entretenir un processus progressif de désengagement de l'État. Les services d'inspection interviennent en effet davantage en « second niveau » pour auditer les « auto-contrôles » internes aux entreprises privées, exigence de longue date des entreprises *leaders* du marché des denrées alimentaires. Relativement ambiguës, faiblement publicisées et encore exploratoires (analytiquement), ces constatations ne sont guère éloignées de l'analyse de Terry Marsden qui suggère d'interroger l'avènement d'une supposée nouvelle « *food governance* ». Pour ce dernier, il apparaît clairement que :

> *« en dépit de la mise à l'agenda des risques alimentaires, de l'émergence de réseaux alternatifs d'alimentation [l'agriculture biologique notamment] et de l'angoisse publique sur les OGMs, un déplacement important a été opéré par l'intermédiaire de groupes d'acteurs qui voulaient avoir leur mot à dire dans la nouvelle politique de l'alimentation. [Cela ne signifie pas pour autant que ce transfert s'est accompagné d']une augmentation du pouvoir et de l'influence des groupes ou lobbies consuméristes. [L'ensemble des travaux menés par T. Marsden] montre plutôt que ces groupes sont continuellement marginalisés dans ce qui devient un système de gouvernance de l'alimentation de plus en plus régulé par le privé et dominé par la puissance financière de la grande distribution* [« retail capital[2] »] ».

[1] Lascoumes (Pierre), 1994, *op. cit*., p. 15.
[2] Marsden (Terry), « Food Matters and the Matter of Food : Towards a New Food Governance ? », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n°1, 2000, p. 20-29 (p. 27 pour la citation).

Dans un contexte idéologique caractérisé par l'impératif du désengagement de l'État, imaginer une augmentation des effectifs des inspections, à l'image de celles des effectifs de police vis-à-vis de la sécurité intérieure, apparaît impensable tant en Grande-Bretagne qu'en France. En ce sens, les consommateurs, informés par une politique d'étiquetage et de communication des risques, sont très largement sommés, eux aussi, d'agir en « *risk managers* » et en acteurs de leur propre santé. Et quand bien même leurs comportements seraient dangereux, à risque, voire aux conséquences imprévisibles, on conclura de manière optimiste avec les propos de ce chef du service « hygiène alimentaire » en DSV, qui avait découvert le métier par la fermeture d'un « établissement de toute beauté[1] » : « quand on voit le niveau d'infestation de certains aliments, on peut se dire que l'organisme humain est bien fait ! ».

[1] « Ils m'ont joué le tour le premier jour où je suis arrivé ici. Il y avait un établissement qui était de toute beauté, euh… premier jour de poste de chef de service : 'on va vous faire voir ce que c'est !'. Bon, je suis parti avec eux. Première chose quand on est arrivé à 11h20, on a fermé à clé le restaurant (rires). En revenant ici, à 13h, arrêté préfectoral de fermeture. 15 jours après, le restaurant était rouvert avec toutes les considérations qu'il pouvait y avoir à la clé, c'était magnifique » (entretien réalisé à la DSV 59, 22.06.2006).

CONCLUSION.

QUAND LA VACHE FOLLE RETROUVE SON CHAMP. UNE COMPARAISON TRANSNATIONALE DE LA REMISE EN ORDRE D'UN SECTEUR D'ACTION PUBLIQUE

> *« Accumuler des faisceaux de présomption ou réunir des raisons de douter, c'est là tout ce que nous autres, pauvres mortels, pouvons espérer – les conclusions définitives, comme les solutions finales, n'intéressent que les doctrinaires ».*
>
> Edelman (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1988), p. 25.

Le parti pris initial de la présente thèse sur la gestion politico-administrative des risques alimentaires a consisté à désancrer l'analyse de la littérature sur les risques qui semblait pourtant s'imposer d'emblée. Sans qu'elles n'épuisent à elles seules la diversité de ce champ de recherches, ce sont essentiellement les grandes théories hégémoniques sur les sociétés (post-)modernes, qui seraient plus dangereuses par nature[1], qu'on a cherché à mettre à distance. En effet, l'approche réaliste, uniforme et totalisante du sociologue Ulrich Beck semble peu susceptible de rendre compte du processus par lequel un risque particulier s'inscrit dans un dispositif singulier d'action publique[2]. A l'inverse, il s'agit plutôt de prendre le « paradigme du risque » comme objet d'étude. A bien des égards, l'extension de ce concept « attrape-tout » à un nombre croissant de secteurs d'activités, faiblement questionnée par une majorité de travaux sur les risques, participe en effet d'une rationalisation spécifique de l'action publique. Le « risque » s'avère d'autant plus difficile à manipuler qu'il apparaît à la fois comme un nouveau paradigme sociologique et comme une science de gouvernement (bâtie autour des questions de la confiance, de la perception du risque, de la séparation gestion/évaluation du risque). Enfin, alors que la catégorie de risque se présente sous des atours de neutralité (de la logique statistique, du calcul, de la

[1] Voir, notamment, Beck (Ulrich), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992 (1ère éd. allemande : 1986).

[2] Comme l'écrivent Christopher Hood, Henry Rothstein et Roger Baldwin à propos des grandes théories postmodernes comme celles de la « société du risque » ou de « l'État régulateur » : « Such macroscopic and world-historical perspectives on risk and its management may have their uses. But most of them do not explain, or even, describe variety within the putative 'regulatory state', 'risk society' or 'audit society'. Yet casual observation, academic inquiry, and official surveys alike indicate substantial variety in the way risks and hazards are handled by the state ». *Cf. The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 5.

gestion comptable…) pour nombre de ses « porte-parole » intellectuels et praticiens, elle charrie néanmoins un certain de nombre de présupposés qu'il faut interroger[1].

En conséquence, nous avons plutôt choisi de banaliser notre objet d'étude et de le décrypter à partir des outils traditionnels de la sociologie politique. Inscrite très classiquement dans la veine des analyses *des transformations de l'État* et de la *division du travail social*, la thèse avait pour objectif de *comprendre comment le changement était donné à voir dans un « secteur » d'action publique donné et contribuait ce faisant à faire exister ce dernier en en rehaussant la légitimité administrative*. A cet égard, l'examen du secteur particulier de la sécurité sanitaire des aliments, composé d'agents et d'administrations peu « prestigieux » et dont les frontières semblent définir un espace administratif et une population très étriqués (au moins à l'échelon central de gouvernement), offre sans doute moins de résistance au regard sociologique que des domaines plus légitimes et anciens comme les politiques budgétaires ou fiscales, par exemple, et permet de saisir certains traits de portée plus générale des entreprises réformatrices[2]. Au terme de cette recherche, qui a procédé à une comparaison entre les processus français et britanniques de réforme sectorielle, deux conclusions se dégagent plus particulièrement.

La mise en forme symbolique du changement

En évoquant la dimension symbolique du changement, il n'est nullement question d'avancer que rien ne change, que rien n'est créé (les agences spécifiquement dédiées à la sécurité sanitaire des aliments sont là pour le rappeler). Le symbolique n'est pas qu'une catégorie « résiduelle » ou « substitutive » – au sens où on ferait du symbolique à défaut d'une action pratique concrète – et n'est nullement opposé à la production d'objets

[1] En particulier, la transformation de la nourriture en un danger qui appelle une action gouvernementale et néglige d'autres aspects de l'alimentation (économiques et anthropologiques, par exemple, le repas comme lien social) ; la primauté de la prévision sur la compréhension (notamment la causalité biologique des maladies) ; une tendance à la multiplication des facteurs de risques (dans le jargon épidémiologique : une extension de la « toile des causes ») qui contraint l'action publique ; enfin, une tendance des politiques publiques à déplacer le fardeau moral de la responsabilité de la gestion du risque de la collectivité aux individus plutôt qu'à l'élaboration de mesures structurelles. Sur ces différents points, voir notamment Murcott (Anne), « 'Not Science but PR' : GM Food and the Makings of a Considered Sociology », *Sociological Research Online*, vol. 4, n°3, 1999 et Peretti-Watel (Patrick), « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue Française de Sociologie*, vol. 45, n°1, 2004, p. 103-132.

[2] De la même façon que les « institutions bâtardes » – comme la prostitution ou le célibat religieux – considérées comme des cas extrêmes des modes d'association entre les sexes dont le mariage constitue le point modal, peuvent s'appréhender, selon Everett Hugues, « comme un ordre de phénomènes permettant d'observer le déroulement de processus sociaux, les mêmes peut-être que ceux qui prennent place dans les institutions légitimes ». *Cf. Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 157.

tangibles[1]. Au contraire, la symbolique est au fondement même de l'action politique qui, selon Pierre Bourdieu, « vise à produire et à imposer des représentations (mentales, verbales, graphiques ou théâtrales) du monde social qui soient capables d'agir sur ce monde en agissant sur la représentation que s'en font les agents[2] ». Nous avons ainsi envisagé la mise en forme symbolique du changement comme constitutive des stratégies de pouvoir et des luttes pour la domination du secteur. C'est à travers ces luttes que se construisent en particulier la crise, la temporalité de l'action publique et le caractère nécessaire du changement.

Analyser les crises dans la « continuité des échanges de coup »

En nous inscrivant dans la lignée d'une série de grands auteurs de la sociologie (Elias, Bourdieu, Becker, Abbott...), nous sommes partis de l'idée que le changement ne pouvait pas être appréhendé de manière brutale, sauf à « expliquer tout changement visible par l'action d'une cause première statique[3] ». Nous nous sommes en particulier efforcés de tenir à distance toute conception de la crise comme variable agissante, personnifiée et capable à elle seule de produire un changement. A l'inverse d'une conception homéostatique du changement, nous avons privilégié une approche qui postule la « genèse continue de la discontinuité[4] ».

Si le changement ne peut donc s'appréhender que de manière processuelle, il importait de restituer l'historicité de la « crise » de la vache folle du milieu des années 1990. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes attachés à rendre compte de la structuration continue, mouvante et aveugle de cet espace administratif de la sécurité sanitaire des aliments dans la mesure où les évolutions contemporaines de l'action publique dépendent à la fois de conditions de possibilité de court terme mais aussi d'un passé plus ou moins lointain qui conditionne son contenu[5]. On a ainsi pu mettre en évidence que les rapports politiques à l'alimentation s'inscrivent dans une très vieille histoire, même si la sécurité sanitaire apparaît comme une des problématisations les plus

---

[1] Dans la même veine, voir Marie (Jean-Louis), « La symbolique du changement », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, p. 109-116.
[2] *Cf.* « Décrire et prescrire. Les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », in Bourdieu (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001a (1ère éd. partielle : 1982), p. 187.
[3] Elias (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Éditions de l'Aube, 1991a (1ère éd. allemande : 1970), p. 136.
[4] Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), « Gens à histoire, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 59.
[5] Voir en ce sens Rose (Richard), « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n°3, 1990, p. 263-291, Lascoumes (Pierre), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-338 et Vlassopoulou (Chloé-Anne) « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte antipollution », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France – CURAPP, 2003, p. 99-118.

récentes de ce champ d'intervention publique. En dépit d'interventions étatiques anciennes, ce « sous-secteur » a longtemps été « introuvable », c'est-à-dire faiblement autonomisé par rapport aux autres objectifs, à tonalité plus économique (politiques agricoles, encadrement du marché des denrées alimentaires), des politiques alimentaires. Cet espace *dominé* des politiques alimentaires se caractérise aussi par une « sectorisation incertaine[1] ». Aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne, il n'a jamais été organisé autour d'un corps spécifique d'agents de l'État ni d'une expertise publique unifiée. On doit ici souligner que, en dépit des prétentions hygiénistes à la fin du XIXe siècle, l'administration de la Santé ne dispose en France que d'un rôle subalterne dans la gestion des risques alimentaires, à la différence du cas britannique où celle-ci est partagée entre le ministère de l'Agriculture et le département de la Santé, à l'échelon central, et les autorités locales, à l'échelon territorial. Plus généralement, on a mis en évidence que, à la veille de la vache folle, ces deux configurations institutionnelles nationales s'avèrent peuplées d'une série de groupes d'acteurs et d'institutions relativement faibles et régies par une domination (relative et contestée) de certains services et corps du ministère de l'Agriculture.

A ce titre, la crise de l'ESB, dont la gestion a principalement occupé les services vétérinaires, est apparue comme une occasion de remettre en cause la domination des institutions de l'Agriculture. Encore une fois, loin d'être un « choc exogène », la crise est le résultat d'un processus de construction sociale dont nous avons mis au jour les tenants et aboutissants[2]. Elle s'inscrit d'ailleurs dans la « continuité des échanges de coup », particulièrement visibles lors de scandales alimentaires antérieurs entre, pour le dire vite, fonctionnaires de l'Agriculture et défenseurs de la santé publique[3]. Enfin, le label de crise ne s'est imposé durablement qu'*après* l'événement, signalant en partie la victoire des « opposants » à l'ordre établi.

---

[1] Voir en comparaison les travaux de P. Lascoumes et de V. Dubois sur les politiques environnementales et culturelles. *Cf.* Lascoumes (Pierre), *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994 et Dubois (Vincent), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

[2] Plus précisément, si des faits objectifs alimentent la « mise en crise » de l'ESB (augmentation exponentielle des cas d'ESB, annonce de la transmission probable de l'ESB à l'homme sous la forme de la nv-MCJ, incertitude épidémiologique sur l'ampleur des victimes humaines), ces faits n'existent comme indicateurs de la crise que parce qu'ils sont construits scientifiquement, politiquement, administrativement, juridiquement et médiatiquement.

[3] En considérant la crise dans son historicité, on comprend sans doute mieux les raisons pour lesquelles les fonctionnaires de la Santé en Grande-Bretagne n'ont pas profité des opportunités offertes par la crise puisqu'ils en partageaient la gestion. L'opposition à la politique alimentaire du MAFF a plutôt été l'œuvre d'une nébuleuse d'acteurs hétérogènes (chercheurs, journalistes, militants associatifs, inspecteurs de la santé publique environnementale, etc.). En France, ce sont plus directement les membres du cabinet et les hauts fonctionnaires de la DGS qui ont saisi l'occasion pour faire avancer leur programme de sécurité sanitaire.

« Prophéties à rebours » et construction sociale d'une temporalité de l'action publique

A la suite de l'annonce du ministre de la Santé britannique à la Chambre des Communes, le 20 mars 1996, toute une série d'analyses causales, portées par des acteurs à la marge du jeu, relayées par des journalistes, des consultants, des chercheurs en sciences sociales et managériales ont contribué à décrypter l'événement. Déjà énoncées par certains avant mars 1996, elles se répliquent, se répondent et se multiplient dans les différentes configurations étudiées, à la faveur, notamment, d'un phénomène d'emballement médiatique. Parmi ces explications, deux récits causaux complémentaires se distinguent particulièrement : d'une part, l'action des agents du ministère de l'Agriculture est mise à l'index en ce qu'ils seraient réputés incapables de protéger conjointement la santé des consommateurs et les revenus des agriculteurs, l'analyse pointant ainsi l'existence d'un conflit d'intérêt inhérent à l'institution ; d'autre part, l'expertise scientifique qui a guidé les prises de décision n'aurait pas été assez « ouverte » aux propos hétérodoxes de chercheurs isolés. Prenant surtout de l'ampleur après coup, ces explications peuvent alors être appréhendées comme des « prophéties à rebours » pour reprendre le terme de Paul Veyne[1]. Elles sont des rationalisations *ex post*, des *rétrodictions*, qui semblent indiquer qu'une organisation administrative différente aurait été capable d'éviter une telle issue fatale. Ce n'est donc qu'après coup que l'organisation du secteur est construite comme problématique, désordonnée et critique. Parmi les hypothèses contrefactuelles les plus prisées, c'est la création d'agences de l'alimentation (déjà suggérée au début des années 1990, notamment en Grande-Bretagne) qui est la plus fédératrice. Autrement dit, en même temps qu'ils présentent une explication ultime de la crise, ces raisonnements à partir de l'issue contribuent à poser les jalons de la réforme et à en légitimer la nécessité. En ce sens, ces analyses causales sont aussi des *rationalisations justifiantes* : elles justifient l'histoire qui s'est faite et le futur proche en train de se faire.

Pour autant, le récit dominant de la vache folle, qui constitue la crise comme une « rupture », fait échapper l'événement à l'histoire. Il s'apparente à un mythe fondateur d'un secteur d'action publique renouvelé et difficile à questionner tant il a progressivement acquis la force de l'évidence. Comme les mythes de l'Antiquité, l'histoire officielle de la vache folle est extérieure à l'alternative vrai/faux ; elle est infalsifiable et n'exige aucun travail de démonstration scientifique. Ce récit anonyme – il n'a pas d'auteur identifiable – est enfin d'autant plus accueillant qu'il peut être raconté de manière plurielle[2], en fonction

[1] *Cf. Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, 1983, p. 113.
[2] Comme l'écrit Claude Lévi-Strauss : « Il n'existe pas de version 'vraie' dont toutes les autres seraient des copies ou des échos déformés. Toutes les versions appartiennent au mythe ». *Cf.* « La structure des mythes » in Lévi-Strauss (Claude), *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974 (1ère éd. : 1958), p. 242.

des usages qui en sont faits. En ce sens, la remise en ordre symbolique de la crise comme « rupture créatrice » fait disparaître l'ensemble des possibles historiques non advenus et rationalise cet oubli (à travers notamment une amnésie vis-à-vis des entreprises de réformes antérieures) en même temps qu'elle écarte toute interrogation sur les processus sociaux engagés. L'histoire dominante de la vache folle, telle qu'elle s'est progressivement imposée, contribue donc à *construire une temporalité de l'action publique* : il y a un « avant » et un « après » vache folle, celui de la réforme.

Cette temporalité de l'action publique, rythmée par la crise, la rupture et les entreprises de remise en ordre, a constitué une des pièces centrales de notre puzzle scientifique. Elle ne pouvait pas être comprise sans être restituée dans son historicité, sans être rapportée aux luttes sectorielles internes et à la dynamique continue des échanges de coup. Si c'est par la lutte même – entre défenseurs de l'ordre établi et ceux qui luttent pour la reconnaissance – que le secteur se temporalise[1], l'imposition du label de crise et de la temporalité qu'elle implique marque le succès des stratégies de subversion de l'état des rapports de force antérieur. Elle a rendu indispensable le principe d'une réforme du secteur.

Des activités de « propagation de la foi » au principe du succès des réformes

Dans des contextes qui font directement suite à des moments dits de « crise », où les secteurs font l'objet de réformes, il est souvent délicat d'évoquer la question du changement avec les acteurs du terrain. C'est particulièrement vrai pour les cadres des institutions qui ont été nouvellement créées (l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, la *Food Standards Agency*) qui sont souvent prompts à développer le discours que l'institution attend d'eux. Il semble d'ailleurs que pour exister dans un espace déjà structuré par des arrangements et des institutions très anciens, ces nouvelles agences doivent nécessairement produire un discours de la nouveauté qui contribue à faire « vieillir socialement » les manières de faire de leurs partenaires et rivaux.

Pour ne pas être happé par la rhétorique de ces institutions, on peut certes faire remarquer que les principes qu'elles promeuvent ont déjà été définis et mis en œuvre auparavant, et que les usages qui en sont faits sont parfois très éloignés des présupposés réformateurs. Mais on aurait tort, encore une fois, de n'y voir que fausseté, manipulation et tromperie. Comme l'explique Frederik Bailey,

> *« Pour l'analyste, il n'est pas toujours important de savoir si une situation totale relève ou non d'un changement. De même, il n'a pas besoin de prendre une décision personnelle concernant*

[1] *Cf.* Bourdieu (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1ère éd. : 1992), p. 261 et suivantes.

le changement ou le maintien d'une règle normative particulière au sein d'une structure. Une règle normative a changé lorsque les gens qui vivent avec cette règle s'accordent pour dire qu'elle a changé et ils se signalent leur accord à propos de ces changements grâce à des duels[1] *».*

En ce sens, on ne pourra nier l'observation d'un ensemble d'éléments tangibles comme la création de nouvelles institutions, de nouvelles positions, de nouveaux conflits entre agence et administrations ou encore l'avènement d'un nouveau langage (celui de la « bonne gouvernance du risque »). D'autre part, les réorganisations internes observées parallèlement au sein des directions en charge du contrôle des aliments en France autour de la sécurité sanitaire des aliments (DGAL, DGCCRF) ou au sein de la *National Farmers' Union* en Grande-Bretagne (la mise en place du *Food Standards Committee* dont l'organisation est calquée sur celle de la FSA) indiquent aussi à quel point l'« équilibre des tensions[2] » a été modifié en même temps qu'elles concourent à l'autonomisation progressive du secteur.

Néanmoins, en accordant une priorité analytique à l'évidence immédiate, on risque de masquer ce qui se joue derrière le voile du naturel. A l'inverse, en nous attardant sur les vertus performatives des rhétoriques, des promesses et des « mises en scène » du changement, on a cherché à faire ressortir tout un pan d'activités sociales, associées à la réforme, qui a pour objectif (plus ou moins conscient) ou, en tous cas, pour conséquence, de naturaliser le changement, de radicaliser la rupture opérée et de renvoyer à l'archaïsme les « anciennes » manières de faire tenues pour responsables de la crise. Comme les analyses causales de l'ESB qui les sous-tendent, ces activités de « propagation de la foi[3] » prennent davantage la forme d'une « incantation magique » que d'une – improbable – démonstration du bien fondé des réformes, quand bien même elles s'adossent à des savoirs managériaux d'inspiration scientifique.

A ce titre, et on y reviendra plus loin, on a régulièrement insisté sur le rôle crucial de courtiers multipositionnés dans la mise en forme des réformes. A travers la figure du professeur Philip James, auteur du rapport pour Tony Blair sur la *Food Standards Agency*, ou celle de Didier-Roland Tabuteau, théoricien de la sécurité sanitaire, on a souligné à quel point l'habillage savant des réformes était une ressource cruciale, et à bien des égards magique, pour accréditer les croyances relatives au changement. Ces activités « missionnaires », qu'on peut être tenté de rapprocher par analogie à celles des sorciers,

---

[1] Bailey (Frederic G.), *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (1ère éd. anglaise : 1969), p. 232.
[2] Pour reprendre le terme de Norbert Elias : *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969), p. 192.
[3] Grignon (Claude), de Saint Martin (Monique), « De la propagation de la foi dans les réformes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 1, n° 2, 1975, p. 94.

sont essentielles au succès des réformes. Comme le note justement l'anthropologue Claude Lévi-Strauss dans son analyse de l'efficacité du complexe chamanistique :

> *« Il n'y a (…) pas de raison de mettre en doute l'efficacité de certaines pratiques magiques. Mais on voit, en même temps, que l'efficacité de la magie implique la croyance en la magie, et que celle-ci se présente sous trois aspects complémentaires : il y a d'abord, la croyance du sorcier dans l'efficacité de ses techniques ; ensuite, celle du malade qu'il soigne ou de la victime qu'il persécute, dans le pouvoir du sorcier lui-même ; enfin, la confiance et les exigences de l'opinion collective, qui forment à chaque instant une sorte de champ de gravitation au sein duquel se définissent et se situent les relations entre le sorcier et ceux qu'il ensorcelle*[1] *».*

Sans qu'il ne nous appartienne d'évaluer le degré de changement (qu'on conçoit d'ailleurs sous l'angle d'une genèse continue), on espère avoir convaincu qu'il existe de la magie dans l'action publique « où le constat d'échec des dispositifs précédents ne conduit jamais à une remise en cause de la politique elle-même mais intervient plutôt comme prélude et exposé des motifs de nouvelles 'actions' qui sont autant de nouvelles raisons d'espérer[2] ». C'est précisément ce qu'on a mis en évidence dans le chapitre 6. A bien des égards, la réforme de l'expertise, qui avait pour objet de « purifier » le travail expert et d'accentuer le rôle des « parties prenantes », n'a pas profondément modifié les rapports de force internes au secteur. En contribuant à la bureaucratisation de l'expertise scientifique, cette réforme a renforcé l'autorité cognitive de « la Science » dans la définition des choix collectifs. De même, la participation accrue des représentants de l'« Intérêt Général » (associations de consommateurs, notamment) à la prise de la décision s'apparente moins à une contrainte embarrassante pour les gouvernants qu'à une ressource politique à mobiliser dans les situations d'« incertitude ». On pourrait également faire remarquer que les réorganisations des services de contrôle, opérées de manière plus discrète, n'ont pas profondément altéré les propriétés internes du secteur, un secteur qui demeure « faible », peu doté en ressources face à l'ampleur des crises potentielles, et toujours dominé par la direction générale de l'Alimentation en France et par les autorités locales en Grande-Bretagne pour la mise en œuvre.

En d'autres termes, s'il y a eu changement, c'est avant tout un changement symbolique qui s'est opéré, qui a renouvelé l'*illusio* des agents du secteur, en renforçant notamment les frontières de celui-ci. Au-delà de transformations procédurales, ces activités de « propagation de la foi », qui contribuent à naturaliser un « sens commun réformateur[3] », sont au fondement du *réenchantement de l'action publique* par lequel,

---

[1] Lévi-Strauss (Claude), « Le sorcier et sa magie », in Lévi-Strauss (Claude), 1974, *op. cit*., p. 184-185.

[2] Gaxie (Daniel), « Des luttes institutionnelles à l'institution des luttes », in Gaxie (Daniel) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 9.

[3] *Cf.* Topalov (Christian), « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », in Topalov (Christian) (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, p. 44. Voir également Bourdieu (Pierre) et Boltanski (Luc), « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2-3, 1976, p. 4-73.

pourrait-on dire, « la vache folle retrouve son champ » (qu'elle n'a jamais vraiment quitté d'ailleurs).

Si des similitudes ont pu être observées dans les usages politico-administratifs de la symbolique du changement en France et en Grande-Bretagne, elles renvoient aussi à l'inscription des deux pays dans un espace transnational de circulation de savoirs et savoir-faire en matière de gouvernement des risques. A ce titre, notre thèse contribue également à restituer la dimension transnationale des changements domestiques.

La dimension transnationale du changement domestique

Plutôt que de raisonner en termes de cas indépendants et de « niveaux », un des autres partis pris analytiques de la thèse a été d'insister sur l'encastrement des ordres institutionnels. En considérant les espaces politiques européen et international comme des ensembles de « structures politiques emboîtées[1] », nous souhaitions prévenir toute analyse du changement domestique conçue sous l'angle d'une adaptation inévitable à la « mondialisation » ou à « l'européanisation ». Si nous avons pu constater une certaine circulation circulaire de biens symboliques (récits, prescriptions, instruments), leur « importation » dans les espaces nationaux s'explique essentiellement par des luttes nationales et par les activités intermédiaires de « courtiers de l'international ».

La circulation circulaire transnationale de biens symboliques

Contrairement à certaines analyses de l'européanisation et de la mondialisation, on a précédemment mis en évidence que les institutions internationales n'étaient pas en tant que telles des diffuseurs de « bonnes pratiques », de normes ou de visions du monde[2]. En nous intéressant aux récits de la vache folle, nous avons d'ailleurs pris le contre-pied de telles analyses, en soulignant comment un récit initialement défini pour décrire la configuration britannique avait été « importé » et « traduit » dans les configurations bruxelloise et française après mars 1996. Récit fortement délégitimant pour les institutions de l'Agriculture, ce dernier avait contribué, à Paris et à Bruxelles, à remettre en cause la domination respective du ministère de l'Agriculture et de la DG Agriculture au profit d'acteurs plutôt associés au pôle « Santé » (DGS et cabinet du Secrétariat d'État à la Santé, DG Santé-Protection des Consommateurs à Bruxelles). Dans un espace européen où les

[1] Bailey (Frederic G.), 1971, *op. cit.*, p. 25 et suivantes.
[2] Sans compter que ces phénomènes de *benchmarking* n'ont rien de nouveau, comme on l'a montré à propos de la nébuleuse transnationale des hygiénistes à la fin du XIXe siècle et de sa contribution à la structuration des « proto-secteurs » de la sécurité sanitaire des aliments en Europe.

États et les économies sont fortement interdépendants, l'importation d'un tel récit en France, dans un contexte d'incertitude, a ainsi contribué à la création de nouvelles institutions alors que l'ampleur de la maladie humaine est demeurée relativement bénigne. Premier démenti aux analyses *top down* de l'européanisation, la crise britannique a donc précédé celle de la Commission Européenne. La circulation d'un même récit causal de l'ESB constitue ainsi un des premiers éléments explicatifs de la synchronisation des processus réformateurs nationaux.

Pour autant, force est de constater que les réformes opérées à Londres, à Paris et à Bruxelles se sont également développées selon les mêmes mots d'ordre de l'« agencification », de la division gestion/évaluation des risques, de l'excellence scientifique, de la transparence, de l'indépendance ; autant d'éléments qui peuvent être regroupés dans ce qu'on a pu appeler le « bon gouvernement des risques[1] ». Doit-on en conclure que, confrontés à un même problème, les gouvernements européens ont adopté des modes de résolution identique ? Plutôt que de reproduire un fonctionnalisme spontané, il s'avère en fait que si ces mots d'ordre cohabitent, ils ne sont pas brandis par les mêmes acteurs, ni déclinés de la même manière selon les pays.

L'hypothèse explicative que nous avons fournie pour rendre compte de la circulation circulaire de ces mots d'ordre réformateurs et de leurs usages différenciés se décline doublement. D'une part, les institutions internationales (FAO, OMS, Commission du Codex Alimentarius, Union Européenne) sont des lieux, certes spécifiques (en termes de ressources, de légitimité, de contrainte normative, etc.), mais *des lieux parmi d'autres en concurrence au sein d'un espace transnational de circulation de savoirs et de technologies de gouvernement*. D'autre part, l'importation de concepts arborant la marque de l'international – qui entretient leur caractère décontextualisé, donc universalisable, pour maximiser leur appropriation nationale – doit être appréhendée *au prisme des jeux et enjeux sectoriels nationaux dans lesquels elle s'opère*[2]. Pour incarner davantage ces propos, tout semble s'être passé comme si les défenseurs de la sécurité sanitaire s'étaient efforcés de promouvoir en France le principe d'une agence sanitaire aux pouvoirs étendus, à l'image de la *Food and Drug Administration* états-unienne qu'ils sont allés visiter à plusieurs reprises dans les années 1990. L'objectif plausible de l'importation de cette référence étrangère prestigieuse consistait alors à annexer l'alimentation à l'« empire » de la santé publique. Ce à quoi les cadres de l'Agriculture ont répondu par une lecture spécifique du modèle de la *risk analysis* promu par la Commission du *Codex Alimentarius*

[1] Noiville (Christine), *Du bon gouvernement des risques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.
[2] *Cf.* Bourdieu (Pierre), « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°145, 2002, p. 3-8 et 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.

– institution ésotérique pour les acteurs de la Santé à l'époque – puis par la Commission Européenne. Ils ont ainsi obtenu du Premier Ministre une division institutionnelle stricte entre évaluation (dévolue à l'AFSSA) et gestion (dévolue conjointement à la DGAL et DGGCCRF) du risque. A bien des égards, *l'importation nationale de références étrangères, réputées plus modernes et efficaces, est une arme autant qu'un enjeu des luttes sectorielles nationales*.

Aussi, la référence étrangère ne s'impose pas de manière uniforme ; elle est filtrée par les spécificités de l'espace d'appropriation (histoire, tradition administrative, propriétés et dynamiques internes des configurations sectorielles). C'est ainsi que l'on peut rendre compte du fait que le schéma de l'analyse du risque (voir encadré 5.1) a été interprété outre-Manche, dans la lignée du rapport du *National Research Council* nord américain[1], comme une conceptualisation procédurale applicable à l'ensemble des risques, alors qu'il s'est traduit en France sous une forme institutionnelle qui sépare physiquement l'évaluation et la gestion des risques.

Enfin, dans un espace transnational caractérisé par les luttes hégémoniques pour l'imposition des savoirs et des modèles de gouvernement légitimes, les agents réformateurs doivent continuellement entretenir le bien fondé de leurs actions « à l'international » et en même temps s'assurer qu'ils sont toujours « dans le train » pour reprendre l'expression d'un interviewé, ce qu'ils font notamment lors des réunions ou des conférences internationales où s'échangent « les bonnes pratiques ». On se démarque ici de certaines lectures des *policy transfers* qui les analysent essentiellement de manière *top down* et qui risquent d'enfermer le chercheur dans des couples d'opposition simplistes tels que « national-supranational », « import-export », « émission-réception ». Pour reprendre une des conclusions du chapitre 5, plutôt que de concevoir le changement sous la forme d'un mimétisme conscient, mécanique et sans embûches par rapport à des modes de gouvernement purs, cohérents et indépendants, on avance que c'est la dynamique des interdépendances – pas uniquement nationale, donc – qui façonne les préférences organisationnelles des acteurs. Cette dynamique aveugle constitue de fait la « locomotive » du « train du changement », dont il serait illusoire d'imputer la conduite à tel ou tel groupe d'acteurs volontaristes, chacun cherchant d'abord à ne pas « rester sur le quai[2] ». La circulation circulaire transnationale de prescriptions éprouvées, dont il est souvent bien difficile de définir l'origine, apparaît donc comme un des éléments d'explication de l'« inéluctabilité » des réformes et de leur « air de famille ».

---

[1] National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983.

[2] Voir également Alam (Thomas) et 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*, n°79, 2007, p. 79.

« Missionnaires de l'universel[1] » et synchronisation des processus réformateurs

Afin de saisir les mécanismes de circulation des biens symboliques associés au *bon gouvernement des risques*, nous avons privilégié une approche sur les jeux sociaux interdépendants où la mise en forme du « changement » constitue avant tout un enjeu et une ressource de légitimation dans le jeu.

Une telle approche permettait d'éviter, encore une fois, de postuler une convergence transnationale des réformes sous l'effet d'une diffusion uniforme de savoirs communs. On confesse ici notre scepticisme vis-à-vis de l'image trop purifiée d'une « communauté épistémique[2] » transnationale dont le potentiel explicatif pêche à la fois par le poids excessif accordé à la force des idées (illusion du mentalisme) et par l'absence de chair sociologique d'agents ou d'entrepreneurs dont les raisons d'agir – si tant est qu'on puisse les mettre au jour – ne se résument certainement pas à la seule résolution d'un problème d'action publique. En outre, ce type d'approche tend à énoncer une vision biaisée de l'histoire conçue sous le prisme du *winner-takes-all*. Si celle-ci s'avère ajustée aux présentations de soi de ces « missionnaires de l'universel », qui cherchent à mettre en scène leur contribution décisive aux réformes sectorielles, un ensemble d'indices est susceptible de mettre en doute cette vision de l'histoire.

On pourra ainsi faire remarquer que la création de l'AFSSA en France ne signe qu'un succès limité des tenants de la sécurité sanitaire. Le corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, plutôt dominé au sein du ministère de l'Agriculture, a également pu bénéficier du processus de « changement » pour s'imposer à la tête de la DGAL. De même, en Grande-Bretagne, ce sont essentiellement d'anciens fonctionnaires du MAFF et du DH qui ont pris les rennes de la FSA, en faisant le choix d'arrimer leur carrière à cette nouvelle institution. Enfin, à Bruxelles, alors que c'est un des fonctionnaires du Service Politique des Consommateurs qui a été à l'origine de la fuite dans la presse des pratiques de désinformation de la DG Agriculture vis-à-vis de l'ESB, nombre de cadres de cette direction générale, pourtant mise à l'index, ont obtenu les clés de la nouvelle DG Santé-Protection des Consommateurs. En somme, on voit toute la *difficulté ici à identifier des vainqueurs collectifs à la suite de la réforme*, tant les anciens dépositaires de l'enjeu et des positions dominantes du secteur se sont adaptés à la nouvelle donne. Ce serait d'ailleurs oublier qu'une des questions les plus fécondes de la sociologie politique tient aux

[1] *Cf.* Dezalay (Yves), 2004, *art. cité*, p. 5-35.
[2] Haas (Peter M.), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, 1992, p. 367-390.

« différents modes de faire valoir des ressources[1] » et qui suppose ici de comprendre comment les crises et les réformes modifient la valeur de celles-ci.

A cet égard, dans des secteurs en crise, particulièrement prompts à succomber à des « solutions miracles » (notamment celles représentées par la « bonne gouvernance du risque »), il nous a semblé important d'insister sur le rôle des « courtiers de l'international » pour comprendre les processus de synchronisation des réformes nationales en même temps que leurs traits de parenté. L'idée de « courtage[2] », plutôt que le partage d'un « référentiel » entre acteurs issus de différents milieux sociaux, renvoie davantage à celle de convergence des intérêts variés d'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. En d'autres termes, on doit prendre au sérieux l'hypothèse de l'existence de jeux imbriqués relatifs à la réforme sectorielle, qui concernent des acteurs au statut et aux intérêts différenciés, et à la recherche de trophées spécifiques aux arènes dans lesquelles ils s'inscrivent. Comme évoqué précédemment, il convient alors de prêter attention aux recours, particuliers à chacun de ces jeux, à des savoirs associés au *bon gouvernement des risques*, et non prêter à ces derniers le statut de ressource uniforme, de même portée en tout temps et en tous lieux[3]. Cette hypothèse n'est pas sans faire penser à ce qu'écrivait au début des années 1990 Yves Dezalay au sujet des « multinationales de l'expertise » :

> *« Les luttes savantes, même quand elles se donnent les apparences d'une confrontation académique, relèvent de plus en plus du registre de la bataille technologique. Dans un monde en pleine redéfinition, les organisations ou les groupes d'experts qui réussissent à imposer leur lecture de l'entreprise – et plus largement leur vision du monde social ou des enjeux technico-politiques – s'assurent par là même une rente de situation tout à fait analogue à celle dont bénéficient les groupes industriels et financiers ayant réussi, au prix d'investissements considérables en termes de recherche et de lobbying, à faire entériner par les instances internationales leur propre système de normes en matière de télécommunication ou de télévision à haute définition[4] ».*

Ces courtiers ont en effet ceci de spécifique qu'ils sont, pour la plupart, à la fois « théoriciens » et « praticiens » de la réforme et donc investis dans les champs du savoir, du pouvoir et souvent aussi dans le champ associatif. *En raison de leur multipositionnement – qui les dispose à jouer avec les frontières géographiques et*

---

[1] Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 23-24.

[2] *Cf.* Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002.

[3] Sans doute importe-t-il davantage aux « experts » savants se réclamant de la *risk analysis*, au cœur des stratégies de légitimation de ces « savoirs », de renforcer leur position dans les luttes concurrentielles qui les opposent à d'autres « experts » (notamment par l'occupation de positions prestigieuses), que de s'assurer de la transcription de leurs « modèles » dans les processus d'action publique.

[4] Dezalay (Yves), « Multinationales de l'expertise et 'dépérissement de l'État' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 8.

sectorielles ainsi qu'avec les « niveaux » de gouvernement – et de la variété de leurs ressources, ils contribuent à produire symboliquement le changement du secteur administratif autour duquel ils gravitent. D'une part, ces « prophètes bureaucratiques » diffusent des savoirs et des technologies étiquetés comme « nouveaux » et assez ésotériques – arborant les marques de l'international (ils sont estampillés par l'OCDE, l'UE, l'OMS et la Commission du *Codex Alimentarius*) et de la scientificité (celle de la *risk analysis*) – pour emporter la conviction de leur public. D'autre part, le « changement » se lit également à travers la trajectoire de ces acteurs multipositionnés qui « incarnent », par leur accession à des positions de pouvoir (les directions des agences notamment), la réforme dont ils sont les hérauts. Ces activités de courtage renforcent ainsi leur position dans le jeu et contribuent d'autant plus à attester de la valeur de ce qu'ils diffusent dans l'économie symbolique du secteur.

En distinguant le changement des « politiques » (en tant que « produits » de l'action publique) du changement des milieux professionnels qui gravitent autour de ces politiques (le milieu des producteurs), et en portant davantage la focale sur ce dernier, l'analyse permet ainsi de mieux comprendre la dimension transnationale des changements domestiques. Néanmoins, le travail de terrain réalisé en ce domaine – qui supposait de restituer l'ensemble des jeux sociaux interdépendants dans lesquels ces « agents doubles » agissent par-delà les frontières du national et de l'international, brouillent les dichotomies institutionnelles entre État et « société civile », interviennent comme experts et praticiens des politiques publiques en même temps qu'ils se présentent dans des conférences, des ouvrages ou certains lieux d'enseignement, comme des analystes indépendants[1] – demeure encore lacunaire.

Des univers à explorer

Une des pistes de recherche prometteuses que la présente thèse a fait émerger est que le changement sectoriel national s'est partiellement écrit de manière internationale. A cet égard, alors que nous avions, au début de la recherche, borné notre champ d'analyse à l'espace européen, nous avons progressivement été amenés à élargir le périmètre de nos investigations aux travaux et aux experts de la Commission du *Codex Alimentarius*.

[1] Sur le « double jeu » de ces courtiers, on renvoie à Dezalay (Yves) et 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 et Guilhot (Nicolas), *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005. On renvoie également à Alam (Thomas) et Godard (Jérôme), 2007, *art. cité*, même si cet article – dont une version beaucoup plus dense a fait l'objet d'une présentation lors d'un atelier du congrès de l'AFSP de 2005 sur les transformations managériales des activités politiques – ne rend qu'imparfaitement compte de la richesse des échanges que nous avons pu avoir ensemble.

Intéressés principalement par la circulation du modèle de la *risk analysis*, nous nous sommes essentiellement contentés de matériaux biographiques concernant les experts qui avaient participé aux réunions organisées par cette instance internationale pour codifier ce modèle en droit alimentaire. Il en est ressorti trois pistes d'analyse relatives à la compréhension des interactions entre espaces savants et espaces administratifs.

1) Le premier élément vise à tester plus finement l'hypothèse de « stratégies impériales et professionnelles dans le champ du pouvoir d'État[1] » appliquée au risque et à l'alimentation. En effet, un certain nombre d'indices, notamment de seconde main, a mis en exergue que le modèle de la *risk analysis* avait été initialement élaboré aux États-Unis pour répondre à des enjeux administratifs spécifiques à cet espace politique (la « capture » des agences par les intérêts « pro-régulateurs[2] »). D'autre part, alors que les recommandations de la Commission du *Codex Alimentarius* sont devenues centrales pour les arbitrages commerciaux de l'Organisation Mondiale du Commerce (accord *Sanitary and Phyto-Sanitary Measures* de 1994), il est apparu que la première réunion du Codex sur le modèle de la *risk analysis* était non seulement majoritairement composée d'experts états-uniens, mais que la majorité des textes de référence étudiés étaient eux aussi nord-américains. En d'autres termes, au-delà de la protection des consommateurs, la proximité des dispositifs d'expertise scientifique avec ce modèle, est devenue centrale dans les négociations commerciales internationales et les entraves à la libre circulation des denrées alimentaires. Surtout, et c'est une des hypothèses que l'on a soulevée dans la première section du chapitre 5, il n'est pas impossible que les réformes nationales étudiées soient des *traductions indirectes* (et différenciées) d'un schéma standardisé nord-américain, rappelant que « la diffusion des savoirs et des technologies en matière d'environnement n'échappe pas à la logique des relations internationales[3] ». Il pourrait être judicieux, à partir de terrains extra-européens, de continuer les recherches autour de l'hypothèse d'une universalisation de ce modèle nord-américain et évaluer ces logiques de domination internationale[4]. Autrement dit, il faudrait se donner les moyens comparatifs de comprendre comment, au sein de cet espace concurrentiel pour l'imposition du *bon gouvernement des risques*, un « modèle » nord-américain peut néanmoins régner.

---

[1] *Cf.* Dezalay (Yves) et Garth (Bryant G.), 2002, *op. cit.*, p. 21 et suivantes.

[2] *Cf.* Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch* : *Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 20-32.

[3] 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, p. 54.

[4] Dans les présentations réalisées par les États membres de la Commission du *Codex Alimentarius*, lors des conférences que cette dernière organise, il est intéressant de remarquer par exemple que des États aussi divers que l'Égypte, l'Inde ou l'Iran présentent également leur « système » respectif à partir des mots d'ordre de la *risk analysis* ou de l'*HACCP*.

2) Concernant les experts européens ayant participé à ces réunions, et qu'on a plus spécifiquement étudiés, on a vu que certains d'entre eux avaient connu des carrières bureaucratiques prestigieuses (le suédois Stuart A. Slorach, par exemple, fut notamment président du Conseil d'Administration de l'*European Food Safety Authority* de 2002 à 2006). Aussi, plus que des idées qui circuleraient toutes seules, celles-ci voyagent avant tout dans les valises de ces « missionnaires de l'universel ». En complément de la proposition précédente, il serait donc fructueux de travailler plus spécifiquement sur l'identité, les propriétés sociales et les pratiques de ces « missionnaires de l'universel » qui gravitent autour des organisations internationales et qui contribuent à diffuser, dans les espaces nationaux, les savoirs et techniques de gouvernement qui y sont promus.

3) Enfin, nous avons également pu remarquer qu'un nombre important des promoteurs de la « bonne gouvernance des risques » était régulièrement affilié à une société savante internationale, la *Society for Risk Analysis* (encadré 5.3) qui a ses entrées à la Commission Européenne (et sans doute dans d'autres organisations internationales, même si on ne dispose pas d'éléments de preuve). Certes, l'hypothèse est encore grossière et, bien évidemment, les domaines du risque couverts par la SRA dépassent très largement celui de l'alimentation, mais en étudiant cette organisation, peut-être pourrait-on mettre en évidence son rôle de médiation entre espaces sociaux interdépendants (mais néanmoins relativement autonomes). En travaillant justement sur les activités de ces « experts » savants, on pourrait peut-être aussi comprendre comment les enjeux de l'alimentation sont appréhendés comme des risques et appellent le même type de régulation que des risques plus techniques, comme les risques nucléaire, industriel ou chimique, ce qui ne va pourtant pas de soi.

En d'autres termes, explorer ces diverses pistes relatives aux modes d'articulation entre espaces savants et administratifs, en étant attentif aux jeux d'échelle, permettrait de saisir les lieux et modes de recomposition du gouvernement contemporain tout en prenant au sérieux la nécessité de penser l'action publique domestique dans sa dimension transnationale sous peine de ne pas comprendre les transformations qui s'y jouent.

BIBLIOGRAPHIE

Sociologie générale *592*
Méthodes de recherche, épistémologie des sciences sociales *594*
Histoire, socio-histoire et néo-institutionnalisme historique *597*
Sociologie des sciences, de l'expertise, des risques, de la santé et de l'alimentation *601*
Sociologie du politique et de l'administration *606*
Politiques publiques *611*
Mise à l'agenda et sociologie des médias *614*
Politiques publiques européennes et européanisation *616*
Politiques publiques du risque, de la santé et de l'alimentation *619*
Droit, documents officiels et productions d'acteurs *624*

Sociologie générale

Abbott (Andrew), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

Aldrin (Philippe), « Penser la rumeur. Une question discutée des sciences sociales », *Genèses*, n°50, 2003, p. 126-141.

Austin (John L.), *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1962).

Becker (Howard S.), *Outsiders. Étude de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1ère éd. américaine : 1963).

Becker (Howard S.), « The Power of Inertia », *Qualitative Sociology*, vol. 18, n°3, 1995, p. 301-309.

Berger (Peter), Luckmann (Thomas), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Kliencksieck, 1986 (1ère éd. américaine : 1966).

Boltanski (Luc), « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue Française de Sociologie*, XIV, 1973, p. 3-26.

Boltanski (Luc), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1982.

Bourdieu (Pierre) et Boltanski (Luc), « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2-3, 1976, p. 4-73.

Bourdieu (Pierre), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979.

Bourdieu (Pierre), *Homo academicus*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984.

Bourdieu (Pierre), *Choses dites*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1987.

Bourdieu (Pierre), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

Bourdieu (Pierre), « Un acte désintéressé est-il possible ? », in Bourdieu (Pierre), 1994, p. 149-167.

Bourdieu (Pierre), *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1ère éd. : 1992).

Bourdieu (Pierre), *La domination masculine*, Paris, Seuil, 1998.

Bourdieu (Pierre), *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.

Bourdieu (Pierre), *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001a (1ère éd. partielle : 1982).

Bourdieu (Pierre), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001b.

Bourdieu (Pierre), *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2002 (1ère éd. : 1984).

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), *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003 (1ère éd. : 1997).

Bourdieu (Pierre), *Esquisse pour une auto-analyse*, Paris, Raisons d'Agir, 2004.

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*, n°36, p. 169-208.

Crozier (Michel) et Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

Douglas (Mary), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999 (1ère éd. américaine : 1986).

Durkheim (Émile), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1988.

Durkheim (Émile), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 (1ère éd. : 1930).

Elias (Norbert), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 (1ère éd. allemande : *Über den Prozess der Zivilisation*, I, 1969).

Elias (Norbert), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1974 (1ère éd. allemande : *Über den Prozess der Zivilisation*, II, 1969).

Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1ère éd. allemande : 1969).

Elias (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Éditions de l'Aube, 1991a (1ère éd. allemande : 1970)

Elias (Norbert), *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991b (1ère éd. allemande : 1987).

Elias (Norbert), *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard, 1993 (1ère éd. allemande : 1983).

Elias (Norbert) et Dunning (Eric), *Sport et civilisation. La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994 (1ère éd. anglaise : 1986).

Foucault (Michel), « La politique de la santé au XVIIIe siècle », in *Dits et Écrits, Tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001, p. 13-27.

Foucault (Michel), « La naissance de la médecine sociale », in *Dits et Écrits, Tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001, p. 207-228.

Freidson (Eliot), *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984 (1ère éd. américaine : 1970).

Gellner (Ernest), « L'animal qui évite les gaffes ou un faisceau d'hypothèses », in Birnbaum (Pierre) et Leca (Jean) (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 27-44.

Goffman (Erving), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1991 (1ère éd. américaine : 1974).

Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

Habermas (Jürgen), *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973 (1ère éd. allemande : 1968).

Hacking (Ian), *The Social Construction of What ?*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

Hugues (Everett C.), *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996 (textes rassemblés et présentés par Jean-Michel Chapoulie).

Lacroix (Bernard), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), 1985, p. 469-565.

Lagroye (Jacques), « La légitimation », in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), 1985, p. 395-467.

Lévi-Strauss (Claude), *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974 (1ère éd. : 1958).

Marx (Karl), *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Messidor/Editions sociales, 1984 (1ère éd. : 1852).

Polanyi (Karl), *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1ère éd. anglaise : 1944).

Tocqueville (Alexis de), *L'Ancien Régime et la révolution*, Paris, Gallimard, 1952 (1ère éd. : 1856).

Veyne (Paul), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Paris, Seuil, 1983.

Weber (Max), *Économie et Société*, tomes 1 et 2, Paris, Pocket, 1995 (1ère éd. allemande : 1956).

Weber (Max), *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard, 1996 (textes réunis et traduits par Jean-Pierre Grossein).

Weber (Max), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2003 (textes réunis et traduits par Jean-Pierre Grossein).

Méthodes de recherche, épistémologie des sciences sociales

Abbott (Andrew), *Time Matters. On Theory and Method*, Chicago, Chicago University Press, 2001.

Badie (Bertrand) et Hermet (Guy), *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.

Beaud (Stéphane) et Weber (Florence), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1997.

Becker (Howard S.), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002 (1ère éd. américaine : 1998).

Bennett (Colin J.), « What is Policy Convergence and What Causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, n°2, 1991, p. 215-233.

Bourdieu (Pierre), « L'illusion biographique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62-63, 1986, p. 69-72.

Bourdieu (Pierre), Christin (Olivier) et Will (Pierre-Étienne), « Sur la science de l'État », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 133, n°1, 2000, p. 3-11.

Bourdieu (Pierre) et Mammeri (Mouloud), « Du bon usage de l'ethnologie », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°150, 2003, p. 9-18.

Céfaï (Daniel) (textes réunis par), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte/MAUSS, 2003.

Céfaï (Daniel), « Postface : l'enquête de terrain en sciences sociales », in Cefaï (Daniel) (dir.), 2003, p. 467-615.

Collovald (Annie), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 73, n°1, p. 29-40.

CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

De Meur (Gisèle) et Rioux (Benoît), *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA). Approches, techniques et applications en sciences humaines*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2002.

Dogan (Mattei) et Pélassy (Dominique), *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Économica, 1982.

Dubar (Claude), Gadea (Charles) et Rolle (Christiane), « Pour une analyse comparée des configurations : réflexions sur le cas de la formation continue », in Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), 2003, p. 57-69.

Dupré (Michèle), Jacob (Annie), Lallement (Michel), Lefèvre (Gilbert), Spurk (Jan), « Les comparaisons internationales : intérêt et actualité d'une stratégie de recherche », in Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), 2003, p. 7-18.

Geertz (Clifford), « La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture », in Céfaï (Daniel), 2003, p. 208-233.

Giraud (Olivier), « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), 2003, p. 87-106.

Grawitz (Madeleine), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001 (11e édition).

Hall (Peter A.), « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research », in Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 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, 2000, p. 105-123.

Hassenteufel (Patrick), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 113-132.

Heinich (Nathalie), *La sociologie de Norbert Elias*, Paris, La Découverte, 1997.

Katznelson (Ira), « Periodization and Preferences. Reflections on Purposive Actions in Comparative Historical Social Science », in Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 2003, p. 270-303.

Lahire (Bernard) (dir.), *A quoi sert la sociologie ?*, Paris, La Découverte, 2002.

Lahire (Bernard), *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte, 2005.

Lallement (Michel) et Spurk (Jan) (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2003.

Lichbach (Mark Irving) and Zuckerman (Alan S.) (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, New York, Cambridge University Press, 1997.

Mahoney (James) and Rueschemeyer (Dietrich) (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Nadal (Emmanuel), Marty (Marianne) et Thiriot (Céline) (dir.), *Faire de la politique comparée. Les terrains du comparatisme*, Paris, Karthala, 2005.

Olivier de Sardan (Jean-Pierre), « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, n°1, 1995, p. 71-109.

Passeron (Jean-Claude), « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue Française de Sociologie*, vol. 41, n°1, 1990, p. 3-22.

Passeron (Jean-Claude), « Introduction : L'espace wébérien du raisonnement comparatif », in Weber (Max), 1996, p.1-49.

Passeron (Jean-Claude), Revel (Jacques), « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », in Passeron (Jean-Claude) et Revel (Jacques) (dir.), *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005, p. 9-44.

Passeron (Jean-Claude), *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006 (1ère éd. : 1991).

Payre (Renaud) et Pollet (Gilles), « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005, p. 133-154.

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) and Rueschemeyer (Dietrich) (eds.), 2003, p. 177-207.

Przeworski (Adam) and Teune (Henry), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970.

Ragin (Charles C.), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1987.

Ross (Marc Howard), « Culture and Identity in Comparative Political Analysis », in Lichbach (Mark Irving) and Zuckerman (Alan S.) (eds.), 1997, p. 42-80.

Sawicki (Frédéric), « Les politistes et le microscope », in CURAPP, 2000, p. 143-164.

Sawicki (Frédéric), « L'apport des monographies à l'étude du socialisme français » in Girault (Jacques) (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XXe siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 23-33.

Seiler (Daniel-Louis), *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

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.

Strauss (Anselm) et Corbin (Juliet), « L'analyse des données selon la *grounded theory*. Procédures de codage et critères d'évaluation », in Céfaï (Daniel), 2003, p. 363-379.

Vlassopoulou (Chloé Anne), « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, 2000, p. 125-141.

Vigour (Cécile), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.

Histoire, socio-histoire et néo-institutionnalisme historique

Atkins (Peter J.) and Brassley (Paul), « Mad Cows and Englishmen », *History Today*, vol. 46, n°9, 1996, p. 14-17.

Atkins (Peter J.), « The Pasteurisation of England : the Science, Culture and Health Implications of Milk Processing, 1900-1950 », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 37-51.

Blancou (Jean), *Histoire de la surveillance et du contrôle des maladies animales transmissibles*, Paris, Office international des épizooties, 2000.

Blancou (Jean), « La sécurité sanitaire des aliments, des temps passés à nos jours », *médecine/sciences*, vol. 17, n°10, 2001a, p. 1035-1043.

Blancou (Jean), « Histoire de la traçabilité des animaux et des produits d'origine animale », *Revue scientifique et technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 20, n°2, 2001b, p. 413-419.

Bourdieu (Pierre) et Chartier (Roger), « Gens à histoires, gens sans histoires. Dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, n°6, 1989, p. 53-60.

Bourguinat (Nicolas), « L'État et les violences frumentaires en France sous la Restauration et la Monarchie de Juillet », *Ruralia*, n°1, 1997, disponible à : http://ruralia.revues.org/document2.html

Bruegel (Martin) et Stanziani (Alessandro), « Pour une histoire de la 'sécurité alimentaire' », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 7-16.

Burnett (John), *Plenty and Want. A Social History of Diet in England from 1815 to the Present Day*. London, Routledge, 1989 (1st ed. : 1966).

Buton (François), « L'État et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique. Principes, modalités et limites de la production étatique des 'handicapés sensoriels' au XIXe siècle », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), 2003, p. 59-78.

Carpenter (William S.), « England's New Ministry of Health », *The American Political Science Review*, vol. 13, n°4, 1919, p. 662-664.

Chartier (Roger), « Les représentations du passé », in Ruano-Borbalan (Jean-Claude) (dir.), 1999, p. 15-19.

Chun (Soo-Yun), « 'Amis De L'Agriculture' (1870-1892) ou comment rallier les campagnes à la République ? », *Histoire et Sociétés Rurales*, n°20, 2003, p. 121-146.

Claude (Viviane), « Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux, 1905-1920 », in Topalov (Christian) (dir.), 1999, p. 269-298.

Coates (David) and Peter (Lawler) (ed.), *New Labour in Power*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

Corbin (Alain), *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion, 1986 (1ère éd. : 1982).

Desportes (Françoise), « Les métiers de l'alimentation », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 433-447.

Desrosières (Alain), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000 (1ère éd. : 1993).

Dobry (Michel), « Février 1934 et la découverte de l'allergie de la société française à la 'Révolution fasciste' », *Revue Française de Sociologie*, vol. 30, n°3-4, 1989, p. 511-533.

Dobry (Michel), « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°4, 2000, p. 585-614.

Dreyfus (Françoise), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.

Dulong (Delphine), *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles), « Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République », in Kaluszynski (Martine) et Wahnich (Sophie) (dir.), 1998, p. 37-54.

Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles) (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIXe-XXe siècle)*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Faure (Olivier), « La médicalisation vue par les historiens », in Aïach (Pierre) et Delanoë (Daniel) (dir.), 1998, p. 53-68.

Ferrières (Madeleine), *Histoire des peurs alimentaires. Du Moyen âge à l'aube du XXe siècle*, Paris, Seuil, 2002.

Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), *Histoire de l'alimentation*, Paris, Fayard, 1996.

Flandrin (Jean-Louis), « De la diététique à la gastronomie, ou la libération de la gourmandise », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 683-703.

French (Michael) and Phillips (Jim), *Cheated not Poisoned ? Food Regulation in the United Kingdom*, 1875-1938, Manchester, Manchester University Press, 2000.

French (Michael) and Phillips (Jim), « Compositional Food Standards in the United Kingdom : the Case of the Willis Inquiry, 1929-1934 », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 17-35.

French (Michael) et Phillips (Jim), « Protéger les consommateurs ou soutenir les producteurs ? La politique alimentaire menée par le Royaume-Uni de 1945 à 1955 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 157-182.

Gaudillière (Jean-Pierre), « Échos d'une crise centenaire », *La Recherche*, n°339, 2001.

Gramain-Kibleur (Pascale), « Les politiques et les scientifiques au chevet des vaches malades en France à la fin de l'Ancien régime », *communication aux Entretiens Franklin* (non publiée), 6e édition : « Confiance publique et science de l'alimentation », Paris, Centre européen de la Défense, 26-27 avril 2001.

Gutchen (Robert M.), « Local Improvements and Centralization in Nineteenth-Century England », *The Historical Journal*, vol. 4, n°1, 1961, p. 85-96.

Hardy (Anne), « Professional Advantage and Public Health : British Veterinarians and State Veterinary Services, 1865-1939 », *Twentieth Century British History*, 2003, vol. 14, n°1, p. 1-23.

Harris (Marvin), *Cannibales et monarques. Essai sur l'origine des cultures*, Paris, Flammarion, 1979 (1ère éd. américaine : 1977).

Hubscher (Ronald), *Les maîtres des bêtes. Les vétérinaires dans la société française (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Odile Jacob, 1999.

Ihl (Olivier), Kaluszynski (Martine), Pollet (Gilles) (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003.

Kaluszynski (Martine) et Wahnich (Sophie) (dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Koolmees (Peter A.), « Veterinary Inspection and Food Hygiene in the Twentieh Century », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 53-68.

Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France – CURAPP, 2003.

Laborier (Pascale), « Historicité et sociologie de l'action publique », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), 2003, p. 419-462.

Le Lidec (Patrick), « Aux origines du 'compromis républicain'. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, p. 33-58.

Mahoney (James), « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, vol. 29, n°4, 2000, p. 507-548.

Morgan (John S.), « The Break-Up of the Poor Law in Britain, 1907-1947 : An Historical Footnote », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 14, n°2, 1948, p. 209-219.

Muller (Séverin), « Les abattoirs sous haute surveillance. Politiques et normalisation sanitaires à Saint-Maxent-l'École, du XIXe au milieu du XXe siècles », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, p. 104-120.

Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Paris, Fayard, 1996.

Murard (Lion) et Zylberman (Patrick), « La raison de l'expert, ou l'hygiène comme science sociale appliquée », *Archives européennes de sociologie*, vol. 26, 1985, p. 58-89.

Paquy (Lucie), « Administrer l'hygiène urbaine à la fin du XIXe siècle : le cas de Grenoble », in Dumons (Bruno) et Pollet (Gilles) (dir.), 2003, p. 163-185.

Payre (Renaud) et Vanneuville (Rachel), « 'Les habits savants du politique'. Des mises en forme savante du politique à la formation des sciences de gouvernement », *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n°2, 2003, p. 195-200.

Pedrocco (Giorgio), « L'industrie alimentaire et les nouvelles techniques de conservation », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 779-794.

Pierson (Paul), *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Pierson (Paul), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000a, p. 251-267.

Pinell (Patrice), « Médicalisation et procès de civilisation », in Aïach (Pierre) et Delanoë (Daniel) (dir.), 1998, p. 37-51.

Phillips (Jim) and French (Michael), « The Pure Beer Campaign and Arsenic Poisoning, 1896-1903 », *Rural History*, vol. 9, n°2, 1998, p. 195-209.

Rivett (Geoffrey C.), *From Cradle to Grave : Fifty years of the NHS*, London, King's Fund, 1998.

Rothstein (Bo) and Steinmo (Sven) (eds.), *Restructring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave, 2002.

Rothstein (Bo) and Steinmo (Sven), « Restructuring Politics : Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States », in Rothstein (Bo) and Steinmo (Sven) (eds.), 2002, p. 1-19.

Rosanvallon (Pierre), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

Ruano-Borbalan (Jean-Claude) (dir.), *L'histoire aujourd'hui*, Auxerre, Éditions Sciences Humaines, 1999.

Smith (David F.), « The Rise and Fall of the Scientific Food Committee », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 101-116.

Soler (Jean), « Les raisons de la Bible : règles alimentaires hébraïques », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 73-84.

Sorcinelli (Paolo), « L'alimentation et la santé », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 809-822.

Stanziani (Alessandro), *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe- XXe siècle)*, Paris, Seuil, 2005.

Steinmo (Sven), Thelen (Kathleen) and Longstreth (Frank) (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Stone (Alec), « Le 'néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p. 156-168.

Swabe (Joana), *Animals, Disease and Human Society. Human-Animal Relations and the Rise of Veterinary Medicine*, London, Routledge, 1999.

Teuteberg (Hans Jurgen) et Flandrin (Jean-Louis), « Transformation de la consommation alimentaire », in Flandrin (Jean-Louis) et Montanari (Massimo) (dir.), 1996, p. 725-746.

Thelen (Kathleen) and Steinmo (Sven), « Historical Institutionalism in Comparative Politics », in Steinmo (Sven), Thelen (Kathleen) and Longstreth (Frank) (eds.), 1992, p. 1-32.

Thompson (Edward P.), « The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century », *Past & Present*, vol. 50, 1971, p. 71-136.

Tilly (Charles), *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

Tilly (Louise A.), « La révolte frumentaire, forme de conflit politique en France », *Annales, économies, sociétés, civilisations*, vol. 27, n°3, 1972, p. 731-757.

Topalov (Christian) (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

Topalov (Christian), « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », in Topalov Christian (dir.), 1999, p. 11-58.

Vanneuville (Rachel), *La référence anglaise à l'École libre des Sciences Politiques. La formation de gentlemen républicains, 1871-1914*, thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble, 1999.

Veyne (Paul), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978 (1ère éd. : 1971).

Veyne (Paul), « L'histoire ne démontre rien », in Ruano-Borbalan (Jean-Claude) (dir.), 1999, p. 427- 433.

Vlassopoulou (Chloé-Anne) « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte antipollution », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dir.), 2003, p. 99-118.

Watts (Sidney), « Boucherie et hygiène à Paris au XVIIIe siècle », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 51, n°3, 2004, p. 79-103.

Wilkinson (Lise), « Rinderpest and Mainstream Infectious Disease Concepts in the Eighteenth Century », *Medical History*, vol. 28, n°2, 1984, p. 129-150.

Wittfogel (Karl A.), *Le despotisme oriental. Études comparative du pouvoir total*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1977 (1ère éd. américaine : 1957).

Sociologie des sciences, de l'expertise, des risques, de la santé et de l'alimentation

Aïach (Pierre) et Delanoë (Daniel) (dir.), *L'ère de la médicalisation. Ecce homo sanitas*, Paris, Économica, 1998.

Alam (Thomas), « Le rôle de l'expertise scientifique sur les ESST dans le processus d'action publique. Une comparaison franco-britannique », in Dumoulin (Laurence), La Branche (Stéphane), Robert (Cécile) et Warin (Philippe) (dir.), 2005, p. 83-101.

Alam (Thomas) and Nollet (Jérémie), « An Analysis of BSE 'Crises' through the Sociology of Policy-Making », International Workshop « *Future Crises, Future Agendas. An Assessment of International Crisis Research* », Sophia-Antipolis, École des Mines de Paris, École Polytechnique, 24-26 novembre 2004.

Alam (Thomas) and Nollet (Jérémie), « The Managerial Eye : Remarks on the Relevance of Sociology in Understanding the Complexity of Crisis Situations », *International Journal of Emergency Management*, vol. 3, n°1, 2006, p. 12-20.

Barthe (Yannick), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, n°57, 2002, p. 57-78.

Barthe (Yannick) et Gilbert (Claude), « Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude », in Dumoulin (Laurence), La Branche (Stéphane), Robert (Cécile) et Warin (Philippe) (dir.), 2005, p. 43-62.

Beck (Ulrich), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992 (1ère éd. allemande : 1986).

Beck (Ulrich), « Politics of Risk Society », in Franklin (Jane) (ed.), 1998, p. 9-21.

Berlivet (Luc), « Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des 'risques de santé' », in François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), 1999, p. 185-208.

Berlivet (Luc), « Déchiffrer la maladie », in Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), 2001, p. 75-101.

Berlivet (Luc), « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », in Fassin (Didier) et Memmi (Dominique) (dir.), 2004, p. 46-54.

Bonardi (Christine) « La 'vache folle' à travers les discours : pensée sociale et structures profondes des représentations sociales », in Fraïssé (Christèle) (dir.), 2006, p. 57-116.

Bourdieu (Pierre), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, Éditions de l'INRA, 1997.

Callon (Michel) et Rip (Arie), « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », in Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard), 1992, p. 140-156.

Castel (Robert), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, 2003.

Collins (Harry M.) and Evans (Robert), « The Third Wave of Science Studies : Studies of Expertise and Experience », *Social Studies of Science*, vol. 32, n°2, 2002, p. 235-296.

Chateauraynaud (Francis) et Torny (Didier), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

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.

Dobson (Andrew), *Green Political Thought*, London, Harper Collins Academic, 1990.

Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), *Critique de la santé publique. Une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001.

Dressel (Kerstin) et Wynne (Brian), *Anglo-German Comparison of Modern Risk Political Cultures. The BSE Case*, Lancaster University, Centre for the Study of Environmental Change, 1998.

Duclos (Denis), « La science absorbée par la commande administrative », in Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard), 1992, p. 170-187.

Dumoulin (Laurence), La Branche (Stéphane), Robert (Cécile) et Warin (Philippe) (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

Estadès (Jacqueline) et Rémy (Elisabeth), *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Ewald (François), « L'expertise, une illusion nécessaire », in Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard), 1992, p. 204-209.

Fabiani (Jean-Louis) et Theys (Jacques) (dir.), *La société vulnérable. Évaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, 1987.

Fassin (Didier), *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Fassin (Didier), « Au cœur de la cité salubre. La santé publique entre les mots et les choses », in Dozon (Jean-Pierre) et Fassin (Didier) (dir.), 2001, p. 47-73.

Fassin (Didier) et Memmi (Dominique) (dir.), *Le gouvernement des corps*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2004.

Fassin (Didier) et Memmi (Dominique), « Le gouvernement de la vie, mode d'emploi », in Fassin (Didier) et Memmi (Dominique), 2004, p. 9-33.

Fischler (Claude), « La maladie de la 'vache folle' », in Apfelbaum (Marian) (dir.), 1998, p. 45-56.

Fischler (Claude), « Le bifteck est-il toujours sacré ? Entretien avec Claude Fischler », réalisé par Rémi Mer et Yves Le Pape en février 2004, in Le Pape (Yves), Kerveno (Yves), Mer (Rémi) et Le Perchec (Sophie), 2005, p. 129-131.

Fraïssé (Christèle) (dir.), *Les représentations de la vache folle. Regards sur une crise*, Paris, Zagros, 2006.

Fraïssé (Christèle) et Stewart (Isobel), « Maladie de la vache folle et pensée magique », in Fraïssé (Christèle) (dir.), 2006, p. 157-188.

Franklin (Jane) (ed.), *The Politics of Risk Society*, London, Institute for Public Policy Research, 1998.

Garrety (Karin), « Social Worlds, Actor-Networks and Controversy : The Case of Cholesterol, Dietary Fat and Heart Disease », *Social Studies of Science*, vol. 27, n°5, 1997, p. 727-773.

Giddens (Anthony), *Modernity and Self-Identity : Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Cambridge, 1991.

Giddens (Anthony), « Risk Society : the Context of British Politics », in Franklin (Jane) (ed.), 1998, p. 23-34.

Gieryn (Thomas F.), « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science : Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, vol. 48, n°6, 1983, p. 781-795.

Granjou (Céline), *La gestion du risque entre technique et politique. Comités d'experts et dispositifs de traçabilité à travers les exemples de la vache folle et des OGM*, thèse pour le doctorat de sociologie de l'Université de Paris V, 2004.

Granjou (Céline), « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires », *Sociologie du Travail*, vol. 46, n°3, 2004, p. 329-345.

Grove-White (Robin), « Risk Society, Politics and BSE », in Franklin (Jane) (ed.), 1998, p. 50-53.

Gusfield (Joseph R.), *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1984.

Gusfield (Joseph R.), *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 1986 (1ère éd. : 1963).

Irwin (Alan), *Citizen Science* : *a Study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge, 1995.

Irwin (Alan) and Wynne (Brian) (eds.), *Misunderstanding Science ? The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Jacobs (Michael), *The Green Economy* : *Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, London, Pluto Press, 1991.

Jasanoff (Sheila), « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science*, vol. 17, n°2, 1987, p. 195-230.

Jasanoff (Sheila), Markle (Gerald E.), Petersen (James C.), Pinch (Trevor) (eds.), *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1995.

Jasanoff (Sheila), « Civilization and Madness : the Great BSE Scare of 1996 », *Public Understanding of Science*, vol. 6, n°3, 1997, p. 221-232.

Joly (Pierre-Benoît) et Marris (Claire), « A la recherche d'une 'démocratie technique'. Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Natures, sciences et sociétés*, n°11, p. 3-15.

Lamy (Erwan) et Shinn (Terry), « L'autonomie scientifique face à la mercantilisation. Formes d'engagement entrepreneurial des chercheurs en France », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°164, 2006, p. 22-49.

Lash (Scott), Szerszynski (Bronislaw) and Wynne (Brian) (eds.), *Risk, Environment and Modernity : Towards a New Ecology*, London, Sage Publications, 1996.

Lemarchand (Frédérick), *La vie contaminée. Éléments pour une socio-anthropologie des sociétés épidémiques*, Paris, L'Harmattan, 2002.

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.

Marris (Claire), Wynne (Brian), Simmons (Peter) and Weldon (Sue), *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*, Final Report of the PABE research project, funded by the Commission of European Communities, Contract number: FAIR CT98-3844 (DG12 - SSMI), 2001.

Massardier (Gilles), *Expertise et Aménagement du Territoire. L'État Savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Masson (Estelle) et Fischler (Claude), « La crise de la vache folle : mangeurs affolés ou mangeurs contestataires ? Éléments pour une analyse critique », in Fraïssé (Christèle) (dir.), 2006, p. 141-155.

Memmi (Dominique), *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996.

Memmi (Dominique), « Celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas. Les voies étroites de la généralisation 'étroite' », in François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), 1999, p. 155-166.

Memmi (Dominique), *Faire vivre et laisser mourir. Le gouvernement contemporain de la naissance et de la mort*, Paris, La Découverte, 2003.

Muller (Séverin), *Sociologie du risque sanitaire dans les abattoirs. Des établissements municipaux aux sites industriels (1869-2000)*, thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris VIII, Vincennes-Saint-Denis, 2001.

Muller (Séverin), « Visites à l'abattoir : La mise en scène du travail », *Genèses*, n°49, 2002, p. 89-109.

Murcott (Anne) (ed.), *The Nation's Diet. The Social Science of Food Choice*, London, Longman,1998.

Murcott (Anne), « 'Not Science but PR' : GM Food and the Making of a Considered Sociology », *Sociological Research Online*, vol. 4, n°3, 1999.

Peretti-Watel (Patrick), *La société du risque*, Paris, La Découverte, 2001.

Peretti-Watel (Patrick), « La crise de la vache folle : une épidémie fantôme ? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 19, n°1, 2002, p. 5-39.

Peretti-Watel (Patrick), « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue Française de Sociologie*, vol. 45, n°1, 2004, p. 103-132.

Roqueplo (Philippe), « L'expertise scientifique, consensus ou conflit ? », in Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard), 1992, p.157-169.

Seguin (Eve), « The BSE Saga : A Cannibalistic Tale », *Science as Culture*, vol. 12, n°1, 2003, p. 3-22.

Smith (David F.), « The Discourse of Scientific Knowledge of Nutrition and Dietary Change in the Twentieth Century », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, p. 311-331.

Salais (Robert), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne de l'emploi », in Zimmermann (Bénédicte) (dir.), 2004, p. 287-331.

Theys (Jacques) et Kalaora (Bernard) (dir.), *La terre outragée : les experts sont formels*, Paris, Éditions Autrement, 1992.

Turner (Stephen), « What is the Problem with Experts ? », *Social Studies of Science*, vol. 31, n°1, 2001, p. 123-149.

Vanneuville (Rachel), Gandreau (Stéphanie), *Le Principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux socio-politiques de la juridicisation du principe de précaution*, Paris, La Documentation Française, 2006.

Viaud (Jean), « Singularités de la vulgarisation scientifique. De la transgression de l'interdit aux figures de l'écrivain », in Fraïssé (Christèle) (dir.), 2006, p. 15-55.

Wynne (Brian), « Public Understanding of Science », in Jasanoff (Sheila), Markle (Gerald E.), Petersen (James C.), Pinch (Trevor) (eds.), 1995, p. 361-391.

Wynne (Brian), « May the Sheep safely graze ? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide », in Lash (Scott), Szerszynski (Bronislaw) and Wynne (Brian) (eds.), 1996, p. 44-83.

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.

Sociologie du politique et de l'administration

Abélès (Marc), *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

Alam (Thomas) et 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*, n°79, 2007, p. 77-100.

Anderson (Benedict), *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996 (1ère éd. : 1983).

Bailey (Frederic G.), *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971 (1ère éd. anglaise : 1969).

Baisnée (Olivier) et Smith (Andy), « Pour une sociologie politique de l''apolitique' : Acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union Européenne », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe), 2006, p. 335-354.

Bayart (Jean-François), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

Bayart (Jean-François), *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

Bayart (Jean-François), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.

Beauvallet (Willy), « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique. Le cas des eurodéputés français », *Politique Européenne*, n°9, 2003, p. 99-122.

Bezès (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.), 2002, p. 112-147.

Bigo (Didier), « Une sociologie politique des processus d'européanisation en constitution ? », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe), 2006, p. 269-276.

Blatrix (Cécile), « Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 79-102.

Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 17-35.

Bourdieu (Pierre), « Espace social et genèse des classes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, 1984, p. 3-14.

Bourdieu (Pierre), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

Bourdieu (Pierre), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, 1990, p. 86-96.

Bourdieu (Pierre), « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », in Bourdieu (Pierre), 1994, p. 99-133.

Bourdieu (Pierre), « Décrire et prescrire. Les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », in Bourdieu (Pierre), 2001a, p. 187-198.

Bourdieu (Pierre) « La représentation politique », in Bourdieu (Pierre), 2001a, p. 213-258.

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, p. 65-85.

Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric), « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, 1998, n°7-8, p. 6-16.

Briquet (Jean-Louis), « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric) (dir.), 1998, p. 7-37.

Briquet (Jean-Louis) et Sawicki (Frédéric) (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

Bruneteau (Bernard), « La 'participation' paysanne : un héritage gaulliste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°6, 1992, p. 964-980.

Champagne (Patrick), « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°53-53, 1984, p. 18-41.

Charvolin (Florian), *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

Chaty (Lionel), *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe) (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006.

Cohen (Antonin), « L'Europe en constitution. Professionnels du droit et des institutions entre champ académique international et 'champ du pouvoir européen' », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard) et Riutort (Philippe) (dir.), 2006, p. 299-315.

Collovald (Annie) et Gaïti (Brigitte), « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in Gaxie (Daniel) (dir.), 1990, p. 9-54.

Crouch (Colin) et Farrel (Henry), « Breaking the Path of Institutional Development ? Alternatives to the New Determinism », *EUI Working Paper*, SPS n 2002/4, 2002.

Dauvin (Pascal) et Siméant (Johanna), *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Desage (Fabien), *Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique de l'Université de Lille 2, Lille, 2005.

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), « Multinationales de l'expertise et 'dépérissement de l'État' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 3-20.

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) et 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.) and Powell (Walter W.), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in Powell (Walter W.) and DiMaggio (Paul J.) (eds.), 1991, p. 63-82.

Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

Dubois (Vincent), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, 1999.

Edelman (Murray), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991 (1ère éd. américaine : 1988).

Eymeri (Jean-Michel), *Les Gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Paris I, Paris, 1999.

Eymeri (Jean-Michel), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques) (dir.), 2003, p. 47-77.

Eymeri (Jean-Michel), « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 23, n°3, 2005, p. 1-17.

François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques, Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999.

François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), « Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », in François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), 1999, p. 13-58.

Friedberg (Ehrard), *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

Gaïti (Brigitte), *De Gaulle : prophète de la Ve 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.

Gaxie (Daniel) (dir.), *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, CURAPP, 1990.

Gaxie (Daniel), « La prise de parole des citoyens dans un régime représentatif », *Pétition*, n°4, 1999, p. 17-21.

Gellner (Ernest), *Nations et Nationalisme*, Paris, Payot, 1989 (1ère éd. : 1983).

Georgakakis (Didier), « Juger la Commission européenne. Scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) », *Actes du 6ème congrès de l'Association Française de Science Politique*, Rennes, 28 septembre-1er octobre 1999.

Georgakakis (Didier), « La démission de la Commission européenne. Scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 39-71.

Georgakakis (Didier), (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2002.

Georgakakis (Didier), « Introduction. L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in Georgakakis (Didier) (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2002, p. 9-32.

Georgakakis (Didier) et de Lassalle (Marine), « Les Directeurs Généraux de la Commission européenne. Premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, 2004, n°27-28, p. 6-33.

Grignon (Claude), de Saint Martin (Monique), « De la propagation de la foi dans les réformes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 1, n°2, 1975, p. 94.

Guilhot (Nicolas), *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.

Hamman (Philippe), Méon (Jean-Matthieu) et Verrier (Benoît) (dir.), *Discours savants, discours militants*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Joana (Jean) et Smith (Andy), « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission Européenne en chantier », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 73-100.

Kadushin (Charles), « Friendship among the French Financial Elite », *American Sociological Review*, 1995, vol. 60, n°2, p. 202-221.

Kessler (Marie-Christine), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques) (dir.), *Le Président de la République. Usage et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

Lacroix (Bernard), « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la Présidence de la République ? », in Lacroix (Bernard) et Lagroye (Jacques) (dir.), 1992, p. 13-78.

Lagroye (Jacques), « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n°38, 1997, p. 7-17.

Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP/Dalloz, 2002 (4e éd.).

Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

Lefebvre (Rémi) et Sawicki (Frédéric), *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Paris, Éditions du Croquant, 2006.

March (James G.) and Olsen (Johan P.), « Organizing Political Life : What Administrative Reorganization Tells Us about Government », *American Political Science Review*, vol. 77, n°2, 1983, p. 281-296.

March (James G.) and Olsen (Johan P.), « The New institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n°3, 1984, p. 734-749.

March (James G.) and Olsen (Johan P.), *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

Marie (Jean-Louis), « La symbolique du changement », in Mabileau (Albert) et Sorbets (Claude) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, p. 109-116.

Marrel (Guillaume) et Payre (Renaud), « Des carrières au parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique Européenne*, n°18, 2006, p. 69-109.

Meyer (John W.) and Rowan (Brian), « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », in Powell (Walter W.) and DiMaggio (Paul J.) (eds.), 1991, p. 41-62.

Michel (Hélène), « La 'société civile' dans la 'gouvernance européenne'. Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007, p. 30-37.

Nay (Olivier), *Le chant local – Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993)*, Talence, Les Cahiers du CERVL, Rapports de recherche n°1, 1994.

Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Économica, 2002.

Ollitraut (Sylvie), « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p. 105-130.

Pierson (Paul), « The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, vol. 13, n°4, 2000b, p. 475-499.

Powell (Walter W.) and DiMaggio (Paul J.) (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

Robert (Cécile), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique Européenne*, n°11, 2003, p. 57-79.

Saunier (Pierre-Yves), « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, n°57, 2004, p. 110-126.

Schnabel (Virginie), « Élites européennes en formation. Les étudiants du 'Collège de Bruges' et leurs études », *Politix*, vol. 11, n°43, p. 33-52.

Siméant (Johanna), « Friches hybrides et contrebandes : Sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », in Hamman (Philippe), Méon (Jean-Matthieu) et Verrier (Benoît) (dir.), 2002, p. 17-53.

Siméant (Johanna) et Dauvin (Pascal) (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Smith (Andy), « Commissaire européen, un homme politique sans métier ? », in Georgakakis (Didier), (dir.), 2002, p. 35-54.

Tavernier (Yves), « Le Syndicalisme paysan et la politique agricole du gouvernement (juin 1958-avril 1962), *Revue Française de Science Politique*, vol. 12, n°3, 1962, p. 599-626.

Tavernier (Yves), « Une nouvelle administration pour l'agriculture », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n°5, 1967, p. 889-917.

Thoenig (Jean-Claude), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.

Tournade-Plancq (Jacques), « ‘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), 2006, p. 249-266.

Vandenberghe (Michel), *Les médecins inspecteurs de santé publique. Aux frontières des soins et des politiques*, Paris, L’Harmattan, 2002.

Vauchez (Antoine), « Une élite d’intermédiaires. Genèse d’un ‘capital juridique européen’ (1950-1970) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007, p. 54-65.

Villette (Michel), *Sociologie du conseil en management*, Paris, La Découverte, 2003.

Watson (Sophie), « Producing the Right Sort of Chap : The Senior Civil Service as an Exclusionary Culture », *Policy and Politics*, vol. 22, n°3, 1994, p. 211-222.

Wring (Dominic), *The Politics of Marketing the Labour Party*, 2005, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005.

Politiques publiques

Bachir (Myriam), « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d’action publique », in François (Bastien) et Neveu (Erik) (dir.), 1999, p. 167-184.

Bachrach (Peter), Baratz (Morton), « The Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, 1962, p. 947-952.

Bennett (Colin J.) and Howlett (Michael), « The Lessons of Learning : Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy science*, n°25, 1992, p. 275-294.

Bongrand (Philippe) et Laborier (Pascale), « L’entretien dans l’analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science* Politique, vol. 55, n°1, 2005, p. 73-112.

Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004.

Chevallier (Jacques), « La création d’un ministère », in Lascoumes (Pierre) (dir.), 1999, p. 21-48.

CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

CURAPP (dir.), *Questions sensibles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

Desage (Fabien) et 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.

Duran (Patrice), *Penser l’action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

Cortell (Andrew P.) and Peterson (Susan), « Altered States : Explaining Domestic Institutional Change », *British Journal of Political Science*, vol. 29, n°1, 1999, p. 177-203.

Dolowitz (David P.) and 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), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

Elder (Neil C. M.) and Page (Edward G.), « Accountability and Control in Next Steps Agencies », in Rhodes (Richard A. W.) (ed.), 2000, p. 223-237.

Faure (Alain), Pollet (Gilles) et Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Flynn (Andrew), Grey (Andrew) and Jenkins (William I.), « Taking the Next Steps : the Changing Management of Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 43, n°2, 1990, p. 159-178.

Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick) (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique », in Fontaine (Joseph) et Hassenteufel (Patrick), 2002, p. 9-29.

Gaxie (Daniel) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Gaxie (Daniel), « Des luttes institutionnelles à l'institution des luttes », in Gaxie (Daniel) (dir.), 1997, p. 9-21.

Garraud (Philippe), *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Greer (Patricia), « The Next Steps Initiative : the Transformation of Britain's Civil Service », *Political Quarterly*, vol. 63, n°2, 1992, p. 222-227.

Hall (Peter A.), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 20, n°1, 1993, p. 275-293.

Hall (Peter A.) et Taylor (Rosemary C. R.), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3, 1997, p. 469-496.

Hassenteufel (Patrick) et Smith (Andy), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°1, 2002, p. 53-73.

Hewitt (John P.) and Hall (Peter M.), « Social Problems, Problematic Situations, and Quasi-Theories », *American Sociological Review*, vol. 38, n°3, 1973, p. 367-374.

Hood (Christopher), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, n°1, 1991, p. 3-19.

Jobert (Bruno) et Muller (Pierre), *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

Jones (Charles O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

Keraudren (Philippe), « La réforme 'managérialiste' du 'Civil Service' britannique depuis 1979. Limites pratiques », *Revue Française d'Administration Publique*, n°65, 1993, p. 129-138.

Lascoumes (Pierre), *L'Éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politique*, Paris, La Découverte, 1994.

Lascoumes (Pierre), « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, 1996, p. 325-338.

Lascoumes (Pierre) (dir.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Lascoumes (Pierre), « Introduction : Instituer l'environnement », in Lascoumes (Pierre) (dir.), 1999, p. 11-18.

Lascoumes (Pierre) et Le Galès (Patrick) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005.

Lascoumes (Pierre) et Le Galès (Patrick), « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick) (dir.), 2005, p. 11-44.

Le Galès (Patrick), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in Lascoumes (Pierre) et Le Galès (dir.), 2005, p. 237-271.

Lindblom (Charles E.), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, 1959, p. 79-88.

Lipsky (Michael), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

Lynn (Laurence E.), « The New Public Management : How to Transform a Theme into a Legacy », *Public Administration Review*, vol. 58, n°3, 1998, p. 231-237.

Massardier (Gilles), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

Muller (Pierre), « Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 189-207.

Muller (Pierre), « Secteur », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, p. 405-413.

Peters (B. Guy), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London/New York, Continuum, 1999.

Polsby (Nelson W.), *Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation*, New Haven and London, Yale University Press, 1984.

Pyper (Robert), *The British Civil Service: An Introduction*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995.

Radaelli (Claudio M.), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 255-275.

Radaelli (Claudio M.), « Récits (*policy narrative*) » in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, p. 364-370.

Marsh (David R.) and Rhodes (Richard A. W.) (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Marsh (David R.) and Rhodes (Richard A. W.), « Policy Communities and Issue Networks » in Marsh (David R.) and Rhodes (Richard A. W.) (eds.), 1992, p. 249-268.

Padioleau (Jean-Gustave), *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-papiers*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

Rhodes (Richard A. W.) (ed.), *Transforming British Government*, Vol. 1 : Changing Institutions, London, MacMillan, 2000.

Rose (Richard), « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n°3, 1990, p. 263-291.

Sabatier (Paul) and Jenkins-Smith (Hank) (eds), *Policy Change and Learning : an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993.

Siné (Alexandre), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Économica, 2006.

Spanou (Calliope), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991.

Spenlehauer (Vincent) et Warin (Philippe), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n°2, 2000, p. 245-262.

Surel (Yves), « Les politiques publiques comme paradigmes », in Faure (Alain), Pollet (Gilles) et Warin (Philippe) (dir.), 1995, p. 125-151.

Surel (Yves), « Comparer les sentiers institutionnels, la réforme des banques centrales au sein de l'Union Européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n°1, 2000, p. 135-166.

Walsch (Kieron), *Public Services and Market Mechanisms : Competition, Contracting and the New Public Management*, London, MacMillan, 1995.

Warin (Philippe), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, 1999, p. 103-121.

Mise à l'agenda et sociologie des médias

Baisnée (Olivier) et Marchetti (Dominique), « Euronews, un laboratoire de la production de l'information 'européenne' », *Culture et Conflits*, n°39, 2000, p 121-156.

Bastin (Gilles), « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques signes du changement d'un monde de travail », in Georgakakis (Didier) (dir.), 2002, p. 169-183.

Baumgartner (Frank R.) and Jones (Bryan D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Bourdieu (Pierre), « L'emprise du journalisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°101-102, 1994, p. 3-9.

Brookes (Rod), « Newspapers and National Identity : the BSE/CJD Crisis and the British Press », *Media, Culture and Society*, vol. 21, 1999, p. 247-263.

Charron (Jean), « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'*agenda-setting* », *Hermès*, n°17-18, 1995, p. 73-92.

Chupin (Ivan) et Nollet (Jérémie) (dir.), *Journalisme et dépendances*, Paris, L'Harmattan, 2006.

Cobb (Roger W.) and Ross (Marc Howard) (eds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1997.

Favre (Pierre) (dir.), *Sida et Politique, les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Felstiner (William L. F.), Abel (Richard L.) and Sarat (Austin), « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming… », *Law and Society Review*, vol. 15, n°3/4, 1980-1981, p. 631-654.

Gans (Herbert), *Deciding What's News : A study of* CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek *and* Time, New York, Vintage, 1980.

Gerstlé (Jacques) (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Gilbert (Claude), « Analyses des risques en termes de perception ou en termes de constitution de problèmes publics : une contradiction dépassable ? », in Gerstlé (Jacques) (dir.), 2001, p. 215-231.

Henry (Emmanuel), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'information et de la communication de l'Université de technologie de Compiègne, 2000.

Kaciaf (Nicolas), « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages 'Politique' de la presse écrite française (1945-1981) », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe) (dir.), 2006, p. 367-384.

Kitzinger (Jenny) and Reilly (Jacquie), « The Rise and Fall of Risk Reporting. Media Coverage of Human Genetics Research, 'False Memory syndrome' and 'Mad Cow Disease' », *European Journal of Communication*, vol. 12, n°3, 1997, p. 319-350.

Lemieux (Cyril), *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Métailié, 2000.

Macintyre (Sally), Reilly (Jacquie), Miller (David) and Eldridge (John), « Food Choice, Food Scares, and Health : the Role of the Media », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, p. 228-249.

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, Paris, 1997.

Marchetti (Dominique), « La division du travail journalistique et ses effets sur le traitement de 'l'événement'. L'exemple du 'scandale du sang contaminé' », in Chupin (Ivan) et Nollet (Jérémie) (dir.), 2006, p. 141-159.

Mercier (Arnaud), « Amiante, sida, Caulerpa taxifolia, vache folle : l'apport d'une sociologie de l'incommunication à la compréhension des dysfonctionnements des politiques publiques », *Actes du sixième congrès de l'Association Française de Science Politique*, Rennes, 28 septembre-1er octobre 1999.

Molotch (Harvey) and Lester (Marylin), « News as Purposive Behaviour : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39, n°1, 1974, p. 101-112.

Neveu (Erik), « Des questions 'jamais entendues.' Crise et renouvellement du journalisme politique à la télévision », *Politix*, n°37, 1997, p 25-56.

Pageaux (Edith), Nollet (Jérémie), *Une analyse de la contribution médiatique à l'élaboration des problèmes publics. L'affaire de la surconsommation de sel*, Rapport du séminaire « Sociologie comparée de l'action publique », DEA de Science Politique de l'Université de Lille 2, 2002.

Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.) (eds.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.), « Problem Definition : An Emerging Perspective », in Rochefort (David A.) and Cobb (Roger W.) (eds.), 1994, p. 1-31.

Schlesinger (Philip), « Rethinking the Sociology of Journalism : Source Strategies and the Limits of Media-Centrism », in Ferguson (Marjorie) (ed.), *Public Communication. The New Imperatives. Future Directions for Media Research*, London, Sage, 1990, p. 61-83.

Stone (Deborah), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York and London, W. W. Norton and Co., 1997 (1ère ed. 1988).

Tuchman (Gaye), « Objectivity as Strategic Ritual : An Examination of Newsmen's Notions of Objectivity », *American Journal of Sociology*, vol. 77, n°4, 1972, p. 660-679.

Kingdon (John W.), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

Politiques publiques européennes et européanisation

Andersen (Svein S.) and Eliassen (Kjell A.) (eds.), *Making Policy in Europe : The Europeification of National Policy-Making*, London, Sage, 1993.

Averyt (William F. Jr.), *Agropolitics in the European Community. Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Prager Publishers, 1977.

Börzel (Tanja A.) and Risse (Thomas) : « When Europe hits home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Paper (EioP)*, vol. 4, n°15.

Börzel (Tanja A.) and Risse (Thomas), « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, p. 57-80.

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 l'obtention du doctorat en Science Politique, Université de Paris I, 2001.

Bulmer (Simon) and Burch (Martin), « Organizing for Europe : Whitehall, the British State and European Union », *Public Administration*, vol. 76, n°4, 1998, p. 601-628.

Caporaso (James), « Regional Integration Theory : Understanding our Past and Anticipating our Future », in Sandholtz (Wayne) and Stone Sweet (Alec) (eds.), 1998, p. 334-351.

Caporaso (James), Green Cowles (Maria) and Risse (Thomas) (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001.

Chambers (Graham R.), « The BSE Crisis and the European Parliament », in Joerges (Christian) and Vos (Ellen) (eds.), 1999, p. 95-106.

Cini (Michelle), « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°3, 1996, p. 457-473.

Edwards (Geoffrey) and Spence (David) (eds.), *The European Commissio*n, London, Longman, 1994.

Featherstone (Kevin), « Introduction : In the Name of 'Europe' », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, p. 3-26.

Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Featherstone (Kevin) et Radaelli (Claudio M.), « A Conversant Research Agenda », in Featherstone (Kevin) et Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, p. 331-341.

Fennel (Rosemary), « A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 23, n°3, 1985, p. 258-276.

Fligstein (Neil), « The Process of Europeanization », *Politique Européenne*, n°1, 2000, p. 25-42.

Fouilleux (Eve), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 277-306.

Fouilleux (Eve), *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Gardner (Brian), *European Agriculture : Policies, Production and Trade*, London, Routledge, 1996.

George (Stephen), *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996 (1ère éd. : 1985).

Grant (Wyn), « Pressure Groups and the European Community : An overview », in Mazey (Sonia) and Richardson (Jeremy) (eds), 1993, p. 27-46.

Grant (Wyn), *The Common Agricultural Policy*, Basingstoke, MacMillan Press, 1997.

Grossman (Emiliano), « L'européisation des structures de représentations des intérêts : le cas des associations bancaires », *Politique Européenne*, n°7, 2002, p. 43-65.

Guigner (Sébastien), « L'Odyssée de l'administration européenne de la santé : la quête d'un leadership », *Politique Européenne*, n°11, 2003, p. 31-55.

Guiraudon (Virginie), « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p. 7-37.

Haas (Ernst B.), *The Uniting of Europe : Political, Social and Économical Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1964 (1ère éd. : 1958).

Haas (Peter M.), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, 1992, p. 367-390.

Hauray (Boris), *L'Europe du médicament. Politique – Expertise – Intérêts privés*, Paris, Presses de la FNSP, 2006.

Hoffmann (Stanley), « Obstinate or obsolete ? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, Summer 1966, p. 862-915.

Irondelle (Bastien), « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°2, 2003, p. 208-226.

Jobert (Bruno) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Joerges (Christian) and Vos (Ellen) (eds.), *EU Committees : Social Regulation, Law and Politics*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 1999.

Knill (Christoph), *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Ladrech (Robert), « Europeanisation and Political Parties : Towards a Framework for Analysis », *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2/2001.

Majone (Giandomenico), « The Credibility Crisis of Community Regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p. 273-302.

Mazey (Sonia) and Richardson (Jeremy) (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

Mazey (Sonia) and Richardson (Jeremy), « The Commission and the lobby », in Edwards (Geoffrey) and Spence (David) (eds.), 1994, p. 169-201.

Michel (Hélène), « Le droit comme registre d'européisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne », *Politique Européenne*, n°7, 2002, p. 19-42.

Olsen (Johan P.), « The Many Faces of Europeanization », *ARENA working paper*, WP 1/2, 2002.

Pernot (Jean-Marie), « Une université européenne du syndicalisme ? L'Europe des syndicats », *Politix*, n°43, 1998, p. 53-78.

Pollack (Mark A.), « Representing Diffuse Interests in EC policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°4, 1997, p. 572-590.

Milward (Alan S.), *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

Radaelli (Claudio M.), « The Europeanization of Public Policy », in Featherstone (Kevin) and Radaelli (Claudio M.) (eds.), 2003, p. 27-56.

Radaelli (Claudio M.), « Européanisation », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie) et Ravinet (Pauline) (dir.), 2004, p. 191-200.

Risse (Thomas), Green Cowles (Maria) and Caporaso (James), « Europeanization and Domestic Change : Introduction », in Caporaso (James), Green Cowles (Maria) and Risse (Thomas) (eds.), 2001, p. 1-20

Sandholtz (Wayne) and Stone Sweet (Alec) (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Swinbank (Alan), « The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making », *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, n°4, 1989, p. 303-322.

Young (Alasdair R.) and Wallace (Helen), « The Single Market », in Wallace (Helen) and Wallace (William) (eds.), 2000, p. 85-114.

Wallace (Helen) and Wallace (William) (eds.), *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (4th ed.).

Wendon (Bryan), « The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°2, 1998, p. 339-359.

Westlake (Martin), « Keynote Article : 'Mad Cows and Englishmen' – The Institutional Consequences of the BSE Crisis », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, Annual Review of Activities, 1997, p. 11-36.

Politiques publiques du risque, de la santé et de l'alimentation

Alam (Thomas), *La production de la sécurité alimentaire. Mise(s) à l'agenda et construction du problème en France et dans l'Union européenne*, Mémoire de DEA de Science Politique, IEP – Lille II, 2000.

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, 26-27 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°3, 2003, p. 219-231.

Ansell (Christopher) and Vogel (David) (eds.), *What's the Beef ? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, MIT Press, 2006.

Apfelbaum (Marian) (dir.), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob, 1998.

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.

Barthe (Yannick), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Économica, 2005.

Benamouzig (Daniel) et 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.

Bergeaud-Blackler (Florence), « Institutional Report : the European Union », Working Paper, Manchester, Centre for Research on Innovation and Competition, Manchester University, July 2004 (dans le cadre du programme de recherche européen *Consumer Trust in Food. A European Study of the Social and Institutional Conditions for the Production of Trust*).

Besançon (Julien), Borraz (Olivier) et Grandclément-Chaffy (Catherine), *La sécurité alimentaire en crises. Les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Besançon (Julien), « L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : rationalisation de l'expertise et régulation des risques », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, p. 81-108.

Bufton (Mark. W.) and Berridge (Virginia), « Post-War Nutrition Science and Policy-Making in Britain, c. 1945-1994 : the Case of Diet and Heart Disease », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 207-221.

Buonanno (Laurie), « The Creation of the European Food Safety Authority » in Ansell (Christopher) and Vogel (David) (eds.), 2006, p. 259-278.

Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), *The Food Industry. Economics and Policies*, London, William Heinemann Ltd/Commonwealth Agricultural Bureaux, 1983.

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.

Clergeau (Christophe), « Les politiques communautaires de l'alimentation face à la crise de l'ESB. L'expertise scientifique entre crise politique et transformation des politiques publiques », papier présenté au 7e Congrès de l'Association Française de Science Politique, Atelier n°29 « *Risques collectifs, enjeux sanitaires, crises politiques et expertise scientifique. La sécurité des aliments entre 'politics' et 'policies'* », Lille, 18-21 septembre 2002.

Cox (Graham), Lowe (Philip) and Winter (Michael) (eds.), *Agriculture : People and Policies*, London, Allen & Unwin, 1986.

Cox (Graham), Lowe (Philip) and Winter (Michael), « The State and the Farmer : Perspectives on Agricultural Policy », in Cox (Graham), Lowe (Philip) and Winter (Michael) (eds.), 1986, p. 1-19.

Demortain (David), « L'HACCP : Collège invisible et dynamique de normalisation autour du Codex Alimentarius », papier présenté au 8e 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.

Déplaude (Marc-Olivier), « Managing 'Sensitive' Issues. The Case of 'Selection' in the French Faculties of Medicine at the End of the 1960s », papier présenté à la *3e ECPR General Conference, Panel 24-5 : Constructivism and Constructivist Analysis of Politics*, Budapest, 8-10 novembre 2005.

Elvbakken (Kari Tove) and 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.

Fallon (Catherine), « La crise de la 'vache folle' à la lumière de ses réseaux », in CURAPP (dir.), 1998, p. 107-123.

Flynn (Andrew), Harrison (Michelle) and Marsden (Terry), « Regulation, Rights and the Structuring of Food Choices », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, p. 152-167.

Flynn (Andrew), Marsden (Terry) and Harrison (Michelle), « The Regulation of Food in Britain in the 1990s », *Policy & Politics*, vol. 27, n°4, 1999, p. 435-446.

Gilbert (Claude) et Bourdeaux (Isabelle), « Quelques apports des sciences humaines et sociales à l'analyse des dynamiques de crise », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1997, p. 209-220.

Godard (Olivier), « Le principe de précaution », *Projet*, n°261, 2000, p. 51-62.

Godard (Olivier), « Embargo or not Embargo », *La Recherche*, n°339, 2001, p. 50-55.

Grant (Wyn), « BSE and the Politics of Food », in Dunleavy (Patrick), Gamble (Andrew), Holliday (Ian) and 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. 598-615.

Grose (Daphne), « Food Standards Legislation as a Policy Instrument », in Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), 1983, p. 214-229.

Harris (Simon), Swinbank (Alan), Wilkinson (Guy), *The Food and Farm Policies of the European Community*, Chichester, John Wiley & Sons, 1983.

Hassenteufel (Patrick), « Liberalisation through the State. Why is the French Health Insurance System Becoming so British ? », *Public Policy and Administration*, vol. 16, n°4, 2001, p. 84-95.

Hellebø Rykkja (Lise), « Independent Food Agencies – Restoring Confidence », *Policy and Society*, vol. 23, n°4, 2004, p. 125-148.

Hood (Christopher), Rothstein (Henry) and Baldwin (Roger), *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Howe (Stewart), « Competition and Performance in Food Manufacturing » in Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), 1983, p. 101-126.

Hutter (Bridget M.), « The Attractions of Risk-based Regulation : Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation », London, London School of Economics, *CARR Discussion Paper*, n°33, 2005.

Hutter (Bridget M.) and Jones (Clive J.), « Business Risk Management Practices: The Influence of State Regulatory Agencies and Non-State Sources », London, London School of Economics, *CARR Discussion Paper*, n°41, 2006.

Jasanoff (Sheila), *The Fifth Branch : Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Joly (Pierre-Benoît), Le Pape (Yves), Remy (Elisabeth), « Quand les scientifiques traquent les prions. Le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle », *Annales des Mines – Entreprises et Responsabilité*, n°9, 1998, p. 86-95.

Joly (Pierre-Benoît), Lepape (Yves), Barbier (Marc), Estadès (Jacqueline), Lemarié (Juliette), Marcant (Olivier), *BSE and the France National Action System*, Grenoble, INRA-Économie et Sociologie Rurales (rapport BASES – Building a common data base on scientific research and public decisions on TSEs in Europe, Concerted Action BMH4-CT98-6057 – Biomed programme TSE Joint Call), 1999.

Joly (Pierre-Benoît) et Barbier (Marc), « Séparation de l'évaluation et de la gestion des risques. Les leçons de la 'guerre du bœuf' », *Actes de la Conférence « L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude »*, organisée par le laboratoire d'Économétrie (Unité mixte CNRS-École Polytechnique) et le CIRANO, Paris, 10-11 janvier 2002.

Joly (Pierre-Benoît), « Les exigences de la société en matière de sécurité sanitaire des aliments d'origine animale – réflexions à partir du cas français », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 22, n°2, 2003, p. 373-386.

Jukes (David), « Regulation and Enforcement of Food Safety in the UK », *Food Policy*, n°18, 1993, p. 131-142.

Koenig (Gérard) et Courvalin (Corinne), « Sécurité alimentaire et apprentissage organisationnel. De la difficulté de concevoir et d'appliquer des règles », *Revue Française de Gestion*, n°136, 2001, p. 145-153.

Krapohl (Sebastian) and Zurek (Karolina), « The Perils of Committee Governance : Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union », *European Integration online Papers*, vol. 10, n°2, 2006.

Lafond (François D.), *La création de l'Autorité Alimentaire Européenne. Enjeux institutionnels de la régulation des risques*, Paris, Notre Europe, (Problématiques Européennes, n°10), 2001.

Lahellec (Cécile) (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris, Lavoisier, 2005.

Leat (Diana), « Food Choice and the British System of Formal and Informal Welfare Provision : Questions for Research », in Murcott (Anne) (ed.), 1998, p. 289-301.

Malcolm (John), « Food and Farming », in Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), 1983, p. 66-80.

Marsden (Terry), « Food Matters and the Matter of Food : Towards a New Food Governance ? », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n°1, 2000, p. 20-29.

Moyer (Wayne) and Josling (Timothy E.), *Agricultural Policy Reform*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990.

Mills (Michael), « The Case of Food and Health and the Use of Network Analysis », in Rhodes (Richard A. W.) and Marsh (David) (eds.), 1992, p. 149-166.

Millstone (Erik) and 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 Éditions ouvrières, 1984.

Nollet (Jérémie), « Les effets des médias sur les transformations managériales de l'action publique. A propos des réformes de trois directions générales impliquées dans la crise de la 'vache folle' », papier présenté au colloque international de la revue « Politiques et Management Public », 17-18 mars 2005.

Reilly (Jacquie), « La crise de la salmonellose des œufs en Grande-Bretagne », in Apfelbaum (Marian) (dir.), 1998, p. 23-32.

Ritson (Christopher), « Food and Nutrition Policy – The Ultimate Goal ? », in Burns (Jim), McInerney (John), Swinbank (Alan) (eds.), 1983, p. 257-269.

Rothstein (Henry), « Precautionary Bans or Sacrificial Lambs ? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime », London, *CARR Discussion Paper*, n°15, July 2003.

Seguin (Eve) « The UK BSE crisis : Strengths and Weaknesses of Existing Conceptual Approaches », *Science and Public Policy*, vol. 27, n°4, 2000, p. 293-301.

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.

Serré (Marina), « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, vol. 12, n°46, 1999, p. 49-70.

Servolin (Claude), « Les politiques agricoles » in Grawitz (Madeleine) et Leca (Jean) (dir.), 1985, p. 155-260.

Setbon (Michel), *Pouvoirs contre sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil, 1993.

Setbon (Michel) (dir.), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris, Elsevier, 2004.

Setbon (Michel) et Valat-Taddeï (Maud), « Processus de décision concernant la levée de l'embargo sur la viande britannique », in Setbon (Michel) (dir.), 2004, p. 107-123.

Schofield (Richard) and Shaoul (Jean), « Food Safety Regulation and the Conflict of Interest : The Case of Meat Safety and E. Coli O157 », *Public Administration*, vol. 78, n°3, 2000, p. 531-554.

Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century. International and Comparative Perspectives*, London, Routledge, 2000.

Smith (David F.) and Phillips (Jim), « Food Policy and Regulation : a Multiplicity of Actors and Experts », in Smith (David F.) and Phillips (Jim) (eds.), 2000, p. 1-16.

Smith (Martin J.), « Changing Agendas and Policy Communities : Agricultural Issues in the 1930s and the 1980s », *Public Administration*, vol. 67, n°2, 1989, p. 149-165.

Smith (Martin J.), *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Dartmouth, 1990.

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.

Torny (Didier), « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix*, vol. 11, n°44, 1998, p. 51-71.

Ugland (Trygve) and Veggeland (Frode), « Towards an Integrated Approach ? Food Inspection Reforms in Canada and the European Union », *Policy and Society*, vol. 23, n°4, 2004, p. 104-124.

Veggeland (Frode) and Ole Borgen (Svein), « Negociating International Food Standards : The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission », *Governance*, vol. 18, n°4, 2005, p. 675-708.

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.

Wolfer (Bernard), « Folie des vaches, folies des hommes : une crise européenne », *Revue Française des Affaires Sociale*s, n°3-4, 1997, p. 233-243.

Wolfer (Bernard), « Les risques alimentaires : peurs ou réalités », *Regards sur l'actualité*, n°256, 1999, p. 23-34.

Droit, documents officiels et productions d'acteurs

Abenhaïm (Lucien), Penaud (Pascal), D'Autume (Christine), Slonimsky (Alice) et Dab (William), « Les missions de la direction générale de la Santé (DGS) », *Santé publique*, vol. 12, n°3, 2000, p. 393-403.

Angot (Jean-Luc), « Le Codex Alimentarius dans le nouveau contexte international », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 53, n°1, 1999, p. 53-61.

Apfelbaum (Marian) (dir.), *Risques et peurs alimentaires*, Paris, Odile Jacob, 1998.

Avery (Natalie), Drake (Martine) and Lang (Tim), *Cracking the Codex. An Analysis of Who Sets World Food Standards*, London, National Food Alliance, 1993.

Benkimoun (Paul), *Démocratie et sécurité alimentaire : la peur aux ventres*, Paris, Textuel, 2000.

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.

Blumann (Claude), *Politique agricole commune. Droit agricole et agro-alimentaire*, Paris, Litec, 1996.

Boiteux (Paul), Dalibard (Christophe) et Bonjour (Patrick), « Programmation et gestion des ressources humaines : l'expérience des Services vétérinaires français », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 22, n°2, 2003, p. 569-585.

Bossis (Gaëlle), *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspective d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

Bréchat (Pierre-Henri) et Raimondeau (Jacques), « 100 ans d'une histoire des médecins inspecteurs de santé publique », *Actualités et dossiers en santé publique*, n°41, 2002, p. 67-71.

Bureau (Dominique), Bureau (Jean-Christophe) et Champsaur (Paul), *Agriculture et négociations commerciales*, Paris, La Documentation Française, collection « Les rapports du Conseil d'Analyse Économique », 1999.

Calais-Auloy (Jean) et Steinmetz (Franck), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2003 (1ère éd. : 1980).

Callon (Michel), Lascoumes (Pierre) et Barthe (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Cannon (Geoffrey), *The Politics of Food*, London, Century, 1987.

Chalmers (Damian), « 'Food for Thought' : Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life », *Modern Law Review*, vol. 66, n°4, 2003, p. 532-562.

Chamak (Brigitte), « La vache folle : une crise annoncée », *Pour la Science*, n°256, février 1999.

Chevassus-au-Louis (Bernard), « Retour de l'irrationnel ou conflits de rationalités. Que mangeons-nous ? », *Projet*, n°261, p. 63-72.

Collomb (Philippe), *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, Paris, Économica, 1999.

Commission des Communautés Européennes, *Mettre le marché unique au service des consommateurs européens*, Bruxelles, 28 juillet 1993, COM (1993) 378 final.

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.

Commission du Codex Alimentarius, *Hygiène alimentaire. Textes de base*, FAO, Rome, secrétariat du programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, 1999.

Communication de la Commission Européenne, *Santé des consommateurs et sécurité alimentaire*, 30 avril 1997, COM (97) 183 final.

Currie (Edwina), *Life Lines. Politics and Health (1986-1988)*, London, Sidgwick and Jackson, 1989.

Dahl (Børge), « Consumer Protection Within the European Union » in Reich (Norbert) and Woodroffe (Geoffrey) (eds.), 1994, p. 63-71.

Dealler (Stephen), *Lethal Legacy. BSE : The Search for the Truth*, London, Bloomsbury, 1996.

Debatisse (Michel), *La révolution silencieuse*, Paris, Calmann-Lévy, 1963.

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.

Deléage (Jean-Paul), « Vache Folle et Crise de Civilisation », *Ecologie et Politique*, Hiver 1996, p. 95-98.

Deslys (Jean-Philippe) et Picot (André), *La vache folle. Les risques pour l'homme*, Paris, Flammarion, 2001.

Dibb (Sue), *Winning the Risk Game. A three-point action plan for managing risks that affect consumers*, National Consumer Council, 2003.

Drucker (Jacques), *Les détectives de la santé. Virus, bactéries, toxiques : enquêtes sur les nouveaux risques*, Paris, NiL éditions, 2002.

Elliott (Dominic) and McGuinness (Martina), « Public Inquiry : Panacea or Placebo ? », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 10, n°1, 2002, p. 14-25.

ENA, Séminaire d'administration comparée « La sécurité sanitaire », Groupe 2 « *Sécurité sanitaire des produits alimentaires* », Promotion Cyrano de Bergerac (1997-1999), 1998.

ENA, Séminaire d'administration comparée « L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'État en Europe », Groupe 1 « Sécurité du citoyen et risques alimentaires », Promotion « Nelson Mandela » (1999-2001), 2000.

Ewald (François) et Kessler (Denis), « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, n°109, 2000, p. 57-72.

Faliu (Bernard), *Les pôles de compétence « sécurité alimentaire ». Intérêts et limites de l'exemple du Tarn et Garonne*, Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique, 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.

Fischer (Arnout R. H.), De Jong (Aarieke E. I.), De Jonge (Rob), Frewer (Lynn J.) and Nauta (Maarten J.), « Improving Food Safety in the Domestic Environment: The Need for a Transdisciplinary Approach », *Risk Analysis*, vol. 25, n°3, 2005,p. 503-517.

Friot (Bernard), « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, janvier/mars 1996, p. 141-171.

Giddens (Anthony), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, London, Polity Press, 1994.

Giddens (Anthony), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

Girard (Jean-François), « La Direction générale de la Santé a trente ans », *Échange-Santé*, Revue trimestrielle du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, n°46, 1986, p. 3-5.

Glavany (Jean), *Politique folle*, Paris, Grasset, 2001.

Glavin (Margaret O'K.), « A Single Microbial Sea : Food Safety as a Gobal Concern », *The SAIS Review of International Affairs*, vol. 23, n°1, 2003, p. 203-220.

Grelet (Stany), Lalande (Aude), « La santé séparée. Le métier de médecin-inspecteur de santé publique », *Vacarme*, juin 2000.

Guillou (Marion), « Qualité et Sécurité de l'Alimentation », *Cahiers du Conseil Général du GREF*, n°55, 2000, p. 101-105.

Guyonnet (Jean-Pierre), « La traçabilité, l'un des outils de la sécurité des aliments », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, p. 161-181.

Hermitte (Marie-Angèle) et Dormont (Dominique), « Propositions pour le principe de précaution à la lumière de l'affaire de la vache folle », in Kourilsky (Philippe) et Viney (Geneviève), 2000, p. 341-386.

Hirsch (Martin), Duneton (Philippe), Baralon (Philippe), Noiville (Florence), préfacé par Kouchner (Bernard), *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris, Balland, 1996.

Hirsch (Martin), « Politique Publique et sécurité alimentaire. Entretien », *Cités*, n°4, 2000, p. 101-108.

Hirsch (Martin), *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité sanitaire : Faut-il craindre la transparence ?*, Paris, Albin Michel, 2002.

Hubert (Philippe), « Les usages actuels des évaluations », in Fabiani (Jean-Louis) et Theys (Jacques) (dir.), 1987, p. 461-470.

Hubert (Philippe), « Les règles de 'gouvernance' des agences de sécurité sanitaire », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, p. 59-80.

James (Philip), *Food Standards Agency – An Interim Proposal by Professor Philip James*, London, HMSO, 1997.

James (Philip), Kemper (Fritz) and 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.

Kourilsky (Phillipe), Viney (Geneviève), *Le principe de précaution*, Paris, Odile Jacob, 2000.

Klein (Naomi), *No Logo*, London, Flamingo, 2001 (1st ed. : 2000).

Lacey (Richard W.), *Unfit for Human Consumption : Food in Crisis, the Consequences of Putting Profit before Safety*, London, Souvenir Press, 1991.

Lacey (Richard W.), *Mad Cow Disease*, Jersey, Cypsela, 1994.

Lacey (Richard W.), « The Ministry of Agriculture – The Ministry of Truth », *The Political Quarterly*, vol. 68, n°3, 1997, p. 245-254.

Lagadec (Patrick), *Ruptures créatrices*, Paris, Éditions d'Organisation, 2000.

Lagadec (Patrick), « Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996 », *Cahiers du Gis Risques Collectifs et Situations de Crise*, n°1, 2001.

Lahellec (Cécile) (dir.), *Risques et crises alimentaires*, Paris, Lavoisier, 2005.

Lang (Tim), « BSE and CJD : Recent Developments », in Ratzan (Scott C.) (ed.), *The Mad Cow Crisis. Health and the Public Good*, London, UCL Press, 1998, p. 65-85.

Le Pape (Yves), Kerveno (Yves), Mer (Rémi) et Le Perchec (Sophie), ESB. Radioscopie d'une tourmente : témoignages et analyses, Dossiers de l'environnement de l'INRA, n°28, Paris, 2005.

Leseur (Régis), « Fromage et listériose humaine. La crise des années 1986-1987 », in Apfelbaum (Marian) (dir.), 1998, p. 33-43.

Lledo (Pierre-Marie), *Les maladies à prions*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 2002.

Maier (Lothar), « Institutional Consumer Representation in the European Community », in Reich (Norbert) and Woodroffe (Geoffrey) (eds.), 1994, p. 71-91.

MAFF, *The Food Standards Agency : A force for change*, London, HMSO, Cm 3830, 1998.

MAFF, *The Food Standards Agency. Consultation and draft legislation*, London, HMSO, Cm 4249, 1999.

Majone (Giandomenico), « Pour une approche théorique des politiques européennes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, 1996, p. 119-122.

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, September 1999.

Major (John), *John Major : The Autobiography*, London, Harper and Collins, 1999.

Marrot (Bernard), *L'administration de la santé en France*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Mattéi (Jean-François), *De la « vache folle » à la « vache émissaire »*, Paris, Assemblée Nationale, Rapport d'information n°3291, Xe législature, tome 1, 1997.

McKean (Jim D.), « The Importance of Traceability for Public Health and Consumer Protection », *Revue Scientifique et Technique de l'Office International des Épizooties*, vol. 20, n°2, 2001, p. 363-371.

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.

Mer (Rémi), « La 'vache folle' vue par les médias », *MediasPouvoirs*, trimestriel n°45, 01/03, 1997, p. 16-25.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Les services de contrôle du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, Paris, MAP, 1996.

Morelle (Aquilino), *La défaite de la santé publique*, Paris, Flammarion, 1996.

Nau (Jean-Yves), *Le journal de la vache folle*, Genève, Édition Georg, 2001.

O'Neill (Con), *Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations of 1970-1973*, London, Frank Cass, 2000.

National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington D. C., National Academy Press, 1983.

Noiville (Christine), *Du bon gouvernement des risques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

North (Richard), *Some Observations on Food Hygiene Inspections*, London, Chadwick House Group Limited, 1999.

Phillips of Worth Matravers (Lord Nicholas), Bridgeman (June), Ferguson Smith (Malcolm), *The BSE Inquiry*, London, House of Commons, HMSO, 2000 (16 volumes).

Pumain (Emmanuel), « 90 ans de répression des fraudes », *Bulletin d'Information et de Documentation de la DGCCRF*, n°1, 1997, p. 59-63.

Reich (Norbert) and Woodroffe (Geoffrey) (eds.), *European Consumer Policy After Maastricht*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994.

Reichenbach (Horst) et Emmerling (Thea), « La politique européenne des consommateurs et le principe de transparence » ; *Revue des Affaires Européennes*, n°3, 1998, p. 165-172.

Rhodes (Richard), *Deadly Feasts. Science in the Hunt for Answers in the CJD Crisis*, London/New York, Touchstone, 1997.

Roqueplo (Philippe), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions, 1997.

Savey (Marc), « Les leçons de la vache folle. Entretien », *Esprit*, novembre 1997, p. 101-117.

Schlosser (Eric), *Fast Food Nation. What the All-American Meal is Doing to the World*, London, Penguin Books, 2002.

Schwägele (Fredi), « Traceability from a European Perspective », *Meat Science*, vol. 71, n°1, 2005, p. 164-173.

Serra (Yves) et Calais-Auloy (Jean) (dir.), *Concurrence et consommation*, Paris, Dalloz, 1994.

Serra (Yves), « Présentation du thème », in Serra (Yves) et Calais-Auloy (Jean) (dir.), 1994, p. 1-4.

Setbon (Michel) (dir.), *Risques et sécurité sanitaire : critères, méthodes et procédures utilisés dans les processus de décision de sécurité sanitaire*, Paris, Comité National de Sécurité Sanitaire, 2001.

Shackleton (Michael), « The European Parliament's New Committees of Inquiry : Tiger or Paper Tiger ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n°1, 1998, p. 115-130.

Sleator (Alex), *The Food Standards Bill*, Research Paper 99/65, London, House of Commons Library, 1999, p. 52-57.

Southwood (Richard), Epstein (Anthony), Martin (William B.), Walton (John), *Report of the Working Party on Bovine Spongiform Encephalopathy*, London, MAFF/DH, HMSO, 1989.

Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, *Interim Report on Research*, London, Department of Health, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, HMSO, April 1992.

Tabuteau (Didier-Roland), « Les pouvoirs publics et le risque sanitaire », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2, 1996, p. 29-40.

Tabuteau (Didier-Roland), « La sécurité sanitaire, une obligation collective, un droit nouveau », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1997, p. 15-18.

Tabuteau (Didier-Roland), « Sécurité sanitaire et agences, le renouveau de la santé publique », *Études et documents*, n°49, 1998, p. 473-487.

Tabuteau (Didier-Roland), *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 2002 (1ère éd. : 1994).

Tabuteau (Didier-Roland), « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste ? », *Sève*, n°1, 2003, p. 34-46.

Tabuteau (Didier-Roland), *Les contes de Ségur. Les coulisses de la politique de santé*, Paris, Ophrys, 2006.

Thompson (Kimberly M.), Desiler (Paul F.) and Schwing (Richard C.), « Interdisciplinary Vision : The First 25 Years of the Society for Risk Analysis (SRA), 1980-2005 », *Risk Analysis*, vol. 25, n°6, 2005, p. 1333-1386.

Tuffery (Jeanne-Marie), *Ébauche d'un droit à la consommation : la protection du chaland sur les marchés toulousains aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris, L.G.D.J., 1998.

Tufféry (Guy), « Systèmes de confiance, dispositifs d'accréditation et de certification », in Lahellec (Cécile) (dir.), 2005, p. 145-159.

Vachey (Laurent), Carré (André), Chéreau (Claude), Delomenie (Pierre), Gagneux (Michel) et Bouvier (Michel), « Résumé du rapport » in *Évaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires*, Paris, Inspection Générale des Affaires Sociales, 2004, rapport IGAS n°204061.

Valverde (José-Luis), Piqueras García (Augusto J.) et Cabezas López (Maria Dolores), « La 'nouvelle approche' en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *Revue du Marché Unique Européen*, n°4, 1997, p. 31-58.

Vergnier (Michel), *ESB : une crise de société ?*, Rapport n°3138 (fait au nom de la commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique), Paris, Assemblée Nationale, 2001 (2 tomes).

Villermé (Louis-René), *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Tome second, Paris, Jules Renouard et Cie, Libraires, 1840.

Vincent (Pierre-Marie), *Le droit de l'alimentation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Vos (Ellen), « EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE crisis », *Journal of Consumer Policy*, vol. 23, n°3, 2000, p. 227-255.

Woollacott (Martin), « Risky Business, Safety », in Franklin (Jane) (ed.), 1998, p. 47-49.

Yapp (Charlotte) and Fairman (Robyn), « Performance Assessment in Local Authority Food Safety Services », *Journal of Environmental Health Research*, vol. 2, n°1, 2003, p. 2-9.

Young (Hugo), *One of Us. A Biography of Margaret Thatcher*, London, MacMillan, 1989.

ANNEXES

Index des acteurs *635*

Liste des observations *641*

Liste récapitulative des entretiens par ordre chronologique *643*

Questionnaire d'enquête *655*

Table des tableaux et graphiques *671*

Table des encarts et des illustrations *673*

INDEX DES ACTEURS

A

Abenhaïm (Lucien) : 277, 402, 404, 453, 454, 455, 474

Accum (Frederik) : 183

Acheson (Sir Donald) : 102, 341, 368

Andrews (Sir Derek) : 102, 301

Ayre (Richard) : 482

B

Babusiaux (Christian) : 249, 250, 393

Baralon (Philippe) : 111, 379, 380

Beaumont (René) : 401

Beck (Ulrich) : 83, 138, 139, 140, 141, 142, 473, 575

Bell (John) : 461, 514

Blair (Tony) : 102, 124, 126, 152, 216, 318, 359, 370, 373, 404, 429, 447, 449, 465, 479, 581

Böge (Reimar) : 390, 393, 394, 395, 396, 400

Bombal (Jacques) : 256

Bonino (Emma) : 385, 395, 400

Booth (Charles) : 208, 209

Bourgelat (Claude) : 174, 175, 176

Bournigal (Jean-Marc) : 457

Boyd-Orr (John) : 210, 211, 212

Bradley (Ray) : 103, 395

Buchanan (George) : 187, 188

Byrne (David) : 430, 482, 565

C

Calais-Auloy (Jean) : 197, 198, 202, 203, 242

Calman (Sir Kenneth) : 102

Cannon (Geoffrey) : 213, 215, 216, 366

Chadwick (Sir Edwin) : 290, 291

Chavarot (André) : 259

Chevassus-au-Louis (Bernard) : 451, 565, 566

Chirac (Jacques) : 120, 128, 229, 355, 528, 529, 531

Clarke (Kenneth) : 331, 334

Coleman (Robert) : 387, 433

Currie (Edwina) : 328, 329, 330, 331, 332, 333, 368

D

Dab (William) : 402, 454, 474

Dealler (Stephen) : 93, 94, 115, 116, 359

Dibb (Sue) : 515, 516

Dormont (Dominique) : 9, 94, 105, 106, 107, 120, 361, 377, 395, 406, 432, 465, 502, 510, 531, 571

Dorrell (Stephen) : 109, 111, 112

Drucker (Jacques) : 347, 348, 404, 556

Duneton (Philippe) : 111, 134, 351, 376, 378, 379, 380

E

Éloit (Monique) : 451, 457

Evin (Claude) : 279, 284, 327, 348, 350, 351, 376, 440, 444

Ewald (François) : 141

F

Ferguson-Smith (Malcolm) : 405

Fischer (Chris) : 425, 430, 431, 446, 561

Fischler (Claude) : 136, 137, 511

Fischler (Franz) : 362, 395

France (Sir Chris) : 307

Franklin (Sir Michael) : 300, 301

G

Gaymard (Hervé) : 135, 376, 402, 412, 473

Giddens (Anthony) : 69, 83, 140, 141, 142, 474

Girard (Jean-François) : 263, 274, 277, 285, 348, 352, 359, 401, 402, 403, 472, 475

Glavany (Jean) : 126, 127, 128, 146, 534, 564, 565

Graefe zu Baringdorf (Friedrich-Wilhelm) : 394, 395, 399, 400

Grove-White (Robin) : 138, 140, 141

Guérin (Philippe) : 102, 238, 259, 260

Guillou (Marion) : 259, 412, 451, 452, 453

Gummer (John) : 93, 94, 95, 96, 102, 340, 343, 357, 406

Guthmann (Jean-François) : 97, 102, 259, 345

H

Happart (José) : 133, 394

Hirsch (Martin) : 68, 111, 112, 134, 351, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 404, 428, 451, 465, 466, 472, 474, 485, 486, 488, 520, 530, 531, 533, 652

Hogg (Douglas) : 102, 111, 112, 396, 528

Hutton (Dame Deirdre) : 479

J

James (Philip) : 21, 43, 44, 48, 49, 50, 68, 111, 125, 144, 152, 153, 215, 234, 318, 323, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 412, 413, 414, 424, 429, 430, 434, 447, 448, 450, 464, 468, 478, 525, 581

Jolivet (Gilbert) : 247, 248, 250

K

Kemper (Fritz) : 373, 414, 429, 430

Kessler (Denis) : 141, 257, 458

Kimbell (Harriet) : 344, 507

Klinger (Thierry) : 259

Kouchner (Bernard) : 55, 105, 137, 152, 284, 327, 348, 349, 350, 351, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 404, 412, 440, 443, 444, 445, 453, 469, 470, 473, 474, 487

Krebs (Sir John) : 336, 428, 479, 482, 483

L

Lacey (Richard) : 93, 114, 115, 133, 134, 339, 359, 366, 367, 395

Lagadec (Patrick) : 149, 150, 389, 403, 404, 406, 430, 431, 473

Lancisi (Giovanni Maria) : 171, 172, 177

Lang (Tim) : 138, 141, 205, 339, 366, 368, 373, 447, 478, 514

Le Déaut (Jean-Yves) : 392

Le Pensec (Louis) : 135, 443, 453

Le Play (Frédéric) : 208, 209

Leather (Dame Suzi) : 479, 482

M

MacGregor (John) : 328, 331, 334

MacSharry (Ray) : 102, 122, 362, 395

Madelin (Robert) : 387, 461

Mattéi (Jean-François) : 40, 120, 133, 375, 390, 391, 392, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 403, 404

Mawhinney (Brian) : 107

Medina Ortega (Manuel) : 390, 393, 394, 396, 397, 399

Méline (Jules) : 192

Mengual (Emmanuèle) : 277, 279

Mermaz (Louis) : 102

Morel (Annick) : 277, 278, 279

Morelle (Aquilino) : 265, 268, 274, 286, 290, 349, 351, 376, 474, 475

Mougeot (Léon) : 193, 197

N

Nallet (Henri) : 95, 97, 102

Nau (Jean-Yves) : 121, 127, 137, 359, 360, 361, 362, 474

North (Richard) : 339, 366, 479, 554, 555, 559

P

Packer (Sir Richard) : 102, 301, 332, 344

Pascal (Gérard) : 373, 414, 429, 449

Pattison (John) : 103, 111, 176

Pennington (Hugh) : 295, 336, 366, 478, 543

Phillips of Worth Matravers (Lord Nicholas) : 62, 404, 405

Pisani (Edgar) : 223, 252

Podger (Geoffrey) : 413, 427, 461

Pringuet (Pierre) : 257

Prusiner (Stanley) : 106

Puech (Jean) : 102, 108

Q

Quatremer (Jean) : 14, 15, 98, 121, 122, 362, 384

R

Reichenbach (Horst) : 384, 387, 429

Renn (Ortwin) : 431, 432

Richmond (Sir Mark) : 334, 335, 336, 337

Roth-Berendt (Dagmar) : 393, 395, 400

Roux (Eugène) : 242, 243, 245

Rowntree (Joseph) : 181, 208, 209, 480

S

Sauer (Fernand) : 437, 445

Savey (Marc) : 91, 97, 105, 432

Seehofer (Horst) : 107, 108

Shepard (Gillian) : 102, 108

Simon (John) : 291

Sinclair (Upton) : 188

Slorach (Stuart A.) : 425, 426, 590

Smith (Peter G.) : 111, 514

Somogyi (Arpad) : 395, 425, 426, 427, 433

Southwood (Sir Richard) : 89, 90, 92, 103, 395, 497, 498

Steichen (René) : 102, 395

Strauss (Paul) : 267

T

Tabuteau (Didier-Roland) : 146, 277, 348, 349, 350, 351, 375, 376, 378, 379, 380, 401, 402, 440, 469, 470, 471, 473, 475, 581

Thatcher (Margaret) : 21, 93, 94, 137, 199, 229, 330, 331, 332, 339, 365, 369, 439, 543, 549

Tufféry (Guy) : 489, 555

U

Unwin (Julia) : 229, 479

V

Vallat (Bernard) : 257, 457

Vasseur (Philippe) : 102, 117, 135, 374, 375, 401, 457, 547

Veil (Simone) : 108, 440, 474

Vialle (Paul) : 451

Villermé (Louis-René) : 179, 208

W

Waldegrave (William) : 102

Whitehead (Phillip) : 395

Will (Robert G.) : 103, 111, 501

Wynne (Brian) : 138, 141, 142, 144, 206

LISTE DES OBSERVATIONS

	Terrains d'observation	Lieu	Date/durée
1	Conférence « L'organisation de la sécurité des aliments en France et au Royaume-Uni ».	British Council, Paris	24.10.2000 (3 heures)
2	Colloque « La vache folle en questions », (organisé en partenariat avec The British Council, l'INRA, l'INSERM, le CNRS et le journal Le Monde).	Cité des Sciences et de l'Industrie, Paris.	09.06.2001 (1 journée)
3	Réunion scientifique du lancement du programme de recherche 2001-2003, Groupe d'Intérêt Scientifique « Infections à prions ».	Foyer International d'Accueil de Paris.	09.01.2002 (1 journée)
4	Réunion du *Board* de la *Food Standards Agency.*	Congress Centre, Londres.	11.07.2002 (4-5 heures)
5	Première réunion publique du *Spongiform Encephalopathy Advisory Committee.*	Queen Elizabeth Centre, Londres.	11.09.2002 (4-5 heures)
6	Rencontre « Échange de compétences » organisée par la Fédération Nord Nature et l'UFC dans le cadre du Système d'Échange Local Interassociatif de la MNE.	Maison de la Nature et de l'Environnement, Lille.	23.12.2002 (3 heures)
7	Réunion du *Board* de la *Food Standards Agency.*	Management Centre Europe, Bruxelles.	14.11.2002 (4-5 heures)
8	Réunion du Comité d'Experts Spécialisés ESST de l'AFSSA.	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, Maisons-Alfort.	13.02.2003 (4-5 heures)
9	Réunion publique de l'AFSSA : « réunion d'échange et d'information sur les prions et l'environnement et la présentation du rapport ».	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, Maisons-Alfort.	17.10.2003 (3-4 heures)
10	Conférence « *Risk Perception : Science, Public Debate and Policy-Making* », organisée par la DG Sanco de la Commission Européenne.	Charlemagne Conference Centre, Bruxelles.	04.12.2003 05.12.2003 (2 jours)
11	Séminaire « Où en est-on avec le principe de précaution », dirigé par Olivier Godard, dans le cadre des Carrefours du savoir.	Cité des Sciences et de l'Industrie, Paris.	04.02.2004 (3 heures)
12	International Workshop « *Future Crises, Future Agendas. An Assessment of International Crisis Research* ».	École des Mines de Paris, École Polytechnique, Sophia-Antipolis.	24.11.2004 26.11.2004 (2,5 jours)
13	Séminaire « Analyse des enjeux institutionnels pour une gestion systémique du risque alimentaire », séminaire de retour du sous-projet WP5/SAFE FOODS organisé par l'Institut Symlog.	Centre de Sociologie des Organisations, Paris.	14.06.2005 (1 journée)

LISTE RÉCAPITULATIVE DES ENTRETIENS PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE

	Nom	Données biographiques	Sexe	Tranche d'âge	Lieu & conditions de l'entretien	Date	Durée
1	**Bedès** George	Inspecteur vétérinaire dans l'armée de 1970 à 1984, en charge de l'enseignement et de la recherche (il « a fait l'Afrique »). Passionné de chevaux, il fut vétérinaire de la garde républicaine, du centre d'équitation de Fontainebleau pour les fédérations équestres Française et Internationale et de l'Équipe de France. Au milieu des années 1980, il rejoint le ministère de l'Agriculture en qualité d'adjoint « hygiène alimentaire » puis devient directeur des services vétérinaires et du laboratoire de l'Aveyron (1er laboratoire accrédité en santé animale et hygiène alimentaire). Inspecteur interrégional des zones Aquitaine – Poitou-Charentes puis de Picardie – Nord-Pas-de-Calais – Ile-de-France – Champagne-Ardenne, il est **chef du service « hygiène alimentaire » à la DGAL** (1993-1996) et siège à plusieurs reprises **au Comité Vétérinaire Permanent** à Bruxelles entre 1990 et 1995. Il termine sa carrière au Conseil Général Vétérinaire.	Homme	60-65 ans	Brigade Nationale d'Enquête Vétérinaire (Nogent-sur-Marne)	20.03.2000	1h30
2	**Apoteker** Arnaud	Docteur en biologie physiochimique (1981, Université de Paris 8), il s'installe en Bolivie pendant plusieurs années après un post-doc de deux ans à l'Université de Tucson, Arizona. Après avoir rejoint **Greenpeace France** en 1990, il participe à diverses campagnes (pesticides, baleines, puis essais nucléaires en 1995) avant de devenir **« campaigner OGM »** en 1996.	Homme	50-55 ans	Bureau de GP France (Paris)	20.03.2000	1h
3	**Lebon** Claudine	Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire. Ajointe au chef du bureau « Viandes et Abattoirs d'animaux de boucherie » (Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire, DGAL), à la fin des années 1980 (elle participe à ce titre à la Commission du Codex alimentarius en 1989), elle devient au début des années 1990, chef du bureau de la surveillance du territoire et des relations internationales à la sous-direction de la Santé et de la Protection Animales, puis membre de la mission, nouvellement créée, de « coordination sanitaire internationale » (1996-1998), avant de rejoindre le cabinet de Jean Glavany comme **conseillère technique « sécurité alimentaire – protection animale »** (1999-2002). Après ce passage en cabinet, elle est nommée sous-directrice à la direction des politiques économique et internationale, puis directrice départementale des services vétérinaires du Val-de-Marne en mars 2004.	Femme	40-45 ans	Hôtel du ministre de l'Agriculture (Paris)	30.03.2000	1h
4	**Leseur** Régis	Diplômé de l'ENV d'Alfort, vétérinaire biologiste des armées puis responsable du bureau des viandes au service central d'étude de l'Intendance à Saint-Cloud, au ministère de la Défense (1968-1979), il rejoint le ministère de l'Agriculture en qualité d'adjoint au chef du bureau des produits transformés (1979-1981), de chef du bureau du lait et des produits laitiers (1981-1987), d'adjoint au chef puis de **sous-directeur du service vétérinaire de l'hygiène alimentaire** (1987-1992), de **directeur de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires** (1992-1999) et de vice-président du Conseil Général Vétérinaire depuis 1999.	Homme	60-65 ans	Ministère de l'Agriculture (Paris)	25.04.2000	1h
5	**Consille** Christian	Quatrième enfant d'une famille d'agriculteurs, il poursuit ses études à l'Institut Supérieur d'Agronomie (Université Catholique de Lille). Ingénieur agronome, il rejoint la Fédération départementale des syndicats des exploitants agricoles (59) au sein du service de la section laitière et **dirige le Groupement de Défense Sanitaire du Nord** (organisme partenariale de veille sur la santé animale). En 1985, il devient **directeur de la FDSEA 59**.	Homme	50-55 ans	FDSEA 59 (Lille)	04.05.2000	1h10

6	**Plancke** Laurence	Issue d'une famille d'agriculteurs du Pas-de-Calais, spécialisés dans la production laitière. Diplômée de l'Institut Supérieur d'Agronomie (Université Catholique de Lille), elle est responsable de la section laitière à la FDSEA 59 (1990-2000).	Femme	30-35 ans	FDSEA 59 (Lille)	04.05.2000	45 minutes
7	**Nicoli** Marie-Josée	Titulaire d'un baccalauréat, fondatrice de la première Union fédérale des consommateurs (Marseille, 1973), vice-présidente nationale de l'UFC (1973-87), **présidente de l'UFC et directrice de la publication de la revue Que Choisir ? (1987-2003)**, membre du Conseil national de la consommation (1981-2003), membre du Conseil national de l'alimentation (1996-2003), membre (1990-92) puis présidente (1994-95) du conseil consultatif des consommateurs de la Commission européenne, **membre de l'exécutif du Bureau européen des unions de consommateurs (**1994-2003) et du Conseil consultatif européen de la pêche (1995-2003). Décédée en 2003.	Femme	55-60 ans	Entretien téléphonique	16.05.2000	45 minutes
8	**Dormont** Dominique	Titulaire d'un doctorat en médecine (1973) et de nombreux DEA (Statistiques Appliquées à la Biologie et à la Médecine, Biologie et Physiopathologie des Facteurs d'Ambiance, Biochimie, Immunologie). Spécialisé dans les ESST, il est stagiaire à l'Institut Pasteur dans l'Unité d'Oncologie Virale et l'Unité de Biologie des Rétrovirus du Professeur Luc Montagnié (1978-1980) puis *visitor scientist* au *National Institute of Health* du Maryland (1981) et au *Molecular Biology Departement* de l'Université de Berkeley (1982). Chargé du Laboratoire de Radiobiologie cellulaire et moléculaire au CRSSA (1983-87), il est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au CEA à partir de 1988. Membre de la Commission de Sécurité Virale de l'AFM, du Comité des Spécialités Pharmaceutiques de l'Agence européenne de l'Évaluation du Médicament, de la Commission du génie génétique, président de la Commission Spécialisée de Virologie de l'ANRS, **président du Ciesst (1996-2001)**, et **membre du comité scientifique multi-disciplinaire sur l'ESB de la Commission Européenne** (1996-97) et du **TSE Working Group du Comité Scientifique Directeur européen** (1998). Décédé en 2003.	Homme	50-55 ans	CEA (Fontenay-aux-Roses) 2e entretien réalisé avec P. Mathiot	22.05.2000 + 20.02.2002	2h50 au total
9	**Dussart** Yves	Administrateur à la Commission Européenne, il a débuté sa carrière à la DG Agriculture (1985-1989) où il était gestionnaire de l'organisation communautaire des marchés du tabac et du houblon. Administrateur à la DG Industrie et Marché Intérieur (1989-1994), il gérait le régime d'échanges dans l'industrie agroalimentaire, s'occupant en particulier des questions internationales et des litiges commerciaux avec les pays tiers. Il intègre ensuite le DESK Japon de la DG Relations extérieures (1994-1998) puis rejoint la « branche alimentaire » au sein de la **DG Santé-Protection des Consommateurs (direction Politique des Consommateurs).**	Homme	40-45 ans	DG Sanco, Commission Européenne (Bruxelles)	23..05.2000	1h10
10	**Gaymard** Hervé	Licencié en droit (Paris I), diplômé de l'IEP Paris, de l'ENA (1984-86), administrateur civil à la direction du budget du ministère des Finances (1986-1990) puis chef de bureau (1992-1993), député RPR de Savoie en remplacement de Michel Barnier (1993-95), réélu en 1995, 1997, 2002 et 2007. **Secrétaire d'État au Finances (1995) puis à la Santé et à la Sécurité Sociale (1996-97)**, il devient président du Conseil Général de la Savoie (1999-2002), **ministre de l'Agriculture (2002-2004)** puis de l'Économie et des Finances (novembre 2004 - février 2005).	Homme	40-45 ans	Annexe de l'Assemblée Nationale (Paris)	20.06.2000	45 minutes
11	**Rateau** Jean-Jacques	Ingénieur agronome français, il débute sa carrière à la Commission européenne en 1969, d'abord dans le secteur de l'industrie agroalimentaire au sein de la DG Industrie et Marché Intérieur (1969-1980) puis dans celui des relations internationales au sein de la DG Agriculture (1980-1989). Depuis son arrivée au **Service Politique des Consommateurs** en 1989, il s'est occupé des questions alimentaires, a été **responsable du dossier « vache folle » à la DG Sanco (1996-1998)** puis est devenu conseiller près du directeur général dans le domaine de « la politique consumériste des États membres et des questions éthiques ».	Homme	50-60 ans	DG Sanco, Commission Européenne (Bruxelles)	30.01.2001	1h

12	**Poudelet** Eric	Inspecteur vétérinaire, il entame sa carrière dans la direction des Services Vétérinaires de l'Ile de la Réunion (pendant 6 ans), rejoint la métropole en qualité de directeur des Services Vétérinaires de Vendée (pendant cinq ans). Il intègre ensuite la Commission Européenne, d'abord comme expert détaché, puis comme fonctionnaire de la Commission (après concours) dans les services d'inspection (en charge successivement des produits laitiers, des « résidus » et des produits de la pêche). En 1997, à la suite de la création de la **DG Sanco**, il quitte la DG Agriculture pour cette nouvelle DG où il est **chef d'unité en charge des « risques biologiques » puis de « l'hygiène et des mesures de contrôle ».**	Homme	40-45 ans	DG Sanco, Commission Européenne (Bruxelles)	30.01.2001	1h10
13	**Hudson** Matthew	Docteur en agronomie (1978, Université de Newcastle), il intègre le *British Civil Service* en 1979 et débute sa carrière au MAFF, d'abord en charge des questions financières (1979-1985), de la Politique de Pêche Commune (1986-1988) puis de la politique viticole (1989). **Chef d'unité** à la représentation permanente de la Grande-Bretagne **(UKREP), chargé de la sécurité sanitaire des aliments**, de la santé animale et de la pêche (1989-1993), il intègre la Commission Européenne en 1993 où il est responsable de la politique internationale au sein des services vétérinaires. A la **DG Agriculture**, il suit en particulier le dossier des relations avec les USA et le Canada concernant les échanges agricoles (1993-1997) et devient **chef de l'unité en charge des questions sanitaires internationales (1997-1998).** Il rejoint alors la **DG Sanco** où il est **chef de l'unité « Co-ordination and institutional relations »**.	Homme	45-50 ans	DG Sanco, Commission Européenne (Bruxelles)	02.05.2001	1h
14	**Quatremer** Jean	Né en 1958 d'un père lorrain et d'une mère suédoise, il suit des études de droit à Paris, se spécialise en droit international, enseigne à l'université tout en étant collaborateur dans un cabinet d'avocats. Ancien militant de la Fédération Anarchiste, il est ensuite conseiller juridique auprès de la CIMADE, puis devient **journaliste à *Libération*** en 1986, s'occupant d'abord de la rubrique immigration puis, à partir de 1990, **des affaires européennes**. Il se présente comme un « internationaliste », « un homme des frontières », un « militant de l'Europe ».	Homme	40-45 ans	*La Rosticceria Fiorentina* (Bruxelles)	02.05.2001	2h45
15	**Whitehead** Phillip	Adopté par une famille conservatrice du Derbyshire, il obtient un Master en philosophie et en économie au Collège d'Exeter (*Oxford University*) où il est président de l'*Oxford University Conservative Association* et de l'*Oxford Union* (1961). Producteur indépendant de documentaires télévisés au début des années 1960, il devient éditorialiste à la BBC et à ITV (1967-70). Député travailliste de 1970 à 1983, il retourne ensuite à la télévision comme producteur et réalisateur et signe également une série d'essais. Au début des années 1990, il est en outre président de la *Fabian Society* et de la *Consumers' Association*. De 1994 à sa mort (2005), il est député travailliste européen et siège dans diverses commissions parlementaires dont la **commission « Environnement, Santé Publique et Protection des Consommateurs »** de 1994 à 2004, la **commission d'enquête parlementaire sur l'ESB (1997)** et la commission d'enquête sur la fièvre aphteuse (2001). Il est enfin président de la commission « Marché intérieur et protection des consommateurs » (2004-2005).	Homme	60-65 ans	Parlement Européen (Bruxelles) et *Eurostar* Bruxelles-Lille	31.05.2001	1h15
16	**Ingerstam** Bengt	Ingénieur suédois, spécialisé dans la purification de l'air, il a réalisé l'essentiel de sa carrière dans l'industrie, notamment en Italie où il était manager technique pour *Electrolux* et importait des produits suédois. En 1985, à partir de la découverte de la présence d'animaux morts dans les farines destinées à l'alimentation animale en Suède, il contribue à la mise en place de groupes locaux de consommateurs puis à la structuration d'une organisation nationale, *konsument forum*. En 1995, il participe à la création d'une plate-forme d'une vingtaine d'associations, la *Swedish Consumer Coalition*, puis, en 1999, à celle de **l'Association of European Consumers. En novembre 1999, il est élu président de cette fédération** d'une trentaine d'associations européennes désireuse de promouvoir un « consumérisme responsable ».	Homme	65-70 ans	Bureau de l'*Association of European Consumers* (Bruxelles)	07.06.2001	1h
17	**Painter** Mike	Docteur en santé publique, épidémiologiste au sein *du Public Health Laboratory de Manchester*, membre du *Board* du PHLS (1986-1995), puis consultant en maladies infectieuses à au sein de la *Health Protection Agency de Manchester* (1995-2002**), membre de l'ACMSF (1993-2001)**, du **SEAC (1995-2000)** et de l'Advisory Committee on Dangerous Pathogens depuis 2003	Homme	60-65 ans	*Health Protection Agency* (Manchester)	09.11.2001 + 08.02.2002	4h au total

18	**Dealler** Steven	Diplômé de l'*Aberdeen University Medical School* (1989), spécialisé en microbiologie médicale, hygiène et médecine tropicale, il est titulaire d'un doctorat de médecine de l'Université de Leeds (1992). Avec le professeur Richard Lacey, il a contribué à la mise à l'agenda de la question des *listeria* dans l'alimentation à la fin des années 1980 puis à la critique du MAFF pour sa gestion de l'ESB (en 1996 il publie *Lethal Legacy. BSE : The Search for the Truth* et anime depuis lors un site internet sur la question). Depuis 1995, il est consultant en microbiologie à l'hôpital de Burnley.	Homme	35-40 ans	Burnley General Hospital (Lancashire)	19.11.2001	1h30
19	**Filley** Mark	Entré au *British Civil Service* en 1994 juste après l'enseignement secondaire, il intègre l'*Intervention Board* (agence chargée d'allouer les subventions de la Politique Agricole Commune à l'exportation), rejoint le MAFF où il a en charge le dossier de la gestion des situations d'urgence (inondations, etc.), devient secrétaire de la commission d'enquête sur l'ESB (1997-2000) et suit l'application des règlements communautaires concernant l'ESB au sein du *Department of Environment Food and Rural Affairs*.	Homme	30-35 ans	DEFRA (Londres)	26.11.2001	50 minutes
20	**Smith** Peter G.	Diplômé en mathématiques de la *City University* (Londres), il intègre l'Unité de Recherche Statistique du *Medical Research Council* en 1965 et occupe différents postes d'enseignant-chercheur à la *Makerere University Medical School* (Ouganda, 1970-71), à l'Agence Internationale de Recherche sur le Cancer (Lyon, France et Ouganda, 1971-72), à l'*Imperial Cancer Research Fund Cancer Epidemiology Unit* (Oxford, 1972-79), à la *Harvard School of Public Health* (Boston, 1987) et au sein du programme de recherche sur les maladies tropicales de l'OMS (1987). Il rejoint la *London School of Hygiene and Tropical Medicine* en 1979 pour diriger l'unité d'épidémiologie tropicale, le département *Epidemiology and Population Sciences* (1990-1996) puis le département des maladies tropicales et infectieuses (1997-2002). Professeur à la LSHTM, il a siégé dans plusieurs comités d'experts nationaux et de l'OMS. **Membre (1996-1999), président par intérim (1999-2001) puis président du SEAC (2001-04)**, il est actuellement gouverneur du *Wellcome Trust* et vice président du *Nuffield Council on Bioethics*.	Homme	60-65 ans	*London School of Hygiene and Tropical Medicine* (Londres) 2e entretien par téléphone	26.11.2001 + 13.02.2002	1h55 au total
21	**Richards** Barbara	Diplômée de l'Université d'Ulster (« European Studies »), fonctionnaire du MAFF dans les années 1980 (direction de la production), puis chef de la branche « additifs alimentaires » (1991-1996) avant d'être « envoyée, comme beaucoup d'autres fonctionnaires, pour aider sur le dossier ESB ». Faisant le choix de rejoindre la FSA, elle obtient la **direction de la *Meat Hygiene Division***, puis devient au début des années 2000 « Head of Corporate Secretariat and Consumer Issues », organe de liaison avec les associations consuméristes.	Femme	45-50 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.2001	45 minutes
22	**Harrison** Nigel	Diplômé en chimie de l'Université du Kent, docteur en biochimie de l'*Imperial College de Londres*, il entre au MAFF en 1994 comme chef de la Branche « Environmental Contaminants », poste qu'il occupe au sein du JFSSG puis au sein de la FSA.	Homme	45-50 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.01 + 25.02.02	1h50 au total
23 **23'**	**Burt** Richard **Morris** Caroline	Docteur en chimie, il a exercé 5 ans dans la recherche industrielle avant d'entrer dans la fonction publique, au MAFF, au sein de la *Food Science Division* pendant près de 25 ans. Avec la création de la FSA en 2000, il devient chef de la division « Contaminants » et dirige le secrétariat du comité d'experts de la FSA sur la politique de recherche. L'entretien a été réalisé en la présence de la chef d'unité « Surveillance radiologique », qui est également une ancienne fonctionnaire du MAFF.	Homme	55-60 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.2001	1h
24	**Millar** Keith	Diplômé en sciences naturelles du *King's College* de Londres, il rejoint, après avoir travaillé dans l'industrie laitière ainsi qu'au *Milk Marketing Board*, l'unité « food standards » du MAFF en 1986 et prend la direction de l'*Animal Feed Division* de la FSA à la fin des années 1990. A ce titre, il est secrétaire de l'ACAF (*Advisory Committee on Animal Feed*).	Homme	40-45 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.2001	50 minutes

25	**Skinner** Roger	*Principal Medical Officer*, docteur en médecine, titulaire de deux Masters en biochimie et épidémiologie, entré au DH en 1979, après avoir exercé un temps au *Royal Free Hospital*. Chef de l'unité nutrition et secrétaire du *Committee of Medical Aspects of Food and Nutrition Policy* (1981-1986), membre de la *NHS Review Team* (1988-1989), **responsable de l'unité en charge des risques microbiologiques et secrétaire du comité Richmond** (1989-1991), chef de la Branche en charge de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments (1991-1997), il rejoint la FSA comme chef de la division « sécurité microbiologique ».	Homme	50-60 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.2001	1h
26	**Ayre** Richard	Journaliste à la BBC (1972-2000), reporter en Irlande du Nord dans les années 1970, responsable du service reportage-télé, *Fellow* en journalisme audiovisuel à l'Université de Chicago (1984), contrôleur de la politique éditoriale et éthique auprès du directeur général (1993-1996) puis *deputy chief executive* de BBC News (1996-2000), il prend sa retraite à 50 ans et devient **membre du *Board* de la FSA (depuis 2000)**, *governor* de *Teachers' TV* et membre du *Content Board* de l'*Ofcom* (depuis 2006).	Homme	50-55 ans	Food Standards Agency (Londres)	10.12.2001	1h15
27	**Bradley** Ray	Docteur vétérinaire, diplômé du *Royal Veterinary College* en 1959, vétérinaire-inspecteur local pour le *State Veterinary Service* (1959-69), il rejoint le département des pathologies animales au *Central Veterinary Laboratory*, obtient un Master en pathologie vétérinaire, devient chef du département de pathologie animale qui découvre l'ESB en 1986 (1981-95). Coordonnateur d'un programme de recherche sur l'ESB au CVL (1987-95), il coordonne également la politique du MAFF en matière d'ESB (1991-95) et préside de nombreuses réunions du Comité Vétérinaire Permanent à Bruxelles (1990-96). **Observateur auprès du SEAC pour le MAFF (1990-95)**, il prend sa retraite en 1995, devient consultant *freelance* sur l'ESB et **intègre le SEAC comme expert**. Expert auprès de la Commission européenne, il fut également membre du comité argentin sur les ESST, du *Committee on Dangerous Pathogens* et continue d'apporter son expertise à différents gouvernements (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, USA et Japon) et groupements industriels.	Homme	65-70 ans	Domicile personnel (Guilford)	19.02.2002	2h
28	**Mylchreest** Colin	Homme, 55-60 ans, entré au MAFF en 1961, après l'enseignement secondaire, d'abord en charge de la production agricole (« commodity work » - lait, produits tropicaux puis horticoles) pendant 17 ans, puis, en 1988, de la sécurité sanitaire des aliments (dossier « food chain emergencies », *Emergency Division*), il devient secrétaire administratif de l'*Advisory Committee on the Microbiological Safety of Food*, poste qu'il occupe toujours à la FSA, au sein de la *Microbiological Safety Division*		55-60 ans	Food Standards Agency (Londres)	25.02.2002	1h20
29	**Murray** Tom	Fonctionnaire du DH (1970-1999), il a en charge la gestion des hôpitaux et du NHS, devient chef de l'unité sur les maladies sur les maladies transmissibles (1984) et de l'unité SIDA (1985-1987). *Principal Regional Liaison Officer* dans le Nord-Ouest (entre le NHS et le DH) de 1987 à 1990, il rejoint l'*Environmental Health and Food Safety Division* comme chef de section. Il est alors chargé du dossier ESB (1990-1995) et participe au secrétariat du SEAC. Chef de l'unité « mise en œuvre des règlements en matière d'hygiène alimentaire » (*Food Hygiene Legislation Policy Unit*), il rejoint la Food Standards Agency où il conserve ses attributions avant de devenir, en 2001, chef de l'unité « nutrition ».			Food Standards Agency (Londres)	25.02.02 + 20.05.02	2h40 au total
30	**Wiseman** Martin	Médecin nutritionniste, ancien chef de l'unité « nutrition » du DH et secrétaire du *Committee on the Medical Aspects of Food Policy* (COMA) (1986-1999), il refuse de rejoindre la Food Standards Agency et s'installe comme consultant en nutrition.	Homme	40-45 ans	Hall de la FSA (Londres)	25.02.02	50 minutes
31	**Moutou** François	Homme 50-55 ans, docteur vétérinaire de l'ENVA (1974), titulaire d'un DEA d'Écologie générale, coopérant en Algérie, chercheur épidémiologiste à la Réunion, il entre au CNEVA en 1981 et s'occupe de l'épidémiologie des maladies animales. Membre du Ciesst (1996-2001), il est membre du CES « ESST » et du CES « Santé Animale ». Membre depuis 1982 de la Société Française pour la Protection des Mammifères (dont il est président depuis 1995), fédérée à France, Nature et Environnement, et au réseau Union Internationale pour la Conservation de la Nature, il a également siégé au CA de WWF France.	Homme	50-55 ans	AFSSA (Maisons-Alfort)	28.02.2002	1h20

32	**Eliaszewicz** Muriel	Médecin, praticien hospitalier, spécialisée dans les pathologies infectieuses, consultante à l'hôpital Georges Pompidou dans le service d'immunologie clinique, cooptée par M. Hirsch en 1999 pour devenir chef de l'unité d'évaluation des risques biologiques puis directrice de la Direction de l'Evaluation des Risques Nutritionnels et Sanitaires en 2004 .	Femme	40-45 ans	AFSSA (Maisons-Alfort)	01.03.2002	1h10
33	**Currie** Edwina	Née à Liverpool dans une famille juive ashkénaze, elle est diplômée du *St Anne's College* de l'université d'Oxford dans les années 1960 et titulaire d'un *Master* en histoire économique de la *London School of Economics*. Très active au sein de la *Student Union* de l'Université d'Oxford, elle s'inscrit au parti conservateur en 1968. Professeur d'économie dans le secondaire, elle s'investit dans la politique locale londonienne puis rejoint Birmingham où elle est élue conseillère municipale de 1975 à 1986. Députée de 1983 à 1997, elle rejoint en 1986 le cabinet de Norman Fowler, alors secrétaire d'Etat à la Santé. ***Parliamentary Under Secretary for Health* (1986-1988)**, elle est notamment en charge de la prévention des maladies et de la promotion des bonnes pratiques individuelles de santé, s'illustre lors de l'épisode de la salmonellose dans les œufs en 1988 et est contrainte de démissionner (cf. chapitre 4). Devenue romancière, elle anime désormais une émission politique sur BBC 5 et est apparue dans diverses émissions de télé-réalité.	Femme	45-50 ans	Marriott Hotel (Birmingham)	10.03.2002	1h40
34	**James** Philip	Médecin spécialisé dans la nutrition (LSHTM, 1968), formé aux États-Unis (*Harvard Fellow* au *Massachussetts 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'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, 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)**.	Homme	60-65 ans	Bureau de l'*International Obesity Task Force* (Londres)	03.04.2002	1h40
35	**Kimbell** Harriet	Titulaire d'un *Master of Laws*, spécialisée en droit du commerce international (Exeter University, 1975), conseillère juridique dans différents cabinets de conseil (1975-1984), professeur au *College of Law* (Guildford) depuis 1984, diplômée du *National Institute for Trial Advocates* (Boston Massachusetts, 1994), membre du comité sur le droit de la consommation et du commerce de la *Law Society* (1990-1995), **membre du Conseil d'Administration de la *Consumer's Association* depuis 1988 (vice-présidente de 1990 à 2000)**, membre de différents comités d'experts, dont le ***MAFF Consumer Panel* (1989-95)**, la *Nutrition Task Force* (1992-95), de l'*Ecolabelling Board* (1992-94) et du **SEAC (1997-2004)**.	Femme	50-55 ans	Salon de la Law Society (Londres)	11.04.2002	1h25
36	**Chambolle** Marc	Ingénieur agronome, conseiller agricole dans une chambre d'agriculture, ingénieur de recherche à l'INRA, directeur du laboratoire coopératif d'analyse et de recherche (issu du mouvement Coop) qu'il intègre en 1973 (1980-1986), il devient **conseiller scientifique pendant 3 ans auprès du directeur général de la DGCCRF**, au début des années 1990 (entre deux retours de détachement à l'INRA : au département « science de la Consommation » et à la direction scientifique de l'industrie agroalimentaire). En fin de carrière, il devient **chef de l'unité « appui scientifique et technique à l'expertise »** au sein de la **DERNS** de **l'AFSSA**.	Homme	60-65 ans	AFSSA (Maisons-Alfort)	17.04.2002	
37	**Georgala** Douglas	Titulaire d'un doctorat en microbiologie obtenu à l'Université d'Aberdeen (il a en partie étudié en Afrique du Sud), il réalise l'essentiel de sa carrière chez Unilever (1960-1988), d'abord comme chercheur, puis comme manager au sein de la *business division*, et enfin en tant que directeur du laboratoire de Colworth d'Unilever. Il devient alors directeur de l'*Institute of Food Research* financé par les fonds publics de l'*Agriculture and Food Research Council* (1989-1994). Depuis 1994, il s'est installé comme consultant indépendant en microbiologie alimentaire. Il a également été expert au sein de l'*Advisory Committee on the Microbiological Safety of Food* dont il est le président (1994-2004).	Homme	65-70 ans	Entretien téléphonique	22.04.2002	40 minutes

38	**Bailey** Karol	Issue d'une famille d'agriculteurs, titulaire d'un HND d'un collège agricole, elle est à la tête d'une petite exploitation agricole et d'un *farm shop* à Knutsford (Cheshire). Habilitée à dispenser des formations en hygiène alimentaire, elle milite pour la promotion de l'agriculture au sein de la *Women Farmers Union* (son mari est président du *National Turkey Committee* de la NFU) et **a été membre du *Board* de la FSA de 2000 à 2003**.	Femme	45-50 ans	Bar du *Conrerhouse* (cinéma), (Manchester)	24.04.2002	1h45
39	**Savey** Marc	Docteur vétérinaire (ENV Toulouse, 1973), agrégé des Écoles Nationales Vétérinaires (pathologie médicale du bétail, 1983), diplômé de l'Institut Pasteur de Paris (bactériologie et virologie) et de l'Institut national agronomique de Paris (nutrition et alimentation animales). Enseignant-chercheur à l'ENV Alfort (1976-1990), il prend la direction du laboratoire de pathologie bovine du CNEVA (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires, 1990-1993), est nommé chef du département santé animale au CNEVA (juillet 1993), puis **Directeur de la santé animale à l'AFSSA (en 1999)**. Expert depuis 1990 auprès de l'OIE, de l'OMS et membre de groupes de travail du Comité scientifique directeur de l'UE pour les ESST, il a été **vice-président du Comité « Dormont »** (Comité Interministériel sur les ESST), actuellement membre du CES « Santé Animale » de l'AFSSA (depuis 2003).	Homme	55-60 ans	AFSSA (Maisons-Alfort)	17.05.2002	2h20
40	**Bailey** Mandy	Diplômée en zoologie et zoologie appliquée de l'*University College of North Wales*, Bangor, elle réalise une thèse sur les relations entre l'alimentation des volailles et la production d'œufs à *Huddersfield Polytech* financée par l'ADAS (*Agricultural Development Advisory Service*), une agence d'expertise du MAFF. En 1974, elle intègre l'ADAS comme conseillère. Depuis la fin des années 1990, elle est plus spécifiquement chargée du dossier de l'ESB en qualité de ***head of BSE policy*.**	Femme	44-50 ans	DEFRA (Londres)	20.05.2002	1h
41	**Lang** Tim	Docteur en psychologie sociale (Université de Leeds, 1975) et agriculteur dans le Lancashire, il s'est initialement investi dans la politique alimentaire à travers un certain nombre de consultances pour le compte d'autorités locales et régionales. Il était alors chercheur à *Manchester Polytechnic*. A l'initiative du *London Greater Council*, il contribue à la structuration de la *London Food Commission*, un *think tank*, en 1984. **Directeur de la *LFC* de 1984 à 1990, il prend ensuite 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 prend la direction) et un inédit *Master on food policy* à la *Thames Valley University*. Fortement investi dans diverses sociétés professionnelles et savantes (il est **vice-président du *Chartered Institute of Environmental Health***), il a été à diverses reprises consultant, à partir de la seconde moitié des années 1990, pour l'OMS, la Commission Européenne, la Chambre des Communes, etc., et conserve une activité militante (il est le **premier président de *Sustain* de 1999 à 2005**). Il est membre, depuis juillet 2006, de la commission sur le Développement Durable.	Homme	50-55 ans	*Thistle Hotel* (Londres)	20.05.2002	1h
42	**Davis** Sue	Licenciée en économie (Université de Cardiff), ***Environmental Health Officer*** à Milton Keynes (1992-1995), elle rejoint la Consumer's Association en 1995. ***Chief policy adviser* à la CA**, elle **est membre de l'ACMSF depuis 2001**, a siégé dans différents panels aux échelons européen et international (elle est notamment vice-présidente pour l'UE du *Transatlantic Consumer Dialogue*). Elle est faite Membre de l'Empire Britannique en 2003 pour services rendus à la sécurité sanitaire des aliments.	Femme	30-35 ans	Bureau de la *Consumers' Association*, (Londres)	20.06.2002	1h
43	**Boyle** Paul	Licencié en anthropologie et en psychologie (*University of London*). Après avoir été policier (dans la *Metropolitan police*) pendant 3,5 ans et blessé par arme blanche, il décide d'entrer dans la fonction publique comme administrateur au sein du DH et au *Department of Social Security* dans les années 1990 où il s'est occupé des cotisations sociales, de la réforme des retraites, a été membre du cabinet du Secrétaire d'État à la Sécurité Sociale et « auditeur » pour le gouvernement. Il rejoint la **FSA** en 1999 où il est **chef de la *Monitoring and Strategy Branch*** au sein de la ***Local Authority Enforcement Division***.	Homme	45-50 ans	Food Standards Agency (Londres)		1h10

44	**Seals** Mike	Issu d'une famille d'agriculteurs de père en fils, formé dans un collège agricole (HND, 1972-75), propriétaire d'une exploitation de 200 acres (80 hectares). Invité à participer à un groupe de travail en 1994 par le président la *National Farmers' Union* (son père a été un responsable de la NFU pendant 25 ans), il préside un autre groupe thématique avant de devenir **président du *Food Standards Committee* de la NFUen 1997**.	Homme	45-50 ans	*The Hall Farm*, Sutton-on-the-Hill, Ashbourne (Derbyshire)	17.07.2002	1h20
45	**Longfield** Janet	Titulaire d'une licence en Relations Internationales de l'Université de Keele et d'un *Master* en *Development Studies* à l'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 **co-ordinatrice 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 services rendus à la politique alimentaire.	Femme	40-45 ans	Bureau de *Sustain* (Londres)	22.07.2002	1h20
46	**Leather** Suzie	Diplômée en science politique (MA en *European politics*), elle alterne entre *market research* (notamment sur les *low income consumers*), travail social (elle a été contrôleur judiciaire) et représentation des consommateurs (au *Consumers in the European Community Group* et au ***Consumer Panel* du MAFF**). Membre du Labour Party depuis 1995, **vice-présidente du *Board* de la FSA de 1999 à 2002**, elle est nommée présidente de la *Human Fertilisation and Embriology Authority* puis présidente de la *Charity Commission*. Elle a été anoblie en 2006.	Femme	45-50 ans	FSA (Londres) Entretien réalisé en présence de l'enquêté n°29	23.07.2002	55 minutes
47	**Dibb** Sue	Diplômée en sciences environnementales (Oxford Polytechnique), ***Senior Policy Adviser* au *National Consumer Council*** depuis 2000, administratrice puis **co-directrice de la *Food Commission*** (1985-2000), elle a mené différentes campagnes consuméristes (« freedom of information », « lead free air », « GM free », etc.) travaillant également pour *Sustain* et *Consumer International*. Siégeant aux *Boards* de la Food Commission, de Assured Food Standards (organisme d'accréditation des labels), elle a siégé dans différents groupes de travail de la FSA, au **comité des consommateurs de la FSA (2002-05)** ainsi qu'au *Committee on the Toxicity of Food* de 2000 à 2003.	Femme	40-45 ans	Bureau du *National Consumer Council* (Londres)	23.07.2002	1h30
48	**Attenborough** Mike	Diplômé en microbiologie de l'Université de Bristol, il est titulaire d'un *Master* en science de la fermentation (Université de Birmingham). Ayant passé l'essentiel de sa carrière dans l'industrie agroalimentaire comme directeur de recherche, il intègre en 1996 la *Meat and Livestock Commission* (organisme de soutien à la productivité dans le secteur de la production animale) comme directeur technique. A ce titre, il a siégé notamment au comité d'experts sur la politique de recherche de la FSA ainsi qu'aux ***stakeholder working groups* « *OTM rule* » et « *BSE in sheep* »**. Décédé en 2006.	Homme	45-50 ans	Entrtetien téléphonique	24.07.2002	40 minutes
49	**Grière** Dominique	Titulaire d'un Brevet de Technicien Agricole, inspecteur-vacataire sur une chaîne d'abattage d'une usine de fabrication de saucisses à St-André dans le département du Nord (1974-86), TSV en santé animale pour gérer notamment les foyers de brucellose et de tuberculose bovines (1986-93), puis **a été chargé du dossier ESB en 1997 avant l'apparition des premiers cas dans le département**. A l'exception de la production porcine, il a en charge tous les animaux dont les produits sont destinés à la consommation humaine (dont l'apiculture) ainsi que la surveillance des centres équestres.	Homme	50-55 ans	DSV 59 (Lille)	07.11.2002	2h10
50	**Eloit** Marc	Diplômé de l'ENV de Maisons-Alfort (1981), Professeur (Maladies Contagieuses, zoonoses) à l'ENVA, Responsable en génétique virale au sein de l'UMR INRA-ENVA Génétique Moléculaire et Cellulaire puis directeur de l'UMR INRA-ENVA-AFSSA de virologie (depuis 2002), membre du groupe de sécurité virologique du médicament au début des années 1990, devenu groupe de sécurité virale à l'AFSSAPS, membre de la commission d'Autorisation de Mise sur le Marché des Médicaments Vétérinaires, du Ciesst (depuis 1996) et **président du CES ESST de l'AFSSA (depuis 2001)**. Il a été nommé membre du collège du Haut Conseil de la Santé Publique en janvier 2007. Sa femme a été directrice adjointe de l'AFSSA (1999-2005) puis de la DGAL.	Homme	45-50 ans	Ecole Nationale Vétérinaire de Maisons-Alfort	29.01.2003	1h20

51	**Brugère-Picoux** Jeanne	Née dans une ferme du Nord, diplômée de l'ENVA (1969), titulaire d'un doctorat vétérinaire (Paris XII), agrégée des écoles nationales vétérinaires françaises (1977), spécialisée dans la pathologie médicale du bétail et des animaux de basse-cour, elle est maître de conférences à l'ENV de Lyon (1980-1987), Professeur titulaire de la Chaire de pathologie médicale du bétail et des animaux de basse-cour à l'ENVA depuis 1988. Spécialisée en particulier sur la tremblante du mouton, elle est une des premières vétérinaires à mettre l'épizootie de vache folle à l'agenda médiatique à la fin des années 1980. Fortement appréciée par les journalistes pour sa disponibilité, elle donne de très nombreuses interviews sur le sujet et s'impose comme conseillère auprès des différents ministres de l'Agriculture français et comme consultante auprès de diverses grandes entreprises agroalimentaires et de restauration. Elle **siège également au sein du Ciesst en qualité de membre associé** (1996-2001) et, à la fin des années 1990, dans **deux comités d'experts européens** (le comité sur les mesures vétérinaires en relation avec la santé publique et le comité multidisciplinaire sur l'ESB). Membre de l'Académie nationale de médecine (1997) et de l'Académie Vétérinaire de France (1999), elle est décorée de la Légion d'honneur en 1999.	Femme	60-65 ans	Ecole Nationale Vétérinaire de Maisons-Alfort	07.04.2003	2h30
52	**Saunier** Rozenn	Ingénieur microbiologiste, membre du réseau Ingénieurs sans Frontières, contractuelle au bureau « Alimentation animale » au ministère de l'Agriculture (1999-2000), elle rejoint l'AFSSA comme **secrétaire scientifique du CES ESST**.	Femme	25-30 ans	AFSSA (Maisons-Alfort)	07.04.2003	45 minutes
53	**Bucher** Karen	Femme, 25-30 ans, diplômée de l'Ecole Nationale Vétérinaire de Nantes et de l'ENSV de Lyon, ISPV au service « santé animale » à la DSV 59. Sa thèse portait sur les politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments.	Femme	25-30 ans	DSV 59 (Lille) ; avec J. Nollet	19.06.2003	1h30
54	**Monier** Marie-Hélène	Diplômée de l'ENV d'Alfort en 1991, titulaire d'un DEA de sciences chirurgicales, elle a tout d'abord dirigé l'animalerie de l'ENVA avant d'intégrer le bureau recherche à la direction générale de l'Enseignement et de la Recherche du ministère de l'Agriculture (cinq ans comme chargée de mission, quatre ans comme chef de bureau), puis en 2002 le bureau « Aliments » de la DGS.	Femme	35-40 ans	Ministère des Affaires Sociales (Paris) ; avec J. Nollet	09.02.2004	1h20
55	**Coquin** Yves	Médecin-inspecteur général de santé publique, chef d'unité à la direction de la Pharmacie et du Médicament pendant 6 ans, médecin inspecteur régional d'Ile-de-France pendant 6 ans, proche de J. –F. Girard, il devient **sous-directeur de la Veille Sanitaire** (janvier 1993-juillet 2000) puis **chef du service « Prévention, programmes de santé, gestion des risques » de la DGS**.	Homme	55-60 ans	Ministère des Affaires Sociales (Paris) ; avec J. Nollet	18.02.2004	1h40
56	**Gabrié** Pierre	Diplômé de Science Po Paris et de Polytechnique, commissaire-contrôleur des assurances. Entré au ministère de l'Économie en 1967, au contrôle des assurances pendant dix ans, puis un an au comité interministériel des restructurations industrielles (à la direction du Trésor), il rejoint au milieu des années 1980 la DGCCRF en qualité de chef des bureaux des « consommateurs », des « commerces et des loyers » et des « tarifs publics », puis de sous-directeur à la sous-direction « industrie et commerce » et à celle de la « qualité-sécurité » (1989-92), et enfin de chef des services « consommation-qualité-sécurité » (1992-98) et « produits et marchés » (1998-2003). Depuis 2003, il est chef de la mission des contrôles.	Homme	55-60 ans	DGCCRF (Paris) ; avec J. Nollet	23.06.2004	1h40
57	**Hulaud** Daniel	Licencié en sciences naturelles, diplômé de l'Institut d'Administration des Entreprises, il intègre la direction de la Répression des Fraudes, alors au ministère de l'Agriculture en 1969, où il a en charge le bureau « vins et boissons » (1969-1985) puis intègre la DGCCRF où il est depuis lors chef du bureau « production et alimentation animales ».	Homme	55-60 ans	DGCCRF (Paris) ; avec J. Nollet	23.06.2004	1h20

58	**Vallat** Bernard	Fils d'agriculteur né en Algérie, diplômé de l'ENV de Toulouse (1971), spécialisé en médecine vétérinaire tropicale à l'ENV Alfort (1972) et en alimentation animale à l'INA de Paris (1973), et titulaire d'un DESS en économie du développement de l'Université Paris X (1983). Après avoir porté des projets de développements zootechniques et de santé animale en Afrique (1973-1990), il devient chef du bureau « développement rural » au ministère de la Coopération (1991-94) avant de s'occuper des « questions internationales » au sein de la DGAL. Chef de la mission de coopération sanitaire internationale (1995), chef des services vétérinaires (1996-1998), **directeur général adjoint de l'alimentation** (1999-2000), il achève depuis 2001 sa carrière comme **directeur général de l'OIE.**	Homme	55-60 ans	Office International des Epizooties (Paris) ; avec J. Nollet	05.07.2004	1h30
59	**Babusiaux** Christian	Diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, conseiller-maître à la Cour des Comptes, chargé de mission à la direction de l'architecture au ministère des Affaires Culturelles, sous-directeur puis chef de service au ministère de l'Urbanisme et du Logement, directeur adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'État à la Recherche et à l'Industrie (1982-1983), chef de service au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (1983-84), **directeur général de la Concurrence et de la Consommation (1984), puis de la DGCCRF (août 1984-mars1997)** chargé notamment de la création de cette direction générale, **président du Conseil National de l'Alimentation** (2000-2003) et de l'INC (2001-2004).	Homme	55-60 ans	Cour des Comptes, (Paris) ; avec J. Nollet	06.07.2004	2h
60	**Hirsch** Martin	Issu d'une famille de très hauts fonctionnaires, 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-).	Homme	40-45 ans	AFSSA (Maisons-Alfort) ; avec J. Nollet	13.07.2004	1h40
61	**Gündel** Martine	Médecin généraliste (1988), elle s'est particulièrement investie dans la médecine humanitaire internationale au cours de ses études. Entrée comme médecin contractuel à la DDASS 59, elle présente sa démission au bout d'un an, réalise des visites médicales dans les lycées et collèges du département du Nord pendant deux ans, rejoint de nouveau la DDASS 59 et intègre, dans la foulée, l'Ecole Nationale de Santé Publique pour devenir médecin inspecteur de santé publique. Elle est désormais consultante indépendante en santé publique.	Femme	45-50 ans	CERAPS (Lille)	21.04.2006	2h
62	**Ilef** Danièle	Après une expérience décevante comme médecin généraliste dans les années 1970, elle « abandonne » un temps la médecine en faisant de la Protection Maternelle Infantile, de la médecine scolaire, passe un CAPES en sciences médico-sociales, puis un Certificat d'Études Spécialisées en Santé Publique et réussit le concours de médecin inspecteur en santé publique. Après avoir exercé toute la palette d'activités en DDASS et en DRASS (Picardie) – veille sanitaire, organisation des actions de santé, planification hospitalière – elle décide d'intégrer une des CIRE créées en 1995 (à Lille) comme coordinateur scientifique, puis **directrice de la CIRE**. Militante dans des mouvements féministes dans les années 1970, puis humanitaires dans les années 1980-90, elle occupe des fonctions nationales au sein du syndicat des MISP. En 2006, elle est nommée directrice de la CIRE Réunion-Mayotte dans le contexte de l'épidémie de chikungunya.	Femme	50-55 ans	DRASS Nord-Pas-de-Calais, (Lille) ; avec F. Desage	14.06.2006	2h
63	**Petitprez** Alain	Titulaire d'un diplôme d'enseignement agricole (Faculté des Sciences de Lille, 1966), il anime divers groupements de producteurs du Nord-Pas-de-Calais (1970-79), intègre le ministère de l'Agriculture comme « développeur » dans le cadre de la « transparence des marchés » (direction des Politiques Économiques Internationales, 1980-1995), prend la direction interrégionale d'un Service des nouvelles du marché (1996-2003) puis devient **chef du service de l'hygiène des aliments de la DSV 59 en 2004**.	Homme	55-60 ans	DSV 59 (Lille)	22.06.2006	1h

64	**Fleury** Claire	Diplômée de l'ENV de Lyon (1979), elle est chargée d'étude en épidémiologie animale pour une structure professionnelle agricole en Rhône-Alpes et travaille parallèlement au laboratoire national de pathologie bovine (Lyon). Devenue ISPV en 1982, elle travaille au service d'hygiène alimentaire de la DSV 69 (1982-84), à la DSV 59 en hygiène alimentaire puis en santé animale (1986-2000), à la DSV de l'Aube (2000-2004), obtient un DEA en environnement à l'Université des Sciences et Techniques de Lille (1999-2000), puis réintègre la DSV 59 comme **chef du service santé animale**.	Femme	50-55 ans	DSV 59 (Lille)	05.07.2006	1h30
65	**Tabuteau** Didier-Roland	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.	Homme	45-50 ans	Fondation Caisse d'Epargne pour la Solidarité (Paris)	09.08.2006	1h25
66	**Guitard** Cécile	Sportive de haut niveau, membre de l'équipe de France de gymnastique, sélectionnée pour les JO de Séoul en 1988, docteur en médecine, spécialisée en santé publique (à la faculté de Marseille), diplômée de l'ENSP (2002-2003). Titularisée en mai 2003 en DDASS 62, elle gère l'épidémie de légionellose de l'hiver 2003 (autour de l'usine Noroxo), puis est mutée dans le Nord.	Femme	30-35 ans	DDASS 59 (Lille) ; avec F. Desage	16.11.2006	2h50

QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

I/ Origines et trajectoires personnelles

1- Année de naissance :

19…..

2- Sexe

1 F
2 H

3- Quel type d'Ecole et/ou d'Université avez-vous fréquenté durant vos études (plusieurs réponses possibles) ?

1 Faculté de Médecine
2 Faculté de Pharmacie
3 Faculté de Droit
4 Faculté des Sciences Humaines et Sociales
5 Faculté des Sciences et des Techniques
6 Ecole Vétérinaire
7 Ecole Polytechnique
8 Ecole Normale Supérieure
9 Ecole Nationale d'Administration
10 Ecole Nationale de la Santé Publique
11 Institut d'Etudes Politiques de Paris
12 Institut d'Etudes Politiques de Province
13 Ecole d'Ingénieur
14 Ecole de Commerce
15 Ecole de Communication
16 Ecole de Journalisme
17 Autre (précisez svp) : ……
18 Non concerné

4- Quel est votre diplôme le plus élevé (une seule réponse svp) ?

1 < au Baccalauréat
2 Baccalauréat
3 DEUG
4 BTS ou DUT
5 Diplôme de 2ème cycle universitaire (Licence ou Maîtrise)
6 DES
7 DEA
8 DESS
9 Agrégation du secondaire
10 Doctorat
11 Agrégation du supérieur
12 Autre (précisez svp) :……

5- Pouvez-vous indiquer dans quelle grande catégorie de formation vous avez suivi vos études ?

1 Scientifique (médecine, pharmacie, vétérinaire, biologie, chimie, physique...)
2 Technique
3 Sciences sociales et humaines (économie, sociologie, science politique, histoire...)
4 Droit
5 Autre (précisez svp) :……

6- Avez-vous reçu une formation en :

	Formation initiale	Formation professionnelle	Non concerné
Management / Managment public			
Marketing / marketing politique			
Institutions et politiques publ1ques européennes			
Communication			
Communication de crise			

7- Avez-vous suivi la majorité de votre cursus de formation à Paris ?

1 Oui
2 Non

8- Si non, pouvez-vous indiquer la ville ?

……
……

9- Avez-vous suivi une partie de votre cursus de formation à l'étranger ?

1 Oui
2 Non

10- Si oui, pouvez-vous en indiquer la durée et le pays ?.

……
……
……
……

11- Si vous appartenez à un corps de fonctionnaires d'Etat, pouvez-vous indiquer lequel (par exemple : ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts, conseiller d'Etat, médecin-inspecteur de santé publique...)

……
……

12- Quelle profession exercez-vous actuellement ? (Merci d'être le plus précis possible)

……
……
……

13- Pouvez-vous retracer rapidement votre trajectoire professionnelle depuis la fin de vos études ?

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……

14- Avez-vous milité <u>dans le passé</u> dans un Parti politique, une organisation syndicale ou une association ?

1 Oui
2 Non

15- Si oui, pouvez-vous indiquer à partir de la grille suivante la nature de votre engagement ?

	Sympathisant	Simple adhérent	Adhérent avec des responsabilités locales	Adhérent avec des responsabilités régionales ou nationales
Association étudiante				
Association caritative				
Association de protection de l'environnement				
Association de protection des animaux				
Association de parents d'élèves				
Association de consommateurs				
Association d'aide aux handicapés				
Association de lutte contre l'exclusion				
Association familiale				
Association de défense des droits de l'homme				
Association de quartier ou de résidents				
Association à caractère confessionnel				
Mouvement mutualiste ou coopératif				
Parti politique				
Organisation syndicale				
Club de réflexion				

16- Etes-vous <u>aujourd'hui</u> militant dans un Parti politique, une organisation syndicale ou une association ?

1 Oui
2 Non

17- Si oui, pouvez-vous indiquer à partir de la grille suivante la nature de votre engagement ?

	Sympathisant	Simple adhérent	Adhérent avec des responsabilités locales	Adhérent avec des responsabilités régionales ou nationales
Association étudiante				
Association caritative				
Association de protection de l'environnement				
Association de protection des animaux				
Association de parents d'élèves				
Association de consommateurs				
Association d'aide aux handicapés				
Association de lutte contre l'exclusion				
Association familiale				
Association de défense des droits de l'homme				
Association de quartier ou de résidents				
Association à caractère confessionnel				
Mouvement mutualiste ou coopératif				
Parti politique				
Organisation syndicale				
Club de réflexion				

18- Pouvez-vous indiquer le cas échéant dans quel(s) parti(s) politique(s) et/ou dans quelle(s) organisation(s) syndicale(s) vous avez milité et/ou vous militez encore actuellement ?

……
……
……
……
……
……

19- Pouvez-vous indiquer le cas échéant dans quelle(s) association(s) vous avez milité et/ou vous militez encore actuellement ?

……
……
……
……
……
……
……

20- Quelle est la profession actuellement exercée par votre conjoint(e) ? (Merci d'être le plus précis possible)

……
……
……

21- Quel a été le dernier métier exercé par votre père ?

1 Agriculteur
2 Artisan, commerçant
3 Chef d'entreprise
4 Profession libérale (professionnel de santé, avocat…)
5 Haut fonctionnaire
6 Cadre de la fonction publique (personnel de direction, ingénieur…)
7 Cadre du secteur privé (cadres administratif, commercial ou technique d'entreprise)
8 Profession intellectuelle supérieure (professeur, professions scientifiques, journaliste, artiste…)
9 Profession intermédiaire du secteur public (instituteur, santé et travail social, administration, clergé, technicien)
10 Profession intermédiaire du secteur privé
11 Employé du secteur public
12 Employé du secteur privé
13 Ouvrier
14 Sans profession, au foyer

Si la grille n'est pas assez précise, merci de spécifier le plus précisément possible son métier :

……
……
……

22- Quel a été le dernier métier exercé par votre mère ?

1 Agricultrice
2 Artisan, commerçante
3 Chef d'entreprise
4 Profession libérale (professionnel de santé, avocate…)
5 Haut fonctionnaire
6 Cadre de la fonction publique (personnel de direction, ingénieur…)
7 Cadre du secteur privé (cadres administratif, commercial ou technique d'entreprise)
8 Profession intellectuelle supérieure (professeur, professions scientifiques, journaliste, artiste…)
9 Profession intermédiaire du secteur public (institutrice, santé et travail social, administration, clergé, technicienne)
10 Profession intermédiaire du secteur privé
11 Employée du secteur public
12 Employée du secteur privé
13 Ouvrière
14 Sans profession, au foyer

Si la grille n'est pas assez précise, merci de spécifier le plus précisément possible son métier :
……
……
……

23- Pouvez-vous vous situer sur l'échelle politique suivante (le chiffre 1 indique une position d'extrême-gauche, le chiffre 7 une position d'extrême-droite)

Extrême gauche Extrême droite

1 2 3 4 5 6 7

II/ Les politiques de sécurité alimentaire : appréciations, évolutions, européanisation…

24- Quand avez-vous entendu parler de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) pour la première fois ?

19….

25- Dans le service dans lequel vous travaillez, y-a-t-il une personne spécialisée sur l'ESB/nvMCJ (nouveau variant Maladie de Creutzfeldt-Jakob)
1 Oui
2 Non

26- Depuis quand ?
1 avant 1990
2 entre 1991 et 1996
3 entre 1997 et 1999
4 depuis 2000

27- En quoi la crise de la vache folle de 1996 a eu des conséquences sur vos pratiques professionnelles ?

1 La crise n'a eu aucune conséquence sur mes pratiques professionnelles
2 Je n'ai pas été directement concerné mais cela a eu des conséquences sur mes pratiques professionnelles
3 Autre, merci de préciser :
……
……
……
……
……
……
……
……
……

28- Dans l'exercice de vos fonctions, êtes-vous concerné par le risque de poursuite pénale ?

1 Oui : ce risque a toujours existé
2 Oui : ce risque s'est développé à partir des années 90 (sang contaminé, amiante, hormones de croissance…)
3 Non

29- Existe-t-il des dispositifs au sein de votre institution pour prévenir ce risque ?

1 Il n'y a pas de protection particulière
2 Adhésion individuelle à un syndicat afin de bénéficier de son aide juridique en cas de procès
3 Mise en place d'une cellule de contentieux au sein de l'institution
4 Recours de l'institution à un cabinet privé d'avocat
5 Autre. Merci de préciser :

……..
……..
……..…
……

30- A la suite de cette crise, avez-vous été amené à intensifier vos échanges avec les acteurs suivants ?

	Les échanges étaient déjà nombreux mais ont été intensifiés	Ils ont toujours été intenses mais sont restés les mêmes	Ils étaient très faibles mais ont été intensifiés	Ils sont restés très faibles	Ils se sont réduits
Avec les administrations centrales					
Avec les services déconcentrés d'une autre administration dans votre région					
Avec les services déconcentrés de la même administration dans une autre région					
Avec les services d'une autre administration dans une autre région					
Avec les opérateurs économiques					
Avec les organisations agricoles					
Avec la société civile (consommateurs, écologistes)					

31- Auprès des services suivants, l'obtention de l'information est :

	Facile	Satisfaisante	Difficile
Services de la santé (DGS, DRASS, DDASS…)			
Services de l'agriculture (DGAL, DSV…)			
DGCCRF, DDCCRF			
Ministère de la consommation			
AFSSA			

32- A l'aide de l'axe suivant, décrivez l'ampleur du changement constaté dans l'ensemble du système de gestion publique du risque alimentaire ?

Faible changement — Changement élevé
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

33- Pensez-vous que ce changement s'est accompagné d'une amélioration de la sécurité sanitaire des aliments ?

Dégradation — Amélioration
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

34- Parmi les acteurs suivants, quels sont ceux qui, selon vous, ont été le plus amenés à modifier leurs pratiques et, à l'inverse, ceux qui ont été le plus tenus à l'écart des changements ? (Plusieurs réponses possibles)

Acteurs	Le moins	Le plus
Producteurs		
Transformateurs		
Distributeurs		
Consommateurs		
Services de l'Agriculture (DGAL, DSV)		
Services de la répression des fraudes (DGCCRF/DDCCRF)		
Services de la Santé (DGS,DRASS, DDASS)		
Douanes		
Instituts de Recherche		
Autre (précisez)		

35- On a identifié un certain nombre de réformes - liées à la crise de l'ESB de 1996 - dans le dispositif de gestion des risques alimentaires. A votre avis sont-elles de faible importance ou de très haute importance ? (1 étant de très faible importance et 10 de très haute importance ; la réponse « 99 » signifie « ne se prononce pas »)

a - Réorganisation de l'expertise scientifique et création de l'AFSSA

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

b – Création de l'EFSA (European Food Safety Agency)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

c - La réorganisation des systèmes de contrôle, veille, surveillance

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

d - La perte du monopole des services de l'agriculture

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

e - Le rôle accru de la DG Santé-Protection des Consommateurs au sein de la Commission Européenne

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

f - L'augmentation des compétences du Parlement Européen (santé publique, sécurité sanitaire des aliments)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

g - La conception intégrée de la sécurité alimentaire (« de l'étable à la table », « de la fourche à la fourchette »)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

h - La primauté du consommateur dans la gestion des risques ("put the consumer first")

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

i - L'adoption du principe de division entre gestion et évaluation du risque

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

j - La promotion de l'agriculture raisonnée/soutenable

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

k - L'ouverture du processus de décision aux associations consuméristes et environnementalistes

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

l - L'adoption du système HACCP

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

m - La sophistication des systèmes de traçabilité

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

n - La transparence

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

36- A votre avis les changements constatés s'expliquent-ils d'abord par des décisions prises au niveau national, européen ou international ?

1 National
2 Européen (Union Européenne)
3 International (FAO, OMS, Codex Alimentarius, OMC…)
4 Ne se prononce pas

37- Selon vous, quel est aujourd'hui l'objectif principal poursuivi par les politiques alimentaires ?

1 Assurer une production agroalimentaire adaptée aux besoins quantitatifs de la population française
2 Promouvoir un changement dans les habitudes alimentaires au profit d'une meilleure nutrition
3 Promouvoir un changement dans les pratiques hygiéniques des professionnels de l'alimentation
4 Promouvoir un changement dans les pratiques hygiéniques des particuliers (ménages)
5 Rassurer le consommateur
6 Protéger le consommateur
7 Prévenir l'occurrence de nouvelles maladies liées à la sécurité sanitaire des aliments
8 Gérer l'occurrence de nouvelles maladies liées à la sécurité sanitaire des aliments
9 Ne se prononce pas

38- Quel devrait être pour vous personnellement le premier objectif que les politiques alimentaires devraient viser dans les années qui viennent ?

1 Assurer une production agroalimentaire adaptée aux besoins quantitatifs de la population française
2 Promouvoir un changement dans les habitudes alimentaires au profit d'une meilleure nutrition
3 Promouvoir un changement dans les pratiques hygiéniques des professionnels de l'alimentation
4 Promouvoir un changement dans les pratiques hygiéniques des particuliers (ménages)
5 Rassurer le consommateur
6 Protéger le consommateur
7 Prévenir l'occurrence de nouvelles maladies liées à la sécurité sanitaire des aliments
8 Gérer l'occurrence de nouvelles maladies liées à la sécurité sanitaire des aliments
9 Ne se prononce pas

39- On parle de plus en plus de risques. Parmi ces différents risques de santé publique, pouvez-vous nous indiquer par ordre décroissant ceux qui vous paraissent nécessiter le plus l'intervention des pouvoirs publics ?

[__] Cancer
[__] Maladies cardio-vasculaires
[__] Encéphalopathie Spongiforme Bovine/nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob
[__] Toxi-Infections Alimentaires Collectives
[__] Accidents de la route
[__] Accidents professionnels
[__] Risque nucléaire
[__] Amiante
[__] Saturnisme
[__] VIH
[__] Pneumopathie atypique (SRAS)
[__] Autre. Merci de préciser :
……
……. ……
……

40- Parmi ces risques liés à la sécurité sanitaire des aliments, quel est pour vous le risque le plus important ?

1 Listériose
2 Salmonellose
3 Campylobacter
4 E Coli
5 ESB/nv-MCJ
6 Dioxine
7 Botulisme
8 Ne se prononce pas
9 Autre. Merci de préciser :
……..
……..
……..

41- Parmi les risques, on différencie souvent entre les risques réels (ou risques avérés) et les risques perçus (au sens de perception des risques par la population). Selon vous les pouvoirs publics agissent-ils en fonction de risques avérés ou de risques perçus?

Risques Avérés — Risques perçus
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

42- Qu'en est-il, selon-vous pour l'ESB ?

Risques Avérés — Risques perçus
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

43- Parmi les risques alimentaires, on différencie généralement entre le risque sanitaire et le risque nutritionnel (ex : carence en vitamines, en calcium ou obésité…). Selon vous, où se situe actuellement l'action des pouvoirs publics ?

Gestion des risques nutritionnels — Gestion des risques sanitaires
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

44- Selon vous, où devrait se situer l'action du gouvernement?

Gestion des risques nutritionnels — Gestion des risques sanitaires
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

45- L'allocation des moyens (humains, financiers, législatifs, communicationnels) par rapport à la gestion du risque ESB/nvMCJ vous semble-t-elle :

	Efficace	Disproportionnée	Justifiée par les inquiétudes de la population	Insuffisante
Globalement				
Ressources Humaines				
Budget				
Réglementation				
Communication				

46- Quel rôle les experts scientifiques jouent-ils dans l'ensemble du processus de décision publique en matière de risques alimentaires ? Précisez votre taux d'adhésion avec les propos suivants (10 étant le plus fort, « 99 » étant ne se prononce pas).

a - Ils rationalisent l'action publique

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

b - Ils légitiment les décisions publiques :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

c - Ils précisent les limites des connaissances scientifiques :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

d - Ils proposent des options de politiques publiques :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

e - Ils conseillent la décision publique :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

f - Ils communiquent sur les risques :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

g - Ils mettent les problèmes à l'ordre du jour :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

47- On parle beaucoup du rôle de l'expertise « profane », de la participation de la société civile à la décision publique.

a – A votre avis, la société civile a-t-elle vocation à jouer un rôle dans la décision publique lorsqu'il existe des incertitudes ?

1 Oui
2 Non
3 Ne se prononce pas

b – Si oui, dans quelle condition ?

1 La société civile devrait être représentée dans les comités d'experts par au moins un membre
2 La société civile ne peut pas être représentée dans les comités d'experts, car elle n'est pas compétente
3 La société civile peut participer quand il s'agit de réfléchir aux modalités de gestion du risque (expertise de 2ème cercle)
4 Autre, merci de préciser :

……
……
……

48- Lorsqu'on parle de risque, de sécurité alimentaire, il est généralement fait référence au principe de précaution.

a – Selon vous, le principe de précaution est-il un moyen de gérer l'incertitude ?

1 Oui
2 Non
3 Ne se prononce pas

b – Avez-vous été amené à utiliser le principe de précaution comme un principe opérationnel dans le cadre de vos activités ?

1 Oui
2 Non
3 Ne se prononce pas

c – Pour vous le principe de précaution est :

1 Un principe d'action
2 Un principe d'inaction (« dans le doute, abstiens-toi »)
3 Un principe de proportionnalité (Analyse risques/avantages)
4 La mise en œuvre du risque zéro
5 Un outil de communication politique
6 Une coquille vide
7 Ne se prononce pas

49- En raison de la libre circulation des marchandises, des compétences des institutions communautaires, l'Europe joue un rôle important dans la gestion des risques alimentaires :

a – Est-ce que l'Europe pèse dans vos activités professionnelles par le biais de : (Plusieurs réponses possibles)

1 Réglementations
2 Contrôles/inspections
3 Réunions de travail
4 Idées, orientation stratégique

b- Dans le cadre de vos activités, êtes-vous amené à vous rendre à Bruxelles ?

1 Jamais
2 Une fois par an
3 Deux fois par an
4 Trois fois par an
5 Au moins quatre fois par an
6 Au moins une fois par mois
7 Au moins deux fois par mois

c- Avez-vous des relations de travail avec les partenaires européens ?

	En permanence	Souvent	Parfois	Jamais
DG Santé-Protection des Consommateurs Commission Européenne				
DG Agriculture de la Commission				
DG Marché Intérieur				
Office Vétérinaire et Alimentaire				
Représentation Permanente (COREPER)				
Ministère de l'Agriculture d'autres Etats membres de l'UE				
Secrétariat d'Etat à la Santé d'autres Etats membres de l'UE				
Agences sanitaires dans d'autres Etats membres				

d – Si vous avez des contacts avec les partenaires européens, ces contacts concernent généralement: (plusieurs réponses possibles)

1 échange d'informations scientifiques
2 échange d'informations statistiques (épidémiologie, contrôle…)
3 échange d'informations juridiques et administratives
4 échange de pratiques, d'expérience
5 problème transfrontalier
6 dispositif d'alerte sanitaire

e – D'après vous, est-ce qu'à l'occasion de l'affaire l'ESB, l'Union Européenne a étendu ses compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments ?

1 Oui
2 Les compétences de l'UE en ce domaine ont été accrues mais indépendamment de la crise
3 Les compétences de l'UE n'ont pas été étendues en ce domaine
4 Ne se prononce pas

50- Au total, selon vous, s'il vous fallait donner une explication principale à la crise de la vache folle de 1996, laquelle privilégieriez-vous ?

1 Irrationalité du public
2 Impact de la médiatisation de ce dossier technique
3 Faible coordination entre les différents services de contrôle
4 Monopole du ministère de l'agriculture et conflit d'intérêts
5 Manque de communication entre les deux mondes de la santé publique et de l'agriculture
6 Dérive économique, dérive du productivisme agroalimentaire
7 Déficit/inadaptation de réglementations
8 Inadaptation de la stratégie de communication du risque
9 Ampleur des incertitudes scientifiques/insuffisance d'écoute des scientifiques
10 Déficit de compétences de l'Union Européenne

51- De même, s'il vous fallait donner une explication principale à la crise de la vache folle de 2000, laquelle privilégieriez-vous ?

1 Irrationalité du public
2 Impact de la médiatisation de ce dossier technique
3 Faible coordination entre les différents services de contrôle
4 Monopole du ministère de l'agriculture et conflit d'intérêts
5 Manque de communication entre les deux mondes de la santé publique et de l'agriculture
6 Dérive économique, dérive du productivisme agroalimentaire
7 Déficit/inadaptation de réglementations
8 Inadaptation de la stratégie de communication du risque
9 Ampleur des incertitudes scientifiques/insuffisance d'écoute des scientifiques
10 Déficit de compétences de l'Union Européenne

52- Depuis 1996, avez-vous modifié vos pratiques alimentaires vis-à-vis de la viande bovine ?

1 Je n'ai rien modifié
2 Je mange encore du bœuf mais moins
3 Je n'en mange plus du tout
4 J'ai diminué ma consommation lors des crises de l'ESB
5 J'ai modifié ma consommation en raison de contraintes conjugales/familiales
6 Je suis végétarien

53- En dehors de la question de l'ESB, une autre question fait débat : les Organismes Génétiquement Modifiés. Quelle est votre position vis-à-vis de leur usage ?

1 Je suis pour leur usage car ils s'inscrivent dans une démarche de progrès scientifique
2 Je suis pour leur usage car ils peuvent apporter une réponse au problème de la faim dans le monde
3 Je suis pour leur usage mais seulement dans le cadre d'essais en laboratoire à des fins thérapeutiques
4 Je suis pour mais à condition qu'ils soient réglementés (étiquetage, traçabilité…)
5 Je suis contre leur usage pour des raisons éthiques (brevetage du vivant)
6 Je suis contre leur usage car il existe un risque de pollution génétique et de déséquilibre des écosystèmes
7 Je suis contre leur usage car il existe des risques sanitaires (affaiblissement de l'arme antibiotique ; développement d'allergies…)
8 Je suis contre leur usage car les semences OGM sont mises sur le marché par quelques grandes multinationales
9 Je suis contre leur usage : non catégorique

54- De quel domaine s'occupe le comité dans lequel vous siégez ?

1 Nutrition humaine
2 Microbiologie
3 Biotechnologie
4 Résidus et contaminants chimiques et physiques
5 Alimentation Animale
6 Additifs, arômes et auxiliaires technologiques
7 Santé Animale
8 Eaux
9 ESST

55- Comment avez-vous été sélectionné ?

1 Par une procédure d'appel à candidature
2 Par recommandation

56- Siégez-vous actuellement dans un/des autre(s) comité(s) ?

1 Oui
2 Non

Si oui, merci de préciser le(s)quels et le(s) domaine(s) concernés ?
……
……
……

57- Aviez-vous déjà siégé dans un/des autre(s) comité(s) auparavant ?

1 Oui
2 Non

Si oui, merci de préciser le(s)quels et le(s) domaine(s) concernés ?
……
……
……

58- Avez-vous déjà siégé dans un comité d'expert européen ?

1 Oui
2 Non

Si oui, merci de préciser le(s)quels et le(s) domaine(s) concernés ?
……
……
……
……

59- Avez-vous déjà exercé des activités de conseil ?

1 Auprès d'administrations centrales
2 Auprès d'administrations européennes
3 Auprès d'opérateurs économiques
4 Auprès d'associations

60- Avez-vous continué à exercer ce type d'activités depuis que vous êtes expert ?

1 Oui
2 Non

61- Est-ce que la crise de l'ESB de 1996 a changé votre conception du rôle d'expert ?

1 Oui
2 Non

62- Dans la façon dont vous concevez votre rôle, avez-vous été influencé par l'exemple des premiers comités britanniques sur l'ESB (Southwood Working party, Tyrell Consultative Committee et SEAC) ?

1 Oui
2 Non

63- Avez-vous eu le sentiment d'avoir été « instrumentalisé/utilisé » par les décideurs politiques afin d'apporter une légitimation scientifique à des décisions déjà arrêtées ?

1 Oui
2 Non

Si vous le souhaitez, vous pouvez donner un exemple…
……
……
……...

64- A la suite de la crise de l'ESB de 1996, un certain nombre d'agences d'expertise ont été créées en Europe. D'après vous, de quel échelon proviennent ces initiatives ?

1 National
2 Européen (Union Européenne)
3 International (FAO, OMS, Codex Alimentarius, OMC…)

65- Préfériez-vous dialoguer directement avec les décideurs publics plutôt que par l'intermédiaire des agences ?

1 Oui
2 Non

66- De même, un certain effort de codification de l'acte d'expert a été réalisé. Parmi les innovations suivantes, laquelle vous semble <u>la plus importante</u> ?

1 La traçabilité des avis
2 La publication des avis
3 La mise en œuvre d'une démarche « qualité » de l'expertise
4 La représentation de la société civile au sein de ces comités
5 L'ouverture des comités d'experts au public
6 La mise en place d'appels à candidatures pour la sélection des experts
7 La mise à disposition d'un secrétariat scientifique
8 La mise en place des Déclarations Publiques d'Intérêt

67- Pensez-vous que l'expert doit être un généraliste ou un spécialiste ?

1 un généraliste
2 un spécialiste

68- Selon vous, comment aboutit-on généralement au consensus au sein de votre comité ?

1 grâce au président
2 par le dialogue entre les spécialistes du dossier
3 par le dialogue de tous
4 par l'urgence des décisions
5 par un ordre du jour très chargé
6 sous la pression du secrétariat
7 sous la pression des autorités de tutelle
8 autre, merci de préciser :

……
…… ……
……

69- Dans votre activité d'expertise, prenez-vous en compte les informations opérationnelles de terrain sur la bonne mise en œuvre des règlements ?

Jamais								Systématiquement		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

70- Avez-vous facilement accès à ces informations ?

Difficilement									Facilement	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

III/ Médias et action publique

71- Lisez-vous un quotidien d'information ?

	Tous les jours	2 à 4 fois par semaine	1 fois par semaine	Quelques fois par mois	Jamais
Le Monde					
Le Figaro					
Libération					
Les Echos					
La Tribune					
La Croix					
Le Parisien					
France-Soir					
L'Humanité					
L'Equipe					
Un quotidien régional					
Un quotidien gratuit (Métro, 20 minutes…)					
Un quotidien professionnel. *Merci de préciser le(s) titre(s) ci-dessous*					

……
……
……
……
……
……
……
……
……

72- Quelles pages ou quelles rubriques lisez-vous en priorité ? (Si vous choisissez plusieurs réponses, merci de les classer par ordre décroissant de priorité)

[__] La « Une »
[__] Les éditoriaux
[__] Les pages locales/ pages « Régions »
[__] Les pages « France », « Politique »
[__] Les pages « Société »
[__] Les pages « Economie », « Entreprises », « Bourse »
[__] Les pages « International », « Europe »
[__] Les pages « Science », « Santé »
[__] Les pages « Culture », « Livres », « Médias », « Spectacles »
[__] Les pages « Débats », « Opinions », « Horizon », « Rebonds »
[__] Les pages « Carnet »
[__] Les pages « Sport »
Autres (merci de préciser) :
……
……
……
……
[__] Non concerné(e)

73- En moyenne, combien de temps consacrez-vous par jour à :

Lire un ou plusieurs journaux	……..h……..min
Ecouter les informations à la radio	……..h……..min
Regarder les journaux télévisés	……..h……..min
Consulter une revue de presse	……..h……..min
Discuter de l'actualité avec vos collaborateurs	……..h……..min

74- Quelles sont vos trois principales sources d'information sur le dossier de l'ESB dans le cadre de votre activité professionnelle ?

1 Production législative, directives, circulaires, etc.
2 Documentation européenne
3 Publications internes (notes de service, rapports, synthèses, documents de travail…)
4 Productions scientifiques
5 Médias généralistes (lecture des journaux, revues de presse…)
6 Médias spécialisés (lecture des journaux, revues de presse…).
Merci de préciser les principaux titres :

……
……
……
……

7 Mailing-lists spécialisées. Merci de préciser lesquelles :

……
……
……
……

8 Autres. Merci de préciser :

……
……
……
……

75- Sur une échelle de 1 à 10, quel jugement portez-vous sur la couverture médiatique des crises de l'ESB ?

Très mauvais — Excellent

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 99

76- Si vous deviez adresser une critique au traitement médiatique du dossier « ESB », vous diriez que :

1 Le traitement médiatique n'appelle pas de critique particulière
2 Le traitement médiatique a fait preuve d'une dramatisation excessive
3 Le traitement médiatique a fait preuve de suivisme par rapport aux pouvoirs publics
4 Le traitement médiatique a fait preuve de suivisme par rapport aux intérêts économiques
5 Le traitement médiatique a fait preuve de simplisme
6 Autre. Merci de préciser :

……
……
……
……

77- On parle souvent de « transparence » des administrations. Parmi les services suivant, estimez-vous que leur degré de transparence <u>auprès du grand public</u> est :

	Excellente	Satisfaisante	Insuffisante
Services de la santé (DGS, DRASS, DDASS…)			
Services de l'agriculture (DGAL, DSV…)			
DGCCRF, DDCCRF			
Ministère de la consommation			
AFSSA			
Commission Européenne			

78- Estimez-vous que la médiatisation des politiques liées aux crises de l'ESB a pu peser sur ces politiques ?

1 oui
2 non

Pouvez-vous préciser en quelques mots la nature de cette influence ?

……
……
……
……
……
……
……
……

79- Sur la question de l'ESB, quelle est, selon vous, la personne (ou le service) <u>qui doit mener</u> la communication pour votre institution ?

1 L'élu, le responsable politique
2 Le directeur du service concerné
3 Les agents spécialisés du service concerné
4 Les experts
5 Le chargé de communication
6 Autre. Merci de préciser :

……
……
……
……

80- 0

1 L'élu, le responsable politique
2 Le directeur du service concerné
3 Les agents spécialisés du service concerné
4 Les experts
5 Le chargé de communication
6 Autre. Merci de préciser :

……
……
……
……

81- Sur la question de l'ESB, quel est, selon vous, l'objectif qu'une éventuelle action de communication doit viser en priorité ? (une seule réponse, svp)

1 Informer les citoyens des précautions nécessaires
2 Diffuser les connaissances acquises concernant l'ESB et la nvMCJ
3 Rassurer les consommateurs sur la qualité de la viande
4 Rassurer les acteurs économiques (industries agroalimentaires, chefs d'entreprise, financiers…)
5 Amener d'autres acteurs institutionnels des crises de l'ESB (élus, experts, autres services administratifs…) à modifier leur position sur le sujet
6 Amener les acteurs économiques à modifier leur position sur le dossier « ESB »
7 Amener d'autres acteurs européens de la crise à modifier leur position sur le dossier « ESB »
8 Valoriser l'action de l'institution ou du responsable politique
9 Maîtriser la médiatisation des crises de l'ESB
10 Autres. Merci de préciser :

……
……
……
……

82- Au cours des crises de l'ESB, avez-vous eu connaissance :

	Oui, officiellement (ordre, circulaire, note interne…)	Oui, officieusement (conversation informelles, rumeurs…)	Non
D'audit de communication			
D'enquête d'image publique			
De sondages			

83- Au cours des crises de l'ESB, avez-vous travaillé avec :

a – Le service d'information et de documentation ?

1 tous les jours
2 plusieurs fois par semaine
3 plusieurs fois par mois
4 occasionnellement
5 jamais

b – Le directeur de la communication (ou un autre responsable du service de communication) de votre institution ?

1 tous les jours
2 plusieurs fois par semaine
3 plusieurs fois par mois
4 occasionnellement
5 jamais

84- A l'occasion des crises de l'ESB, avez-vous participé :

	moins de 10 fois	plusieurs fois par mois	plusieurs fois par semaine	tous les jours.	Non concerné
à des interviews avec des journalistes					
à des conférences de presse					
à la rédaction d'un communiqué de presse					
à la préparation d'un dossier de presse					
à l'organisation d'une visite de presse					
à des rencontres « off the record » avec des journalistes					
à l'organisation de « fuites » dans la presse					
à des « cellules de communication de crise »					
à des « cellules de crise »					
Autre. *Merci de préciser sur les lignes ci-dessous.*					

……
……
……
……
……
……
……
……
……

85- Au total, les crises de l'ESB ont-elles eu des conséquences sur vos pratiques de communication ? (Plusieurs réponses possibles)

1 Non
2 Création d'un service de communication ou d'un service de presse
3 Recours plus fréquent à des consultants ou cabinets de conseils en communication
4 Attention accrue à la couverture médiatique (création ou extension de l'usage d'une revue de presse, audits sur votre communication, recours à des sondages…)
5 Participation d'un ou plusieurs conseillers en communication aux activités d'autres services
6 Participation d'un ou plusieurs agents d'autres services aux activités de communication
7 Autre. Merci de préciser :

……
……
……

86- D'une façon générale, vous pensez que la communication : (une seule réponse, svp)

1 contribue à influencer les esprits
2 est partie prenante de l'action publique, de la prise de décision
3 est indispensable au métier de responsable politique
4 relève davantage d'une mode que d'un véritable besoin
5 Autre. Merci de préciser :

……
……
……

TABLE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 0.1
Le questionnaire, structure des envois et des retours 67

Tableau 1.1
Cas d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine signalés chez les bovins d'élevage dans le monde (cas rapporté à l'année de confirmation) 104

Tableau 1.2
Les acteurs français de la sécurité sanitaire des aliments expliquent les crises de 1996 et 2000147

Tableau 2.1
Index de l'expansion agricole britannique recommandée pour 1951-1952..... 221

Tableau 3.1
Composition des Directions de la Production et des Échanges (DPE) et des Industries Agricoles et Alimentaires (DIAA) 253

Tableau 3.2
Effectifs par ministère entre le 31.12.1982 et le 31.12.2003 276

Tableau 3.3
Composition des sous-directions de la DGS en 1995 279

Tableau 3.4
Composition des sous-directions de la DGS en 2001 280

Tableau 3.5
Proportion de femmes en fonction des disciplines médicales (2001) 280

Tableau 3.6
Moyens humains et financiers des services en charge de la sécurité sanitaire à la fin des années 1990 285

Tableau 5.1
Composition professionnelle des sous-directions et des missions de la DGAL en 2001 et 2003 459

Tableau 6.1
Nombre d'avis du CNA par année..... 512

Tableau 6.2
Évolution des actions menées par la DGCCRF : 1998-2006..... 539

Graphique 6.1
Évolutions des emplois budgétaires des services vétérinaires..... 541

Tableau 6.3
Les « mauvais élèves » de la mise en œuvre en Grande-Bretagne (2001)..... 550

Tableau 6.4
Le point de vue sur les OGMs des acteurs politico-administratifs
de la sécurité sanitaire des aliments 567

Tableau 6.5
Les transformations de la consommation de viande bovine des acteurs
de la sécurité sanitaire des aliments après la crise de l'ESB de 1996 568

Tableau 6.6
Les transformations de la consommation de viande bovine des acteurs
de la sécurité sanitaire des aliments après la crise de l'ESB de 1996 (par corps) 570

TABLE DES ENCARTS ET DES ILLUSTRATIONS

Encadré 0.1
L'ambiguïté de la problématique des « policy transfers ».
Réforme de l'expertise, subversion nationale des rapports de force sectoriels et lutte de classement internationale *54*

Encadré 0.2
L'enquête en Grande-Bretagne *59*

Encadré 1.1
Le combat du professeur R. Lacey et du docteur S. Dealler contre le MAFF *93*

Encadré 1.2
Les risques du bœuf pour le marché commun, Financial Times, 2 juin 1990 ..... *96*

Encadré 1.3
Couverture de l'ESB et de la salmonellose dans la presse écrite britannique, 1987-1994 (nombre d'items par trimestre) *100*

Encadré 1.4
Évolution du traitement des risques alimentaires dans la presse écrite européenne, 1987-1999 ..... *101*

Encadré 1.5
Dominique Dormont, l'expert français des maladies à prions *106*

Encadré 1.6
« Twists and turns on trail of a killer », The Guardian, « Home News », 21 mars 1996 ..... *113*

Encadré 1.7
« Pig in the middle », par Peter Clarke, The Guardian, 21 mars 1996 ..... *114*

Encadré 1.8
« The agony of hindsight », par Ingram Pinn, The Financial Times, 23 mars 1996 ..... *115*

Encadré 1.9
Des documents qui accusent Bruxelles, Libération, « L'Événement », 2 septembre 1996. ..... *123*

Encadré 1.10
La « mafia » de l'Agriculture gère la sécurité sanitaire des aliments *135*

Encadré 1.11
Woollacott (Martin) « Risky Business, Safety », The Guardian, 28 mars 1996. ..... *139*

Encadré 1.12
La « société du risque », un paradigme accueillant *141*

Encadré 1.13
« A real break from the past » : indépendance, preuves objectives, primauté du consommateur, la Food Standards Agency *154*

Encadré 2.1
Claude Bourgelat, héros vétérinaire *175*

Encadré 2.2
Portraits furtifs de quelques « réformateurs sociaux » français et britanniques de la fin du XIXe siècle *209*

Encadré 3.1
Liste chronologique des ministères chargés de l'administration des services d'agriculture *236*

Encadré 3.2
Organigramme de la direction des Services Sanitaires et Scientifiques et de la Répression des Fraudes (1912) *243*

Encadré 3.3
Service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité (1968) *245*

Encadré 3.4
Modélisation graphique de la composition de la DPE et de la DIAA (1972, 1978, 1986) *255*

Encadré 3.5
L'organisation des services extérieurs de l'État à partir de 1964 ..... *269*

Encadré 3.6
Les réorganisations successives de la DGS de 1966 à 1982 ..... *272*

Encadré 3.7
Le parcours chaotique d'une femme devenue MISP à la fin des années 1980 ..... *282*

Encadré 3.8
Organigramme simplifié du MAFF (1986-octobre 1989) *302*

Encadré 3.9
Organigramme simplifié du MAFF (1989-1994) *302*

Encadré 3.10
Organigramme simplifié du Department of Health and Social Security (1986-1988) *307*

Encadré 4.1
La prise de parole hérétique de Edwina Currie *330*

Encadré 4.2
Structure du Food Safety Directorate annoncé en 1989 ..... *343*

Encadré 4.3
Philip James ou le multipositionnement international d'un universitaire non conformiste *371*

Encadré 4.4
Martin Hirsch ou le « sense of one's place » d'un héritier novateur *377*

Encadré 4.5
Les auteurs de L'affolante histoire de la vache folle *380*

Encadré 4.6
Présentation des premiers directeurs généraux de la DG Sanco *387*

Encadré 4.7
Les experts en santé publique et gestion des crises auditionnés par la mission Mattéi *402*

Encadré 4.8
Éléments factuels sur les réformes institutionnelles à Paris, Londres et Bruxelles *412*

Encadré 5.1
Le modèle de la Risk Analysis selon le Codex Alimentarius *423*

Encadré 5.2
Les grands-messes de la Commission européenne..... *427*

Encadré 5.3
L'« ingénierie sociale » de la Society for Risk Analysis *430*

Encadré 5.4
« Why the Agency is needed ? »..... *464*

Encadré 5. 5
La sécurité sanitaire vue par son théoricien au moment de la crise de l'ESB..... *471*

Encadré 5.6
Les « Business Priorities » du « Business Plan » de la FSA *477*

Encadré 6.1
Formulaire d'évaluation des experts de l'AFSSA (2000)..... *519*

Encadré 6.2
Deux exemples de réunions d'information sur des sujets controversés..... *520*

Encadré 6.3
Trame synthétique du rapport d'inspection (DSV) *548*

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire 7

Table des sigles 9

Introduction générale 13

Mise « en bouche » *13*

Du changement comme enjeu de l'action publique au changement sectoriel comme objet de recherche *16*

Section 1. Comment penser sociologiquement le « changement » ? *20*
- § 1. Apports et points aveugles des théories du changement institutionnel 20
- § 2. La sociologie du changement « on the shoulders of giants » 25
  - *A. « Une genèse continue de la discontinuité »* *25*
  - *B. La « rétrodiction » : enjeu méthodologique et enjeu de lutte* *28*
- § 3. La « crise » : discontinuité ou mythe de l'action publique efficace ? 29

Section 2. Partis pris méthodologiques : une comparaison « transnationale » des secteurs français et britanniques de la sécurité sanitaire des aliments *36*
- § 1. Comparaison diachronique de la structuration des secteurs français et britannique 37
  - *A. Une comparaison contextualisée et centrée sur les cas* *37*
  - *B. Des monographies comparées de deux cas nationaux : sociologie du processus de structuration de deux secteurs d'action publique* *41*
- § 2. Croiser comparaison et européanisation ? La comparaison « transnationale » de processus convergents 46
  - *A. L'« européanisation » ou le succès scientifique d'un concept flou* *47*
  - *B. Des variables aux acteurs : l'emboîtement des « ordres institutionnels »* *51*
- § 3. Les matériaux d'enquête : enchaînement des méthodes et contraintes de production 58
  - *A. L'accumulation de sources « préexistantes » à l'enquête : la dimension textuelle du changement* *59*
  - *B. Enchaîner les méthodes d'enquête pour une sociologie comparée du changement sectoriel : questionnaire, biographies, entretiens semi-directifs et observation.* *63*

Section 3. Économie de la thèse *71*

PARTIE 1. LES HISTOIRES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS 75

Chapitre 1. La « crise de la vache folle » : mise en récit, séquences, analyses causales et ruptures 83

Section 1. Les problématisations successives de l'ESB en Europe : d'un problème vétérinaire, agricole et britannique à une crise sanitaire européenne (1986-1996) *87*
- § 1. Un problème vétérinaire, agricole et britannique (1985-1989) 89
- § 2. Un problème vétérinaire européen controversé (1989-1990) 92
- § 3. Une courte « période muette » (1991-1995) 98

Section 2. « Mise en crise » de la vache folle en 1996 et circulation d'une « histoire causale » européenne *109*
- § 1. « L'affaire de la vache folle » : la mise en scandale d'un enjeu sanitaire aux implications économiques considérables 110
- § 2. Une « crise européenne » : les échecs de la territorialisation du problème 117
- § 3. Une « crise durable » qui se réplique dans d'autres États membres de l'Union 124

Section 3. Discours mythiques et « rupture créatrice » *129*
§ 1. Des principes de rationalisation de la crise **131**
A. Une administration « créature des agriculteurs » :
conflits d'intérêt, **policy community** *et* **regulatory capture** *132*
B. Dénonciation morale du productivisme et avènement de la « société du risque » *136*
C. La frontière expert-profane en question *142*
D. Des interprétations socialement et institutionnellement situées *145*
§ 2. Une « rupture créatrice » : rationalisation et naturalisation du « changement » **149**

Conclusion du chapitre 1.
Une accumulation de rationalisations **post eventum** *au cœur de l'énigme* *158*

Chapitre 2. La sécurité sanitaire des aliments dans son historicité.
La difficile structuration d'un enjeu flou **161**

Section 1. Alimentation et pouvoir politique :
une histoire longue confrontée à l'urbanisation de sociétés rurales *165*
§ 1. La « gestion des risques » alimentaires dans des sociétés rurales **166**
A. Sous l'Ancien régime : des règlements municipaux et/ou corporatifs *166*
B. Circulation des savoirs et des règles de police sanitaire dans l'Europe du XVIIIe siècle *170*
1. Les savants convoqués pour la gestion des épizooties européennes 171
2. Entre hippiatrie et économie agricole : naissance de la médecine vétérinaire 174
§ 2. Logiques économiques et politiques de structuration des dispositifs réglementaires
au XIXe siècle **177**
A. Croissance démographique, urbanisation, modification des circuits d'approvisionnement
et industrialisation de l'alimentation *178*
B. Gérer les innovations techniques, faire face aux fraudes :
la structuration d'un dispositif législatif national en Grande Bretagne et en France. *182*
1. La Grande Bretagne : « cheated not poisoned ? » *183*
2. La France : entre idéal libéral et préoccupations hygiénistes *188*

Section 2. Une sécurité sanitaire des aliments introuvable
ou la subordination de la législation alimentaire à d'autres enjeux *195*
§ 1. L'organisation des marchés :
concurrence, consommation et information du consommateur **196**
A. Législations alimentaires et Professionnels de l'alimentation *197*
B. L'alimentation, enjeu central du marché unique européen *201*
C. La sécurité sanitaire des aliments
comme exception à la finalité du libre-échange international *203*
§ 2. La sécurité alimentaire :
entre gouvernement de l'approvisionnement et gouvernement nutritionnel des corps **207**
A. La lutte contre les carences alimentaires : entre réforme sociale et logiques militaires *208*
B. Le lent renouvellement d'une catégorie de pensée *213*
§ 3. Soutien aux agriculteurs et productivisme agricole **218**
A. Des politiques agricoles nationales « travaillées » par une triple logique co-gestionnaire,
productiviste et interventionniste *218*
*B. Une orientation institutionnalisée et verrouillée (***locked-in***)*
par la Politique Agricole Commune *223*

Conclusion du chapitre 2.
La sécurité sanitaire des aliments entre les illusions du « jamais vu » et du « toujours ainsi » *230*

Chapitre 3. Une histoire administrative de la sécurité sanitaire des aliments. Un maillage institutionnel distendu et dominé par « l'Agriculture » 233

Section 1. Le ministère de l'Agriculture en France : la juxtaposition de territoires autonomes et « l'isolement » des services vétérinaires et de la Répression des Fraudes 235

§ 1. Autonomisation, institutionnalisation et centralisation progressives des services vétérinaires..... 236

A. Un monopole sur la « santé animale » et la « police sanitaire » 237

B. L'extension du monopole à l'hygiène des viandes..... 239

§ 2. La « Répression des Fraudes » : de la constitution progressive d'une « juridiction » à l'autonomisation de la tutelle du ministère de l'Agriculture..... 242

A. De la loi de 1905 à la constitution du service de la « Répression des Fraudes » 242

B. Au-delà de l'alimentation : diversification des activités et changement de tutelle..... 245

§ 3. Des corps dominés au sein d'administrations « faibles » 251

A. Les IGREF ou « l'élite » des corps techniques du ministère..... 252

B. Des corps dominés à « mobilité réduite » 256

Section 2. Les sources historiques et structurelles de l'illégitimité de la Santé sur les questions alimentaires en France 263

§ 1. De l'hygiène à la santé publique : la genèse contrariée d'une administration de la Santé (1880-1950)..... 264

§ 2. Le développement incertain de la direction générale de la Santé (1950-1990) 268

A. « Affirmation » et « technicisation » relatives du ministère à partir des années 1960 268

B. De l'individuel au collectif : le rôle de la DGS..... 271

§ 3. La défaite structurelle de la direction générale de la Santé..... 275

A. Des signes extérieurs de faiblesse administrative..... 275

B. Les « affiches jaunies » de la médecine de santé publique..... 280

C. La « Cité des 4000 » contre Bercy et la rue de Varenne 284

Section 3. Un dispositif fragmenté en Grande-Bretagne, organisé autour du respect des autorités locales..... 289

§ 1. Le respect historique de l'autonomie des autorités locales dans la mise en œuvre des règlements 289

A. Le rôle central des institutions locales dans le « succès » de la politique hygiéniste britannique au XIXe siècle..... 290

B. Des groupes professionnels institués localement..... 291

§ 2. Une architecture centrale organisée autour du ministère de l'Agriculture et du département de la Santé..... 296

A. Un « possible écarté » : le ministère de l'Alimentation..... 297

B. Le MAFF : une institution particulièrement segmentée 299

C. Les contraintes structurelles du Department of Health..... 304

Conclusion du chapitre 3. Une configuration inter-institutionnelle « faible » à acteur dominant..... 309

Conclusion de la première partie « Boundaries come first, then entities »..... 313

PARTIE 2. CE QUE LE CHANGEMENT VEUT DIRE.
OU LES LOGIQUES SOCIALES DE LA PRODUCTION DU CHANGEMENT SECTORIEL 315

Chapitre 4. Quand la vache folle sort de son champ.
« Désectorisation » et « mobilisations multisectorielles » 323

Section 1. Des « occasions de but » antérieures..... 326
§ 1. L'épidémie de salmonellose en Grande-Bretagne (1988-1989) ou le maintien apparent de l'ordre institutionnel existant..... 328
A. Un discours de rupture partiellement contenu..... 328
B. Des solutions institutionnelles peu révolutionnaires ? 333
1. Le rapport Richmond et la légitimation « bon marché » d'une nouvelle approche des risques microbiologiques..... 334
2. Rationalisation bureaucratique instituante et « ouverture » aux consommateurs 337
§ 2. Invisibilité des risques alimentaires dans un contexte de renouvellement de la santé publique française à travers le concept de sécurité sanitaire 345
A. Des risques alimentaires invisibles..... 345
B. La « révolution sanitaire » ou le renouvellement de la santé publique..... 349

Section 2. Vache folle : la crise et l'urgence politique comme ressource de subversion de l'état antérieur des jeux..... 353
§ 1. La contribution médiate des médias à la « mise en crise » de l'ESB 354
A. Cadrage et logiques journalistiques du traitement de l'ESB : la mise en scandale d'un problème britannique..... 355
B. Exportation de la crise et circulation transnationale d'une « histoire causale » analogue 357
§ 2. La victoire symbolique des acteurs dominés du secteur 363
A. La délégitimation du MAFF : une victoire pour l'univers contestataire britannique..... 365
B. La sécurité sanitaire des aliments ou la reconquête des « révolutionnaires » de la sécurité sanitaire..... 373
C. La victoire ambiguë des institutions représentatives des consommateurs à Bruxelles..... 382
§ 3. Les dispositifs de retour d'expérience : tirer les leçons ou institutionnaliser une histoire officielle de l'ESB ?..... 389
A. L'homologation du récit causal institutionnel à Paris et à Bruxelles..... 390
1. Des commissions « bien disposées » au consensus..... 391
2. Des diagnostics convergents..... 395
3. Des recommandations consensuelles pour restaurer la « confiance » des consommateurs et la « rationalité » de l'action publique..... 398
B. Les « faux-semblants » de la* BSE Inquiry *404

Conclusion du chapitre 4.
« Apprentissage » ou circulation transnationale d'un « sens commun réformateur » ? 410

Chapitre 5. Management et « bonne gouvernance » des risques :
un nouveau « chant » international pour l'alimentation 415

Section 1. La mise en conformité des secteurs nationaux avec un « air du temps » transnational 417
§ 1. Un espace transnational de circulation des principes de bon gouvernement des risques..... 419
A. Modélisation managériale de la « risk analysis » : l'universalisation d'un schéma standardisé nord-américain ?..... 419
B. Les « missionnaires de l'universel »..... 424
C. Quand la* risk analysis *rencontre la gouvernance européenne..... 434
§ 2. Appropriations nationales du modèle « flou » de la « risk analysis » et mises en forme différenciées du secteur..... 438
A. Des agences « modernes » et porte-drapeau de la réforme de l'État..... 439
B. Encastrement du modèle de la « risk analysis » dans les configurations sectorielles et nationales..... 443

C. Conversion des « gestionnaires du risque » aux vertus de la réforme et consolidation des frontières du secteur de la sécurité sanitaire des aliments *450*
1. Les réformes ajustées des directions générales qui concourent à l'autonomisation du secteur 451
2. « Ce qui transforme un succès en réussite, c'est la capacité d'en faire un point de départ »..... 455

Section 2. Les agences et l'économie symbolique du changement *462*
§ 1. L'affirmation d'un changement radical pour solder la crise **463**
A. « Quand dire c'est faire » ? La publicisation de « nouveaux » principes *464*
B. Des mythes d'action publique « habillés » par les sciences du politique ? *468*
§ 2. Un fétichisme procédural : l'incarnation du changement dans les procédures **476**
A. Des procédures qui incarnent l'ouverture, la transparence et le consensus à la FSA *477*
B. Rationalisation et procéduralisation de l'expertise à l'AFSSA *485*

Conclusion du chapitre 5.
Train du changement et bifurcation symbolique *490*

Chapitre 6. Jeux d'ombre et de lumière et « conséquences inattendues ». Les croyances du changement au concret **493**

Section 1. La reconnaissance ambiguë de la « politisation » de l'expertise *495*
§ 1. De nouvelles frontières pour l'expertise scientifique ? **496**
A. Éviter la confusion des rôles : la division entre évaluation et gestion des risques *496*
1. L'expérience « comitologique » de l'ESB en Grande-Bretagne..... 497
2. Du Ciesst au CES ESST :
l'AFSSA comme ressource supplémentaire pour l'autonomisation du travail des experts 501
B. Redéfinition de la frontière expert-profane *505*
1. Ouverture des comités aux représentants de l'intérêt général..... 505
2. Expertise du « second cercle » et organisation de la concertation..... 509
§ 2. Usages équivoques de l'expertise et contrôle politique des frontières **516**
A. Professionnalisation et bureaucratisation de l'expertise *517*
B. « Ouverture » et processus de « curialisation » des guerriers *520*
C. Ignorer, suivre ou dépasser l'avis expert : le contrôle politique des frontières *527*
1. « La ceinture et les bretelles » ou le maximalisme des décisions..... 528
2. Suivre et multiplier les avis d'experts :
la difficile levée des mesures de précaution ou la « prise d'indécision » 529
3. Ignorer l'avis expert 531

Section 2. De nouveaux « instruments » de mise en œuvre qui dissimulent mal un secteur aux propriétés marginalement modifiées *535*
§ 1. Urgence et sous administration : des institutions dépassées par l'enjeu **536**
A. La sécurité sanitaire des aliments, « une priorité oubliée » ? *536*
B. Les transformations managériales des activités de contrôle : pôle de compétences, standardisation des tâches et quête de la performance *544*
§ 2. Les contraintes du changement supportées par les ressortissants ? **553**
A. « Have a Cup of Coffee and Pray » : des instruments d'« auto-régulation » imposés par la grande distribution et les grandes industries agroalimentaires *553*
B. Des consommateurs irrationnels à éduquer ? *561*

Conclusion du chapitre 6.
« Quand on voit les niveaux d'infestation de certains aliments, on peut se dire que l'organisme humain est bien fait ! » *572*

Conclusion.
Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique **575**

La mise en forme symbolique du changement *576*
Analyser les crises dans la « continuité des échanges de coup » **577**
« Prophéties à rebours » et construction sociale d'une temporalité de l'action publique **579**
Des activités de « propagation de la foi » au principe du succès des réformes **580**

La dimension transnationale du changement domestique *583*
La circulation circulaire transnationale de biens symboliques **583**
« Missionnaires de l'universel » et synchronisation des processus réformateurs **586**
Des univers à explorer **588**

Bibliographie **591**

Annexes **633**

Index des acteurs **635**

Liste récapitulative des entretiens par ordre chronologique **641**

Questionnaire d'enquête **655**

Tables **673**

Quand la vache folle retrouve son champ.

Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique.

Résumé :

La crise de l'ESB de 1996 semble avoir révélé un ensemble de dysfonctionnements de l'action publique (conflits d'intérêt au sein des institutions de l'Agriculture, expertise « confinée ») et été le prélude à une remise en ordre des secteurs de la sécurité sanitaire des aliments en Europe (notamment en France et en Grande-Bretagne) à travers les mêmes principes directeurs (*agencification*, division gestion/évaluation du risque, transparence, ouverture, etc.). En appréhendant cette histoire populaire de l'ESB comme un mythe d'action publique, en le restituant dans son historicité et en portant la focale sur les usages sociaux qui en sont faits, la thèse met à distance les discours fonctionnalistes et anhistoriques sur la réforme.

Adossée à une comparaison franco-britannique, elle a pour objectif de comprendre comment le changement est donné à voir dans un secteur d'action publique et contribue ce faisant à faire exister ce dernier en en rehaussant la légitimité administrative. Plus qu'un donné, le changement est appréhendé à travers sa dimension symbolique dont la mise en forme est constitutive des luttes pour la domination du secteur. Ce sont ces dernières qui construisent la crise, la temporalité de l'action publique (« la rupture ») et le caractère nécessaire du changement.

En développant une « comparaison transnationale », la thèse permet aussi de comprendre comment les processus réformateurs nationaux se synchronisent. Toutefois, plutôt que de postuler une conversion uniforme et *top down* à des « bonnes pratiques » internationales, elle rend compte de la « circulation circulaire » de biens symboliques relatifs au gouvernement des risques à travers les activités multiples et l'ubiquité sociale de « courtiers de l'international ». Importée dans les espaces domestiques, la référence étrangère est une arme et un enjeu des luttes sectorielles nationales. Sa traduction est sensiblement filtrée par les spécificités de l'espace d'appropriation, d'où le constat d'une convergence partielle entre les secteurs français et britannique.

When the Mad Cow Finds its Field Back.

A Transnational Comparison of the Re-Ordering of a Policy Sector.

Abstract :

It seems that the 1996 BSE crisis has revealed a series of policy dysfunctions (conflicts of interest within the Agriculture institutions, "insulated" expertise) and has generated a re-ordering of the food safety policy sectors in Europe (notably in France and Britain) based on the same guiding principles (*agencification*, division between risk assessment and risk management, transparency, openness, to name a few). This thesis departs from functionalist and a-historical discourses on policy reforms by holding this conventional BSE story as a policy myth as well as by considering it in its historicity and by focusing on the social uses it enables.

Based on a comparison between France and Britain, this thesis is designed to understand how change is promoted in a policy sector and how it contributes to its existence by enhancing its administrative legitimacy. Rather than taking change for granted, change is apprehended through its symbolic dimension, whose shaping highly depends on the struggles over the sector's domination. These struggles are an integral part of the crisis building, of the policy timing (the "rupture") and of the necessity of change.

By designing a "transnational comparison", the thesis also enables an understanding of how the national reform processes are synchronised. However, rather than presupposing a top down and uniform conversion to international "good practices", it explains the "circulary circulation" of symbolic goods associated to the government of risk through the multiple activities and the social ubiquity of "international brokers". Imported into domestic spaces, the foreign reference is a weapon as well as an issue of national sectoral struggles. Its translation is significantly filtered by the singularities of the domestic space, hence the observation of a partial convergence between the French and British policy sectors.

Mots-clefs :

Sociologie de l'administration, crise, secteur, changement institutionnel, changement symbolique, mythes et récits de l'action publique, comparaison transnationale, transfert de politiques publiques, expertise, agence, risques, ESB, France, Grande-Bretagne, Union Européenne

Discipline – spécialité doctorale : *Science politique*

Laboratoire de rattachement

Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (CERAPS), Université de Lille 2. Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales, 1, Place Déliot – BP 629 – F-59024 Lille Cedex.

École doctorale n°74, Université de Lille 2 – Droit et Santé