

LA SANTÉ GLOBALE AU PRISME DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

S. Gardon, A. Gautier et G. Le Naour

Préface d'Olivier Faugère

Postface de Renaud Payre



La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques

Sébastien Gardon, Amandine Gautier
et Gwenola Le Naour

Préface d'Olivier Faugère
Postface de Renaud Payre

Éditions Quæ

L'École nationale des services vétérinaires

Créée en 1973 par l'État pour assurer la formation des vétérinaires fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture (inspecteurs de la santé publique vétérinaire, ISPV), l'École nationale des services vétérinaires (ENSV) est le fruit, tant structurellement qu'en termes de missions, de plus quarante ans d'évolution. Plus largement, en sa qualité d'école interne de VetAgro Sup, elle assure une mission de formation professionnelle et de recherche, pour la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action collective en santé publique vétérinaire et en matière d'alimentation (politiques publiques et action privée), pour l'ensemble des acteurs, publics et privés. Elle contribue ainsi à une meilleure gouvernance sanitaire mondiale, ce qui lui vaut depuis 2004 le statut de centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels.

© éditions Quæ, 2020

ISBN papier : 978-2-7592-3258-1

ISBN pdf : 978-2-7592-3259-8

ISBN ePub : 978-2-7592-3260-4

www.quae.com

www.quae-open.com

Les versions électroniques de cet ouvrage sont diffusées sous licence CC-by-NC-ND 2.0.



Table des matières

Remerciements	6
Préface.....	7
Avant-propos	9
Introduction : les enjeux de l'analyse des politiques publiques.....	11
L'analyse des politiques publiques : de la commande publique à la reformulation sociologique.....	11
Pour une sociologie politique de l'action publique	12
Les préoccupations actuelles de l'analyse des politiques publiques	14

PARTIE 1

LA BOÎTE À OUTILS DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE VARIÉTÉ D'APPROCHES

Chapitre 1 - Les approches séquentielles et leur dépassement	19
L'analyse séquentielle	19
Les limites de l'analyse séquentielle.....	21
Focaliser l'attention sur la séquence de mise à l'agenda.....	22
Le cas de l'amiante.....	24
Chapitre 2 - Du lobbying aux théories de la gouvernance : qui gouverne ?.....	27
Les théories élitistes	27
Les théories pluralistes	29
Les théories de la gouvernance	31
Chapitre 3 - Les approches par les organisations	37
L'importance des règles informelles	38
Une conception renouvelée de la rationalité	40
Chapitre 4 - Les approches néo-institutionnelles	43
L'institutionnalisme du choix rationnel.....	43
L'institutionnalisme sociologique	44
L'institutionnalisme historique.....	46
Chapitre 5 - L'analyse cognitive des politiques publiques	51
Une approche par les idées et les valeurs.....	51
L'approche par les référentiels	52
Le tournant néo-libéral	55
La question des apprentissages	56
Chapitre 6 - Les approches socio-historiques.....	61
Une socio-histoire des gouvernements urbains	62
Une socio-histoire des sciences de gouvernement	65
Chapitre 7 - Les approches par les professions : formations, carrières et engagements	69
Les apports de la sociologie des professions.....	69
Carrières et militantisme	71

Lobbying, apprentissage et décision publique	73
Chapitre 8 - Les approches territoriales	75
L'émergence de la question locale en science politique : les analyses sur le système politico-administratif	75
Le travail pionnier de Jean-Pierre Worms sur le système préfectoral	77
L'analyse en termes de régulation croisée de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig.....	78
Les travaux précurseurs sur le leadership territorial	79
Le « système Chaban-Delmas » à Bordeaux.....	79
Chapitre 9 - Les approches transnationales : circulations, transferts et connexions à l'échelle internationale.....	83
Un espace transnational.....	83
Traductions, innovations, hybridations	85

PARTIE 2

LA TRANSFORMATION DES MODES D'ACTION PUBLIQUE DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE ET D'ÉLARGISSEMENT DES ÉCHELLES

Chapitre 10 - L'instrumentation de l'action publique.....	91
La contractualisation des politiques publiques.....	91
Les approches par les instruments.....	93
Chapitre 11 - L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions	99
Science en action et « forums hybrides »	100
Sociologie de l'expertise	101
Pour une sociologie politique des sciences	104
Chapitre 12 - Réformes de l'État et gouvernement des territoires	107
Le retour de l'État	107
Une transformation des modes d'action publique.....	109
Chapitre 13 - Gouverner les risques sanitaires	113
Une brève histoire du temps sanitaire	114
Du gouvernement à la gouvernance des risques sanitaires	116
Formes et modalités d'action de la lutte.....	117
Gouverner à distance les risques sanitaires ?	119
Chapitre 14 - La gouvernance territoriale du sanitaire	121
Le gouvernement du sanitaire avant les états généraux du Sanitaire : une logique verticale et territoriale.....	123
L'émergence d'un échelon régional : une logique horizontale ?.....	125
Les résistances du local : un fonctionnement oligarchique et jacobin des organismes professionnels ?.....	129
Le maillage sanitaire en question : quel rôle pour les laboratoires départementaux ?.....	131
Chapitre 15 - Agences et agencification : l'agence nationale du médicament vétérinaire.....	137
De l'harmonisation des exigences techniques à la mise en place de procédures d'autorisation de mise sur le marché.....	137
La création des agences du médicament en France.....	138

PARTIE 3

DES CAS POUR ANALYSER LES POLITIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE

Chapitre 16 - Les politiques de santé et de protection animales.....	149
Cas n° 1 : la lutte contre la tuberculose bovine	149
Cas n° 2 : le bien-être animal en élevage	153
Cas n° 3 : la médiation animale.....	157
Cas n° 4 : l'abattoir mobile	163
Chapitre 17 - La gouvernance du sanitaire	169
Cas n° 5 : la fièvre West Nile en Camargue	169
Cas n° 6 : l'influenza aviaire et la biosécurité.....	172
Cas n° 7 : les vétérinaires dans l'organisation sanitaire en France	174
Cas n° 8 : la maladie de Lyme.....	180
Chapitre 18 - Les politiques sanitaires à l'épreuve de la nouvelle gestion publique	185
Cas n° 9 : la santé au travail des inspecteurs en abattoir.....	185
Cas n° 10 : le temps de travail des inspecteurs en abattoir	189
Cas n° 11 : les outils de gestion des politiques sanitaires	192
Chapitre 19 - Les politiques sanitaires, entre questions agricoles et enjeux environnementaux	197
Cas n° 12 : La lutte contre le campagnol terrestre	197
Cas n° 13 : l'approvisionnement local en restauration collective	199
Cas n° 14 : l'instrumentation des politiques de l'environnement. L'exemple du contrôle et du suivi des matières fertilisantes d'origine résiduaire par les services déconcentrés français.....	201
Cas n° 15 : les crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages	210
Cas n° 16 : les poules en ville	213
Cas n° 17 : les relations entre la santé et la biodiversité	215
Conclusion de la partie 3	221
Postface	223
Bibliographie générale.....	225
Manuels de référence en sociologie de l'action publique :	225
Références citées	225
Liste des sigles et acronymes.....	244
Annexes	245
Présentation des groupes d'études des politiques publiques de l'École nationale des Services vétérinaires / VetAgroSup / Sciences Po Lyon.....	245
Liste des groupes d'études de politiques publiques réalisés	246

Remerciements

Cet ouvrage est issu d'un travail collectif qui a bénéficié du soutien et du concours de l'ensemble des équipes de l'ENSV VetAgro Sup et des Éditions Quæ. Notre reconnaissance va en particulier à François Dumas et Sylvie Mialet qui ont très largement suivi l'introduction et la consolidation de ce parcours de sciences sociales dans une école d'application. Nous saluons enfin le soutien financier apporté à sa publication par l'ENSV VetAgro Sup.

Nous tenons à remercier les nombreux étudiants et stagiaires – et notamment ceux dont les travaux ont été utilisés dans le cadre de ce travail. Tout au long de ces années, leurs regards curieux et bienveillants vis-à-vis de la sociologie politique ont été et sont une véritable source d'inspiration et de motivation, à travers des échanges qui ont d'ailleurs souvent dépassé le cadre de l'enseignement.

Nous en profitons pour remercier également le réseau des intervenants (enseignants, professionnels, chercheurs, intervenants ou encadrants de travaux individuels ou collectifs) du master PAGERS qui participent à la vie de cette formation bien au-delà de l'ENSV. Nous voulons enfin témoigner de notre amitié à Olivier Faugère, Gilles Pollet et Renaud Payre, les responsables de l'ENSV et Sciences Po Lyon qui ont fait le pari, il y a presque dix ans, de lancer cette formation. Nous espérons que cet ouvrage constituera pour l'ensemble de cette communauté un signe fort de la réussite de ce défi.

Préface

Cet ouvrage vient parachever une vision stratégique pour l'École nationale des services vétérinaires (ENSV).

Fort de mon expérience professionnelle à l'international et en services centraux d'administration, j'étais intimement convaincu que l'exercice des métiers de la santé publique vétérinaire exige une capacité de questionnement sur l'organisation technique, les situations de travail et les relations de pouvoir. Les managers de la santé publique vétérinaire doivent maîtriser les jeux d'acteurs aux intérêts toujours plus diversifiés et souvent contradictoires, couplés aux incertitudes grandissantes.

C'est la raison pour laquelle, il y a bientôt dix ans, avec l'équipe de l'ENSV, nous nous sommes adressés au directeur de Sciences Po Lyon afin de construire ensemble un parcours de formation à la conception, la mise en œuvre, l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. Nous avons ainsi créé le parcours du Master « Politiques de l'alimentation et gestion des risques sanitaires » qui articule des enseignements académiques et des retours terrain. Ce parcours s'est rapidement enrichi des travaux confiés aux étudiants, sur la base des besoins formulés par des commanditaires publics et privés. Ces derniers en attendent un éclairage en science politique sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés.

Cette nouvelle formation, qui pouvait apparaître éloignée du cœur de métier des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, s'est imposée. Elle est à présent plébiscitée, aussi bien par ceux qui la suivent, que par ceux qui emploient ces personnes nouvellement formées. L'approche de la sociologie (du travail, des organisations, de la gestion, etc.) et de la science politique apporte des grilles d'analyse et des outils concrets de nature à rendre plus efficaces leurs pratiques en lien avec leurs interlocuteurs extérieurs, mais aussi au sein de leurs propres équipes. Ils sont ainsi mieux armés pour aborder la complexité des situations, retrouver l'épaisseur historique de leur action et le sens de leur engagement, alors que tant de professionnels regrettent d'avoir « le nez dans le guidon ».

Le périmètre de compétences des inspecteurs de santé publique vétérinaire dépasse aujourd'hui largement le champ d'action traditionnel de la sécurité sani-

taire des aliments, de la santé et la protection animales. Il englobe désormais des enjeux aussi divers que les risques, la gouvernance sanitaire nationale et internationale, la qualité nutritionnelle, la santé des écosystèmes, etc. Dans ce contexte, il est impératif que les professionnels disposent des éléments de compréhension nécessaires pour envisager les interactions entre les problématiques, les mondes, mais aussi les différentes échelles d'intervention.

De cette ambition est issu le présent ouvrage rassemblant l'ensemble des éléments de l'enseignement dispensé au cours de la formation. Ce manuel vient ainsi consolider les connaissances et le parcours de formation en analyse des politiques publiques de santé dans leur acception large (humaine, animale, environnementale). Il rend compte d'un certain nombre de cas tirés de ses enseignements pratiques. Il appelle à des réflexions en termes de régulation, d'organisation et de stratégie pour les politiques de santé de demain.

Cependant, comme nous l'enseignent les sciences sociales, rien n'est complètement et parfaitement déterminé et nous devons poursuivre la démarche pour travailler, à l'avenir, de manière plus systématique aux échelles européenne et internationale. Nous devons également apporter une vision économique des politiques de santé, en lien avec le monde agricole et l'environnement.

C'est pourquoi, tout en adressant mes plus vives et chaleureuses félicitations aux auteurs, je les encourage à poursuivre incessamment l'effort d'adaptation de l'enseignement. Gageons que les versions futures de ce manuel tiendront compte des évolutions des préoccupations sociétales dans le champ de compétences qui nous anime et des besoins de formation des futurs inspecteurs de santé publique vétérinaire, ainsi que des autres publics (politistes, ingénieurs agronomes, pharmaciens, médecins, écologues, philosophes) qui suivent les formations dispensées à l'ENSV.

*Olivier Faugère,
directeur de l'École nationale des services vétérinaires,
directeur de France Vétérinaire International*

Avant-propos

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration de plusieurs années entre les trois auteurs autour de la création et du suivi du parcours Politiques de l'alimentation et de la gestion des risques sanitaires (PAGERS) du master Analyse des politiques publiques, porté par Sciences Po Lyon et l'ENSV VetAgro Sup. Le moment était venu de synthétiser cette aventure d'enseignements, d'études et de recherches en offrant un volume destiné à la fois aux promotions à venir et à un public plus large, intéressé par les sciences sociales et les questions de santé.

L'objectif de ce manuel est de faire le lien entre les approches classiques mobilisées par l'analyse des politiques publiques et des questionnements sur les problématiques de santé publique, intégrant notamment les enjeux de santé publique vétérinaire et agronomique. Ce manuel vient donc compléter l'offre de synthèse déjà abondante dans ces matières tout en s'en distinguant. Si les manuels d'analyse des politiques publiques sont désormais nombreux (voir la Bibliographie générale) et si on trouve quelques ouvrages de sociologie de la santé (Vassy et Derbez, 2019 ; Bergeron et Castel, 2015 ; Carricaburu et Ménoret, 2004), nous souhaitons mettre en perspective l'analyse des politiques publiques et les questions de santé publique au sens large. Les enjeux ici abordés relèvent de la santé humaine, animale et végétale. Ils articulent les questions alimentaires (Fouilleux, 2008 ; Cardon *et al.*, 2019), agricoles (Hervieu *et al.*, 2010) et environnementales (Choné *et al.*, 2016 ; Compagnon et Rodary, 2017 ; Gautier *et al.*, 2020).

Ce manuel souhaite contribuer à consolider le champ de recherche en santé publique vétérinaire. Il est à rapprocher de l'analyse des politiques de santé publique vétérinaire proposée par Laure Bonnaud et Nicolas Fortané (Bonnaud et Fortané, 2016 ; Bonnaud et Fortané, 2018). Il met la focale sur les problématiques de crises, de risques, d'incertitudes tout en tenant compte des grandes réorganisations de ce secteur : réforme du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire, réorganisations administratives, nouvelle gouvernance sanitaire, internationalisation des enjeux face à l'émergence de nouvelles maladies. Au moment de la finalisation de cette seconde édition, la crise du Covid-19 a mis au jour les enjeux de santé globale ou le désormais populaire « *One Health* » (Une seule santé). Il apparaît désormais à un plus grand nombre que les enjeux

de santé publique ont à voir avec les questions animales et environnementales et ce à l'échelle mondiale.

L'architecture de cet ouvrage a été pensée et conçue dans un environnement de recherches, d'études et d'enseignements particulier, celui d'une école d'application (ENSV, école interne de VetAgro Sup) où des stagiaires (issu des mondes des sciences du vivant : vétérinaires, agronomes, pharmaciens) sont formés à l'analyse des politiques publiques. Enseigner les sciences sociales et ses méthodes dans une école d'application nous a conduits à réfléchir sur les usages de cette formation à la sociologie par les étudiants sortants dans leurs pratiques professionnelles (Gardon *et al.*, 2020 ; Gardon, 2020). Au-delà de l'approche encyclopédique d'un dictionnaire ou d'un manuel d'analyse des politiques publiques, qui proposerait un panorama complet des enjeux et des approches de cette « sous-discipline », nous cherchons plutôt à offrir une présentation générique des concepts de base (partie 1), accompagnée d'une mise en perspective des enjeux actuels concernant les transformations des modes d'action publique (partie 2) et de plusieurs études de cas. Dans le cadre de ce parcours de master 2 « Politiques de l'alimentation et de la gestion des risques sanitaires » un des exercices pédagogiques consiste pour les étudiants à répondre à des commandes (individuelles ou collectives) portant sur l'action publique et ses transformations. Ces travaux constituent de précieux observatoires des mutations de l'action publique contemporaine. Ils prouvent l'intérêt d'une approche centrée sur une sociologie politique de l'action publique et mobilisant ses méthodes (partie 3).

Introduction :

les enjeux de l'analyse des politiques publiques

L'objectif de ce livre est de proposer une initiation aux questions, théories et méthodes centrales dans la compréhension de l'action publique contemporaine.

L'analyse des politiques publiques : de la commande publique à la reformulation sociologique

L'analyse des politiques publiques s'est notamment développée en France dans un contexte de doute à l'égard de l'intervention de l'État avec la montée des recettes et des idéologies néo-libérales. S'éloignant de ces premiers questionnements managériaux sur l'efficacité, elle est progressivement devenue une sous-discipline de la sociologie politique développant ses propres théories et cadres d'analyse. La sociologie de l'action publique, ainsi renommée, développe ses propres questionnements, lesquels ne sont plus entièrement liés à des commandes ou à une volonté modernisatrice de l'appareil d'État. Cette inscription dans les sciences sociales (entre sociologie, sociologie politique, sociologie des organisations) la rend tributaire des modèles scientifiques préexistants, des questionnements et des cadres théoriques de la discipline, des paradigmes en vigueur dans la recherche.

Le terme de paradigme est emprunté à Thomas Kuhn qui, dans l'un de ses ouvrages (Kuhn, 1999), tente d'analyser ce qu'est la pratique de la recherche scientifique. L'hypothèse forte de Thomas Kuhn repose sur le fait que l'apprentissage du savoir se réalise au sein d'une communauté de savants. Selon une définition simple, un paradigme de recherche correspond à ce sur quoi se fonde l'accord d'une communauté scientifique. Dans une définition étoffée, il renvoie à « l'ensemble des règles implicites ou explicites qui orientent la recherche scientifique pour un certain temps en fournissant à partir des connaissances universellement reconnues des façons de poser des problèmes, d'effectuer des recherches, de trouver des solutions » (Kuhn, 1999, p. 11). Dans un paradigme, on utilise les mêmes concepts, on parle le même langage.

Or les mots constituent les outils au service du chercheur et du praticien de l'analyse des politiques publiques. Ils s'inscrivent dans l'histoire de la discipline. Quand certains sociologues parlent d'agents, d'autres parlent d'acteurs. Ce choix dans la terminologie est révélateur de deux conceptions de la société et de la place de que l'individu y occupe. Pierre Bourdieu utilise le terme d'agent qui indique que les individus sont en partie déterminés par des structures sociales. Michel Crozier emploie le terme d'acteur qui indique que les individus, bien que pris dans des systèmes d'action, disposent de marges de manœuvre plus grandes. Les analystes des politiques publiques reprennent cette dichotomie classique.

À l'instar des sciences humaines, l'analyse des politiques publiques mobilise une pluralité de paradigmes et de méthodes¹. Le développement du manuel « Sociologie politique » de Jacques Lagroye consacré aux politiques publiques (Lagroye, 1997, p. 451) illustre cette inscription de l'analyse des politiques publiques dans des cadres théoriques plus larges : « Pour autant, les grandes options théoriques ne sont évacuées, ni de la recherche, ni des interprétations qu'on peut donner des résultats. Telle politique publique peut confirmer les hypothèses 'élitistes', si un petit groupe d'agents, ou un ensemble clos de petits groupes, apparaît seul capable d'élaborer des solutions et de les imposer aux autres. Telle autre fournira des arguments aux tenants du 'pluralisme', si des interventions et des pressions des multiples groupes aux objectifs contradictoires résulte un compromis servant fût-ce inégalement les intérêts d'une majorité d'entre eux. Telle autre enfin donnera raison aux 'néo-marxistes', si le processus aboutit à faire prévaloir les intérêts des groupes économiquement dominants ». Cette pluralité de paradigmes n'empêche pour autant pas un accord minimal sur les règles méthodologiques parmi les praticiens. En particulier, les méthodes mobilisées en analyse des politiques publiques sont empruntées à la sociologie appliquée à des objets politiques et privilégient une forte assise empirique.

L'analyse des politiques publiques tend à devenir une science sociale comme les autres, c'est-à-dire éclatée. Il n'existe pas une épistémologie commune aux travaux d'analyse des politiques publiques, dont le point commun est au mieux l'objet action publique. Les travaux d'analyse des politiques publiques, à travers leurs traditions de recherche, leurs controverses, reproduisent les divisions classiquement observées en science politique.

Pour une sociologie politique de l'action publique

L'analyse des politiques publiques, en France notamment, prend une place grandissante au sein de la sociologie politique, ainsi que l'atteste leur place systématique dans les manuels de sociologie politique. Elle est devenue une branche de la science politique, aux côtés de la sociologie électorale, de l'analyse des comportements politiques, ou encore de la sociologie de l'action collective. En effet, les préoccupations qui sont au cœur de l'analyse de l'action publique sont des questions majeures de la sociologie politique. Analyser une politique publique, c'est tour à tour se demander : qui gouverne et comment ? Comment

1. Numéro spécial de la *Revue française de science politique*, 2005, 55(1). L'analyse politique de l'action publique : confrontations des approches, des concepts et des méthodes.

un problème devient-il public ? Comment devient-il politique ? À quel traitement public donne-t-il lieu ? Quels sont les acteurs chargés de mettre en œuvre ce traitement public ? Les deux cas suivants sont des classiques de la discipline.

En premier lieu, les travaux de Patrice Pinell sur le cancer (Pinell, 1992) prennent comme point de départ l'énigme suivante : comment expliquer le retard français dans la lutte contre le cancer ? Puis cette énigme de départ est reformulée par le chercheur de la manière qui suit : quelles sont les conditions qui ont rendu possible un déblocage ? L'objectif du chercheur est de comprendre comment une maladie devient un problème de santé publique qui fera l'objet d'une véritable politique publique, en d'autres termes comment l'État a été amené à consacrer des moyens importants à la lutte contre le cancer. Le problème devient saillant, c'est-à-dire qu'il devient un problème perçu comme collectif durant la Première Guerre mondiale, dans un « contexte d'attention portée à la santé des combattants », au cours de laquelle plusieurs fléaux touchent les jeunes hommes dans la force de l'âge, en particulier les maladies vénériennes, la tuberculose, et le cancer. L'armée, dans le contexte du besoin de troupes, attire donc l'attention de l'État sur le problème, avant d'assister au développement de politiques de lutte contre ces fléaux organisées par l'État. Après la guerre, seront créés des services hospitaliers spécifiques. La maladie est perçue comme un problème collectif, au motif qu'elle touche un grand nombre d'hommes jeunes et actifs. Cette problématisation est le fait d'acteurs divers tels que des médecins et des ligues de charité, et notamment ce qui va devenir la ligue contre le cancer. Va alors s'observer une forme de répartition des rôles entre la ligue et l'État sous forme de coopérations. L'État s'occupe de la lutte contre le cancer et la ligue se charge de la propagande et de la prévention. Au travers de cet exemple particulier, ce sont bien des questions fondamentales pour la sociologie politique qui sont posées : celle du rôle de l'État dans la lutte contre les maladies, celle du rôle d'acteurs privés comme les ligues, celle, enfin, du poids du contexte (guerre et après-guerre).

En second lieu, les travaux de Joseph Gusfield sur l'insécurité routière aux États-Unis (Gusfield, 1981) sont pionniers car ils développent l'idée de construction des problèmes publics. L'auteur prouve en effet qu'il existe différentes définitions des causes de l'insécurité routière, des conséquences et des solutions pour y remédier. Dans la lignée des travaux sur la « construction sociale de la réalité » (Berger et Luckmann, 1966), il reprend l'idée que le problème fait l'objet d'une construction sociale. Il met ainsi en évidence le rôle des ligues contre l'alcoolisme dans la façon d'établir une chaîne de responsabilités. Les acteurs en jeu définissent le problème en s'appuyant sur des faits objectivés, notamment le nombre de morts sur la route. Ils en font un problème nécessitant l'intervention des pouvoirs publics et donnent à ce problème une dimension subjective à travers la définition des causes de la mortalité au volant. En effet, l'alcool au volant est présenté comme une des causes principales de l'insécurité routière. La pénalisation de l'alcool au volant devient, de fait, la solution à l'insécurité routière. La responsabilité individuelle du conducteur est mise en avant et ce, alors même qu'il existe des études qui prouvent que les équipements routiers,

les fabricants, les automobiles sont également des causes d'accidents mortels. Si ces causes sont identifiées (infrastructures routières, constructeurs), elles ne donnent pas lieu à la même publicité et aux mêmes traitements. Ainsi, dans le cadre de cette politique, les ligues sont des acteurs jouant un rôle important. Elles contribuent à imposer une définition du problème à partir d'un lien causal simple : boire + conduire = accidents. Cette chaîne causale sera traduite en mesures politiques à travers l'interdiction de l'alcool au volant. Les autres solutions, telles que modifier les infrastructures routières ou réglementer plus fortement les constructeurs (voitures bridées), sont au contraire écartées.

Les analyses de politiques publiques cherchent notamment à renseigner la façon dont un problème devient public et est pris en charge par une collectivité. Elles questionnent ce faisant qui détient le pouvoir de définir et de mettre en œuvre les règles dans un domaine particulier. Dans les deux exemples, le rôle des ligues est important. Or ces acteurs sont des acteurs privés qui ne sont pas, à strictement parler, des acteurs politiques. Ils jouent néanmoins un rôle important en tant qu'entrepreneurs de politiques publiques. Ainsi, les analyses de politiques publiques contribuent-elles à renouveler le regard sur des points nodaux de la sociologie politique tels que les modes de gouvernement, la publicisation des problèmes, leur politisation, leur institutionnalisation. Elles font apparaître ce faisant des groupes et des instances qui agissent en vue de la réalisation d'un bien considéré comme public (la santé publique, l'énergie, l'emploi, la protection de l'environnement). Les premiers pas d'une recherche sur une politique publique consistent bien souvent à repérer les acteurs pertinents intervenant dans le processus, leurs positions, leurs intérêts et leurs objectifs. Aux schémas classiques s'intéressant aux fonctions remplies par les acteurs ou les institutions se substitue ainsi une étude des processus complexes d'où résulte un ensemble d'actions éventuellement divergentes.

L'analyse des politiques publiques permet de s'écarter des débats souvent vains sur le trop ou pas assez d'État. Elle propose plutôt une analyse concrète de ce que font, en pratique, les autorités publiques.

Les préoccupations actuelles de l'analyse des politiques publiques

Le développement de l'analyse des politiques publiques, même s'il s'est progressivement autonomisé des commandes politiques liées à la science administrative, reste contingent des transformations les plus récentes de l'État. En tant que science des pouvoirs publics en action, l'analyse des politiques publiques est fortement préoccupée par les transformations de l'État providence. Quatre grandes préoccupations liées à l'évolution actuelle de l'État providence peuvent être aujourd'hui recensées et renouvellent les questionnements des chercheurs comme des gestionnaires : les transformations des modes de gouvernement ; la transversalisation des enjeux ; la multiplication des niveaux de gestion ; la multiplication des acteurs amenés à participer aux politiques publiques.

La transformation des modes de gouvernement, et notamment de l'État et des services administratifs d'abord, renvoie à une double transformation. D'une part, il s'agit de la transformation des façons d'agir des institutions et des acteurs relevant de l'État que souligne le passage d'un État technocratique vers un État managérial, postmoderne, dit « en interaction ». D'autre part et dans le même temps, il s'agit de la place croissante prise par le marché et les indices économiques.

En outre, les problèmes publics contemporains connaissent une transversalisation, au sens où ils ne pourraient plus être pris en charge par un seul secteur de politique publique. Ils peuvent même entrer en contradiction avec d'autres politiques publiques. Par exemple, la politique de protection de l'environnement vient heurter les politiques industrielles et recèle des enjeux qui traversent plusieurs secteurs d'action (politiques énergétiques, politiques industrielles, aménagement du territoire) et qui nécessitent la mise en place de politiques transversales avec l'invention de nouveaux modes de coordination (interministérielle, etc.).

La multiplication des niveaux de gestion s'explique par la macro-régionalisation (phénomènes supranationaux) d'une part, et la micro-régionalisation (multiplications des niveaux de gestion des problèmes publics) d'autre part. La construction européenne atteste de la concomitance des deux mouvements. Le niveau européen s'ajoute au niveau national et la construction européenne encourage le développement des régions notamment, comme entités territoriales considérées comme les mieux adaptées. À côté de l'europanisation des politiques publiques et de la montée en puissance des régions, les grandes métropoles deviennent des espaces politiques à part entière, au sein desquelles le cadre national est interrogé. Ce mouvement de régionalisation est commun à de très nombreux États sur tous les continents.

La multiplication des acteurs mobilisés et, son corollaire, la participation d'acteurs jusqu'ici considérés comme inaptes ou peu aptes à une quelconque participation politique, conduisent à réinterroger la démocratie et son fonctionnement. L'apparition d'acteurs qui ne sont pas explicitement des acteurs politiques, voire qui ne sont pas des professionnels, s'apparente à une « démographie galopante des acteurs de politiques publiques » (Massardier, 2008, p. 76). L'analyse des politiques de lutte contre les exclusions met en évidence le rôle d'acteurs qui sont parfois dans la clandestinité, *a minima* la participation d'acteurs dont les prédispositions à entrer sur la scène politique sont quasi nulles, à l'instar des personnes sans papiers par exemple (Siméant, 1998) ou sans logement (Bouillon, 2009 ; Péchu, 2006).

Après cette introduction sur l'intérêt et la démarche méthodologique de l'analyse des politiques, cet ouvrage s'organise à partir de trois parties. Une première partie présente la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques en revenant sur les différentes approches qui ont constitué la discipline et ses principaux apports. Une deuxième partie revient sur les enjeux de transformation des modes d'action publique en soulignant les grandes évolutions : territorialisation, instru-

mentalisation, agencification², risques, incertitudes. Enfin, une dernière partie met en valeur différents cas d'étude sur des enjeux contemporains de santé globale à partir des travaux d'étudiants.

2. L'agencification renvoie au développement des agences et au recours à ces dernières pour résoudre des problèmes d'action publique.

Partie 1

La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques : une variété d'approches

Différentes approches de l'analyse des politiques publiques ont émergé et se sont progressivement structurées pour offrir une compréhension de l'action publique dans un cadre national souvent à partir d'importations ou d'hybridations internationales. La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques comprend de nombreux concepts pour appréhender la régulation des sociétés et les rapports entre gouvernants et gouvernés. Cette boîte à outils n'est pas toujours cohérente : les implications théoriques et méthodologiques des différents outils au service du politiste sont tantôt antagonistes, tantôt complémentaires.

Chapitre 1

Les approches séquentielles et leur dépassement

Les approches séquentielles constituent un premier modèle de compréhension de l'émergence et du développement d'une politique publique. Elles permettent d'en identifier l'architecture et les logiques de déploiement.

L'analyse séquentielle

Des années 1930 aux années 1960, deux traits caractérisent les travaux académiques sur la décision. D'une part, la décision est pensée dans un cadre systémique (Easton, 1953) : « Tout ensemble particulier de relations fait système (système en relation ou non avec son environnement). La société construit des *inputs* (demandes) et le politique produit des *outputs* (les politiques publiques). La question posée est celle de la régulation entre *inputs* et *outputs*. Dans ce contexte, la décision est considérée comme une étape de l'analyse des politiques publiques que l'on peut découper en séquences logiques » (Meny et Thoenig, 1989, p. 156).

Dans ce schéma appelé « la grille de Jones » (Jones, 1970), cinq étapes sont identifiées : demande, réponse-solution, prise de décision, mise en œuvre et terminaison :

1. l'identification d'un problème. Un problème est identifié par le système politique comme exigeant un traitement. Il s'inscrit sur l'agenda d'une autorité publique. La question posée est celle de la manière dont le problème parvient sur l'agenda ou des raisons qui expliquent qu'il n'y accède pas.
2. la formulation des solutions. Des réponses sont étudiées, élaborées, négociées pour établir un programme d'action. Les questions posées sont : qui prépare les solutions ? Quelles sont les ressources dont disposent ces acteurs ? Quelles sont leurs stratégies ?
3. la prise de décision. Le décideur gouvernemental officiellement habilité choisit une solution particulière qui devient la politique légitime. Les questions posées sont : comment la décision est-elle adoptée ? Par qui ? Y-a-t-il des modifications entre les phases 2 et 3 ?
4. la mise en œuvre du programme. Une politique est appliquée et administrée sur le terrain. C'est la phase dite de mise en œuvre. Les questions posées sont : qui est alors responsable ? Quels sont les effets de cette mise en œuvre (éventuel-

lement sur la redéfinition de la politique elle-même) ? La mise en œuvre est-elle un moment de renégociation ?

5. la terminaison de l'action. Une évaluation des résultats intervient et elle débouche sur un arrêt de l'action engagée. Les questions posées sont : quelle est l'instance qui évalue ? Quelles méthodes sont utilisées ? Quelles sont les recommandations formulées ?

Dans une vision idéale, l'évaluation aboutit alors à la reconduction ou au réajustement.

L'analyse séquentielle constitue un guide qui permet de ne pas oublier des séquences des politiques publiques. En réalité, pour Charles Jones, une décision – ou une politique publique – est un processus mais ce dernier peut être découpé analytiquement en une séquence d'activités allant de l'émergence d'un problème jusqu'à la résolution de ce problème. La décision est donc avant tout perçue comme un moment identifiable.

Encadré 1.1. La loi française sur l'interruption volontaire de grossesse.

Jean-Gustave Padioleau analyse la loi sur l'interruption volontaire de grossesse (IVG) (Padioleau, 1982) et notamment la façon dont ce problème accède à l'agenda. Cette loi constitue un « cas d'école » puisqu'en l'espace de dix années, se succèdent une mobilisation intense de groupes en faveur de l'IVG, un débat au Parlement, le vote et la promulgation d'une loi et une première « évaluation ». Une question jusqu'alors considérée comme tabou (c'est-à-dire un problème moral et intime) devient un objet de débat puis un objet d'une politique publique. Cinq phases peuvent être identifiées : l'émergence du problème, la préparation de la décision, la décision, l'application de la décision, la reconduction de l'action.

1^{re} phase : l'émergence du problème

En 1920, une loi interdit l'IVG. Au début des années 1970, le contexte de libéralisation des mœurs a conduit plusieurs pays à adopter des législations en faveur de la libéralisation de l'IVG (Angleterre, États-Unis...). Entre 1970 et 1972, des manifestations s'organisent et des groupes se mettent en place. En avril 1971, le « manifeste des 343 » désigne un appel (rédigé par Simone de Beauvoir) paru dans *Le Nouvel Obs* de 343 femmes déclarant avoir avorté et qui risquaient ainsi d'être condamnées. Le gouvernement de Georges Pompidou décide de ne rien faire, ce qui complique la position de la justice face à cette question. En 1972, a lieu le « procès de Bobigny », au cours duquel Gisèle Halimi défend une mineure ayant avorté. En 1973, est rédigé le manifeste de médecins (331) qui s'accusent d'avoir pratiqué des avortements. Des élites médicales prennent des positions publiques à la fois en faveur et contre la réforme. Le problème devient politique. Il doit être inscrit sur l'agenda politique et appeler un débat public. Le problème est saillant. Il touche désormais un public beaucoup plus vaste que celui qui est concerné. Il est alors légitime que les autorités publiques s'en saisissent. Il faut néanmoins attendre trois ans pour que le problème soit traité.

2^e phase : la préparation de la décision : 1972-1973

Des groupes s'affrontent en mettant en scène le problème. Les actions de mobilisation sont très importantes : manifestations contre la condamnation de femmes ayant avorté, manifestations pour le respect de la vie. Les groupes veulent peser sur la décision, sur les décideurs avec des actions externes (manifestations, pétitions...) et internes (recours devant le conseil constitutionnel). Le pouvoir politique se garde d'agir mais la justice fait preuve de clémence dans ses décisions.

3^e phase : la prise de décision : 1974

À peine élu, Valéry Giscard d'Estaing charge Simone Veil du dossier. Des débats s'ouvrent au Parlement le 26 novembre 1974. La majorité parlementaire de Valéry Giscard d'Estaing est réticente. L'exécutif laisse aux parlementaires une liberté de vote. Le texte passe finalement grâce aux voix des parlementaires de gauche. Le garde des sceaux de l'époque (Jean Lecanuet) commente : « En morale, l'avortement est œuvre de mort, mais l'homme politique ne peut ignorer la réalité sociologique ». Le texte est promulgué en 1975.

4^e phase : application de la décision

Des médecins s'opposent et le conseil de l'ordre doit intervenir.

5^e phase : évaluation de la décision en 1979

Les différents groupes se remobilisent. La mesure est évaluée positivement, ce qui entraîne une reconduction. L'évaluation n'est pas vraiment scientifique : elle est plutôt une légitimation. Cette reconduction entraîne encore des prises de position. Le processus s'autoalimente.

Les limites de l'analyse séquentielle

Plusieurs limites à la grille de Jones doivent être relevées. En premier lieu, la grille donne à voir une distinction (trop) étanche entre les gouvernants et les gouvernés, alors que les seconds peuvent participer aux processus de décision. Il s'agit d'une invitation à prendre en compte la diversité d'acteurs à chaque étape dont le schéma ne rend pas compte. En deuxième lieu, la grille offre une lecture des processus (trop) linéaire, alors que des étapes distinguées peuvent se chevaucher, rétroagir voire s'inverser. Les arguments développés pour légitimer une politique publique peuvent conduire à formuler en d'autres termes la solution proposée, comme dans le cas d'une mesure économique dont le volet social est accentué. Troisième limite, les séquences présentées de manière successive, hiérarchisée et bien marquée, ne sont pas un reflet de la réalité. Les grilles d'analyse par repérage de séquences présentent en particulier les politiques publiques comme des conséquences logiques d'évaluations et d'estimations rationnelles et font de la phase de décision la phase la plus importante dans un schéma où le décideur est prépondérant.

Or les processus qui conduisent à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques sont souvent complexes et ainsi difficilement réductibles à des enchaînements logiques. Ces processus peuvent au contraire être pensés comme un mélange d'interactions variées, accidentellement reliées les unes aux autres, excluant tout schéma rationnel et mettant en rapport des groupes, qui agissent en

fonction d'intérêts hétérogènes pour des problèmes qu'ils ne perçoivent pas de la même manière.

Le modèle correspondant à cette vision est celui de la *garbage can* (Lindblom, 1959), dans lequel s'entassent pêle-mêle toutes sortes d'objets hétérogènes. Les décisions y sont le produit d'aléas (March, Olsen, 1972). Les modèles de la *garbage can* et de l'anarchie organisée (March, Simon, 1964 ; March, 1988) sont les versions les plus abouties de la critique d'une vision rationnelle de la décision. Ils s'inscrivent dans la lignée des réflexions sur la rationalité limitée. Le modèle de la *garbage can* permet de penser les hésitations et les incohérences de l'action. La notion d'anarchie organisée, théorisée par James March et Robert Simon dans les années 1960, a renversé les points de vue sur les organisations, notamment par la remise en cause d'une vision rationnelle des décisions politiques pensée comme un enchaînement des phases : problème – solution – décision – exécution.

La métaphore de la *garbage can* repose sur trois constats. Il est rare qu'une décision repose sur un seul décideur. Il est difficile d'isoler un acte spécifique que l'on pourrait dénommer décision. Il n'est enfin pas possible de dégager le moment de la décision. La décision est le produit d'aléas et d'enchaînements d'action. L'intérêt de cette conception est de mettre en garde le chercheur contre la tentation d'interpréter les comportements des acteurs comme relevant d'une rationalité commune. L'exemple le plus fréquemment mis en avant par les auteurs qui ont forgé le modèle de l'anarchie organisée est celui de l'université caractérisée par une dilution des décisions. En permettant de penser les hasards et le fait que des solutions sont parfois en quête de problèmes, ce modèle est une des critiques les plus radicales du modèle de la rationalité optimale. Il faut cependant prendre garde, comme nous y invite Erhard Friedberg, à ne pas tomber dans l'excès inverse et penser que tout ne serait qu'aléas et incohérences dans les politiques publiques. Il faut donc trouver un juste milieu (Friedberg, 1993).

En dépit des critiques sur sa linéarité et sur ses postulats rationalistes, l'analyse séquentielle demeure fondamentale pour deux raisons. Cette vision schématique et rationnelle existe au moins dans la tête de certains décideurs et est au fondement de certaines mesures. De plus, si la plupart des analystes ont abandonné les prétentions à expliquer une politique publique dans sa totalité et à expliquer la transformation des demandes en produits (ou de revendications en décisions), la plupart des analystes prennent pour point de départ une séquence, la mise sur agenda ou la mise en œuvre. Les analyses d'accès à l'agenda permettent en effet de comprendre comment un problème est successivement redéfini et quel rôle jouent certains acteurs, au détriment d'autres qui sont tenus à l'écart.

Focaliser l'attention sur la séquence de mise à l'agenda

Deux auteurs nord-américains, Roger W. Cobb et Charles D. Elder, ont travaillé sur la question de la mise à l'agenda et sur le rôle joué par les groupes d'intérêt pour faire accéder certains problèmes à l'agenda (Cobb et Elder, 1983). La mise

à l'agenda signifie qu'un problème est pris en compte par une institution politique. Un problème peut être inscrit simultanément sur les agendas de plusieurs institutions. Par exemple, le problème de la sécurité et de la délinquance des mineurs est inscrit sur une multiplicité d'agendas (des ministères de l'intérieur, de la justice et des affaires sociales). L'agenda institutionnel est défini comme le lieu « où les problèmes font l'objet d'un premier véritable traitement par la recherche de solutions et d'alternatives de choix (un ensemble plus ou moins cohérent de solutions possibles) au problème perçu et construit par les acteurs concernés » (Muller et Surel, 1998, p. 67).

Roger W. Cobb et Charles D. Elder analysent précisément les mécanismes d'élargissement d'une controverse portant sur des problèmes ne touchant initialement qu'un nombre limité de groupes, à partir du cas de la grève des ouvriers agricoles de Californie en 1965-1966, qui concerne d'abord les syndicats et les propriétaires d'exploitations agricoles et qui porte sur un enjeu limité (salaires et conditions de travail) pouvant donc faire l'objet d'un traitement dans le cadre restreint d'une négociation locale. Or la stratégie du dirigeant syndical consiste à intéresser au conflit d'autres acteurs et notamment les Églises et les associations de défense des droits civiques. Pour intéresser ces acteurs, le dirigeant syndical présente la situation sous l'angle des injustices intolérables que subissent les ouvriers agricoles et fait ainsi appel aux valeurs fondamentales de la société américaine auxquelles ces groupes sont attachés. L'intervention des médias produit dans un second temps un nouvel accroissement des groupes concernés. Des associations de consommateurs entrent dans la controverse, les élus locaux sont alertés sur le problème et acculés à promettre des actions. Au terme du processus, le Congrès se saisit de la question alors inscrite sur l'agenda politique.

Ce cas atteste du processus d'élargissement des publics concernés et de l'importance du conflit portant sur la définition de l'enjeu. Le problème est défini de plusieurs manières, comme un simple affrontement sur les salaires pour les propriétaires agricoles, comme un problème moral de justice sociale pour les Églises, comme un problème politique fondamental concernant le respect des droits pour certains journaux, pour les partisans du syndicat et pour plusieurs hommes politiques. Il montre l'importance du travail de dénomination et de formulation. L'émergence d'un problème est en effet souvent fonction de l'ampleur des mobilisations que sa formulation peut susciter. Le problème est retraduit successivement pour intéresser plusieurs publics. Avant d'accéder à l'agenda institutionnel et d'accéder à un traitement politique, le problème subit une série de transformations notamment sous l'effet des mobilisations collectives et de leur accès à l'agenda. Lorsqu'il passe de la sphère sociale à la sphère politique, il est nécessairement transformé. Lors de ce « passage » de la sphère sociale à la sphère politique, certains acteurs, notamment les acteurs politiques, jusque-là peu présents, peuvent s'emparer du problème, le traduire en d'autres termes et en faire leur cause. Une fois le problème inscrit à l'agenda et devenu public, il ne débouche pas toujours sur l'adoption de mesures. Ainsi dans leur

analyse, Roger W. Cobb et Charles D. Elder ne disent rien de ce que devient le conflit et de ce que deviennent les acteurs qui ont interagi.

Le cas de l'amiante

Le problème de l'amiante est un problème ancien, puisque les premières constatations des méfaits de l'amiante datent de 1906. L'asbestose, en tant que maladie professionnelle provoquée par l'amiante, est reconnue en 1945. Son caractère cancérigène est documenté dès 1950. Les années 1970 connaissent une forte mobilisation à partir de l'Université de Jussieu, faisant l'objet d'un traitement médiatique. Puis le problème disparaît de l'espace public – entendu ici comme espace médiatique – jusqu'en 1995.

À partir de ces constats, le chercheur français Emmanuel Henry (Henry, 2007) formule une série de questions : pourquoi et comment les médias d'information peuvent-ils tout à coup se saisir d'un sujet qu'ils avaient jusqu'alors méconnu ou négligé ? Pourquoi et comment une majorité de journalistes trouvent brusquement dans ce problème une information digne d'intérêt, voire constituant un scandale particulièrement spectaculaire ? Plusieurs explications communes et rumeurs sont avancées pour expliquer le retard pris, en particulier celle d'un complot des industriels et celle du manque d'intérêt pour les populations ouvrières, dont la santé n'intéresse pas beaucoup. Preuve en serait que c'est seulement quand des étudiants ou chercheurs se mobilisent que le problème prend un caractère public.

Face à ces discours, les apports des sciences sociales sont de deux ordres :

- rendre compte des différentes lectures du problème, des points de vue différents et des qualifications plurielles dont l'amiante fait l'objet (scandale de santé publique pour les journalistes mobilisés en 1995, toxique professionnel pour les spécialistes de santé, danger pour des salariés exposés) ;
- analyser la carrière publique du problème de l'amiante pour comprendre les mécanismes qui ont conduit à sa très lente mise en visibilité.

Pour ce faire, Emmanuel Henry déploie deux axes de recherche. D'une part, il analyse les discours émis sur le problème au travers de la création et de l'étude d'un corpus d'articles et de sujets de la presse écrite et de l'information télévisée principalement avant 1994 (archives de l'Institut national de l'Audiovisuel). D'autre part, il mène l'enquête auprès des principaux acteurs confrontés à la question. Il mobilise la sociologie des problèmes publics comme cadre théorique.

Les résultats du travail d'Emmanuel Henry s'appuient sur une hypothèse formulée préalablement selon laquelle l'amiante est demeurée un problème traité sous l'angle unique du risque professionnel, ce qui a impliqué un traitement du problème dans le cadre des politiques de santé au travail et la définition d'un risque acceptable. L'amiante fait l'objet d'un usage contrôlé. L'amiante est une maladie professionnelle comme de nombreuses autres. Il devient un scandale de santé publique à partir du moment où il fait l'objet d'une requalification. Il est alors identifié comme un risque environnemental pouvant toucher l'ensemble de

la population. La recherche d'Emmanuel Henry permet d'identifier les mécanismes qui sont à l'origine de ces changements.

La théorie du complot, qui est l'une des explications proposées par les acteurs, n'est que faiblement explicative. Emmanuel Henry prouve que l'on ne peut pas parler d'un mouvement uniforme et cohérent qui aurait réussi à cacher le problème de l'amiante ; on peut en revanche constater une inégalité dans les ressources dont disposent les acteurs pour se faire entendre. Ces inégalités concernent l'accès au savoir légitime, la capacité à énoncer des problèmes ou des souffrances dans des formes susceptibles d'être largement diffusées, la possibilité de mobiliser d'autres groupes d'acteurs. La non-visibilité du problème n'a alors pas besoin de l'action volontaire des industriels ; c'est un mouvement relativement autonome. Emmanuel Henry rend visibles des rouages par lesquels s'impose une propriété des problèmes et s'intéresse, dans ce cadre, au rôle des médias d'information dans le processus de publicisation du problème.

Le rôle des médias est souvent surévalué et ce, pour deux raisons : leur intervention a des effets excessivement visibles et de nombreux acteurs croient que les médias ont une capacité à rendre public et à rendre visible. L'analyse de la crise de l'amiante tend à relativiser cette conception. Les médias sont tributaires de leurs sources d'information et notamment de celles qui bénéficient d'une forte légitimité sociale et d'un accès facilité. Jusqu'en 1995, les médias d'information reprennent le discours du comité permanent amiante. Ils ne s'engagent aux côtés des associations que lorsque celles-ci formulent le problème de manière suffisamment sûre. Pour avoir accès aux médias, les associations doivent produire des discours audibles et transposables. Leur légitimité se construit avant l'accès aux médias. Entre 1983 et 1995, le comité permanent amiante est doté d'une légitimité importante. Les médias généralistes en font un interlocuteur sur le problème de l'amiante et font de l'amiante, ce faisant, un problème de santé au travail complexe à saisir. Ceci revient à plaider pour un usage contrôlé de l'amiante. La question et les conflits demeurent confinés au sein du comité permanent amiante jusqu'au début des années 1990. Le comité permanent amiante perd progressivement de sa crédibilité sous le coup des affaires portées en justice par des victimes de l'amiante et des discours concurrents portés par une nouvelle association créée en 1995 dans le contexte de l'affaire du sang contaminé et de l'air contaminé, l'ANDEVA (association nationale de défense des victimes de l'amiante). Les discours successifs (ceux du comité permanent amiante comme ceux de l'ANDEVA) sur l'amiante sont tous documentés et reposent sur des connaissances scientifiques mais ils s'imposent en fonction du contexte et du crédit accordé par les médias à ces discours. Emmanuel Henry montre *in fine* le maintien, voire même le renforcement, de certains mécanismes de domination sociale à travers l'inégalité des groupes à accéder à l'agenda redoublée par le poids des médias d'information dans les processus de publicisation du problème.

Les recherches d'Emmanuel Henry s'inscrivent dans celles relatives à la propriété des problèmes publics. Chez Joseph Gusfield, « le concept de 'propriété des problèmes publics' dérive de la reconnaissance du fait que, dans

les arènes de l'opinion publique, du débat public et de l'action publique, tous les groupes ne sont pas égaux quant à leur pouvoir, leur influence et leur autorité dans la définition de la réalité d'un problème. [C'est] la capacité à créer ou à orienter la définition publique d'un problème (...). La métaphore de la propriété des biens est choisie afin d'insister sur les attributs de contrôle, de l'exclusivité, de la possibilité de transfert et du risque de perte que l'on retrouve dans les deux cas. » (Gusfield, 2009, pp. 10-11). Les questions de mise à l'agenda renvoient donc à celles de non-mise à l'agenda. Certains problèmes dont la gravité (par exemple, le nombre de victimes) est parfois plus importante que d'autres n'accèdent pas à l'agenda.

Enfin, certaines mesures ou politiques publiques sont conçues et mises en œuvre sans qu'un important travail de publicisation n'ait été accompli. Michel Offerlé, qui travaille sur les organisations patronales et leur répertoire d'action souvent peu visibles (Offerlé, 2013), montre que ces organisations jouent dans certaines politiques publiques un rôle majeur sans procéder à un intense travail de publicisation. D'autres répertoires sont alors mobilisés, tels que l'accès aux instances de décisions *via* des cercles d'interconnaissance ou encore le développement de l'expertise pour imposer telle ou telle solution de politique publique.

■ Lectures recommandées

- Felstiner W. L., Abel R. et Sarat A., 1991. L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer. *Politix*, 16, pp. 41-54.
- Gilbert C. et Henry E. (dir.), 2009. *Comment se construisent les problèmes de santé publique*. Paris, La Découverte.
- Gusfield J., 2009. *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant, la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Fortané N., 2016. Le problème public de l'antibiorésistance en élevage : essai de généalogie et caractérisation. *Communications*, 29, pp. 49-66.
- Henry E., 2006. *Amiante, un scandale improbable, Sociologie d'un problème public*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Lindblom C., 1959. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19/2, pp. 79-88.
- Kingdon J., 2010. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Longman.

Chapitre 2

Du lobbying aux théories de la gouvernance : qui gouverne ?

La construction des politiques publiques est indissociable de l'action des individus ou des groupes concernés, de leur capacité à produire des discours concurrents et enfin, de leurs modes de mobilisation. Une politique publique est toujours le résultat de rencontres entre un problème et une poignée d'acteurs qui cherchent à le résoudre, puis de celles entre des groupes d'acteurs et des acteurs institutionnels (inscription sur l'agenda, financements d'actions, etc.). Le problème et les actions qui en découlent rencontrent un certain nombre d'acteurs (professionnels chargés de la mise en œuvre, public cible, population non ciblée) qui, tous, lui font subir des modifications plus ou moins importantes.

Toute action collective assimilable à une politique publique résulte de l'interaction entre plusieurs acteurs (groupes, organisations, associations, appareils politiques et administratifs). Ce chapitre s'intéresse aux acteurs qui participent aux politiques publiques, à partir d'un questionnement sur la façon dont les acteurs forment des groupes plus ou moins structurés afin de peser sur l'action publique. Il propose également une réflexion sur la façon dont des groupes organisés captent des ressources, prennent et détiennent le pouvoir. Cette approche postule que tout acteur concerné peut disposer d'un minimum de ressources, obliger ses partenaires à tenir compte de ses propres intérêts, et ainsi contribuer à la définition ou à l'application de l'action publique. Deux grands types d'approches peuvent être mobilisés : les approches élitistes ou corporatistes d'une part, les approches pluralistes, d'autre part.

Les théories élitistes

Les théories élitistes sont assimilées aux théories corporatistes. Le terme de corporatisme a été créé par référence aux corporations de métiers datant du Moyen-Âge. Dans un sens commun, il désigne soit l'esprit de corps d'une catégorie professionnelle, soit son action comme groupe de pression soucieux de préserver et d'étendre ses avantages particuliers. Il a été défini par Philippe Schmitter comme suit : « Le corporatisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans le cadre duquel les acteurs sont organisés en nombre limité de catégories fonctionnelles, obligatoires, disciplinées, hiérarchisées et à l'abri de toute concurrence ; catégories qui sont reconnues et admises

(sinon créées) par l'État et bénéficient d'un monopole de représentation dans la mesure où elles parviennent en retour à contrôler la sélection de leurs dirigeants, le type de demandes qui s'expriment et le soutien qu'elles reçoivent » (Schmitter, 1977, p. 13). Cette vision, dénommée néo-corporatisme, met l'accent sur l'idée que des groupes particuliers entretiennent des relations avec l'État. Il existe donc un mode de régulation entre l'État et les groupes professionnels, lesquels défendent des intérêts spécifiques.

Le système politique français est hostile aux corporations. Cette hostilité vis-à-vis des corporations est symbolisée par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui interdit les corporations au motif qu'elles défendent des intérêts particuliers et vont à l'encontre de la volonté générale. Ceci n'empêche que certains groupes ont noué des relations fortes avec l'État, à l'instar de la FNSEA (fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles) ou de la FEN (fédération de l'Éducation nationale). Mais il est rare qu'un groupe demeure longtemps l'unique interlocuteur de l'État, sauf dans le cas des agriculteurs ou des médecins. En France, les corporations font l'objet de critiques, contrairement aux États-Unis, où les lobbies sont parfaitement tolérés. Au vu de ces spécificités nationales, il n'est pas étonnant que les approches corporatistes et élitistes se soient surtout développées aux États-Unis. Dans les années 1950-1960, aux États-Unis, ce sont les approches pluralistes qui sont plutôt dominantes pour expliquer les rapports entre État et société.

Les politiques industrielles américaines résultent de relations étroites, stables, et surtout informelles entre les groupes de pression industriels, des représentants des départements d'État et des membres du Congrès (Lowi, 1969). Ces politiques sont alors décrites comme le résultat de coalitions d'acteurs, qui échangent dans des espaces intermédiaires et qui ont pour caractéristique de fermer l'accès de ces espaces aux autres intérêts et de cantonner ainsi la fabrication des politiques à des interactions informelles et élitistes. Les notions de « triangle de fer » (entre des groupes d'intérêt, des agences d'État et le Congrès) et de gouvernement intermédiaire sont développées.

La notion de « triangle de fer » a été théorisée par Theodore Lowi (1969, 1972) et Guy Peters (1986) comme des sous-systèmes où se développent des relations « symbiotiques » entre représentants des groupes d'intérêt et les agences d'État et le Congrès dont les intérêts deviennent similaires. Les trois types d'acteurs se rejoindraient dans une symbiose presque parfaite et formeraient un « triangle de fer ». À la suite de Theodore Lowi, Guy Peters définit le « triangle de fer » comme suit : « Dans le triangle de fer, chaque acteur a besoin des deux autres pour réussir et cela développe un style symbiotique. Le groupe de pression a besoin de l'agence pour pouvoir distribuer des services à ses membres et gagner une porte d'entrée amicale au gouvernement. L'agence a besoin du groupe de pression pour mobiliser un soutien politique parmi les « clients » concernés autour des programmes. Tous ceux qui sont impliqués dans le triangle ont des intérêts similaires. À plusieurs égards, ils représentent tous les mêmes individus, qui jouent alternativement des rôles d'électeurs, de clients, et de membres d'une

organisation. Une grande partie de la politique intérieure des États-Unis peut être expliquée par l'existence de ces sous-systèmes politiques sectoriels et par l'absence d'une réelle coordination centrale » (Peters, 1986 p. 24). Ces notions sont devenues des outils courants de description des relations entre État, société locale et groupes d'intérêt. Elles ouvrent une réflexion sur les régimes politiques et les gouvernements intermédiaires et questionnent l'État et la démocratie. Dans ces approches, le jeu politique est en effet relativement fermé.

« Ces travaux insistent (...) sur trois caractéristiques :

- les liens étroits entre les individus qui fragilisent la division public/privé ;
- la mobilisation des fonctionnaires dans des espaces de discussion informels sur les « problèmes » d'un secteur ; la clôture de ces espaces.
- les actions et les interactions des acteurs sociaux enserment les politiques publiques dans ces espaces fermés d'interconnaissances. » (Massardier, 2003, p. 130).

Afin de contourner la notion de « triangle de fer » qu'il trouve trop élitiste, Hugh Heclo, auteur pluraliste, propose dans les années 1970 la notion de « *issue network* » (traduit par « réseau thématique ») pour analyser les relations entre gouvernement et groupes de pression dans le domaine de l'industrie.

Les théories pluralistes

D'emblée, Hugh Heclo conteste la notion de « triangle de fer » et défend le pluralisme car il considère que les analyses centrées sur les notions de « triangle de fer » ou de gouvernement intermédiaire se trompent en considérant que l'accès aux processus de fabrication des politiques publiques est restreint. Il entend montrer l'ouverture des processus de fabrication des politiques publiques et forme la notion de « réseau thématique » : « Un réseau thématique est un réseau de communication de tous les acteurs intéressés par l'action politique dans un domaine, ce qui inclut les autorités gouvernementales, les législateurs, les hommes d'affaires, les représentants des groupes de pression et même les universitaires et les journalistes. Un tel réseau n'est évidemment pas un « triangle de fer ». S'il est vivant, il voit se transmettre des critiques sur le politique en cours et naître des idées porteuses de nouvelles initiatives politiques » (Heclo, 1978).

La notion de « *Issue network* » décrit des espaces sociaux moins fermés, où le nombre d'acteurs est plus important que ne le décrivaient les auteurs élitistes, et néanmoins plus fragmentés. Pour Hugh Heclo, l'accès des groupes de pression au gouvernement et au Congrès américain serait plus éclaté que ne le prétendaient les élitistes.

« Avec les réseaux thématiques, l'apport essentiel des pluralistes est d'ouvrir davantage le modèle explicatif des relations entre groupes d'intérêts, gouvernement et États. Cela conduit à établir le constat suivant sur les réseaux de politiques publiques :

- les réseaux sont nombreux ;
- ils fragmentent l'État en autant de segments juxtaposés qu'il n'y a de réseaux ;
- ils éclatent la société en autant d'ordres locaux juxtaposés où se fabriquent les

politiques publiques qu'il n'existe de réseaux d'action publique. » (Massardier, 2003, p. 130).

C'est cette complexité accrue que les théories pluralistes incitent à penser. Ainsi : « Les théories pluralistes des politiques publiques visent à déconstruire le pouvoir de l'État qui serait monolithique et central pour mettre au jour le rôle des groupes d'intérêts » (Laborier, 2003, p. 431).

Prolongeant les réflexions sur les réseaux thématiques, l'approche par les réseaux d'action publique se situe au carrefour des approches pluralistes et élitistes. Elle ouvre une réflexion sur les questions de démocratisation, d'ouverture et de fermeture des régimes. Renouant avec les théories élitistes, elle défend l'idée d'une mainmise de certains groupes dans la bonne définition des problèmes publics et la décision de mettre en œuvre des politiques publiques. Ses tenants défendent le plus souvent l'idée selon laquelle ces élites s'autonomisent des élus et, ce faisant, échappent au contrôle démocratique. Les travaux français sur les hauts fonctionnaires et notamment les personnels des ministères prouvent qu'ils ont la capacité et l'autorité d'influencer fortement les décideurs. Ces recherches montrent que ces élites disposent de suffisamment de ressources pour imposer leurs idées dans les programmes d'action (Eymeri, 2003). Les hauts fonctionnaires français, notamment ceux des puissantes directions administratives – Trésor ou Budget –, préparent les décisions et facilitent ainsi le travail de choix en désignant la bonne solution aux élites détenant le pouvoir de décision.

Les politiques de protection sociale en France sont le témoin d'une élite du *Welfare* extrêmement stable qui contourne les décideurs politiques (les ministres et les parlementaires), ce qui permettrait de faire passer des mesures stables dans le temps, ainsi que le montrent les travaux de William Genieys : « Ainsi, nous avons pu montrer comment ce rapport de force initialement construit sur la position défensive des gardiens des droits acquis (le type de médecine, la sécurité sociale, etc.) se retourne au profit des élites du *Welfare* qui après avoir intégré la 'contrainte financière' dans les politiques vont modifier le cadre cognitif du programme d'action publique dans son ensemble » (Genieys, 2010).

La thèse du pluralisme limité (Linz, 1964) – utilisée en analyse politique comparée – revient sur la capture du pouvoir par des groupes qui échappent à tout contrôle démocratique et à toute sanction. Un certain nombre de travaux lient production des politiques publiques et captures des régimes – notamment occidentaux – par des groupes. Ce sont les processus que montrent les recherches sur « l'élite Bush » ou les « *Thatchers boys* » en Grande-Bretagne. Cette perspective ouvre donc des réflexions sur les liens entre politiques publiques et régimes politiques.

La pluralité des interprétations oscille en somme entre deux pôles : fermeture et ouverture des politiques publiques à la participation d'acteurs variés. En creux se pose la question de la domination politique, en un mot du pouvoir : qui détient le pouvoir ? Les travaux sur les réseaux ont tendance à écarter la question du pouvoir et de la domination entre les différents acteurs des réseaux, à partir d'une observation centrée sur le réseau et sa capacité à participer aux politiques

publiques. C'est une façon de penser la société comme pluraliste et l'accès à ces réseaux comme possible. Le point aveugle de ces approches porte sur les processus de sélection des acteurs à partir d'une réflexion sur qui entre dans un réseau et comment (Le Naour et Massardier, 2013).

Enfin, ces approches renforcent les liens entre sociologie de l'action collective et sociologie de l'action publique. En regardant comment les groupes d'intérêt participent aux politiques publiques, l'analyse des politiques publiques permet d'affiner la compréhension des moyens d'action utilisés par les groupes et de comprendre, au cas par cas, comment des groupes parviennent à faire accéder leurs problèmes à un règlement politique. Ces groupes disposent de nombreux moyens d'action pour se faire entendre, comme l'appel à la vertu, l'usage du nombre, l'appel à la science, ou le recours au droit (Offerlé, 1994). Il s'agit ici de prendre au sérieux les politiques publiques en tant qu'elles peuvent également faire partie d'un mode d'action.

Participer aux politiques publiques, c'est un moyen d'agir sur le monde, d'obtenir des ressources, d'être reconnu, etc. L'expertise est par exemple un moyen d'action très prisé en politiques publiques quand il s'agit de faire valoir une capacité d'expertise (pluralité des types d'expertise). Cela permet également de comprendre comment certains groupes contestataires deviennent des participants et se voient confier des missions de services publics. Ces groupes deviennent opérateurs de politiques publiques. C'est une tendance lourde dans les politiques sociales en particulier, et dans les politiques publiques en général (rôle des associations). Les groupes d'intérêt sont constamment sollicités par les pouvoirs publics concernant la gestion des problèmes publics. Pour des groupes très militants, la participation aux politiques publiques fait souvent problème au sens où participer aux politiques publiques engendre une transformation de leurs activités. En effet militantismes associatifs et gestion de missions de services publics sont parfois difficiles à concilier. Il faut enfin noter que certains problèmes deviennent publics ou objets de politiques publiques sans avoir suscité des phénomènes de mobilisations de grande ampleur, mais dans la plupart des cas, il existe des groupes qui vont effectuer un travail politique afin que le problème soit pris en considération par les pouvoirs publics et fasse l'objet de mesures.

Les théories de la gouvernance

L'analyse par les réseaux d'action publique et l'analyse par la gouvernance sont liées. La gouvernance vise en effet à comprendre la participation de réseaux multiples aux politiques publiques, quand dans les réseaux, l'ambition était la compréhension de la participation d'acteurs variés, notamment la participation au sein d'une seule et même politique publique de plusieurs groupes d'intérêts.

Du gouvernement à la gouvernance : nouveaux concepts, permanence des questionnements

L'auteur qui fait référence en France sur la question de la gouvernance est Patrick Le Galès. Il affirme : « La notion de gouvernance émerge face au diagnostic

d'une incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique » (Le Galès, 2010, p. 300).

Arrivée en Europe au milieu des années 1990, cette notion a connu un succès très rapide dû en grande partie aux transformations des États européens et des modalités concrètes de l'action publique. Ces modifications portent, en premier lieu, sur une nette tendance à la fragmentation de la puissance publique notamment du fait des reconfigurations des relations entre l'État et les collectivités locales (décentralisation, construction européenne).

Ce processus s'est également accompagné d'un nouveau positionnement de la puissance publique dans les politiques urbaines (aménagement, etc.) : « après des décennies d'intervention directe dans les politiques publiques et la détention du double monopole de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, de la commande et de la réalisation, les pouvoirs publics (locaux ou nationaux) tentent actuellement d'intégrer davantage dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines les revendications de la 'société civile' » (Booth et Jouve, 2003, p. 20). Certains auteurs voient dans cette transformation des cadres des politiques publiques une crise de la gouvernabilité qui serait due à une segmentation de plus en plus poussée des demandes portées par des groupes sociaux distincts et revendiquant des mesures spécifiques. C'est dans ce contexte que s'est développée la notion de gouvernance urbaine, agrégeant plus ou moins adroitement, selon les auteurs, les transformations du capitalisme moderne, des relations entre l'État et les villes, la mise en place de politiques urbaines faisant une large part à la mobilisation du local, etc.

Renate Maintz a retracé les origines du concept de gouvernance dans la littérature consacrée aux échecs des gouvernements et à la problématique de la gouvernabilité des sociétés modernes depuis 1970 (Maintz, 1993). D'après lui, ces sociétés seraient devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomie de plus en plus poussée de sous-systèmes et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement. Cela a conduit à s'intéresser non plus seulement au gouvernement, à ses pouvoirs et à ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de la négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement. La problématique de la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination susceptibles de rendre possible l'action publique. On retrouve ainsi deux points clés.

D'une part, au centre de la notion de gouvernance, il y a l'idée de coopération dans la concurrence. Le conflit est inutile, voire contreproductif, s'il n'amène pas à un compromis ou à un consensus. D'autre part, il y a l'idée que l'État a un rôle minimal à jouer, celui de facilitateur pour amener au compromis ou au consensus. L'État est celui qui permet la cohérence, qui facilite la cohérence. Dans un tel schéma, les autorités publiques se doivent d'orienter sans gouverner, c'est-à-dire sans intervention autoritaire. Le rôle des autorités publiques est prin-

cipalement de dessiner des institutions capables de créer des repères durables pour l'ensemble des acteurs hétéroclites des politiques publiques, à l'image du design institutionnel³.

Il s'agit d'une conception fonctionnelle des institutions. La fonction des institutions est principalement d'assurer une stabilité. Fabriquer des politiques publiques revient alors pour l'État à organiser un échange égalitaire entre les partenaires aux intérêts divergents et aux logiques d'action différentes et permettre ainsi la réalisation de gains mutuels. La question est là encore celle de l'autorité : est-il possible d'agir sans s'en remettre à l'autorité de l'État ? Les approches de la gouvernance partent du constat de la fin du gouvernement et se proposent d'étudier les procédures mises en place pour « jouer sur les règles » de l'action publique.

La gouvernance multi-niveaux

La gouvernance n'est pas à proprement parler un cadre théorique. Elle est avant tout un concept visant à formuler une série de questions plutôt qu'un cadre fermé d'hypothèses explicatives unifiées. Le constat de départ est le suivant : l'État national est remis en cause par « le bas » (processus de décentralisation, régionalisation, fédéralisation) et par « le haut » (intégration dans des régions économiques de grande taille).

La multiplication des niveaux complexifie l'action du centre, de l'État. Elle nécessite l'invention de nouvelles formes de coopération. Il s'agit de rendre compte de nouvelles formes de coordination intersectorielles et multi-niveaux aux échelles locales, nationales et internationales. Il s'agit de comprendre l'évolution des processus de gouvernement, la restructuration de l'État et sa remise en cause face aux mouvements supranationaux, et aux mouvements infranationaux.

Quelles que soient les sources d'inspiration de la gouvernance, le problème posé est celui de l'articulation des acteurs, des logiques et des ressources multiples à l'œuvre dans l'action publique :

- articulation entre les institutions de l'État pour une meilleure efficacité ;
- articulation entre marché, État, autres logiques privées (associations d'habitants) ;
- articulation au niveau fédéral, aux niveaux fédérés ou articulation entre les niveaux national, local, européen.

Le terme de gouvernance permet de penser ou au moins de désigner, de nommer des évolutions en cours, et les transformations des rapports entre les acteurs au sein des politiques publiques.

Le succès de cette notion semble essentiellement dû au fait qu'elle soulève deux questions centrales dans les transformations actuelles de l'action publique et politique : comment faire tenir ensemble cet univers fragmenté ? Quel rôle l'instance politique peut-elle jouer dans cet univers ? Pour les tenants de la

3. Le design institutionnel correspond aux cadres qui donnent des repères organisationnels et du sens au fonctionnement des institutions.

gouvernance, il s'agit d'aller au-delà d'une analyse politico-administrative et de banaliser l'autorité.

Revenons sur la définition de la gouvernance : « La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2010, p. 301). Les travaux utilisant le concept de gouvernance mettent l'accent sur « les formes horizontales d'interaction entre les acteurs » (Kazançgil, 2002, p. 128). La notion de gouvernance permet d'envisager les relations entre différents acteurs engagés dans une même action comme une action collective (autorité/marché)⁴, ne pas penser les pouvoirs publics comme centraux *a priori*. Ceux-ci seraient devenus des acteurs comme les autres. La notion de gouvernance peut donc être utile pour décrire des situations dans lesquelles les autorités politiques n'ont plus de pouvoir dans le processus d'intégration, où règne la fragmentation des décisions, où les régulations ne s'exercent que très faiblement.

C'est le cas des analyses sur l'Union européenne au sein de laquelle des décisions sont prises et des politiques publiques menées en l'absence de gouvernement (pouvoir exécutif). Trois traits majeurs caractérisent le processus de gouvernance dans la cadre de l'intégration européenne d'après Patrick Le Galès (Le Galès, 2010, p. 305) :

- interpénétration des différents niveaux de gouvernement ;
- multiplication des acteurs et des intérêts organisés non étatiques ;
- en l'absence d'un gouvernement élu, des décisions sont prises et des règles s'imposent à tous les citoyens (pouvoir exécutif non élu).

La gouvernance renvoie donc à un chantier de recherche qui vise à étudier les formes de coordination, de pilotage, de direction des secteurs des groupes, et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement. L'utilisation du concept de gouvernance s'est notamment développée pour décrire les transformations qui ont affecté les villes européennes. Les grandes villes seraient en Europe les principales bénéficiaires des phénomènes de décentralisation et de construction européenne. Elles auraient acquis une forte autonomie et verraient se développer des modes de relations du type de ceux décrits par les approches de la gouvernance (Le Galès, 2003). Il s'agit de « faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les villes européennes et montrer le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non d'un acteur collectif est le but d'une nouvelle sociologie urbaine que pose la question de la gouvernance » (Bagnasco et Le Galès, 1997, p. 38).

Les limites du concept de gouvernance

Pour ses détracteurs, le concept néglige deux aspects : l'autorité et les asymétries de pouvoir. Patrick Le Galès invite certes à prendre en compte le politique, car

4. C'est-à-dire la capacité des autorités publiques à intervenir ou non, de manière plus ou moins contraignante, sur les activités économiques et la régulation des marchés.

certain rapports socio-locaux peuvent être aussi déterminants que les rapports économiques. Mais la plupart des travaux se réclamant de la gouvernance donnent peu d'explications sur cette dimension politique. Les cadres conceptuels tendent en effet à évacuer les questions d'autorité alors que ces dimensions demeurent centrales. Les questions centrales restent : qui est détenteur de l'autorité ? Comment un ordre entre les différents protagonistes parvient-il à se mettre en place ? La plupart des critiques adressées à la gouvernance porte sur la question de l'autorité. Ainsi, dans le chapitre consacré à l'action publique de leur manuel, Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki posent la question : est-ce également la fin de la capacité des dirigeants à gouverner les sociétés ? (Lagroye *et al.*, 2006, p. 551).

Les approches de la gouvernance font l'hypothèse que des règles peuvent s'imposer sans usage de la contrainte physique légitime détenue par les autorités publiques, dont l'État. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki indiquent que les conclusions de la gouvernance sont difficilement généralisables à l'ensemble des cas. En outre, ils prétendent que l'État continue de jouer un rôle important dans beaucoup de politiques publiques, notamment locales, et bénéficient de moyens de pression. En revanche, pour eux, l'éloge du partenariat et du bénévolat, la glorification des initiatives venant de la société civile contribueraient à légitimer le relatif retrait de l'État dans beaucoup de domaines où les dépenses sont externalisées par le recours au secteur privé ou associatif. Il en va des politiques sociales que les pouvoirs publics ont tendance à partiellement déléguer aux associations, par exemple dans le cas de la lutte contre l'exclusion. Pour ces auteurs, la gouvernance sert avant tout à légitimer un style d'action. L'instrument de légitimation est bien sûr d'autant plus efficace que les décideurs croient en ce style d'action (Lagroye *et al.*, 2006, pp. 553-557).

Si la notion présente un intérêt, il faut tenir compte de sa dimension irrémédiablement politique et des effets de ces travaux qui peuvent être dévoyés de leurs objectifs analytiques pour justifier l'extension de modèle supposé vertueux. La gouvernance ouvre en tout état de cause une réflexion sur les instruments à même de faciliter les coopérations.

■ Lectures recommandées

- Gaudin J.-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Science Po.
- Hassenteufel P., 1995. Les groupes d'intérêt dans l'action publique : L'État en interaction. *Pouvoirs*, 74, pp. 155-168.
- Le Galès P., 2003. *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Le Galès P. et Thatcher M. (dir.), 1995. *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des policy networks*. Paris, L'Harmattan.
- Schmitter P., 1977. Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(3).

Chapitre 3

Les approches par les organisations

En 1962, Michel Crozier fonde le Centre de Sociologie des Organisations (CSO) à Paris, après avoir créé la revue de *Sociologie du travail* en 1959 (avec Jean-Daniel Reynaud, Alain Touraine et Jean-René Tréanton). S'appuyant sur les travaux américains – il a passé 14 mois aux États-Unis pour étudier les syndicats –, Michel Crozier importe la sociologie des organisations en France. Il marque un tournant avec son livre *Le phénomène bureaucratique* dans lequel, à travers plusieurs études, il met en lumière le cercle vicieux qui marque ces phénomènes (Crozier, 1963). Il étudie notamment l'administration des chèques postaux et la SEITA. Michel Crozier appelle bureaucratie « une organisation paralysée par une abondance de procédures » (Lafaye, 2007, p. 41).

« Le cercle vicieux bureaucratique peut donc être résumé comme suit :

- ce cercle se développe dans des organisations fondées sur des règles impersonnelles ;
- les règles ne peuvent pas tout prévoir, il existe des zones d'incertitudes ;
- les membres de l'organisation cherchent à contrôler ces zones en vue d'accroître leur pouvoir ; lorsqu'ils y arrivent, ils créent des frustrations. Ces frustrations conduisent les acteurs à faire pression pour l'élaboration de nouvelles règles impersonnelles ;
- les nouvelles règles ainsi produites créent, dans leur confrontation avec les règles antérieures, de nouvelles sources d'incertitudes » (Lafaye, 2007, p. 44).

C'est dans « L'acteur et le système » que Michel Crozier et Erhard Friedberg posent les fondations théoriques de leur approche (Crozier et Friedberg, 1977). Ils parlent d'une sociologie de l'action organisée (et non des organisations). Mais leur ambition est beaucoup plus vaste. Au-delà des enjeux organisationnels, les auteurs s'interrogent sur les questions de lien social en général. D'un côté, il y a l'acteur, c'est-à-dire l'individu intentionné et disposant toujours d'une marge de liberté. De l'autre, il y a le système dans son ensemble : comment il est construit, comment il est le lieu d'intégration des multiples contraintes mais comment il permet également de faire coopérer les acteurs entre eux, libres et cherchant d'abord à agir selon leur intérêt. Deux des apports fondamentaux de la sociologie des organisations méritent d'être développés : la mise au jour de règles informelles et la conception renouvelée de la rationalité en France.

L'importance des règles informelles

En France, la sociologie des organisations s'est d'abord intéressée au « phénomène bureaucratique » et notamment aux organisations publiques. La sociologie des organisations à la française cède un peu dans les premiers temps aux sirènes culturalistes, au sens où elle livre des analyses qui expliquent les phénomènes par une variable culturelle. La bureaucratie à la française serait caractérisée par une règle impersonnelle, la centralisation des pouvoirs de décisions, la stratification des individus en groupes isolés et cloisonnés, et enfin la constitution de pouvoirs parallèles autour de zones d'incertitudes. Dans ses conclusions, Michel Crozier défend en effet que ce modèle bureaucratique est la réponse aux valeurs typiques de la société française, c'est-à-dire les craintes des relations de face-à-face, l'exigence d'égalité, la répugnance vis-à-vis des hiérarchies. Ces valeurs, dont l'auteur prétend qu'elles sont partagées, expliqueraient la rigidité et la centralisation de la bureaucratie française, d'où l'idée de « société bloquée », titre de son ouvrage publié en 1970 (Crozier, 1970). Ce travail, pourtant très riche, pâtit de généralisations conclusives, sans doute en partie abusives, sur les valeurs de la société française et les phénomènes de « résistances aux changements ».

Dans un second temps, Michel Crozier et Ehrard Friedberg écrivent « L'acteur et le système », qui paraît en 1977. L'analyse infléchit le parti pris culturaliste et durcit la modélisation théorique. L'analyse prend en considération les acteurs et les organisations en se fondant sur des analyses empiriques fouillées. Il s'agit surtout d'analyser les stratégies des différents acteurs – on la qualifie d'analyse stratégique – et les relations de pouvoir au sein des organisations. L'ambition est de dépasser l'opposition entre liberté individuelle et déterminisme des structures sociales. Dans cette optique, l'organisation n'est qu'une forme sociale parmi d'autres. Elle constitue un « cas limite », au sens où elle offre à l'observation un modèle expérimental pour comprendre les problèmes de coopération que pose toute action collective.

Trois concepts fondamentaux doivent être retenus.

1. Le concept de système organisé. Une organisation est plus que la somme des actions de ses membres. Elle constitue elle-même un acteur dont on peut analyser l'action ou les relations avec l'environnement. En tant que telle, elle définit pour son propre compte des règles de fonctionnement qui s'imposent aux différents acteurs indépendamment de leurs propres préférences. L'organisation est un acteur collectif.
2. Le concept de pouvoir. Il désigne la capacité des acteurs à utiliser les atouts dont ils disposent afin de maximiser leurs ressources et renforcer leur place dans l'organisation.
3. Le concept de stratégie. L'action des individus dans l'organisation n'est pas fondée sur des critères simples uniquement calculés à partir d'un intérêt clairement identifiable mais sur une utilisation plus ou moins habile des règles formelles et informelles de l'organisation. Cette mobilisation des ressources dont peut disposer un acteur s'organise autour d'une stratégie orientée vers la réalisation des buts qu'il s'est fixé.

La conduite des organisations suppose le décodage des règles non écrites qui déterminent leur fonctionnement. C'est la mise en évidence de ces règles qui constitue l'apport décisif de la sociologie des organisations par rapport aux théories classiques de la bureaucratie. En guise d'illustration, revenons sur les relations de pouvoir à partir des analyses et recherches livrées dans *Le phénomène bureaucratique*.

L'ouvrage de Michel Crozier s'appuie sur des investigations empiriques menées au sein de deux organisations : l'administration des chèques postaux et la SEITA. À partir d'un travail sur le monopole industriel, il s'agit d'explorer les sources et les conditions du phénomène bureaucratique.

Encadré 3.1. Les relations de pouvoir à la SEITA

Dans le chapitre 2 du livre *Le phénomène bureaucratique*, Michel Crozier présente le cas de la SEITA.

« Il a fait des investigations approfondies dans trois usines de la région parisienne complétées par une enquête portant sur vingt usines réparties dans l'ensemble de la France. » (Lafaye, p. 41).

La SEITA (Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes) est un organisme public français gérant pour le compte de l'État, le monopole que celui-ci détient, sur la production et la commercialisation des tabacs et allumettes. Introduit en France par Louis XIV qui en avait fait l'objet d'une ferme générale, le monopole de la vente du tabac fut aboli sous la Révolution, mais rétabli en 1811 par Napoléon qui l'étendit aux opérations de culture et de fabrication et jeta les bases de sa structure actuelle. En 1926, le président Poincaré, aux prises avec une grave crise financière, décida d'en affecter les recettes à l'extinction de la dette publique et créa, à cette occasion, le Service d'exploitation industrielle des tabacs (SEIT), qui fut rattaché à la Caisse autonome d'amortissement. En 1935, le SEIT absorba le monopole des allumettes jusqu'alors exploité dans le cadre d'une régie d'État, et devint ainsi la SEITA (Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes).

La situation organisationnelle met en présence au sein des ateliers de production de la SEITA trois catégories d'acteurs qui bénéficient tous de la sécurité de l'emploi mais possèdent des statuts et des modes particuliers de recrutement :

- les chefs d'atelier (contremaîtres responsables chargés de la surveillance, de la comptabilité, de la production de l'atelier, de l'approvisionnement, des transferts de poste) ;
- des ouvrières de production de faible qualification (entre 60 et 120 par atelier, en majorité des femmes qui occupent des postes soit de conductrices de machines, soit de receveurs ou manutentionnaires) ;
- des ouvriers d'entretien très qualifiés et dépendants hiérarchiquement d'un ingénieur extérieur à l'atelier (une douzaine par atelier, leur tâche consiste à entretenir et réparer les machines, chacun étant responsable d'un ensemble de trois à six d'entre elles).

Dans cet univers, il y a une séparation formelle et une prescription précise des tâches. On relève l'existence de règles impersonnelles qui visent à parer à tout

problème éventuel. Par exemple, en cas de vacance d'un poste, il est prévu que le plus ancien en grade qui sera volontaire bénéficiera du poste. Si personne ne le veut, alors le salarié le moins ancien dans l'atelier y sera placé d'office.

Sur l'existence de règles non écrites, Michel Crozier constate qu'au sein des ateliers :

- les relations entre ouvriers de production et chefs d'ateliers sont faibles et peu valorisées ;
- les relations entre ouvriers d'entretien et ouvriers de production sont tendues et fortement conflictuelles ;
- les relations entre ouvriers d'entretien et chefs d'atelier sont ouvertement conflictuelles.

Ces variations s'expliquent par le fait qu'on est face à une organisation où la routine et les règles formelles sont fortes.

Il existe cependant un impondérable : la panne des machines. Or seuls les ouvriers d'entretien sont capables de réparer les machines et donc de maîtriser l'événement. Ils ont un pouvoir puisqu'ils maîtrisent une zone d'incertitude. Ils font tout pour conserver le monopole de ce pouvoir. Michel Crozier a notamment constaté que les notices d'entretien des machines avaient disparu. Ainsi le savoir des ouvriers d'entretien n'est ni accessible ni transmissible par écrit, c'est seulement oralement et entre membres du même corps de métier, que se fait l'apprentissage au sein des ateliers.

Cette constatation met au jour la structure informelle des relations sociales et la stratégie de chacun des groupes, ainsi que le pouvoir de certains groupes. Ainsi, cela met également en évidence un système de domination : les plus dominées dans cette organisation sont les ouvrières de production.

Source : manuel de Claudette Lafaye, *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 41-43.

Une conception renouvelée de la rationalité

L'économiste américain Herbert Simon met en avant le concept de rationalité limitée qui sera reprise par les sociologues des organisations. Les acteurs sont perçus comme rationnels, au sens où ils ont de bonnes raisons pour agir comme ils le font. Mais leur rationalité est limitée au sens où ils ne disposent pas de l'ensemble des informations. Les acteurs s'orientent donc vers la recherche de la solution la plus satisfaisante pour eux, et non pas la plus rationnelle ou la plus parfaite. Cette rationalité ne s'accommode pas forcément de la rationalité d'un ou plusieurs autres acteurs de l'organisation ou de la rationalité de l'organisation. Les rationalités sont multiples et parfois concurrentes.

Outre une attention à l'action des individus et des collectifs dotés de capacités d'action, la sociologie des organisations invite à comprendre que des enchaînements d'action peuvent produire des effets inattendus. Elle démontre que les acteurs peuvent agir sur les organisations et que les organisations agissent sur eux. Les acteurs et les organisations sont interdépendants. Il en ressort une posture de recherche qui s'attache à comprendre des acteurs, individus et

collectifs, et des processus auxquels ils concourent, pour comprendre *in fine* quels buts sont atteints et quelles règles sont produites.

Bien que ce ne soit pas son objet de départ, la sociologie des organisations permet de répondre à certaines questions que pose l'analyse des politiques publiques. Ses apports invitent à articuler :

- l'analyse des acteurs et l'analyse des dispositifs de politiques publiques ;
- les ajustements entre acteurs participants (la politique publique désigne un type d'action organisée) ;
- la compréhension des règles informelles et des incohérences qui peuvent émerger en cours d'action.

Ils invitent également à sortir d'une conception des politiques publiques comme simple produit des autorités publiques.

Une telle conception permet de comprendre de nombreux phénomènes. Elle n'en comporte pas moins un point aveugle. La spécificité de la légitimité et du pouvoir politique n'est pas interrogée. L'analyse des politiques publiques permet d'éclairer cette question classique que pose depuis de nombreuses années la sociologie des organisations. Michel Crozier et Erhard Friedberg posent dans la première phrase de « L'acteur et le système » (1977) la question suivante : « À quelles conditions et au prix de quelles contraintes l'action collective, c'est-à-dire l'action organisée est-elle possible ? ». Les auteurs répondent à cette question, en prouvant que c'est la capacité des acteurs à s'organiser collectivement, à travers leurs stratégies et leurs actions, leurs ajustements mutuels, dans un système d'action qui résulte du jeu de leurs interactions, qui institue le monde social. L'analyse des politiques publiques propose des réponses différentes à ces questions sur l'ordre politique, car Michel Crozier et Erhard Friedberg excluent de leurs analyses, qui ne portent pas sur les politiques publiques, la question de l'autorité, celle du pouvoir et celle des légitimités préexistantes.

■ ■ ■ Lectures recommandées

- Bernoux P., 1985. *La sociologie des organisations*, Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier M., Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*. Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier M. et Thoenig J.-C., 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie*, 16(1), pp. 3-32.
- Demazière D. et Le Lidec P. (dir.), 2014. *Les mondes du travail politique, Les élus et leurs entourages*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Friedberg E., 1997. *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Lafaye C., 2007. *Sociologie des organisations*. Paris, Armand Colin.

Chapitre 4

Les approches néo-institutionnelles

Le néo-institutionnalisme est mobilisé en analyse des politiques publiques depuis le milieu des années 1980 (Marc et Olsen, 1984)⁵. Les trois modèles d'analyse néo-institutionnalistes (du choix rationnel, historique et sociologique) cherchent tous à élucider le rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques, afin de répondre à deux questions fondamentales dans toute analyse institutionnelle : comment construire la relation entre institution et comportement ? Comment expliquer le processus par lequel les institutions naissent ou se modifient (Hall et Taylor, 1997) ? Le présupposé des trois néo-institutionnalismes est que le poids des institutions, entendues comme des ensembles de contraintes socialement construites, permet de mieux appréhender le comportement des individus et des organisations dans l'espace public, en s'affranchissant des limites des approches behavioristes (Hall et Taylor, 1997).

L'approche par les institutions, dite « néo-institutionnalisme », s'intéresse ainsi aux phénomènes de changements et de continuités des politiques publiques. Le propos de l'article, devenu une référence en la matière, de Peter Hall et de Rosemary Taylor sur les trois néo-institutionnalismes publié pour la première fois en 1996 (Hall, Taylor, 1997) est largement repris dans ces développements. Les auteurs distinguent trois néo-institutionnalismes. Les trois néo-institutionnalismes semblent reproduire les divisions classiquement observées en science politique et plus largement en sciences sociales autour du rapport entre l'individu et l'institution.

L'institutionnalisme du choix rationnel

Le néo-institutionnalisme du choix rationnel permet de dépasser les limites de deux courants qui l'ont précédé. Les anciens institutionnalismes de la première moitié du XX^e siècle qui se focalisaient sur le caractère structurant des institutions politiques sont jugés trop descriptifs et normatifs par leurs études détaillées des structures administratives, légales ou politiques. Le paradigme behavioriste américain des années 1950-1960 se voit reproché de ne considérer que le jeu

5. Ce chapitre est issu d'un cours mutualisé avec Sciences Po Lyon et a été rédigé en partie par Renaud Payre et emprunte aussi au travail de Valérie Guiral-Treuil (Guiral-Treuil V., 2018. *L'Agence nationale du médicament vétérinaire, entre agences sanitaires françaises et régulation européenne*. Mémoire de master 2 MaPP Parcours PAGERS), dirigé par Sébastien Gardon, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup.

libre des intérêts agrégés des acteurs dans les processus politiques (Saurugger, 2010). D'après le modèle du néo-institutionnalisme du choix rationnel, quand le contexte institutionnel les y incite, les acteurs ont tendance à adopter un comportement rationnel proche du modèle (Delori, 2014), afin de maximiser leur intérêt dans une situation de choix et d'interaction (Palier et Surel, 2005). Ceci revient à postuler trois hypothèses (Delori, 2014, p. 361) :

- les acteurs ont des objectifs ou des préférences clairs et cherchent à déterminer le meilleur moyen pour parvenir à leurs fins ;
- leur rationalité est limitée, comme l'a conceptualisé H.A. Simon⁶ (Quinet, 1994) ;
- les institutions façonnent la rationalité des agents, mais également l'inverse, puisque la littérature (Balme et Brouard, 2005) indique que l'institution peut être perçue comme la conséquence des choix effectués par les acteurs (ainsi que comme un moyen de rendre leurs opérations et relations plus efficaces en diminuant les coûts de transaction).

Dans ce courant, il s'agit donc de découvrir des lois régissant le comportement des acteurs. Comme le courant du choix rationnel en économie, ces analystes construisent des modèles qu'ils tentent ensuite d'appliquer à différents cas. Ce courant tente d'intégrer à l'école du choix rationnel une dimension supplémentaire : les institutions jouent un rôle comme réductrices d'incertitudes en étant des facteurs déterminants de production et d'expression des préférences. Certains de ces travaux cherchent par exemple à expliquer comment les règlements du Congrès américain affectent le comportement des législateurs et pourquoi ils ont été adoptés. Sur le Congrès américain, les auteurs ont montré que la vie politique consistait à s'appuyer sur les institutions (droit, procédures informelles d'accord, etc.) pour parvenir à des accords sur des textes, à voter en réduisant les coûts de transaction, nécessaires à leur fabrication. Les commissions parlementaires seraient par exemple des lieux de marchandages avec des règles stéréotypées entre les parlementaires. Les tenants de l'institutionnalisme du choix rationnel considèrent que : « Les acteurs pertinents ont un ensemble déterminé de préférences et de goûts, se comportent de manière totalement instrumentale afin de maximiser les chances de réalisation de ces préférences, et le font d'une manière hautement stratégique qui présuppose des calculs approfondis ». Ils voient le lien politique comme un problème d'action collective à résoudre et tentent de prédire les comportements politiques. À l'approche du choix rationnel classique, ces acteurs ajoutent la nécessité de s'intéresser à l'attachement et aux attentes que les acteurs ont à l'égard de l'institution. Il y a l'idée que l'institution naît et perdure du fait de l'attachement que les individus lui portent.

L'institutionnalisme sociologique

Le néo-institutionnalisme sociologique a fait son apparition à la fin des années 1970, dans le cadre de la théorie des organisations. À la différence de l'approche

6. Selon C. Quinet (1994), H.A. Simon rencontre les limites du concept de rationalité en 1945 dans *Administrative Behavior*, et propose une conception duale de la rationalité en 1957, dont la rationalité limitée, dans *Models of man social and rational*.

basée sur la rationalité, qui considère que les structures bureaucratiques, formes et pratiques organisationnelles, visent à accroître leur efficacité dans la réalisation de tâches formelles, ses tenants considèrent que celles-ci sont à mettre en relation avec des pratiques culturelles, la culture étant définie comme un ensemble d'attitudes, de valeurs et de démarches communes face aux problèmes, ou bien encore de réseau d'habitudes, de symboles et de scénarios qui fournissent des modèles de comportement. Les sociologues institutionnalistes cherchent à expliquer pourquoi les organisations adoptent une forme donnée en insistant sur la diffusion de ces pratiques. L'impact des institutions sur le comportement des acteurs passerait ainsi par une dimension cognitive, affectant leurs préférences fondamentales. Les acteurs chercheraient à définir et à exprimer leur identité selon des modes socialement appropriés, et certaines pratiques institutionnelles seraient adoptées parce qu'elles renforcent leur légitimité sociale. L'autorité culturelle assurant cette légitimité peut trouver sa source dans l'État régulateur, être produite par des communautés professionnelles, ou des réseaux confrontés à des problèmes communs, y compris transnationaux. Enfin, l'individu non seulement utiliserait les modèles institutionnels disponibles mais également les façonneraient.

Ainsi, ce courant vise à renouveler le courant néo-institutionnaliste en tenant compte de certaines orientations et conclusions de la sociologie des organisations. Il trouve son origine dans la sociologie des organisations nord-américaine. Il tente de montrer que la plupart des formes et procédures institutionnelles utilisées par les bureaucrates modernes doivent être considérées comme des pratiques culturelles comparables aux mythes et aux cérémonies élaborées par de nombreuses sociétés. Il s'agit d'expliquer pourquoi les organisations adoptent un ensemble donné de formes, de normes, de procédures ou de symboles institutionnels. L'enjeu est notamment d'expliquer pourquoi ces procédures ne sont pas toujours efficaces.

Ce courant se distingue par trois spécificités :

- les institutions sont considérées de manière globale. Elles sont des cadres de signification ;
- l'accent est mis sur la façon dont les institutions influencent les comportements des individus en leur fournissant des schémas, des catégories. Les individus endossent des rôles et se réfèrent à des conventions ;
- on s'intéresse en priorité à la façon dont se construit la légitimité de certains arrangements institutionnels.

L'idée essentielle à retenir de cette approche est que les institutions politiques ont une capacité propre à faire les politiques publiques ainsi qu'à guider les acteurs et les groupes. Elle reconnaît les jeux des acteurs mais les insère dans des contraintes institutionnelles. L'acteur n'est donc pas doué d'une rationalité absolue. Les institutions ne sont pas forcément autoritaires mais elles sont facteurs d'ordre en encadrant l'action des acteurs et en la rattachant à une cohérence globale portée par les institutions politiques.

L'institutionnalisme historique

Le néo-institutionnalisme du choix rationnel propose une analyse des institutions formelles et des intérêts des acteurs autour de l'action publique étudiée (Saurugger, 2010). Afin d'étendre l'analyse aux institutions informelles, en mettant l'accent sur les phénomènes de continuité et de transformations plus lentes et marginales (Hoeffler *et al.*, 2014, p. 134), il semble utile d'étendre notre cadre d'analyse au néo-institutionnalisme historique. Nous y voyons un lien avec l'institutionnalisme du choix rationnel puisque, étant entendu que la rationalité des acteurs est limitée, s'ouvre la voie des changements incrémentaux de politiques publiques, en référence à la théorie de Lindblom (1959), ayant elle-même inspiré celle de la dépendance au sentier (Pierson, 2000) qui présuppose des cadres institutionnels contraignants (Hoeffler *et al.*, 2014, p. 136). Les institutions sont définies par le néo-institutionnalisme historique comme « les procédures, normes, protocoles et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique » (Hall et Taylor, 1997). Elles sont formées historiquement. Les contextes locaux influencent les processus politiques. Les acteurs ne connaissent pas *a priori* les conséquences de leur action qui sont encadrées par les institutions (Saurugger, 2010). Enfin, ces dernières sont relativement stables car elles engendrent des mécanismes qui tendent à leur auto-renforcement (Pierson, 1994 ; Guigner, 2012).

Ce courant, important en analyse des politiques publiques, insiste sur la nécessité d'appréhender les États en interaction, dans une perspective à long terme et par le biais d'analyses comparées. En effet, cette approche par les institutions s'appuie sur des enquêtes essentiellement comparatives, au sens où il s'agit de comprendre des variations dans la façon dont les institutions d'un pays à l'autre se construisent et ont des effets propres sur les acteurs. Ces approches placent donc l'État au cœur de l'analyse en s'intéressant à la longue durée. Il s'agit de comprendre : comment et pourquoi différentes sociétés ont développé différentes institutions ? Comment et pourquoi ces institutions modèlent les discours et pratiques des acteurs dans ces sociétés ?

Ces approches insistent notamment sur les contraintes et les asymétries de pouvoir qui découlent de l'action et du développement des institutions. Elles ont notamment conceptualisé un concept qui a fait recette en sociologie politique : le « *path dependency* ». La « dépendance au sentier » signifie que l'action publique s'inscrit dans des chemins de dépendance, qu'elle est conditionnée par le passé. Les analyses sur la genèse des dispositifs d'action publique impliquent de comprendre tout à la fois, les principes, les valeurs, les modes d'action et les rapports de force qui caractérisent l'action publique. La « dépendance au sentier » permet de décrire l'existence de mouvements cumulatifs qui conditionnent les évolutions de l'action publique, en d'autres termes, la sédimentation de l'action publique.

Démanteler l'État providence

Les travaux sur les réformes de l'État providence illustrent cette approche. Paul Pierson analyse les réformes de l'État providence en Grande-Bretagne et

aux États-Unis (Pierson, 1994). Il étudie notamment les effets potentiellement facteurs de changement des programmes ultralibéraux sur lesquels Margaret Thatcher et Ronald Reagan se font élire respectivement en 1979 et 1980. Il montre finalement que les réformes engagées ont eu des répercussions beaucoup moins importantes que prévu. Ces réformes sont en effet loin d'avoir abouti à un démantèlement des États providence, car les gouvernements conservateurs se sont confrontés à un ensemble extrêmement complexe de contraintes qui les ont en partie privés de leur impact. Le poids des institutions et leur capacité à juguler le changement sont mis en avant. Ces résultats s'opposent à l'approche cognitive qui met l'accent sur le poids des théories, notamment savantes et économiques, dans la modification de l'action publique et des institutions.

Les institutions ne sont pas les seules variables pertinentes mais elles sont structurantes, au sens où c'est à travers elles que se structurent les interactions entre les groupes. Elles sont une toile de fond et ne sont pas neutres. Elles structurent les rapports de force (financement de certains groupes au détriment d'autres, organisation de réunions, etc.). Les tenants de l'approche cherchent à comprendre sur le temps long des processus politiques, notamment comment des catégories s'imposent et donnent forme et stabilité à des politiques publiques. Les principales critiques de ces courants néo-institutionnalistes émanent de la sociologie des organisations.

James G. March, théoricien du modèle de la « *garbage can* » et de l'anarchie organisée, est devenu l'un des défenseurs du néo-institutionnalisme sociologique. Le néo-institutionnalisme sociologique et la sociologie des organisations sont liés aux États-Unis. Ces travaux mettent tous en avant le rôle prégnant, pour comprendre le comportement des acteurs, des routines et des cadres qui structurent les comportements. C'est une approche qui s'oppose fondamentalement à l'idée de rationalité absolue, tout en défendant le fait que les institutions produisent de l'ordre.

La sociologie des organisations française, et notamment Erhard Friedberg, critique de manière assez virulente cette approche (Friedberg, 1998). Ce dernier critique le néo-institutionnalisme sociologique pour trois raisons :

- son imprécision dans l'emploi du mot institution ;
- le déterminisme sociologique qu'il induirait. Tout dépendrait au fond de la socialisation des individus. Pour Erhard Friedberg, une telle explicitation néglige des variables intermédiaires permettant de comprendre le comportement des individus, tels que la « stabilisation des comportements obtenus localement par des systèmes empiriques » (Friedberg, 1998) ;
- son attention incomplète à la genèse des cadres, à leur diffusion et à leur homogénéisation, sans se pencher sur les pratiques et les processus mis en œuvre, ce qui empêche une réflexion sur les différentiels et l'hétérogénéité des pratiques, notamment concernant les politiques éducatives (d'une école à l'autre, les pratiques changent). L'analyse institutionnaliste bute sur un impensé ; elle ne parvient pas à relier diffusion des cadres à l'échelle nationale et hétérogénéité des pratiques au sein des systèmes locaux. Sont négligés les liens entre l'émergence,

la diffusion des cadres et les pratiques sociales effectives (Friedberg, 1998).

Le néo-institutionnalisme historique répond en partie à ces critiques. Il prend en considération les variations des contextes locaux (comparaison sur plusieurs pays ou régions) pour expliquer les différences d'un pays à l'autre dans la mise en œuvre de réformes, mais il s'intéresse peu aux pratiques concrètes et aux situations.

Depuis la décennie 1980 et surtout 1990, le néo-institutionnalisme historique a proposé quelques notions et outils d'analyse nouveaux. Trois éléments essentiels doivent être cités :

- l'idée d'un État en interaction. On postule ici qu'il existe des interactions complexes entre acteurs de l'État et acteurs de la société civile. L'État n'est pas vu comme un acteur autonome et coupé de la société civile mais les chercheurs tentent plutôt de s'interroger sur les multiples interactions existant entre les cercles de l'État et des réseaux externes appartenant à la société civile ;
- la question importante de l'innovation politique. Ce serait justement dans ces cercles de sociabilité et précisément dans ces véritables laboratoires d'idées que sont les associations, les clubs politiques, les clubs de pensée, les réseaux formés autour de revues et d'intellectuels que se forgeraient les nouvelles approches, les nouvelles idées en matière d'action publique. Les élites étatiques joueraient donc un rôle majeur dans l'élaboration de nouvelles solutions, mais à partir d'idées qui prennent naissance dans des cercles plus larges que l'État lui-même ;
- les adeptes de l'institutionnalisme historique contribuent aussi à historiciser la démonstration et à ancrer l'analyse dans le champ des sciences historiques. Ils défendent une causalité sociale « dépendante du trajet parcouru », en rejetant le postulat traditionnel selon lequel les mêmes forces actives produisent partout les mêmes résultats, au profit d'une conception en vertu de laquelle ces forces sont modifiées par les propriétés de chaque contexte local, propriétés héritées du passé.

L'invention du chômage

Les travaux socio-historiques ont traité la question de l'invention du chômeur (Topalov, 1994) et de la naissance du chômage (Salais, 1986 ; Schweber, 1996). En parlant de naissance ou d'invention plutôt que de découverte, les auteurs entendent affirmer que le rapport entre représentations et société ne peut être conçu en termes de « prise de conscience ». La notion de chômage, élaborée par les réformateurs du tournant du xx^e siècle, désigne davantage qu'un moyen de décrire la réalité industrielle et sociale de leur temps ; elle est un instrument destiné à la changer.

On peut dégager plusieurs leçons :

1. D'abord, il y a bien l'idée de mettre en évidence une communauté de réformateurs. Topalov étudie en détail les congrès, expositions et associations consacrés à la question de l'*unemployment*. Une figure par exemple : Beveridge qui n'est qu'un modeste réformateur des paroisses de l'East End londonien, mais qui, au milieu des années 1900, entre dans la haute administration au board of Trade puis dans divers ministères.

2. Quelle est l'ambition de ces réformateurs ? De distinguer très nettement les pauvres des chômeurs. En 1909, sort le livre de William Beveridge : « Unemployment : A Problem of Industry ». L'idée : la pauvreté ne résulterait pas toujours ou pas seulement des tares morales ou héréditaires des individus, ni même des influences néfastes de l'environnement insalubre de la grande ville. Elle proviendrait principalement de l'organisation même de l'industrie et de son marché du travail. Le « chômeur » n'est pas le pauvre de toujours, mais la figure d'une catégorie nouvelle, le « chômage involontaire » ou *unemployment*. C'est un fait social irréductible à ses manifestations individuelles et qui requiert des remèdes collectifs.

3. D'où l'objectif consistant à organiser le marché. La solution vers laquelle convergent internationalement à partir du tournant du siècle des réformateurs, par ailleurs très divers, comprend deux volets : la rationalisation du placement et l'assurance contre le chômage. Ce programme donnera lieu à des politiques publiques analogues : mise en place d'un réseau national d'institutions publiques de placement (au Royaume-Uni en 1909, en France en 1914, aux États-Unis en 1918) et une indemnisation du chômage selon des règles instituant un droit (au Royaume-Uni en 1911, en France en 1914, aux États-Unis en 1937).

4. On a à terme un vrai renouveau de l'action publique. Les municipalités sont directement concernées. Dès 1900 et dès l'initiative de la municipalité de Gand – la municipalité sur proposition de Louis Varlez, crée un fonds municipal qui offre une majoration aux indemnités déjà versées par les syndicats –, la municipalité devient l'un des principaux espaces de ce nouveau chantier de réforme qu'est le chômage. On parle désormais du « système de Gand ». Les questions de l'emploi et du chômage comptent, tout au long de l'entre-deux-guerres, parmi les principaux domaines requérant un interventionnisme municipal. Si ces compétences sont communales dans l'entre-deux-guerres, une étatisation notamment des financements peut être mise en évidence au cours de cette période, étatisation soutenue par bon nombre d'équipes municipales. Mais l'auteur insiste sur les luttes concurrentielles entre l'État et les élus locaux pour la maîtrise du contrôle de la distribution des secours aux chômeurs que les édiles définissent avant tout comme des administrés de leur commune.

Le néo-institutionnalisme historique est le courant qui a connu le plus de succès dans les analyses de politiques publiques. Il insiste sur les différences historiques. En ce sens, les réformes sont, sinon déterminées, au moins tributaires d'un passé et des politiques antérieures (Rueschmeyer et Skocpol, 1996). La sociologie des organisations s'intéresse à l'observation des organisations dans leur fonctionnement présent et étudie des liens entre structures organisationnelles et stratégies des acteurs. Les échelles d'analyse ne sont pas les mêmes et les réponses sont, en conséquence, différentes. Le néo-institutionnalisme historique procède par un travail sur des institutions, sur les liens entre institutions et comportements des acteurs, ceci dans une perspective historique longue, qui n'exclut pas les marges de manœuvres et les asymétries ou jeux de pouvoir mais insiste sur le fait qu'elles se structurent dans le temps. C'est une approche riche puisqu'elle étudie également des bifurcations. Cependant le néo-institutionnalisme historique, en se

centrant sur les institutions, peut perdre de vue les acteurs et les situations dans lesquelles ils s'insèrent.

L'approche peut ainsi conduire à une vision désincarnée des politiques publiques. Il y a un découplage entre action et contexte, comme l'énonce Pascale Laborier (Laborier, 2003), ce qui rejoint l'une des critiques de Erhard Friedberg sur l'inattention aux pratiques. Se développe une approche appelée « l'institutionnalisme centré sur les acteurs » pour tenter de résoudre ce problème. Inventée par des chercheurs allemands appartenant au Max Planck Institut, dont les plus connus sont Renate Maintz et Fritz Scharpf, elle propose de centrer le regard sur les acteurs mais dans une perspective historiquement située (Mayntz et Scharpf, 2001). L'objectif est de s'intéresser, moins au cadre institutionnel, qu'à la façon dont les acteurs agissent dans ce cadre.

En guise de conclusion sur le néo-institutionnalisme, on peut émettre une dernière critique : ses auteurs centrent leurs analyses sur le changement. Il s'agit d'une analyse des permanences et des continuités. Et le changement est aussi le cœur de l'analyse cognitive des politiques publiques. Les réponses diffèrent et portent sur les leviers des réformes.



Lectures recommandées

- Balme R. et Brouard S., 2005. Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 33-50.
- Delori M., 2014. Néo-institutionnalisme du choix rationnel. In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 359-367.
- Guigner S., 2012. Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme. Application à la « directive temps de travail. *Gouvernement et action publique*, 3(3), pp. 7-29.
- Hall P. and Taylor, R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(6), pp. 469-496.
- March J.G. et Olsen J.P., 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.

Chapitre 5

L'analyse cognitive des politiques publiques

Les approches néo-institutionnalistes se penchent sur les institutions et sur les variables susceptibles d'expliquer la longévité des règles ou des catégories. Elles s'intéressent aux questions de permanences et aux phénomènes de dépendances au passé, notamment l'approche néo-institutionnaliste historique. De leur côté, les analyses cognitives des politiques publiques s'intéressent aux variables susceptibles de permettre des changements de grande ampleur dans les politiques publiques.

Une approche par les idées et les valeurs

L'analyse cognitive des politiques publiques insiste sur le rôle des idées et des représentations dans la conduite des politiques publiques. L'adjectif « cognitif » a qualifié différentes approches qui font des connaissances et des idées des variables centrales des politiques publiques. Cette approche s'est développée en réponse à celles centrées sur les intérêts et les stratégies. Elle se développe également en réaction aux théories d'inspiration marxiste (Lojkine, 1977 ; Castells, 1973, Castells et Godard, 1974), voyant dans l'État une structure extérieure aux individus, et aux théories de la sociologie des organisations qui s'intéressent aux acteurs et à leurs stratégies (et concluent le plus souvent à des phénomènes irréductibles d'incohérences et de production d'effets inattendus).

Les approches cognitives entendent démontrer que les politiques publiques sont plus que l'agrégation des intérêts et qu'elles sont productrices de cadres, de références, de médiations, etc. Elles ont comme postulat de départ qu'il existe des valeurs et des principes qui définissent une vision du monde. Ses principaux tenants en France sont Pierre Muller et Bruno Jobert (Jobert et Muller, 1987). Ses approches comportent quatre points communs :

1. Une attention portée aux discours des acteurs qui sont perçus par les chercheurs non pas comme des justifications *a posteriori*, mais comme pertinents en eux-mêmes. Ces discours sont analysés pour comprendre le contenu des politiques publiques et les lignes de fracture qui peuvent opposer des groupes.
2. L'importance accordée aux connaissances qui viennent donner corps aux politiques publiques, notamment les connaissances scientifiques elles-mêmes porteuses d'une vision du monde.

3. Un intérêt pour les représentations, qui sont repérables dans le discours des acteurs.

4. Les changements dans les politiques publiques ne peuvent se produire que si les systèmes de croyances se modifient. Une transformation des éléments cognitifs dans un secteur de politique publique est nécessaire pour que des changements se produisent. Il s'agit d'une réflexion sur le niveau macro – c'est-à-dire à l'ensemble de la société –, sur les normes sociales globales et sur leur influence sur les comportements politiques et les politiques publiques. Les auteurs parlent de systèmes de croyances, de paradigmes ou de référentiels. Il s'agit de travaux qui portent sur la longue durée : plusieurs décennies.

Pour les tenants de l'analyse cognitive, ce sont les « croyances partagées qui fournissent la principale colle du politique ». Le sens partagé favoriserait la bonne conduite des réformes de politiques publiques. Les politiques publiques peuvent être menées au terme de débats au cours desquels des compromis sont élaborés, le plus souvent par « ajustement mutuel » et, plus rarement, par « confrontation ». On retrouve trois approches dans l'analyse cognitive des politiques publiques : l'approche par les référentiels, le modèle de la coalition de cause et l'approche par les paradigmes.

L'approche par les référentiels

L'approche par les référentiels analyse les politiques publiques selon un schéma comportant trois éléments (Jobert, 1992) :

- les cadres cognitifs, éléments généraux qui fournissent des interprétations causales ;
- les principes qui découlent de ces cadres ;
- les moyens et les méthodes qui permettent de satisfaire les principes.

Les référentiels d'action publique renvoient à une approche essentiellement française issue de recherches menées au CERAT (Centre d'Étude et de Recherche sur le politique, l'Administration et le Territoire), développée afin de dépasser les limites de la sociologie des organisations. En observant le rapport entre le jeu des acteurs et les structures économiques et sociales qui l'encadrent, les approches par les référentiels d'action publique s'interrogent sur la manière dont des groupes deviennent des médiateurs en pensant leur position dans le monde et en véhiculant une certaine représentation de ce monde. À propos de la planification, Lucien Nizard met en évidence que le processus d'élaboration du plan consiste principalement en la diffusion d'une idée de modernisation et de croissance. Il identifie une communauté de planificateurs construite autour du commissariat général du Plan, de la direction de la Prévision du ministère des finances et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il met en évidence un triangle d'acteurs, c'est-à-dire un groupe d'acteurs producteurs d'une vision du monde centrée sur l'idée de modernisation et qui se diffuse ensuite *via* les commissions du plan dans toute l'administration et dans les milieux économiques. C'est à partir de ces travaux pionniers que se construit la notion de référentiel.

Dans l'approche par les référentiels, une politique publique vise à agir sur un secteur de politique publique. Un secteur de politique publique désigne l'espace où se rencontrent les professions réunies pour s'occuper d'un problème public ou d'une politique publique particulière. Est construite une certaine conception du problème, du secteur ainsi que du rapport que ce secteur entretient avec la société à laquelle il appartient. Avant même d'agir sur le monde, une politique publique comporte une forte dimension normative, au sens où elle construit une représentation de ce monde, c'est-à-dire qu'elle définit un problème à traiter, qu'elle détermine des causes et des conséquences, puis des mesures.

L'analyse cognitive concentre son attention sur la façon dont un groupe « dominant » parvient à devenir légitime et à convaincre d'autres acteurs de la pertinence de la définition qu'il donne du problème et la politique publique censée le régler. « L'approche cognitive repose (...) sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme 'vraie' par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés » (Muller et Surel, 1998, p. 53). Cette perspective d'analyse rejoint celle de la sociologie des problèmes publics (Gusfield, 1981).

Cette approche a tendance à privilégier l'analyse de la formation des accords sur des périodes historiques relativement longues. Les réformes ont pu être l'objet de débats virulents entre professionnels, mais elles font ensuite l'objet d'un consensus autour d'un référentiel d'action publique défini comme « un processus de modélisation de la réalité sociale » opéré par les professionnels de l'action publique (professionnels du secteur et administrations publiques). L'approche par les référentiels a été forgée à l'aune de l'analyse des transformations du secteur agricole et, par la suite, élargie à d'autres secteurs de politiques publiques, notamment les politiques économiques et industrielles.

Pierre Muller propose deux définitions : « Élaborer une politique publique revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive, que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions, et définir leur proposition d'action : on appellera cet ensemble d'image le référentiel d'une politique » (Muller, 2003, p. 46). Et le référentiel désigne un « ensemble de normes ou d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée » (Muller, 2003, p. 46). Pierre Muller donne l'exemple de la santé et de la défense. Les propositions qui seront faites en matière de santé correspondent à la représentation que l'on a de la maladie et des personnes soignantes. La définition d'une politique de défense nationale dépend de l'image et de la perception du risque principal et de la place que l'on entend assigner à l'armée. Selon que l'on souhaite défendre le pays aux frontières, assumer une certaine place dans

le concert mondial, ou diffuser un message révolutionnaire, la représentation du rôle de l'armée varie, tout comme le référentiel de la politique de défense.

Pierre Muller distingue quatre niveaux dans un référentiel : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images.

Les valeurs correspondent aux représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global (Muller, 1984 ; Jobert et Muller, 1987).

Les normes définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : « l'agriculture doit se moderniser », « il faut satisfaire les besoins du marché », « il faut diminuer les dépenses de santé ».

Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si... alors » : « si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité », « si je transfère les politiques de lutte contre l'exclusion de l'État aux collectivités locales alors les politiques seront plus efficaces parce que plus proches des intéressés ».

Les images sont des vecteurs implicites de valeur. Elles font sens immédiatement, c'est un élément clé du référentiel : « le jeune agriculteur dynamique et modernisé », « Airbus plus fort que Boeing ».

On retrouve là la volonté d'analyser des idées en action mais également de questionner la façon dont ces idées circulent et s'imposent. Pierre Muller a appliqué ce modèle à deux politiques publiques : la politique agricole (Muller, 1984) et la politique aéronautique (Muller, 1989). Dans ces deux politiques sectorielles, Pierre Muller analyse notamment l'action de groupes qui parviennent à modifier les politiques publiques en réussissant à promouvoir une autre vision de l'agriculture et une autre vision de la politique aérospatiale. D'un point de vue méthodologique, il s'agit d'analyses portant sur de longues périodes.

Sur la politique agricole, Pierre Muller met en évidence le rôle du CNJA (Centre nationale des Jeunes Agriculteurs) et de la FNSEA (Fédération nationale des Exploitants agricoles) qui promeuvent une autre vision de l'agriculture et permettront l'adoption d'une politique de modernisation de l'agriculture.

Il applique la même méthode à un autre secteur de politiques publiques, la politique aéronautique civile. Jusqu'à la fin des années 1960, l'industrie aéronautique française est une industrie d'arsenal. Le choix des présidents et des dirigeants reste très largement aux mains du gouvernement. Les programmes d'aviation civile sont destinés à maintenir la capacité de recherche et de production en temps de paix. L'industrie aéronautique est sous tutelle du ministère de la Défense. L'expertise est concentrée au sein du corps des « ingénieurs de l'air » qui date de 1928, corps intégré à celui des ingénieurs de l'armement en 1968. Au début des années 1960, l'explosion du transport aérien nécessite un renouvellement de la flotte des compagnies aériennes. La période 1965-1970 marque le début du projet Airbus et donc le passage d'une logique d'arsenal à une logique

commerciale. Le programme est lancé en mai 1969. En 1970, Airbus Industrie est créé avec la mise en œuvre de nouvelles technologies de commercialisation. Chez Airbus Industrie, les acteurs clefs sont les dirigeants d'Airbus qui se constituent en groupe d'experts.

Ce courant d'analyse s'interroge en somme sur les variables qui favorisent un changement de référentiel et donc un changement de politique publique. Ces variables concernent notamment l'existence d'acteurs clés qui sont des médiateurs qui font circuler les idées. Airbus et Confédération nationale des Jeunes Agriculteurs constituent des médiateurs qui construisent une nouvelle vision du monde et de la place de leur secteur dans ce monde et permettent ainsi le passage d'un référentiel à un autre. Ces médiateurs agissent pour diffuser des référentiels. Les référentiels sectoriels se diffusent et se modifient au fil des interactions entre des acteurs multiples au sein de ce que Bruno Jobert nomme les forums et les arènes des politiques publiques (Jobert, 1992). Dans une telle approche, certains groupes et acteurs parviennent à détenir une mainmise sur la définition du problème et la conduite de l'action publique. Plus la politique publique est définie par un groupe de spécialistes qui se mettent d'accord, plus un « référentiel » stable parvient à se dégager et à s'imposer, au fil des années, à d'autres acteurs. Le référentiel ne peut pas s'imposer par la force. Il se diffuse par apprentissage. Les acteurs, au départ plutôt hostiles ou indifférents aux nouveaux référentiels, l'adoptent en reconnaissant que cette vision du monde permet de mieux traiter le problème visé par l'action publique.

Les réformateurs, grâce à un processus long et continu d'apprentissage, tentent « d'infléchir des comportements en s'attaquant aux représentations qui les organisent, en vue de les rendre compatibles avec les exigences de l'action publique » (Jobert, 1992, p. 224). Ève Fouilleux analyse comment les idées circulent dans la politique agricole commune (PAC) : ces idées sont incarnées par des médiateurs, qui circulent d'un forum d'action publique à un autre (Fouilleux, 1993).

Certains secteurs de politiques publiques sont en effet plus propices au développement de référentiels que d'autres, notamment les politiques où ils existent des corporations fortes et homogènes comme l'agriculture ou la défense. S'agissant des politiques sociales, les acteurs sont extrêmement variés et relèvent de formations hétéroclites et les référentiels sont, en conséquence, plus difficiles à identifier.

Outre l'approche par les référentiels, il faut citer l'approche par les paradigmes et la coalition de cause qui ne sont pas détaillées dans le présent manuel.

Le tournant néo-libéral

C'est une recherche collective qui a donné naissance à un ouvrage abondamment cité, « Le tournant néo-libéral en Europe », dirigé par Bruno Jobert et paru en 1994 chez L'Harmattan (Jobert, 1994). Il s'agit d'une réflexion sur les transformations des modèles de référence des politiques publiques durant les années 1980, à partir de la montée en puissance de l'idéologie « néolibérale » en Europe.

Cette idéologie s'est imposée, en tout cas dans les discours, et a exercé une influence importante sur les politiques publiques des différents pays européens.

Bruno Jobert constate que la plupart des pays européens survivent et s'adaptent bien aux différentes crises. Plutôt que de s'intéresser aux crises proprement dites comme le font habituellement les analystes, il entend analyser comment les systèmes politiques nationaux s'adaptent aux crises. Les différentes recherches rapportées dans l'ouvrage prouvent que les parcours nationaux vers le libéralisme sont variés tout en obéissant à une logique générale commune. Cela renvoie à l'importance du référentiel global et de sa structure : le travail des médiateurs est tributaire d'un référentiel global – une matrice cognitive –, et le travail des médiateurs visant à construire leur groupe et la place de leur secteur dans la société n'est pas un travail *ex nihilo*. Dans l'approche par les référentiels, les médiateurs et les référentiels sont d'autant plus aptes à imposer une nouvelle vision de leur secteur, un nouveau référentiel, s'ils parviennent à articuler les référentiels de politiques publiques (référentiels sectoriels avec le référentiel global). Il faut donc s'intéresser à l'articulation entre un référentiel sectoriel, construit par des médiateurs, et un référentiel global et social.

Les nouvelles définitions et images véhiculées par les deux médiateurs Airbus et le CNJA correspondent à des transformations plus globales. Ainsi, des référentiels globaux s'appliqueraient avec plus ou moins de succès à de nombreux secteurs de politiques publiques et à de nombreux pays. Au-delà du cas du néo-libéralisme, l'ambition est de comprendre d'une part le rôle des théories politiques, des grands courants de pensée sur les transformations des politiques publiques, et d'autre part, le rôle des savoirs, des connaissances et des idées sur les politiques publiques.

L'hypothèse développée, qui est pratiquement un postulat, est que les idées nouvelles se diffusent par un processus continu d'apprentissage : c'est « l'étude des capacités d'apprentissage des systèmes politiques nationaux à des environnements nouveaux » (Jobert, 1994, p. 10). L'objectif est d'analyser l'influence de grands courants de pensées et leur aptitude à transformer les représentations, puis à modifier les politiques publiques. Il s'agit aussi de questionner le rôle des controverses scientifiques dans les transformations des politiques publiques. Là-aussi c'est une grille de lecture qui s'applique bien à l'influence des théories économiques sur les politiques économiques.

La question des apprentissages

S'inscrivant dans une perspective constructiviste assumée (Muller et Surel, 1998, p. 47), l'analyse cognitive et normative des politiques publiques interroge donc le poids des « idées, représentations et croyances sociales » mais aussi des « éléments de connaissance » (Surel, 2004, p. 78) sur l'action publique. De nombreux auteurs insistent sur l'hétérogénéité de ce courant et la variété des outils analytiques utilisés : « paradigmes », « systèmes de croyances », « référentiels » notamment (Mullel et Surel, 1998, p. 47). Néanmoins, la plupart des travaux visés utilisent une même notion pour penser les mécanismes du changement dans l'action publique, celle d'apprentissage. Paul Sabatier et Edellä

Schlager « définissent [même] les approches cognitives de l'action publiques, de manière très large, comme celles qui insistent sur le rôle des idées et de l'apprentissage » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 210). Cependant, la notion d'apprentissage a pu aussi être utilisée dans le cadre de travaux néo-institutionnalistes, tels ceux de François-Xavier Merrien (Merrien, 1990).

Or, l'analyse des processus d'apprentissage observables dans des enceintes ou espaces socio-politiques plus ou moins institutionnalisés (arènes, forums, coalitions de cause) apparaît justement comme une entrée possible pour appréhender des savoirs pratiques de gouvernement et leurs effets. En effet, les liens entre les deux notions paraissent évidents puisque, selon Bruno Jobert : « Qui dit apprentissage, dit immédiatement mobilisations de ressources intellectuelles – informations, savoir-faire, symboles et valeurs – en vue d'infléchir les pratiques existantes, de légitimer et d'institutionnaliser les ajustements nés de la pratique. » (Jobert, 1992, p. 219). Cette notion conduit à valoriser les compétences cognitives (savoirs, expertise) détenues par les acteurs dans l'explication du changement de politiques publiques. Dans cette perspective, les ressources intellectuelles considérées comme pertinentes sont bien acquises dans le cours de l'action publique et relèvent principalement de « l'expérience ». Selon Hugh Hecllo, « l'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement durable dans les comportements qui résulte de l'expérience. Habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli perçus » (cité par De Maillard, 2004, p. 69-70). Pour le dire autrement « les acteurs des politiques publiques se fondent en effet de manière privilégiée sur les leçons tirées de leurs expériences passées » (Muller et Surel, 1998, p. 127).

En outre, les acteurs de l'apprentissage sont, à l'origine, pensés comme des cadres de l'action publique au sens étroit du terme, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires ou les experts travaillant pour l'État. Plus récemment, plusieurs auteurs ont souhaité élargir la gamme des acteurs pertinents concernés par ces processus. C'est notamment le cas de Bruno Jobert avec la notion de « forum » (Jobert, 1994, pp. 9-20) et de Paul Sabatier avec celle de « coalition de cause » (Sabatier, 2004 ; Sabatier et Schlager, 2000). Enfin, ces connaissances acquises par l'apprentissage sont bien considérées comme des savoirs d'action, à l'origine d'une transformation de l'action publique. Hugh Hecllo définit ainsi le *policy oriented learning* (les apprentissages orientés vers la politique) comme « des modifications relativement persistantes de la pensée ou des intentions de comportement résultant de l'expérience et concernant la réalisation ou la révision des objectifs de la politique » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 210).

La tendance récente consiste plutôt à relativiser les effets de ces mécanismes et à considérer que les processus d'apprentissage expliquent davantage les transformations des moyens ou outils d'action publique que l'évolution du contenu ou des objectifs des programmes d'action (Hall, 1993).

La distinction opérée par Paul Sabatier entre « apprentissage concernant le contenu des politiques » et « apprentissage politique » peut aider à mieux comprendre quels types de savoirs sont concernés et comment les repérer concrète-

tement sur le terrain. La première catégorie renvoie aux informations relatives à la gravité d'un problème, à ses causes et aux coûts et bénéfices d'une solution alternative. « L'apprentissage politique » invite, quant à lui, à considérer le rôle de la connaissance visant, pour les acteurs, à accroître ou maintenir la position de l'organisation dans laquelle ils interviennent. Il s'agit plus précisément de « l'identification des ressources cruciales et de leur origine, des menaces portant sur le pouvoir de l'organisation, des stratégies visant à accroître ce pouvoir [mais aussi] la connaissance accrue relative aux ressources et aux stratégies des opposants à une politique publique, ainsi qu'aux moyens de les neutraliser » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 211).

L'utilisation de cette notion pourrait ainsi conduire à sous-estimer les rapports de force et à surestimer le consensus entre les acteurs (Surel et Palier, 2005). Cette grille d'analyse peut aussi conduire à reconstruire *ex post* un processus qui conduit des acteurs à trouver de nouvelles solutions et à négliger ainsi les « possibles non advenus ». Ainsi seuls les « succès » des processus d'apprentissage et partant, des savoirs pratiques, seraient envisagés.

Quatre principales critiques faites au modèle de l'analyse cognitive peuvent être ainsi résumées :

Des questions de méthode sont adressées au modèle : comment analyser les représentations, les valeurs, les idées ? Il demeure difficile d'analyser les représentations, même s'il existe des moyens privilégiés, tels que l'entretien non directif ou peu directif. Comment identifier un système de croyances et surtout comment évaluer et mesurer sa diffusion ?

Dans le modèle, les conflits peuvent se régler par la force des idées. La question du pouvoir n'est pas évacuée des modèles théoriques. Cependant, les travaux se réclamant de ce courant négligent les questions de dissymétries de ressources, les jeux entre les acteurs se réduisant bien souvent à des joutes idéologiques et à une lente diffusion des idées. Le rôle des idées est indéniable dans la plupart des politiques publiques qui véhiculent des valeurs morales et portent en elles une idée de transformation. Il ne faut cependant pas négliger d'autres variables et ressources comme l'accès aux médias ou les situations de monopoles.

Certains travaux qui se réclament de ce cadre théorique ont tendance à rechercher la cohérence de l'action publique. Pierre Muller place la cohérence au cœur de son modèle : « Toute société sectorielle sera nécessairement confrontée à un grave problème de cohérence sociale (...). La société sectorielle est menacée de désintégration si elle ne trouve pas elle-même les moyens de gérer les antagonismes intersectoriels. Ces moyens sont les politiques publiques » (Muller, 1990, p. 20). Cette obsession de la cohérence renvoie à une vision qui donne sens *a posteriori* à ce qui n'en a pas forcément. On postule ici l'existence de croyances homogènes au sein d'une société. Le risque est que l'analyste donne sens et cohérence à ce qui n'en a pas toujours et néglige la place des hasards et des aléas.

Le changement est dépeint comme un mouvement univoque et progressif. Le courant de l'analyse cognitive des politiques publiques pense bien souvent « le » changement comme un mouvement de progrès qui, à l'aune du recul historique

de l'analyste, paraît aller de soi. C'est un courant dont on peut critiquer la posture évolutionniste.

Lectures recommandées

- Faure A., Pollet G. et Warin P. (dir.), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.
- Fischer, F. and Forester J., 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, Duke University Press.
- Fouilleux E., 1993. *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris, L'Harmattan.
- Jobert B. et Muller P., 1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris, PUF.
- Jobert B., 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, L'Harmattan.
- Muller P., 1984. *Le technocrate et le paysan*. Paris, Les Editions Ouvrières.
- Sabatier P. A., 1999. *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press.
- Zittoun P., 2013. *La fabrique politique des politiques publiques, Pour une approche pragmatique de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po.

Chapitre 6

Les approches socio-historiques

En France, les approches socio-historiques se sont surtout développées depuis les années 1990. Elles permettent un renouvellement des questionnements et du regard méthodologique sur des objets historiques. À partir du croisement des sources et de l'attention portée sur certains projets avortés que l'histoire institutionnelle n'a pas mis en avant, elles offrent une nouvelle lecture à l'histoire des politiques publiques en revenant notamment sur les processus d'étatisation et de mise en administration.

Les principaux auteurs de ce courant plaident pour une approche socio-historique qui se démarque assez clairement des pères fondateurs – notamment les travaux de Barrington Jr. Moore, Charles Tilly, ou Theda Skocpol – qui privilégiaient des enquêtes macro-sociologiques sur des périodes d'études assez longues et travaillaient essentiellement à partir de ressources de seconde main (Payre et Pollet, 2005, p. 139). Les tenants contemporains de l'approche favorisent la micro-sociologie ou la micro-histoire pour saisir l'objet ou l'action publique par « le bas ». Ils travaillent sur des terrains circonscrits sur les plans historiques et sociologiques et à partir de données de première main.

Ce « sous-champ » de la science politique s'est constitué autour du CERAT de Grenoble qui a accueilli plusieurs thèses et colloques traitant du sujet dès la fin des années 1990 (Pollet, 2009). À ces recherches grenobloises s'ajoutent les travaux de Pascale Laborier sur les sciences camérales. Les travaux sur les sciences camérales cherchaient à interroger l'institutionnalisation du management public et de la science administrative. C'est principalement la question des pratiques de gouvernement qui fut investie notamment par une approche en termes de dispositif et d'instrument d'action publique (Laborier, Audren, Napoli et Vogel, 2011), l'appréhension des savoirs pratiques apparaissant surtout dans une perspective de transfert et de circulation. L'ensemble de ces travaux socio-historiques se réclame d'un double héritage, celui de Max Weber et de Norbert Elias d'une part, et celui de Michel Foucault d'autre part. Max Weber (Weber, 1965) et Norbert Elias (Elias, 1991) préconisent de constamment penser les objets étudiés par les sciences sociales au regard du moment historique et dans toute sa complexité historique. La référence à Michel Foucault doit être comprise pour ses travaux sur la gouvernementalité qui mettent en évidence le passage de

l'art de gouverner à une science de gouvernement et aux techniques de gouvernement qui en découlent.

Renaud Payre et Gilles Pollet (Payre et Pollet, 2005) insistent sur la nécessité de travailler à partir de sources de première main. En prônant une telle démarche, ces auteurs veulent défendre un rapport à l'histoire particulier, un rapport de sociologue. On est ici dans une épistémologie des sciences sociales telles que décrite par Jean-Claude Passeron, pour qui histoire et sociologie sont indissociables (Passeron, 1991). Il s'agit de déconstruire un objet, un processus historique selon les règles des sciences sociales. Avec l'approche la plus fine possible, les chercheurs peuvent comprendre ce qui se joue au sein même de l'objet étudié, sans le penser constamment en opposition à un autre objet, ou au sein d'une structure englobante. C'est ce qui leur permet par exemple de penser le pouvoir municipal en dehors de la dualité centre-périphérie. Cette manière d'envisager un terrain d'enquête est particulièrement adaptée à la mise en lumière des invisibles de l'action publique. En déconstruisant le plus finement possible un objet de recherche, on peut commencer à mettre le doigt sur des savoirs pratiques dont l'apprentissage n'est pas lié à une institution formalisée.

Une socio-histoire des gouvernements urbains

Le programme de la socio-histoire des politiques urbaines et du gouvernement urbain, tel qu'il a été défini par les travaux de Bruno Dumons, Gilles Pollet, ou Pierre-Yves Saunier (Payre et Pollet, 2005, pp. 146-150) peut permettre de revisiter les processus d'étatisation et de municipalisation, à partir des enjeux locaux ou périphériques. Toutefois, et bien qu'il soit intimement lié à ces deux mouvements, il ne vise pas à montrer une logique exclusive de l'un ou de l'autre. L'étatisation peut être décrite comme un processus de mise en administration des sociétés (Payre et Pollet, 2004, p. 103), et en même temps, une accentuation de la sphère d'intervention de l'État et de ses services. À l'inverse, la municipalisation désigne le développement des services et de l'action propres aux municipalités. Elle renvoie aux moments ou aux processus dans lesquels les collectivités locales font preuve d'innovations, et d'accroissement de leurs prérogatives, parfois contre les pouvoirs centraux ou lorsque ceux-ci n'interviennent pas. En effet, « les domaines d'action des municipalités ne vont cesser de s'étendre. Les effectifs vont croître et la spécialisation organisationnelle va s'accroître dans les services comme à l'extérieur avec le développement de structures para-municipales : associations, sociétés d'économie mixte et opérateurs de réseaux. La production de normes et de règles entamées au lendemain de la Grande Guerre va s'amplifier » (Lorrain, 2004, p. 170). En lien avec cette analyse d'une montée en puissance des villes (Lorrain, 1989), selon les cas d'étude, on peut mettre en avant des phénomènes d'autonomie des pouvoirs locaux dans une logique de municipalisation ou pour d'autres cas, des logiques d'interdépendance avec les services et les représentants de l'État.

Ainsi, depuis une vingtaine d'années, une série de travaux a contribué à renouveler en France l'étude des gouvernements urbains à travers une approche socio-historique. Prolongeant les recherches de Bruno Dumons, Gilles Pollet et

Pierre-Yves Saunier, celles conduites par Jean Joana (Joana, 1998 et 2000) ou Renaud Payre (Payre, 2007) ont contribué à renouveler les approches portant sur le lien entre pouvoirs périphériques et pouvoir central, soit en décentrant le regard par rapport au développement de l'État central, soit à partir d'autres espaces de régulation. En effet, ils s'appuient sur une « perspective socio-historique [qui] conduit à se défaire de ce double carcan consistant à n'envisager le pouvoir municipal qu'à travers une relation verticale nouée avec l'État, à ne considérer son histoire qu'à partir d'un regard rétrospectif et téléologique » (Payre et Pollet, 2005, p. 150). Cette démarche permet de dépasser les conceptions « du local traditionnellement véhiculées par la science politique et la sociologie, notamment au travers d'une reconsidération de la notion clé de 'notable' » (Joana, 2000, p. 300). Dans ce sens, leurs travaux les ont conduits à être attentifs au développement et à l'autonomie des administrations locales, tant du côté des politiques engagées que de celui des personnels mobilisés. En effet « la 'grande charte des communes de France' votée en 1884, en codifiant minutieusement les rapports entre l'État et les municipalités et en ouvrant à celles-ci un large champ d'initiatives, (...) va (...) garantir une administration stable des 'affaires locales' » (Nevers, 1983, p. 430). Ils montrent ainsi des processus d'étatisation par « le bas » notamment au tournant du xx^e siècle (Renard, 1995 ; Pollet, 1995).

Parallèlement, leurs recherches ont pu montrer les capacités réflexives, réformatrices et auto-gestionnaires des acteurs locaux et des organisations municipales à partir de scènes d'échanges et de la constitution de savoirs de gouvernement (Ihl *et al.*, 2003 ; Payre et Vanneville, 2002). Ces deux dimensions permettent de révéler la mise en place de capacités d'action, de régulation et d'échanges locaux mais également une capacité de réflexions que mènent simultanément les acteurs locaux sur cette propre administration des politiques urbaines. Cela permet ainsi d'identifier des moments dans l'histoire où le pouvoir local a semblé être en mesure de mettre en œuvre de véritables politiques ambitieuses en termes d'équipement, d'aménagement et de développement de politiques urbaines. C'est notamment ce qui caractérise la III^e République, où « il en ressort une paradoxale complémentarité entre un État centralisé et une haute fonction publique en voie de constitution, d'un côté et de l'autre, des pouvoirs locaux forts et relativement indépendants et autonomes quant à leurs capacités d'innovation en matière d'action publique » (Dumons *et al.*, 2002, p. 7).

Néanmoins, la plupart de ces recherches signalent un moment centralisateur, autour des années 1930, qui semble freiner le développement des politiques urbaines (Payre, 2007, pp. 228-241). Certains signalent même un coup d'arrêt avec la IV^e République qui correspond « à une période de crise profonde de l'institution municipale où se creuse un énorme fossé entre les luttes électorales auxquelles se livrent les grands partis politiques et les conflits sociaux, les aspirations et besoins de la société civile locale » (Nevers, 1983, p. 449). En lien avec ces enjeux et les dynamiques centralisatrices (Thoenig, 1987), doit-on en conclure que la période de la Reconstruction puis celle des Trente Glorieuses sont marquées par un retour de l'État dans les affaires locales qui contraint l'autonomie des pouvoirs locaux ? La réponse à cette question est délicate et

les travaux déjà réalisés n'ont pas permis de trancher sur ce point, notamment au niveau des recherches menées par les chercheurs du Centre de sociologie des organisations. On peut ainsi mettre en évidence un impensé dans la science politique française concernant l'organisation, l'activité et le développement des villes au cours des années 1950 et 1960 (Borraz, 1998, pp. 15-24). Selon lui, l'importance des villes pendant la période de la III^e République est bien connue du fait des nombreux travaux des socio-historiens que nous venons de signaler. Mais par contre, il reconnaît qu'on analyse ensuite trop rapidement la centralisation, effective ou non, des problématiques urbaines opérée par l'État dès les années 1930, alors que la période suivante allant des années 1940 jusqu'aux années 1960 n'est pas analysée comme une confirmation ou non de cette centralisation, qui serait plus ou moins engendrée depuis la fin de l'entre-deux-guerres⁷. S'agit-il d'une simple continuité telle que la met en avant Jean-Yves Nevers ? : « L'élargissement de l'interventionnisme municipal des années 1920 et 1930 anticipe le *taking off* (décollage) des débuts des années 1960 et l'émergence de la 'commune providence', la rationalisation et bureaucratisation de l'administration communale préfigure le développement d'une technocratie locale » (Nevers, 1983, p. 448 et 449).

Mais en même temps ne peut-on pas repérer d'éventuels moments de rupture dans cette logique⁸ ? Ainsi Dominique Lorrain (Lorrain, 1991) resitue l'évolution des modes de gouvernement urbain dans l'histoire du pouvoir local en France à travers « le passage d'un système d'administration, centré sur l'État et des institutions locales, à un système de gouvernement municipal centré sur les élus locaux (en particulier des grandes villes) faisant plus large recours au marché et à la délégation » (Lorrain, 1991, p. 86). Selon lui « gouvernement municipal, régulation et coordination administrative représentent trois catégories adéquates à la nature de ce pouvoir et permettant de rendre compte de plusieurs de ses dimensions. Historiquement, le pouvoir local a connu en France des formes organisationnelles intégrées, plutôt publiques, reposant sur l'État et l'Institution Municipale, ce qui posait des problèmes de gouvernance (...) Aujourd'hui le passage à des gouvernements urbains faisant appel aux marchés, aux firmes, pose des problèmes de régulation » (Lorrain, 1991, p. 87).

De plus, au-delà de cette phase où Jean-Yves Nevers situe « historiquement le plein développement de la technostructure locale périphérique entre 1959 et 1971 » (Nevers, 1983, p. 453), il faut se demander si l'expansion de cette dernière est amorcée par en haut, au niveau de l'État selon la thèse défendue par Pierre Veltz (Veltz, 2002), ou si ce sont plutôt les configurations locales qui en créent les conditions, ou enfin si le mouvement est plus complexe et mêle à la fois les deux niveaux d'actions, comme le souligne Dominique Lorrain : « le développement des règles du travail municipal s'est produit entre les années

7. Sur cette problématique de centralisation, décentralisation et ses impasses analysées sur le temps long, voir Burdeau F., 1994. *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*. Montchrestien, Paris.

8. Concernant la région parisienne, la rupture semble effective (Vadelorge, 2008).

1920 et 1950, pour ne plus s'arrêter. Ce fut un mélange d'initiatives locales, de coordinations régionales et d'interventions de l'État » (Lorrain, 2004, p. 191).

En lien avec ces phénomènes de temporalité ou d'historicité des modes de gouvernement, un intérêt est justement de repositionner dans le temps long les analyses en termes de gouvernance – dans une perspective proche de celle développée par Yannis Papadopoulos (Papadopoulos, 2003) –, qui permettent d'être attentifs au rôle des acteurs privés, en insistant sur l'ouverture des scènes d'action publique et sur la pluralité des acteurs, les villes étant perçues comme des acteurs collectifs notamment dans les travaux de Bernard Jouve ou de Patrick Le Galès (Le Galès, 2003, pp. 37-41). En effet, comme le souligne Jean-Pierre Gaudin : « dans la première partie du xx^e siècle, il est en France des formes de l'action publique, telle la gestion de l'aménagement des villes à travers les plans d'urbanisme, qui font davantage penser aux situations contemporaines de gouvernance qu'à des modes de commandements hiérarchisés et étatiques. Y prévalait en effet déjà une négociation déléguée des choix, dans la définition de la règle générale comme dans son application locale » (Gaudin, 2002, pp. 45-46).

Une socio-histoire des sciences de gouvernement

Les travaux socio-historiques se sont également intéressés aux savoirs et « sciences de gouvernement » entendus comme « des savoirs à vocation politique ou administrative, des savoirs mis au service des pratiques de domination des grands États modernes » (Ihl, 2006, p. 12) avec l'objectif de saisir leur impact sur l'action publique. En effet, ces recherches invitent à saisir les fonctionnaires, dans une perspective quasi ethnographique, comme « acteurs singuliers » mais surtout, en restant attentif aux « errements inventifs des agents »⁹. Ainsi, le regard est invité à se poser, notamment, sur les trouvailles pratiques des acteurs pour comprendre « la genèse des formes administratives (des circulaires aux établissements publics en passant par les formulaires), de nouvelles frontières (notamment celles entre les notables, les amateurs et les professionnels de l'administration) et l'invention de nouvelles formes de décision » (Payre et Pollet, 2005, p. 145). Ainsi, il ne s'agit pas dans cette optique de questionner uniquement les savoirs académiques. De plus, la notion de « circulation » peut être particulièrement utile pour étudier l'« histoire » des savoirs en question. Ces recherches ont principalement tenté de renouveler les approches en analyse des politiques publiques en questionnant leur production, leur circulation et leurs effets dans et pour l'action publique. Elles s'inscrivent dans « une contribution à une socio-histoire de la science politique elle-même, en tant que spécialité académique mais également en tant qu'ensemble de savoirs et savoir-faire revendiquant un statut de science du pouvoir » (Ihl *et al.*, 2003, p. 13). Une partie du programme dressé porte plus précisément sur « l'enrôlement des savoirs ». Elle nous invite à nous interroger sur les espaces et modalités d'expression et de diffusion utilisés une fois ces savoirs soutenus ou enrôlés par les autorités publiques :

9. Expression empruntée à Michel Offerlé dans son introduction au numéro de *Genèses* sur « Étatisations » : Offerlé M., 1997. Étatisations. Sous la direction de Jean Leroy. In : *Genèses*, 28, 1997., n°28, pp. 3-4.

réseaux, revues, congrès, associations, tant il est évident que la nature de ces supports offre des clés d'explication de la manière dont ces « sciences » circulent et s'institutionnalisent.

Le chantier est donc vaste. Mais au sein de ces travaux, certains se sont plus particulièrement penchés sur les pratiques des acteurs, sur les savoirs et savoir-faire liés à ces pratiques et sur le processus qui détache ce savoir de la pratique et de l'individu en question. Nous pensons aux travaux de Renaud Payre sur les réformateurs municipaux. Dans ses travaux, Renaud Payre propose de partir à la recherche de ces savoirs qui ne sont pas encore institutionnalisés, en en « traquant » les lieux de formation et de circulation (Payre, 2002). Il regarde plus particulièrement comment ces pratiques et savoir-faire, qui peuvent être observés au niveau municipal, circulent d'une ville à une autre sans jamais passer par un échelon central (l'État) ni par une science académisée. Le savoir pratique apparaît alors comme un savoir détaché de l'individu qui l'utilise. Ces derniers travaux sont centrés sur des savoirs liés à l'urbain et mobilisés au niveau municipal.

Dans le prolongement de ces recherches, une autre démarche d'enquête consiste à s'intéresser cette fois directement aux circulations des savoirs. Il s'agit surtout de repérer par quel vecteur (acteurs, associations, organisations professionnelles, organisations philanthropiques, organisations non gouvernementales, congrès, périodiques, etc.) les savoirs sont construits, circulent et s'institutionnalisent. Cette approche par les institutions renvoie directement à la circulation des savoirs au sens large, qui correspond à une littérature importante de ces dernières années (Saunier, 2004). Parmi ces derniers, dans les incontournables, il faut citer le livre de D. T. Rodgers (Rodgers, 1998) qui porte sur la période antérieure à la Seconde Guerre mondiale et est centré sur les politiques sociales et urbaines. Dans une perspective essentiellement unidirectionnelle, mais envisagée du point d'arrivée et non plus du point de départ on peut citer quelques travaux construits en ayant recours à la notion d'imitation (Jacoby, 2000 ; Westney, 1987). Cette perspective d'analyse, articulée autour de la notion de circulation (plutôt que d'influence, de transfert ou d'importation), permet d'identifier des savoirs en suivant leur circulation par l'intermédiaire d'institutions particulières. Fabio Rugge a travaillé sur ces questions en parlant de « savoirs spéciaux » (*saperi speciali*), présents dans les manuels et les revues destinés aux administrateurs municipaux dans l'Italie du début du xx^e siècle (Rugge, 1990). On retrouve cette orientation dans un article de Renaud Payre : « Un savoir 'scientifique, utilitaire et vulgarisateur' : la ville de la vie urbaine objet de science et objet de réforme » (Payre, 2005), où il prend l'exemple d'une revue comme espace de circulation de savoirs. Cet article organisé autour d'une analyse de réseau formalisée nous invite à suivre la circulation de savoir(s) de gouvernement appliqué à l'urbain à travers l'étude d'un périodique et de ses différents contributeurs. Cette logique permet de mettre le doigt sur des savoirs pratiques en cours d'institutionnalisation : « La revue peut précisément être saisie comme un observatoire de la transformation en discipline de savoirs pratiques divers et variés sur la ville » (Payre, 2005, p. 5). L'entrée par les institutions prend ici tout son sens. Ces espaces de

formalisation permettent de repérer des savoirs qui sont encore pratiques, mais qui sont en train de se « durcir » pour devenir ce que les sociologues des professions appellent des « savoirs formalisés ». L'étude de ces lieux de circulation de savoirs, et notamment de savoirs liés au gouvernement, consiste à trouver des espaces formels appropriés à ce processus d'institutionnalisation, de transformation en discipline, de savoirs pratiques. Dans le cadre de la science communale étudiée par Renaud Payre, « par divers moyens (du périodique au voyage d'études) il s'agissait de diffuser des innovations, de faire circuler des techniques capables de transformer les méthodes de gestion et plus largement la place de l'organisation municipale urbaine dans l'ensemble de l'organisation politico-administrative du pays. Ces savoir-faire, dans leur expression et dans leur mise en scène, ont participé à la construction d'un ordre politique municipal, c'est-à-dire à une nouvelle forme de régulation de l'activité politique. » (Payre, 2007, p. 17). Par leur production et leur circulation, ces savoirs véhiculent donc à la fois des enjeux de légitimation académique et de légitimation politique. L'intérêt d'une approche par la socio-histoire des sciences de gouvernement est justement de ne pas dissocier les problèmes techniques, des enjeux académiques ou des questions politiques.

■ ■ ■ Lectures recommandées

■ Ihl O. et Kaluszynski M., 2002. Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement. *Revue française d'administration publique*, 102/2, pp. 229-243.

■ Ihl O., Kaluszynski M. et Pollet G. (dir.), 2003. *Les sciences de gouvernement*. Paris, Economica.

■ Payre R. et Pollet G., 2005. Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? *Revue française de science politique*, 55/1, pp. 133-154.

■ Buton F. et Mariot M. (dir.), 2009. *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*. Paris, PUF.

■ Laborier P. et Trom D. (dir.), 2003. *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF.

■ Payre R. et Pollet G., 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, La Découverte.

Chapitre 7

Les approches par les professions : formations, carrières et engagements

La sociologie des professions s'intéresse à la définition des professions et à leurs contenus¹⁰. L'exercice d'une profession implique la maîtrise de savoirs et de savoir-faire qui conduisent à l'autonomie dans l'exercice de cette activité et à sa reconnaissance officielle par l'État. Reconnaître une profession, c'est donc reconnaître qu'il existe des connaissances et compétences spécifiques qui sont nécessaires à l'exercice de cette activité et justifient l'autonomie des professionnels dans leur exercice et un certain statut.

Les apports de la sociologie des professions

Né dans les années 1920 aux États-Unis, le courant fonctionnaliste de la sociologie des professions s'attache à leur étude dans le sens anglais du mot : dans cette acception, « profession » désigne un ensemble de métiers auxquels une compétence exclusive a été reconnue pour prendre en charge certaines tâches. De nombreux métiers ne sont donc pas des professions en ce sens (puisque'ils ne requièrent pas un haut niveau de compétence ou de formation), mais correspondent à des « occupations », terme qui recouvre lui l'ensemble des métiers. Ainsi, les professions disposent d'un statut particulier qui confère à ces groupes une autonomie pour mettre en œuvre le savoir acquis dans le cadre de leur formation.

Le fonctionnalisme en sociologie des professions va ainsi s'attacher à préciser le contenu et les contours du concept de profession, en dégageant les traits distinctifs des professions par rapport aux simples occupations. La première définition formalisée d'une profession nous vient de Flexner, en 1915 (Dubar *et al.*, 2015) : il identifie six caractéristiques clés de la profession. Les professions traitent d'opération intellectuelles associées à de grandes responsabilités individuelles (1), dont les matériaux de base sont tirés de la science et d'un savoir théorique (2), qui comportent des applications pratiques et utiles (3), et sont

10. Certains passages de ce chapitre sont tirés du rapport de Boizeau F., Courcoul A., Hamon M., Ladreyt H. et Lefebvre S., 2018. *La médiation animale. Problématiques réglementaires et enjeux professionnels*, Groupe d'Études des Politiques publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Jérôme Michalon (Commanditaire de l'étude : VetAgro Sup).

transmissibles par un enseignement formalisé (4). Les professions tendent aussi à l'auto-organisation dans des associations (5), et leurs membres présentent des motivations altruistes (6). Cette définition « essentialiste » de la profession et les autres proposées après dans la même veine posent toutefois question, au vu de la diversité de la reconnaissance des professions, que ce soit historiquement ou géographiquement : certaines professions qui n'étaient pas reconnues après guerre l'ont été ultérieurement, des professions reconnues auparavant perdent ce statut (les radiesthésistes aux États-Unis par exemple), des professions reconnues dans certains pays ne le sont pas dans d'autres (on peut citer les sages-femmes, reconnues comme profession en Grande-Bretagne mais pas aux États-Unis). L'évidence de la construction sociale des professions comme distincte des occupations saute aux yeux, et amène à s'interroger : qu'est-ce qui fait alors qu'une activité de travail puisse être reconnue comme profession, si la distinction ne se fait pas « naturellement » du fait de la supériorité supposée de certaines activités nécessitant l'apprentissage et la mise en œuvre de savoirs spécifiques ?

C'est à cette question que vont s'intéresser les tenants du courant interactionniste : l'idée n'est plus tant de distinguer les professions des occupations, mais de savoir quelles occupations sont considérées comme des professions. Quels critères ont présidé (et président encore) à la distinction, dans la vie sociale, entre les professions et les autres occupations ? Qu'est-ce qui a conduit certaines occupations à acquérir ce statut ? Une attention particulière va être portée à la rhétorique professionnelle de légitimation de l'activité et du statut, pour mettre en évidence la construction sociale de la profession et remettre en cause l'existence de critères universels et rationnels de délimitation entre occupation et profession.

L'étude de l'aspiration de cette occupation à se constituer en profession pourrait se faire à travers l'analyse de la rhétorique professionnelle, c'est-à-dire la façon qu'ont les acteurs de se présenter et de présenter leur activité, de manière à justifier la spécificité de leur travail et donc de revendiquer un statut attaché. L'utilisation de critères fonctionnalistes nous semble pertinente, puisque ces derniers ont été critiqués pour n'être que le reflet du discours de légitimation des professions. Parce qu'ils reflètent l'image qu'une occupation a d'elle-même pour se constituer en tant que profession, ils sont des outils d'étude privilégiés de la rhétorique de professionnalisation des acteurs.

Mais il ne suffit pas de prendre en compte l'argumentaire des professionnels tel quel : nous pouvons utiliser les critères fonctionnalistes comme repère pour mesurer leur avancement dans la professionnalisation *via* une analyse des discours et des faits, afin de considérer l'étude du processus social de légitimation de la position et du statut de l'activité.

Ainsi, il paraît intéressant de partir des trois postulats de base du fonctionnalisme (Dubar *et al.*, 2015 ; Champy, 2012) définissant une profession déjà établie : l'affirmation de la spécificité du travail (maîtrise d'un savoir technique spécialisé, acquis dans le cadre d'une formation prolongée), l'affirmation de l'unité de la profession et des pratiques des membres, et enfin la délimitation du domaine

d'intervention nécessaire, et l'affirmation de la nécessité de statuts du fait de problématiques techniques et fonctionnelles.

Carrières et militantisme

La sociologie de l'engagement militant a connu en France un tournant interactionniste au cours des années 1980 (Sawicki et Siméant, 2009). Les chercheurs ont alors déplacé leur focale d'analyse des organisations vers les militants¹¹. On a commencé à s'intéresser à leurs parcours de vie, aux processus d'engagement, aux rétributions liées à leur activité militante et aux différentes interactions qui conduisaient ces individus à s'engager et à maintenir leur engagement. Cette nouvelle approche s'est donc clairement positionnée dans une tradition interactionniste. La tradition interactionniste renvoie directement à l'utilisation de la notion de carrière (Hugues, 1996 ; Becker, 1985)¹². Cette manière d'aborder le parcours biographique permet notamment de dégager des phases, des moments particuliers au sein de la carrière d'un individu. Dans la boîte à outils du sociologue des professions, la reconstitution des carrières pourra significativement aider le chercheur à dégager des moments d'acquisition de savoirs pratiques à travers une socialisation (souvent professionnelle). En s'intéressant à un moment particulier dans une carrière professionnelle, on peut envisager les différentes interactions qui déterminent, ou en tout cas qui rendent possible, la suite de la carrière. Si la démarche générale semble tout particulièrement adaptée à la question soulevée dans ce texte, on peut remarquer et regretter que peu de travaux relevant directement de la sociologie des professions ne se soient pas penchés sur les savoirs pratiques liés à l'action publique (Milly, 2012).

Dans cette littérature, la dénomination « savoirs pratiques », ou encore « savoirs de l'expérience » sont opposés aux « savoirs formalisés ». On sépare ainsi les savoirs acquis à l'école (du primaire à la formation continue en passant par le supérieur), de ceux acquis « sur le tas », au cours de la socialisation professionnelle. Les travaux sont nombreux et concernent tous types de professions. On peut, à titre d'illustration, rapidement évoquer le travail de Everett Hughes sur les carrières des médecins (Hugues, 1955) ou ceux de Howard Becker sur les musiciens de jazz (Becker, 1985). Tous deux montrent bien que les formations institutionnelles classiques (les cours de médecine ou de solfège) ne suffisent pas à faire de ces individus des médecins ou des musiciens. Il faut se pencher sur la socialisation à ces métiers, notamment à travers la pratique pour comprendre comment ils le deviennent. Dans une perspective plus contemporaine, les recherches de Laurent Willemez sur les prud'hommes et les avocats (Willemez, 2017) envisagent de manière très précise la question des savoirs pratiques. C'est un exemple idéal typique de profession qui reçoit une solide formation de savoirs juridiques formalisés, mais qui fait également valoir quotidiennement des savoirs relation-

11. L'analyse des rétributions du militantisme menée par Daniel Gaxie marque certainement le début des analyses prenant comme point de départ les militants et non les organisations (Gaxie, 1977).

12. Nombreux sont les écrits de l'école de Chicago et plus généralement de la sociologie interactionniste qui mobilisent la carrière comme outil (Hugues, 1996 ; Becker, 1985).

nels et des savoirs de mise en intrigue, acquis à travers la socialisation professionnelle.

De son côté, la sociologie du militantisme s'intéresse, par définition, à des individus qui n'appartiennent pas directement à l'appareil politico-administratif. Il s'agit de plusieurs catégories d'acteurs qui ne sont pas « aux manettes », mais dont l'objectif premier est bien de jouer sur la décision publique. En s'intéressant à la pratique quotidienne de ces militants, on peut mettre le doigt sur ce qui va leur permettre de modifier leur action pour optimiser leur chance de peser dans le processus de décision publique. Lorsqu'un syndicaliste appelle un chargé de mission précis et négocie directement avec lui certains arbitrages budgétaires plutôt que d'attendre la rencontre officielle avec le ministre, il mobilise un savoir acquis à travers la pratique militante. Aucun ouvrage, aucune formation ne lui a enseigné la sollicitation de ce chargé de mission. C'est son parcours de syndicaliste, fait de tâtonnements, d'échecs et de réussites, qui lui permet de connaître l'efficacité de cette voie et de la privilégier. On est bien là face à un savoir lié à la pratique d'une part et tourné vers l'action publique de l'autre.

Une partie des travaux de la sociologie du militantisme s'est depuis quelques années tournée vers la question des formations militantes. Dans le cadre plus global de la socialisation au sein d'organisations (partisanes, associatives, syndicales), des chercheurs se sont penchés sur les espaces institutionnalisés au sein desquels les militants entrent en contact avec des savoirs liés à l'action publique. Il y a une véritable démarche de formation, voire d'acculturation, de la part des organisations en question. On se situe alors à la limite entre le savoir pratique et le savoir formalisé, ces formations émanant souvent en partie de la pratique quotidienne des militants. Ces écoles, séminaires, stages, périodiques internes, ne forment pas spécifiquement et exclusivement à l'action publique, mais les savoirs acquis dans ces institutions pourront servir dans une éventuelle participation future à celle-ci.

Les travaux de Nathalie Ethuin sur le parti communiste (Ethuin, 2003) sont certainement les plus significatifs de cette partie des travaux de la sociologie du militantisme. Elle montre l'influence que peuvent avoir les écoles du parti communiste sur les cadres de pensée des militants : « on a là un exemple quasi parfait de la résonance entre les cadres cognitifs fournis par l'institution et les cadres personnels » (Ethuin, 2003, p. 152). On retrouve ce même processus, dans une étude de Pierre Rimbart et Sébastien Crespo portant sur un syndicaliste (Rimbart et Crespo, 2004)¹³. Les auteurs parlent d'un savoir syndical combinant « des savoirs pratiques issus de l'action et des savoirs savants issus de l'étude ». Ce savoir syndical s'étend de l'impression de tracts au suivi de cours d'histoire et d'économie au sein de stages organisés par le syndicat. La pratique militante, étudiée par le prisme de ces institutions internes de formation, peut donc nous aider à comprendre la formation des cadres cognitifs de l'action publique. Même

13. Enquête basée sur un échange quasi quotidien de courriers électroniques avec un métallurgiste lorrain militant de la CGT (Confédération générale du travail) (Rimbart et Crespo, 2004).

si le lien n'est certainement pas aussi direct qu'avec le processus observé dans les grandes écoles, la participation future de ces militants à l'action publique (en tant qu'élu, qu'administratif ou que groupe d'intérêt) n'est pas à négliger. L'enquête de Philippe Juhem sur les fondateurs de SOS Racisme (Juhem, 2001) nous montre bien qu'un savoir ou un savoir-faire appris dans une sphère militante (syndicats étudiants) peut être mobilisé par la suite dans une autre sphère (SOS Racisme) pour peser sur l'action publique.

Lobbying, apprentissage et décision publique

Dans cette même logique, les travaux sur les lobbyists et les membres de groupes d'intérêts, à l'instar des militants évoqués précédemment, qui sont des individus qui ne possèdent pas de pouvoir décisionnaire direct, mais dont le but avoué est bien de jouer sur celui-ci. Dans cette optique, l'ouvrage collectif dirigé par Hélène Michel (Michel, 2006) est tout à fait caractéristique de ces recherches. D'abord vis-à-vis des individus se cachant derrière le terme lobbyist, il faut noter qu'il s'agit bien d'une catégorie d'acteurs très diversifiée (diplômes, professions, secteurs, forme d'engagement, etc.) mais qui ont tous en commun la participation à l'action publique (ici à l'action publique européenne). La première moitié de l'ouvrage « insiste davantage sur les modes d'entrée dans ce métier, leurs passages dans différents postes, les compétences acquises sur le tas ou dans des formations spécifiques » (Michel, 2006). En construisant une sociologie des acteurs de différents groupes de pressions (syndicats nationaux, fédération de syndicats nationaux, lobbies agricoles, associations), les différents contributeurs de cet ouvrage ont tenté de dégager les apprentissages liés à cette action de lobbying. On retiendra plus particulièrement deux textes. Celui de Benoît Verrier sur la formation à l'Europe des syndicalistes de la CFDT (Confédération française démocratique du travail) (Verrier, 2006) nous permet de comprendre l'intégration de la dimension européenne dans la CFDT à travers les formations reçues par les syndicalistes. Verrier parle d'un savoir syndical sur l'Europe qui se constitue avec les différentes formations reçues par les membres de la confédération. Dans une sociologie plus proche des acteurs, il faut également évoquer le chapitre de Geneviève Génicot sur les membres de l'ESIB¹⁴. Elle montre bien comment le passage par cette organisation forme les étudiants à l'activité de lobbyist. La question de l'apprentissage de savoirs et de savoir-faire prend une place importante dans ce travail. Génicot montre qu'avec cette expérience, les étudiants engagés se familiarisent avec toute une série de pratiques qui leur permettront d'influer sur la décision publique et au final « ce ne sont pas les étudiants les plus représentatifs qui représentent le mieux les étudiants, mais ceux qui maîtrisent le mieux les codes utiles » (Génicot, 2006, p. 119).

14. L'ESIB (European Student Information Bureau) est une organisation étudiante qui fédère une cinquantaine de syndicats et d'associations nationales européennes. Pour la France, l'UNEF (Union nationale des étudiants de France) et la FAGE (Fédération des associations générales étudiantes) en sont membres. Cette organisation est devenue l'interlocuteur privilégié, légitime et unique de l'administration communautaire pour représenter le monde étudiant (Génicot, 2006).

Toujours dans cette lignée de travaux, il faut évoquer l'enquête d'Odile Join-Lambert et d'Yves Lochard sur une association d'habitants parisienne. Leur recherche porte sur une association de quartier parisienne dans les années 1960-70, et plus particulièrement sur les apprentissages des membres de cette association (Join-Lambert et Lochard, 2006). Ils mettent en lumière, à une échelle locale, un processus d'apprentissage de la prise de décision publique. Pour les individus en question, le passage par cette association est un moment privilégié pendant lequel ils vont entrer en contact avec plusieurs acteurs publics, et pendant lequel ils vont apprendre à traiter avec eux. Là encore on retrouve un apprentissage par la pratique. Cette enquête fait le lien avec la sociologie du militantisme qui a commencé à se pencher sur ces questions, c'est notamment le cas de Jacques Ion qui a travaillé sur les apprentissages liés à la socialisation militante dans des associations (Ion, 2003).

■ **Lectures recommandées.**

- Champy F., 2009. *La sociologie des professions*. Paris, PUF.
- Tripier P., Dubar C. et Boussard V., 2011. *Sociologie des professions*. Paris, Armand Colin.
- Hughes E. C., 1996. *Le regard sociologique*. Éditions de l'EHESS, Paris.
- Becker H., 1985. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Editions Métailié, Paris.
- Willemez L., 2017. *Le travail dans son droit. Sociologie historique du droit du travail en France (1892-2017)*. Paris, LGDJ.
- Michel H. (dir.), 2006. *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*. Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Milly B., 2012. *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*. Presses universitaires de Rennes.

Chapitre 8

Les approches territoriales

Les questions du local et des territoires ont été assez peu travaillées dans la science politique française. Jusque dans les années 1970, la science politique s'intéresse en effet essentiellement à l'État central et conçoit le local soit comme le lieu des particularismes, soit comme un lieu de résistances au changement. L'échelon local a ainsi longtemps été assimilé à un espace de permanences et de conservatisme, et donc perçu comme un simple agent du national. Depuis les années 1990, cette vision du local se renouvelle. Les travaux de Robert Dahl sur le gouvernement urbain aux États-Unis sont précurseurs. En France, les premières réflexions sur le local se développent au CERVL (Centre d'Étude et de Recherche sur la Vie locale) et au CERAT (Centre d'Études et de Recherches sur l'Administration et le Territoire).

L'émergence de la question locale en science politique : les analyses sur le système politico-administratif

Les analyses sur le local, notamment en France, sont filles de la sociologie. C'est d'abord de la sociologie que va naître une réflexion portant sur le pouvoir local et ses rapports avec le pouvoir d'État. Des sociologues se penchent sur les politiques d'aménagement du territoire, la régionalisation du plan, l'urbanisation accélérée, le développement des mouvements sociaux urbains. Ces sociologues s'intéressent essentiellement, le plus souvent à la demande de l'État central, aux effets spatiaux des politiques de l'État et au fonctionnement de l'administration territoriale. À l'époque où elles sont menées, la plupart de ces recherches ne se définissent pas comme des recherches sur le local. Leur questionnement repose sur une analyse des rapports entre centre et périphérie et sur le fonctionnement de l'État central. De ce fait, elles privilégient des analyses qui pensent le local comme étroitement liés au central.

Ces courants conçoivent le local comme un lieu de recherche dont les spécificités ne sont pas véritablement intégrées dans l'analyse. Le local est alors un point d'observation permettant d'étudier des objets plus vastes et de mettre en évidence des règles globales de leur fonctionnement. Le système français est pensé comme spécifique. Les systèmes politico-administratifs locaux sont des outils pour comprendre des organisations et la façon dont ils interagissent avec

leur environnement. Les travaux ne proposent pas d'analyse en termes de gouvernement urbain du fait de l'émiettement des échelons (grand nombre de départements et de communes).

Dans la démarche du Centre de Sociologie des Organisations qui produit les enquêtes, l'objectif est d'amender le modèle de Michel Crozier présenté dans *Le phénomène bureaucratique*, et notamment de s'intéresser aux relations entre les organisations et leur environnement (Crozier, 1963). Ces analyses dépassent largement l'étude des organisations *stricto sensu*, et s'intéressent aux administrations, aux bureaucraties aux niveaux départemental et communal. L'ambition est de montrer que les relations entre élus (notables) et fonctionnaires (notamment préfets) font système et s'établissent sur des règles non écrites. La mise au jour de règles non écrites est l'apport principal de la sociologie des organisations à l'étude des systèmes politiques locaux et à la production de l'action publique locale. C'est à partir de cette perspective que certains chercheurs des organisations investissent l'institution municipale, en analysant principalement les villes en tant qu'organisation ou système (Dupuy et Thoenig, 1983 et 1985). L'objectif est d'être attentif aux approches qui permettent de penser un système de relations sur un territoire à gouverner, et qui donnent de l'importance aux scènes de régulation locales¹⁵. Plutôt que de s'intéresser à la définition de l'activité gouvernementale, ces travaux permettent de s'intéresser aux acteurs et aux structures qui gouvernent et administrent les sociétés urbaines.

Dans les années 1970, un groupe de sociologues s'intéresse aux systèmes locaux de pouvoir. À cette période, les pouvoirs centraux ont commencé à vouloir décentraliser, mais toutes les tentatives ont échoué. Des chercheurs ont alors tenté de comprendre l'échec de ces mesures visant à donner plus d'autonomie au local. Les travaux du Centre de Sociologie des Organisations ont certes mis l'accent sur le rôle des notables dans le système local dès les années 1960. Mais dans l'histoire des institutions françaises, la conception selon laquelle « l'État est l'interprète et l'agent unique de l'intérêt général » reste une constante. Or cette conception impose l'unité de la loi et de son application. Elle contredit l'idée que puissent exister des pouvoirs normatifs locaux, susceptibles d'enfreindre l'intérêt public national et l'égalité des citoyens. Elle implique l'autorité des agents de l'État sur les instances territoriales, qui sont d'ailleurs nommées et non élues tout au long du XIX^e siècle. Toutefois, le système se heurte aux évolutions et trouve rapidement ses limites, auxquelles les gouvernements, notamment ceux de la V^e République vont tenter de remédier avec plus ou moins de réussite.

15. Dont témoignent pour partie les travaux qui s'inscrivent dans une perspective de sociologie urbaine marxiste. Très dynamique au cours des années 1970, ce courant se concentre sur l'analyse de la production des politiques urbaines pour montrer les ressorts d'un capitalisme d'État et son influence dans les politiques d'aménagement urbain (transports, logements, développement économique). Voir notamment : Lefebvre H., 1970, *La crise urbaine*, Gallimard, Paris ; Castells M., 1972, *La question urbaine*, Maspero, Paris ; Castells M. et Godard F., 1974, *Monopolville, Analyse des relations entre l'entreprise, l'État et l'urbain*, Éditions de l'EHESS, Paris ; ou Lojkin J., 1980, Politique urbaine et pouvoir local, *Revue Française de Sociologie*, XXI(4), pp. 633-651.

L'administration locale est construite autour d'un ensemble bipolaire dans lequel la commune et le département sont longtemps les interlocuteurs du gouvernement central. En principe, les communes étaient assujetties au pouvoir central dans une relation ambiguë marquée par la tutelle et le dédoublement fonctionnel. La tutelle signifie que les communes devaient obtenir une autorisation préalable, du représentant de l'État, pour les décisions importantes. Le dédoublement fonctionnel implique un statut particulier du préfet à la fois responsable du département et représentant de l'État. Dans la pratique, les choses sont bien moins claires que cela. Les recherches du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) reconsidèrent le phénomène notabiliaire (Grémion, 1976). Le notable est celui qui occupe une position charnière entre le territoire et la bureaucratie de l'État français. Dans une telle conception, ce n'est plus uniquement le poids social du notable qui importe, mais les relations qu'il aura pu tisser avec les représentants de l'administration locale, notamment le préfet.

Le travail pionnier de Jean-Pierre Worms sur le système préfectoral

Entre le préfet et les représentants des collectivités locales, notamment le maire, se tisse un système complexe de dépendance étroite. Les élus locaux et le préfet sont amenés à négocier. Il ne s'agit pas d'une relation de domination du préfet sur les élus locaux, ces derniers ayant une influence locale bien réelle. La dépendance est réciproque. Ce système de dépendance étroite a fait l'objet d'une réappropriation par les élus locaux dont l'influence était bien réelle et que le préfet avait appris à ménager. Ce système a été décrit par Jean-Pierre Worms dans son article : « Le préfet et ses notables » (Worms, 1966). L'auteur décrit le mécanisme par lequel une complicité s'établit entre le préfet et les élus locaux, complicité qui leur apporte à tous deux des avantages, notamment une responsabilité partagée qui leur permet de se rejeter la faute en cas de problème. Cette alliance a finalement donné lieu à un véritable système local s'établissant sans le centre.

En outre, la constitution d'un « pouvoir périphérique » constitue un frein à toute tentative de réforme. Pierre Grémion, dont les recherches ont beaucoup été lues par les autorités politiques à l'époque, prolonge et systématise les hypothèses de Jean-Pierre Worms. Pour décrire le système local, il décrit les relations qui se nouent entre les administrations locales, les notables locaux, et la société locale (les électeurs ou les ressortissants). Il inclut les ressortissants à l'analyse. Il montre que les administrations locales et les notables locaux ont un double rôle et une double légitimité. Les administrations locales assument un rôle d'arbitrage. Elles sont à la fois des exécutantes du pouvoir central (en charge de l'application des politiques publiques, des règles) et des représentantes de la société locale qu'elles administrent (représentantes de leur territoire auprès du centre).

Les administrations locales sont considérées à la fois comme des exécutantes de l'échelon central mais aussi comme tributaires des pressions de la société locale. Pour être en capacité d'assumer cette fonction de représentant de la société locale et faire, ce faisant, la démonstration de leur utilité au niveau central, les

administrations locales s'appuient sur les notables locaux. Ces notables locaux sont les relais privilégiés de l'action de ces cellules administratives. Ils désignent donc des individus ayant leurs entrées dans les administrations locales et réussissant à obtenir des services, services qu'ils redistribuent par la suite à des électeurs, se constituant ainsi une clientèle.

Ce système s'auto-entretient car les administrations locales rendent d'autant plus de services aux notables que ceux-ci sont influents et leur garantissent la satisfaction de la population locale. Les règles prises au niveau central sont loin d'être appliquées *stricto sensu* ; elles font l'objet de négociations à la marge entre notables locaux et administrations locales. Se constitue alors ce que Pierre Grémion appelle un « pouvoir périphérique ». Ce jeu de régulations, qui arrange l'ensemble des composantes du système politico-administratif local et échappe aux administrations centrales, explique à la fois l'échec de la centralisation et les conservatismes. Le pouvoir périphérique est, en plus, renforcé par le cumul des mandats et renforce lui-même le cumul des mandats.

L'analyse en termes de régulation croisée de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig

Complétant ces analyses, le modèle de la « régulation croisée » (Crozier et Thoenig, 1975) met en lumière l'ensemble des relations entre les administrations de l'État et les collectivités locales, à partir des principes constitutifs du système politico-administratif français des années 1960. Le modèle présente un système qui repose sur des mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'État. Dans la logique de tutelle sur les collectivités locales, l'État et ses administrations s'appuient sur quelques élus locaux pour mettre en œuvre des réformes. Ainsi les politiques publiques satisfont-elles à la fois les intérêts du centre et les intérêts du territoire concerné par l'entremise des élus locaux. Les sphères locales et nationales se caractérisent par une interpénétration forte.

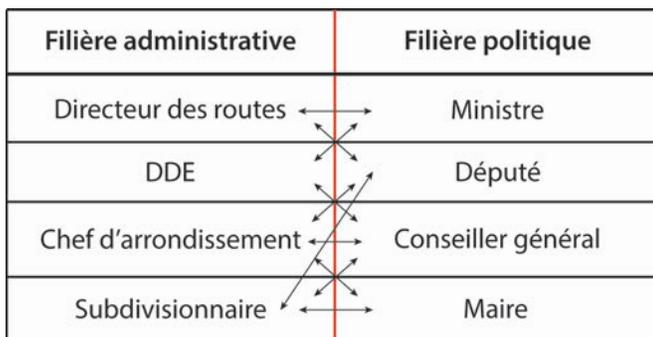


Figure 8.1. La « régulation croisée ». Source : Action publique ENTPE, 2007

Le système de la régulation croisée repose sur un nombre limité d'acteurs, en particulier des hauts fonctionnaires et des élus locaux. Les élus locaux sont tributaires de l'État. Ils en attendent des équipements, en échange de quoi ils

garantissent des facilités de mise en œuvre. Le modèle atteste à la fois d'un État hégémonique très centralisé et de jeux locaux flexibles où l'information circule et où les accommodements sont possibles, au point que certains, comme Albert Mabileau (Mabileau, 1985), ont pu voir dans ce schéma d'analyse l'acte de naissance d'une interprétation du gouvernement local. Ces analyses constituent des points de repère pour comprendre l'ampleur des changements intervenus sous l'effet des mesures de décentralisation et de construction européenne. La décentralisation que les sociologues des systèmes locaux tels que Jean-Pierre Worms ou Pierre Grémion appelaient de leurs vœux est en partie advenue. Le jeu s'est ouvert : les collectivités locales se renforcent progressivement et le nombre des acteurs concernés se multiplie.

Si les analyses portant sur le système local se sont essentiellement intéressées aux politiques d'équipement du fait de l'importance de ces politiques pour les notables et les fonctionnaires locaux, elles ont progressivement intégré d'autres politiques publiques coproduites par l'État, les collectivités territoriales et d'autres acteurs, telles que les politiques de développement territorial ou les politiques sociales.

Les travaux précurseurs sur le leadership territorial

Selon Robert Dahl (Dahl, 1961), un leader politique (il prend l'exemple du maire urbain) peut jouer un rôle de catalyseur de la communauté politique. Ce rôle dépend de sa capacité à mobiliser des ressources interpersonnelles. Pour l'auteur, dont les travaux ont un faible écho en France jusqu'aux années 1980, le leadership politique se mesure précisément à travers la capacité qu'ont ces acteurs à hiérarchiser les ressources d'un territoire en établissant des compromis au sein des coalitions gagnantes avec les acteurs sociaux locaux avant et après les élections municipales. La notion de leadership est développée face aux lacunes des analyses en termes de pouvoir périphérique pour analyser les transformations du local à partir de la décentralisation.

La notion de leadership est une tentative de faire tenir ensemble analyse des politiques locales et sociologie de la vie politique locale. Elle s'écarte de la notion de domination, suggérant l'échange et la réciprocité. Le leadership ne vise pas à satisfaire seulement les intérêts des leaders mais aussi ceux de leurs supporters. Il comporte une dimension interactionniste à travers un lien entre un leader et des suiveurs ou supporters : « Le leadership politique réfère à un ensemble d'acteurs, à leurs relations, leur style d'action ou les positions qu'ils occupent » (Daloz et Montané, 2003, p. 29). S'inscrivant dans des espaces, la question du leadership entretient des liens forts avec celle du territoire. Pour Andy Smith et Claude Sorbets, le rapport au territoire est constitutif du leadership, à la fois comme contrainte et comme ressource (Smith et Sorbets, 2003).

Le « système Chaban-Delmas » à Bordeaux

Les travaux sur le leadership partent d'une réflexion sur le pouvoir et sur le métier politique. Jacques Lagroye analyse comment le maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas (maire de 1947 à 1995), développe, renforce et exploite

les logiques sociales et politiques de la société bordelaise pour asseoir territorialement son pouvoir (Lagroye, 1973). L'auteur utilise le terme de leadership pour expliquer l'institutionnalisation et la stabilisation « d'un ensemble de relations assurant la position dominante d'un élu dans un espace résultant de rapports économiques, sociaux et politiques enchevêtrés. S'interroger sur le leadership, c'était prendre la mesure empirique des ressources politiques dont l'élu pouvait faire usage : celles qui étaient attachées à ses multiples positions, maire sans interruption depuis 1947, et également député, plusieurs fois ministre de la 4^e République, puis Président de l'Assemblée Nationale et enfin premier ministre en 1969, mais aussi président de la communauté urbaine de Bordeaux depuis sa création... C'était analyser et comprendre les relations durables que Jacques Chaban-Delmas avait nouées avec les responsables économiques locaux, les dirigeants associatifs et religieux, le groupe de presse Sud-Ouest, voire des universitaires influents ou prometteurs et certains dirigeants syndicaux » (Lagroye, 2003, p. 49).

Dans le « système Chaban-Delmas » (1946-1995), la relation entre les élus est dominée par la stature de Jacques Chaban-Delmas. Il s'agit d'un système personnel de pouvoir local qui relie plusieurs cercles du pouvoir local : la commune de Bordeaux, l'agglomération de Bordeaux, le département de la Gironde et la Région Aquitaine. D'après Jean-François Médard, le « système Chaban-Delmas » est un système personnel qui ressemble aux systèmes africains (Médard, 2006). Il repose sur une alliance entre le maire (qui domine la ville) et le Parti socialiste (qui domine la banlieue). En s'installant à Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas voulait trouver une base électorale pour sa carrière politique. Il est accueilli par la bourgeoisie bordelaise compromise pendant la Seconde Guerre mondiale à laquelle il redonne une certaine « virginité » en échange de son soutien. En 1946, il est élu député (il le restera jusqu'en 1997). En 1947, il devient conseiller municipal, grâce à la vague gaulliste, et est élu maire avec une majorité de coalition (il le restera jusqu'en 1995). En 1954, il est réélu avec une meilleure position. Il détient un double pouvoir : local et national.

Si le « système Chaban-Delmas » est tout de suite fondé sur une alliance avec le Parti socialiste, le système témoigne d'une solidarité au-delà des clivages politiques et partisans dans le cadre d'une expression structurée des rapports de pouvoir. Deux stratégies se rencontrent et visent à réduire les conflits pour réduire l'incertitude : la mise en place d'une « entente cordiale » à partir de l'échange de faveurs entre les différents personnages d'une part, et la structuration en fiefs inégaux, d'autre part. À la stratégie de conquête du pouvoir se substitue une stratégie de conservation du pouvoir. Le « système Chaban-Delmas », qui témoigne de la grande stabilité des élus locaux, précède la création de la communauté urbaine (créée en 1968). Pour être titulaires du fief, les élus doivent être réélus et paraître incontournables. Le cumul des mandats constitue la clé de renforcement d'un fief, à la fois comme base du pouvoir des élus et comme moyen de consolidation de ce pouvoir. L'approfondissement du fief se fait par l'élargissement de son assise et la recherche du cumul des mandats. Jacques Chaban-Delmas cumulait tous les mandats, à l'exception de celui de

conseiller général. Jacques Lagroye utilise la métaphore du Duc d'Aquitaine et de ses vassaux : chacun est maître en son fief et entretient, avec les autres acteurs, des rapports de dépendance et de collaboration, qui débouchent sur des stratégies d'entente.

L'utilisation du terme *leadership* sert ici à désigner un système de relations entre élus, dirigeants économiques et sociaux, responsables associatifs, autorités religieuses, assurant à un acteur une position dominante et une légitimité personnelle. Outre sa dimension interactionniste, la notion de *leadership* permet un questionnement direct sur les formes de légitimité politique qui résultent du travail constant du leader. Partant de la notion de *leadership*, plusieurs auteurs ont tenté d'articuler les analyses de politiques locales avec les analyses de politiques publiques. Cette perspective pose également la question de l'instrumentalisation par les élus locaux des politiques locales comme ressources.

Les politiques publiques remplissent plusieurs fonctions : octroi de services, fonction symbolique de représentation du territoire, etc. Forts de cette volonté d'articuler vie politique et action publique, William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure et Emmanuel Négrier élaborent une grille d'analyse pour comprendre les trajectoires politiques (ascendantes et descendantes des élus locaux) et interrogent ce faisant « la façon dont les élus locaux utilisent les ressources de l'action publique dans l'objectif d'accroître leur légitimité électorale » (Genieys *et al.*, 2000). Ils conçoivent l'action politique des élus autour de trois registres :

- celui de l'éligibilité : l'élu capte le ou les mandats électifs ;
- celui de l'action publique : l'espace de mise en œuvre des dispositifs de politiques publiques ;
- celui des imaginaires territoriaux : le territoire est un lieu de mémoire où l'élu peut mobiliser les ressources historiques, symboliques et culturelles, en inventant de l'identité (Genieys *et al.*, 2000).

Les auteurs articulent ainsi territoire d'élection, territorialisation et territorialité. La longévité politique, ou au contraire son caractère éphémère, tiendraient à la capacité ou l'incapacité pour les élus locaux à jouer de ces trois registres. Trois phénomènes concomitants transformeraient en conséquence les tâches des élus locaux : la transformation des territoires, la transformation des critères d'éligibilité et la professionnalisation croissante des compétences requises pour administrer les collectivités (notamment les structures intercommunales et les régions).

Lectures recommandées

- Cadiou S., 2016. *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. Paris, LGDJ.
- Cadiou S., 2009. *Le pouvoir local en France, Grenoble*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Dahl R., 1971 (1^{re} éd. 1956). *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin.
- Douillet A.-C. et Faure A. (dir.), 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Presses universitaires de Grenoble.

- Grémion P., 1976. *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Éditions du Seuil.
- Lagroye J., *Société et politique, Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, 1973.
- Le Galès P., 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris, Presse de Sciences Po.
- Smith A. et Sorbets C. (dir.), 2003. *Le leadership politique et le territoire, Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Chapitre 9

Les approches transnationales : circulations, transferts et connexions à l'échelle internationale

Depuis une vingtaine d'années, les sciences sociales développent un intérêt croissant pour les approches transnationales. La dimension transnationale est en effet centrale dans le double contexte de la construction européenne et de la mondialisation (Hassenteufel, 2005). Les approches transnationales proposent de s'intéresser prioritairement aux interconnexions et aux similitudes qui existent entre les nations. Ces liens sont longtemps restés sous-étudiés. Ils font désormais l'objet d'un investissement nouveau de la part des chercheurs qui s'intéressent à l'histoire et à la sociologie des phénomènes transnationaux.

Un espace transnational

En partant d'une perspective historique, de nombreuses recherches ont engagé, au tournant des années 2000, une réflexion sur les acteurs internationaux et transnationaux. Cette attention portée aux acteurs et aux phénomènes de réciprocité dans les interactions s'est retrouvée au cœur d'une série de travaux s'intéressant à la structuration d'un niveau transnational. Il s'agit d'analyser l'autonomisation de ce niveau et des acteurs qui participent à faire circuler des normes, des idées et des modèles internationaux (Rodgers, 1998). Ces premiers travaux historiques ont été suivis par d'autres approches sociologiques issues de la spécialité des relations internationales. Ces approches visent à suivre et à comprendre le travail d'acteurs positionnés dans des organisations internationales (Banque mondiale, FMI, ONG) (Dezalay, 2003, 2004 ; Ancelovici et Jenson, 2012). La focale choisie porte davantage sur les « élites internationales » (Dezalay, 2004, p. 6) qui développent des logiques internes spécifiques, participant à rendre opératoires les circulations à partir d'une convergence et d'une harmonisation internationale des normes et des idées, à un niveau qui dépasse celui des États et des villes. Ce projet de définition d'une société transnationale (De Swaan, 1998) autonome est confronté à la complexité des interactions entre les échelles. Quels liens ces organisations internationales et ces acteurs transnationaux entretiennent-ils avec les États ?

Plusieurs travaux adoptant cette perspective ont porté sur la question des transports et des mobilités. Une première série de recherches questionne les outils et les dispositifs de contrôle de la circulation routière et reviennent sur les enjeux d'harmonisation de ces dispositifs entre États (McShane, 1999 ; Schipper, 2009). Les travaux du réseau « Tensions of Europe » sur le rôle de la technologie dans l'émergence de l'Europe contemporaine (Misa et Schot, 2005) interrogent notamment la recherche d'une intégration par les infrastructures de transports, d'énergie et de communication (Schot *et al.*, 2007 ; Schipper, 2009 ; Van der Vleuten et Kaijser, 2006 ; Hård et Misa, 2008 ; Badenoch et Fickers, 2010). Les travaux d'harmonisation des normes à partir des enquêtes sur les groupes de travail de la SDN (Société des Nations) ou de l'ONU (Organisation des Nations unies) mettent quant à eux en lumière des échanges complexes entre ingénieurs-diplomates qui, par leur position, traversent les relations interétatiques classiques (Bernardin et Grafos, 2008 et 2009 ; Gardon, 2013 ; Schipper, 2008).

La question de l'expertise est souvent centrale dans les recherches adoptant une perspective transnationale. Les auteurs s'intéressent à la nature des transactions et aux acteurs qui s'investissent dans les échanges transnationaux pour mobiliser ou construire une expertise. La question de la circulation des savoirs est devenue un chantier de recherches important. Les circulations de connaissances, de rapports ou d'experts concernant les transports ou l'aménagement d'infrastructures de transport peuvent être investies de manière stimulante (Ward, 2000 ; Lundin, 2008). Cette entrée permet notamment de questionner l'influence du modèle anglo-saxon dans la conduite des politiques de transport des pays d'Europe continentale à partir de l'étude des missions des experts européens aux États-Unis et de la diffusion de célèbres rapports américains et britanniques sur les transports. Cette influence est déterminante dans l'importation des méthodes américaines de modélisation du trafic en France à partir notamment des voyages des ingénieurs des Ponts et Chaussées français aux États-Unis pendant les Trente Glorieuses (Dupuy, 1975 ; Chatzis, 2009 et 2011).

Au-delà d'une entrée thématique (transports, énergie, communications), ces questionnements permettent de s'intéresser plus directement aux savoirs mobilisés. Cette démarche invite à repérer par quel vecteur (acteurs, associations, organisations professionnelles, organisations philanthropiques, organisations non gouvernementales, congrès, périodiques, etc.) les savoirs sont construits, circulent et s'institutionnalisent. Cette perspective d'analyse, articulée autour de la notion de circulation (plutôt que d'influence, de transfert ou d'importation), semble particulièrement adaptée aux travaux sur les réseaux techniques étant donné que ces derniers sont largement construits et légitimés par différents types de savoirs. Il s'agit alors d'identifier ces savoirs en suivant leur circulation par l'intermédiaire d'institutions particulières. À cet égard, les analyses microsociologiques centrées sur les acteurs ont apporté des éléments décisifs sur la compréhension des mécanismes conduisant à développer une activité transnationale.

L'analyse des interactions entre les acteurs des différentes échelles qui font circuler des savoirs et des dispositifs d'action publique se trouve ainsi au cœur

des questionnements des approches transnationales. Ces travaux visent à mettre en évidence « l'articulation étroite entre dynamiques convergentes transnationales et traductions nationales » (Hassenteufel, 2005, p. 130). Il s'agit finalement de penser la convergence et les processus de circulation au regard des contraintes et des opportunités qui pèsent sur l'action des acteurs. Ces contraintes et opportunités dépendent des structures institutionnelles et du positionnement dans lesquels évoluent les acteurs. De fait, le poids des échelles institutionnelles et la variété de leur construction politique sont mieux pris en compte dans les processus de convergence. En outre, ces variables politiques et institutionnelles sont appréhendées au prisme des relations entre les différentes échelles, et permettent ainsi de resituer les échanges dans le cadre des interdépendances entre les villes et les États. En outre, il s'agit de s'intéresser aux transformations des éléments qui circulent et des effets sur les entités et les acteurs impliqués dans les échanges. Enfin, ces travaux conduisent à réaliser une sociologie des acteurs opérant des transferts et des transactions, « à partir du rôle que jouent des acteurs intermédiaires en interaction » (Hassenteufel, 2005, p. 131).

Traductions, innovations, hybridations

Les processus de traductions, innovations, hybridations sont opérés par des acteurs intermédiaires ou des « passeurs » (Pierru, 2007) qui s'investissent dans les échanges en facilitant les circulations. Les éléments des politiques sont adaptés, transformés et traduits localement ou nationalement (Westney, 1987). Les processus de traduction, c'est-à-dire « les construits hybrides mêlant des éléments externes et internes » (Pierru, 2007, p. 99), sont incontournables lorsque l'on s'intéresse aux grands réseaux techniques et aux innovations. Ils peuvent permettre d'interroger plusieurs dynamiques. D'une part, la notion de traduction est souvent assimilée à la sociologie des sciences et constitue une entrée pour questionner les déplacements de sens qu'opèrent les acteurs au cours des transactions (Callon, 1986). Elle permet donc de remettre au premier plan la question des savoirs dans la construction de l'action publique et le rôle fondamental des éléments cognitifs dans les échanges transnationaux. D'autre part, les processus de traduction peuvent mettre en lumière les stratégies individuelles ou collectives des acteurs qui façonnent et s'approprient des modèles correspondant à leurs attentes ou aux contraintes auxquelles ils sont confrontés. Les politiques en faveur du Tram-Train de la ville de Karlsruhe fournissent ainsi un bon exemple de ces stratégies de traduction visant à exporter des modèles entre les villes et les nations (Bérard, 2009).

L'intérêt d'une approche par les acteurs de la transnationalisation est de comprendre l'émergence de configurations associant les acteurs publics de différents niveaux, les grandes firmes privées, les usagers qui œuvrent à la circulation des savoirs et qui participent aux innovations techniques et sociales des sociétés contemporaines. Si l'activité transnationale des experts publics ou parapublics a fait l'objet de nombreux travaux, un chantier reste encore ouvert pour questionner le rôle des associations d'usagers ou des grandes firmes. Les entreprises adoptent ainsi un positionnement transnational pour, par exemple, diffuser des

standards et exporter des services (Huré, 2013). Avec l'internationalisation des flux financiers et de leur méthode de gestion, sont-elles par essence des organisations transnationales ? Du côté des usagers, les travaux portant sur les nouvelles mobilisations collectives européennes ou altermondialistes ont ouvert la voie à la prise en compte de l'activité transnationale des associations d'usagers, des réseaux et des associations environnementales. À cet égard, les échanges transnationaux représentent pour les associations un moyen de structurer et d'harmoniser leur revendication, d'échanger sur les modes d'action collective et de légitimer leur cause auprès des élus des différentes échelles gouvernementales.

Les « hormones de croissance » dans les relations commerciales internationales

Si le conflit sur les hormones stéroïdiennes a focalisé l'attention publique à la fin des années 1990 – l'Union européenne a été mise en cause parce qu'elle refusait d'ouvrir son marché aux viandes hormonées sans être en mesure de le justifier par une analyse des risques scientifiques – il ne s'agit là que de la face émergée du conflit (Dangy, 2018). En effet, au niveau de l'établissement de véritables politiques publiques internationales (Petiteville et Smith, 2006), les tensions se cristallisent autour de la nécessité de prendre en compte des facteurs « non scientifiques » comme l'acceptabilité sociale ou la pertinence économique des normes. Un exemple particulièrement marquant de cette conflictualité a été l'adoption, par le Codex alimentarius en 2012, de « Limites maximales de résidus » (LMR) pour la ractopamine, un Béta-agoniste utilisé massivement outre-atlantique pour l'élevage des porcs et des bovins. D'autres substances continuent à monopoliser l'attention des participants au Codex alimentarius : le zilpatérol est confié à l'évaluation des experts tandis que le projet de norme concernant la somatotropine bovine est bloqué à l'étape ultime avant adoption depuis 1997. Cependant, les probabilités d'un nouveau conflit à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) semblent moindres : fragilisée par sa difficulté à faire appliquer ses décisions (Petiteville, 2004), l'organisation est utilisée comme une menace dans des négociations qui retrouvent une dimension bilatérale plus confinée. Dans ce cadre, les pressions exercées par de nouveaux acteurs transnationaux semblent d'autant plus sensibles : parallèlement au travail d'influence sur l'adoption des normes, les acteurs privés trouvent des solutions pragmatiques pour surmonter des conflictualités insolubles au niveau technocratique. Ainsi, les filières d'élevage de nombreux pays organisent désormais des systèmes de production « sans hormones » pour se garantir un accès au marché européen.

Les approches portant sur l'étude des acteurs de la transnationalisation nous invitent à nous interroger sur les espaces et modalités d'expression et de diffusion utilisés une fois que ces acteurs et leurs savoirs sont soutenus ou enrôlés par les autorités publiques : réseaux, revues, congrès, associations, tant il est évident que la nature de ces supports offre des clés d'explication de la manière dont ils circulent et s'institutionnalisent.

Certains auteurs ont tenté de formaliser ces phénomènes de connexions et de circulations en s'intéressant à la construction de réseaux municipaux à travers

les scènes et les lieux où se stabilisent des relations entre les différents acteurs transnationaux, notamment les acteurs municipaux. Qu'ils s'agissent de voyages d'études (Hietala, 2003 ; Saunier, 2003) ou de congrès internationaux (Kaluszynsky, 1989), ces recherches tentent de reconstituer une véritable « toile municipale » (Saunier, 2006) ou une « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999 ; Chessel, 2003) qui organise les échanges, structure les comportements des acteurs et oriente la manière de produire l'action publique. Ces recherches se concentrent essentiellement sur le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle, permettant ainsi de mieux appréhender les échanges et les circulations transnationales sur le temps long. Il s'agit de contextualiser ces interconnexions pour « percevoir les contraintes qui tout à la fois pèsent sur elles et les rendent possibles » (Payre, 2011, p. 102). En d'autres termes, si les acteurs agissent et s'investissent dans les échanges transnationaux en fonction des structures nationales ou locales desquels ils sont issus, leurs comportements sont également guidés par un ordre social des échanges transnationaux, un espace de circulation. L'analyse de ces scènes d'échange montre plus largement les effets des circulations sur la structuration des problèmes publics nationaux ou locaux.

L'espace transnational dans la construction d'un nouveau réseau technique : les vélos en libre-service en Europe

L'émergence et la fulgurante diffusion des systèmes de vélos en libre-service (VLS) interrogent (Huré, 2013). En effet, en l'espace d'une décennie (1998-2008), ces dispositifs se sont imposés dans la majorité des villes européennes, portant à plus de soixante le nombre de systèmes de VLS opérationnels en 2010 en Europe. Si l'injonction au développement durable joue un rôle dans le retour de la bicyclette dans les villes européennes, la circulation de ces systèmes ne peut se comprendre sans revenir sur le rôle joué par les acteurs associatifs dans les années 1970, puis par les municipalités dans les années 1980-1990 et par les grands groupes privés dans les années 2000, pour structurer un espace transnational visant progressivement à imposer cette solution pour résoudre différents problèmes de déplacements dans les centres villes. Né dans le milieu associatif à Amsterdam en 1965, puis développé par la municipalité de La Rochelle en 1976, le concept des VLS s'est surtout imposé avec l'arrivée des entreprises Clear Channel à Rennes en 1998 et J.-C. Decaux à Lyon en 2005 dans le cadre des marchés de mobilier urbain et d'affichage publicitaire. Mais ces systèmes ont pu être élaborés, puis se diffuser grâce aux réseaux d'échanges transnationaux (réseaux associatifs, clubs et congrès de collectivités, programmes européens, etc.) spécifiques au vélo urbain. Cet espace transnational, constitué par les associations d'usagers à la fin des années 1970 pour porter la cause du vélo, a permis ensuite de légitimer cette solution technique et politique dans le cadre d'un investissement des collectivités dans les réseaux. Ensuite, les grandes entreprises ont profité de cet espace d'échange structuré pour standardiser ce nouveau réseau technique urbain.

La recherche des circulations doit donc s'entendre ici comme une démarche d'enquête et non comme un nouveau paradigme ou un tournant dans les sciences sociales. Cette nouvelle posture permet de renouveler les visions classiques issues des échelles de construction des réalités sociales et politiques stato-centrées. Cette démarche vise notamment à historiciser la mondialisation comme processus sans en proposer une lecture à partir des enjeux du présent, à capturer la manière dont « le domestique » s'est construit dans la comparaison, et enfin de suivre les connexions là où elles nous mènent afin de construire de nouveaux objets de recherche.

Lectures recommandées

- Chessel M.-E., 2003. Aux origines de la consommation engagée : la Ligue sociale d'acheteurs (1902-1914), Vingtième Siècle. *Revue d'histoire*, 77(1), pp. 95-108.
- Hassenteufel P., 2005. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objet comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 113-132.
- Iriye A. et Saunier P.-Y. (dir.), 2009. *The Palgrave Dictionary of Transnational History from the Mid-19th century to the Present Day*. London, Palgrave Macmillan.
- Jacoby W., 2000. *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*. Ithaca, Cornell University Press.
- Pierru F., 2007. *Hippocrate malade de ses réformes*. Bellecombes-en-Bauges, Éditions du croquant.
- Rodgers, D. T., 1998. *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University.
- Saunier, P.-Y., 2004. Circulations, connexions et espaces transnationaux. *Genèses*, 57(4), pp. 110-126.
- Topalov C., 1999. *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Werner M. et Zimmerman B. (dir.), 2004. *De la comparaison à l'histoire croisée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Westney E., 1987. *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Harvard University Press.

Partie 2

La transformation des modes d'action publique dans un contexte d'incertitude et d'élargissement des échelles

Les dynamiques qui structurent l'action publique ont connu ces dernières années de profonds changements, que ce soit en termes d'échelles et de territoires d'action, de modalités de mise en œuvre et de contestation des capacités d'intervention des autorités légitimes. De nouvelles manières d'analyser la capacité des acteurs à produire des biens publics et de concevoir les enjeux de régulation dans nos sociétés contemporaines permettent de mieux appréhender la question des risques, de l'incertitude et de l'expertise, ou les enjeux de territorialisation, d'eupéanisation, d'internationalisation et d'agencification, ou l'instrumentation de l'action publique.

Chapitre 10

L'instrumentation de l'action publique

Depuis une vingtaine d'années, les approches classiques en analyse des politiques publiques ont été renouvelées à partir de perspectives questionnant à la fois le rôle et la place des acteurs, des idées ou des institutions dans les modes de régulation politique de nos sociétés. Les travaux intégrant plusieurs dimensions analytiques comme les trois « i » pour « idées, intérêts, institutions » (Palier et Surel, 2005), les enjeux de la contractualisation ou l'instrumentalisation des politiques publiques ont permis de décloisonner des modes de pensées parfois trop monolithiques.

La contractualisation des politiques publiques

L'idée de contractualisation renvoie à celle de négociation généralisée. D'après Jean-Pierre Gaudin (Gaudin, 1999), trois nouvelles procédures liées les unes aux autres seraient observables : la négociation explicite, la contractualisation, la médiation.

Le développement de procédures de négociation explicite se retrouve à travers trois finalités : définir les objectifs, trouver un accord sur un calendrier opérationnel, élaborer un cofinancement des opérations. La négociation définie comme explicite est prévue à l'avance. Elle est acceptée et reconnue par la puissance publique. Elle est inscrite dans la procédure et est tournée vers les usagers dans un processus de codécision. La négociation secrète serait remplacée par une négociation assumée et affichée qui réfléchit au processus de production de l'action dès ses débuts. La négociation implicite renvoie au terme employé par les sociologues du Centre de Sociologie des Organisations pour qualifier la situation dans les années 1960-1970. Dans un contexte de négociation explicite, les procédures de contractualisation se multiplient.

Historiquement, ces contrats sont liés à la décentralisation, mais ils commencent à être mis en œuvre sur le mode expérimental dès les années 1970. C'est le cas des contrats de branche entre ministère de l'Environnement et industries polluées qui visent la réduction de la pollution, ou encore des contrats de ville moyenne (contrats entre l'État et les communes avant la décentralisation). Comme l'indique Jean-Pierre Gaudin, « la contractualisation de l'action publique s'est déployée en France, dans une relation étroite mais non exclusive avec la décentralisation ». Les années 1980 et la décentralisation signent la

deuxième étape de la contractualisation de l'action publique, pendant laquelle les politiques sociales, urbaines, de développement local sont plus particulièrement concernées. Par ailleurs, le développement de sujets transversaux, tels que l'environnement et la politique de la Ville, explique la multiplication des coopérations sous la forme contractuelle.

Il existe différents types de contrats, des plus informels (accords verbaux obtenus dans des comités de pilotage) aux accords les plus formels (contrats de plans État-Région devenus contrats de projets État-Région, contrat de Ville, contrats d'objectifs dans les services publics). Les contrats du type contrats de projets État-Région et contrats passés entre collectivités territoriales et État ont des points communs. Ils sont le résultat de négociations souvent longues, voire de conflits ouverts entre collectivités territoriales et segments de l'État. Par ailleurs, ils déterminent des axes prioritaires et des objectifs souvent larges. Dans ce cadre, la négociation devient un point de passage obligé, à partir d'une discussion associant une pluralité de partenaires pour redéfinir des objectifs au niveau local. Ainsi, les orientations de l'action publique ne sont plus définies par un seul acteur. On assiste à des situations de coopération et de concurrence, entre des mondes multiples à la fois partenaires et concurrents, que ce soit les régions, les départements, les communes, l'État, les associations et les entreprises.

Les procédures de contractualisation induisent de nouvelles façons de faire et de nouveaux métiers pour les agents du public notamment, avec par exemple une inflation des tâches de médiation et donc l'émergence de métiers de médiation. La multiplication des partenaires nécessite en effet la mise en place de procédures de médiation. Ces procédures reposent sur un travail d'intermédiaire et de mise en lien. Les acteurs traditionnels, notamment ceux qui relèvent de l'État, rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de partenariats, lesquels reposent sur une multiplicité d'acteurs aux logiques professionnelles différentes. Les acteurs censés mettre en œuvre les partenariats semblent insuffisamment préparés, bien que certains parviennent à tirer leur épingle du jeu. Il faut en effet maîtriser aussi bien la technicité des dispositifs que la multiplicité des acteurs locaux et des logiques locales. Ce phénomène entraînerait l'émergence de nouveaux acteurs, comme les chefs de projet, ou les chargés de mission (Gaudin, 2000).

L'émergence de ces professionnels de la relation renvoie à la capacité à mobiliser des acteurs, à traduire des enjeux sociaux en problèmes publics, à monter des projets et des budgets, à donner de la cohérence à des dispositifs éclatés. Ces médiateurs, marginaux sécants¹⁶, sont souvent des individus dont l'itinéraire est mixte et rompt avec une conception traditionnelle des dispositions qui permettent l'accès aux politiques publiques. Leur capacité d'expertise repose plus sur une trajectoire que sur des diplômes. Néanmoins, cette situation change en partie depuis quelques années avec la multiplication des formations initiales sur les métiers de la médiation. Par contre, ces métiers sont marqués par un statut

16. Au sens de *outsiders*, capable de faire bouger les lignes.

généralement précaire, le plus souvent sur des postes contractuels avec un manque de reconnaissance statutaire.

En dépit de l'image de transparence et d'égalité associée au contrat à travers notamment l'œuvre de Rousseau sur le contrat social, le partenariat est le plus souvent une figure imposée par l'État. Les instruments de contractualisation sont en fait à géométrie variable, entre les logiques partenariales et la mise en avant de relations hiérarchiques. Les phénomènes de contractualisation de l'action publique ne doivent pas faire oublier les asymétries d'acteurs, que généralement les contrats reproduisent et figent même éventuellement. Les différents signataires n'ont pas les mêmes ressources (financières, d'expertise, de savoir-faire, de stratégie ou de capacités à définir des stratégies).

Les approches par les instruments

Dans les années 1980, plusieurs travaux allemands et anglo-saxons sur la gouvernance remettent la question des instruments (Hood, 1986) au centre des préoccupations, notamment autour des questions de management et de gouvernance des réseaux d'action publique. Il y avait encore peu de travaux français jusqu'à la parution du livre de référence de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès en 2004. Les auteurs remettent sur l'ouvrage la question du pouvoir et de la légitimité, laissée de côté au profit de la réflexion sur la manière dont les problèmes se résolvent. Ils observent le jeu des instruments, notamment dans le contexte de transformation des rapports entre gouvernants et gouvernés, car « chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 27).

Les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès permettent à la fois de décrire les instruments d'action publique, leurs propriétés et les processus d'instrumentation, et de les présenter comme des révélateurs du changement en insistant sur les dynamiques et les recompositions qu'ils entraînent. Ils s'inspirent directement des recherches menées sur l'histoire des outils de quantification à l'instar de celles développées par Alain Desrosières (Desrosières, 2000) et sur la sociologie de l'État et de l'administration et des sciences de gouvernement développée par Max Weber, Norbert Elias et Michel Foucault. Ils s'intéressent aux processus de rationalisation des sociétés modernes, de bureaucratisation, ou de gouvernementalité¹⁷ à travers la mise en place d'instruments administratifs ou d'outils de gouvernement. Ils s'appuient enfin sur les acquis de la sociologie des sciences, laquelle a contribué à dénaturer les outils scientifiques (Michel Callon, Bruno Latour et Alain Desrosières).

Sur un plan général, l'« instrumentation de l'action publique » correspond à l'« ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2004,

17. La gouvernementalité met l'accent sur la capacité de gouverner les conduites (des personnes) par des moyens incitatifs plutôt que coercitifs.

p. 12). Les instruments peuvent être de divers ordres : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. Appliqué à l'action publique, l'instrument correspond à « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14). Par ailleurs, la distinction opérée entre « instruments » (comme « un type d'institution sociale » comme le recensement, la cartographie, la réglementation, ...), « techniques » (comme « un dispositif concret permettant d'opérationnaliser l'instrument », par exemple, la nomenclature statistique, le type de loi ou décret) et « outils » (définis comme « un micro-dispositif au sein d'une technique », tels la catégorie statistique ou l'échelle de définition de la carte) permet de saisir à quel niveau les savoirs pratiques sont susceptibles d'intervenir dans la fabrication des dispositifs de gouvernement (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14 et 15).

Les intérêts d'une telle approche résident dans la compréhension des raisons qui poussent à choisir tel instrument tout en envisageant les effets produits par ce choix. Ainsi, cela invite à « sociologiser » la machine administrative car chaque instrument a une histoire, et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées. Il ne faut donc pas se placer du côté de la nature de ces instruments mais plutôt du côté des effets qu'ils génèrent. L'action publique est comprise comme un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs. Cette perspective justifie les objectifs défendus par les auteurs de s'engager dans un travail de déconstruction par les instruments pour dépasser une vision fonctionnaliste de ces instruments. En effet, ces derniers « ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles ». Ils constituent « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13).

L'instrument peut être, selon les auteurs, appréhendé comme « institution » au sens sociologique du terme, c'est-à-dire entendu en tant qu'ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. Les auteurs rejoignent là des avancées formulées par des travaux du néo-institutionnalisme, qui ont montré que les institutions structurent les politiques publiques. Ils entendent aussi montrer que les instruments, en tant que type particulier d'institution, encadrent les politiques publiques. Car les instruments « déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offres des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 16).

Tableau 10.1. Typologie des instruments.

Type d'instruments	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesses État redistributeur	Recherche d'une utilité collective Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'un engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustement au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Source : Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 361.

Dans cette sociologie des instruments d'action publique, plusieurs auteurs mettent en évidence un retour de l'État à travers la mise en place de certains dispositifs de politiques publiques (Estèbe, 2004, pp. 47-70). À partir de l'étude des relations de pouvoir entre le centre et la périphérie en Angleterre depuis la fin des années 1970, à travers les questions de surveillance et de contrôle par les États des collectivités locales sur le plan financier et des procédures d'action publique, Patrick Le Galès (Le Galès, 2004, pp. 237-271) affirme aussi que l'État britannique, en lieu d'un État en retrait ou d'un État arbitre, est un État qui recentralise et régule grâce à un nouveau répertoire d'instruments puissants et contraignants.

À partir de ses travaux sur la ville de Lorient, Dominique Lorrain (Lorrain, 2004, pp. 163-197) analyse sur le temps long trois types d'instruments de l'action municipale : les règles de droit, les normes techniques et les instruments comptables. Il montre le décalage entre, d'une part le(s) politique(s) (sens de l'action), qui ambitionne(nt) et souhaite(nt) le changement et les ruptures, et d'autre part, les instruments (dispositif administratif indépendant) qui ont une grande capacité de mise en œuvre des politiques et de formatage de l'action publique. Ainsi très largement, le(s) politique(s) délègue(nt) une partie de son(leur) travail à de multiples pilotes et les acteurs politiques ne sont plus en prise directe avec les problèmes de leurs administrés.

Gilles Pinson (Pinson, 2004, pp. 199-233) étudie le projet urbain comme instrument d'action publique. Pour lui, « la notion de projet renvoie à des situations dans lesquelles l'action collective est organisée autour de groupes d'acteurs relativement restreints en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit, sur un temps limité » (p. 200). Il souligne ainsi le décentrement des enjeux proprement spatiaux de l'ancienne planification urbaine (droit du sol) au profit de l'enjeu de la mobilisation des forces sociales et des ressources locales autour d'un projet de développement économique.

En tout état de cause, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès affirment leur volonté de montrer le rôle des instruments comme révélateurs des changements de politiques publiques et comme analyseurs des transformations de l'État contemporain. Les instruments permettraient de repérer les mutations et les recompositions de l'État (lesquelles ne correspondent pas à un retrait ou un affaiblissement de l'État). Leur ouvrage met en évidence au contraire la multiplication des instruments qui permettent à l'État d'accroître son pouvoir de coercition (Le Galès, 2004, pp. 237-271), et sa capacité à orienter les comportements. Deux tendances sont en somme repérées : l'État mobilisateur de la gouvernance négociée d'une part, et l'État régulateur, surveillant et contrôleur.

Au-delà de cette première approche conceptuelle, deux types d'instruments d'action publique sont particulièrement analysés : les instruments censés permettre la coordination des actions, des acteurs et de leurs pratiques dans le champ de l'action publique ; et les instruments de la « modernisation » de l'action publique. Les instruments participatifs (comité de pilotage, comité d'experts, enquête publique, questionnaires, etc.) sont fréquemment analysés. Il s'agit d'outils de gouvernance plutôt que d'outils de gouvernement, au sens où ils permettent un contrôle des citoyens ou des administrés mais dans une version où la contrainte serait presque absente ou en tous cas, moins présente. Les recherches sur les instruments prouvent *in fine* que les instruments de connaissance sont devenus aussi importants que les instruments de domination et de contrainte.

Cette vision plus nuancée des transformations démocratiques réintroduit certaines hypothèses foucaaldiennes sur le fait que les sciences et les technologies sont autant destinées à connaître les populations qu'à les contrôler. Aussi le contrôle des corps dans les politiques de santé publique est-il flagrant (Alam, 2011). Dans le cadre de l'épidémiologie, l'objectif est bien de connaître les populations à risque et de modifier les pratiques. Il ne s'agit plus d'enfermer les malades mais de diffuser une information pour contenir l'épidémie et modifier des pratiques.

Les instruments ne désignent pas seulement des objets techniques ; ils sont porteurs d'une idéologie et notamment d'une théorie implicite du rapport entre gouvernants et gouvernés. Leur analyse permet de comprendre une politique publique et notamment en quoi ces objets modifient les pratiques des acteurs de

politiques publiques et sont porteurs de théories politiques implicites (la modernisation, la performance, la quantification, etc.).

Lectures recommandées

Gaudin J.-P., 2007. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris, Presses de Sciences Po.

Halpern C., Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.

Hood C., 1986. *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House, 1986.

Lascoumes P. et Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61, pp. 5-22.

Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po.

Le Naour G. et Buisson-Fenet H. (dir.), 2008. *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*. Toulouse, Octarès.

Chapitre 11

L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions

Les analyses traditionnelles de politiques publiques ont souvent mis de côté le rôle des savoirs dans cette fabrication. La question est pourtant ancienne (Merton, 1942). Le rôle des sciences est étudié par les *Sciences Technology Studies* nord-américaines dès les années 1980 (Cutcliffe, 1989 ; Jasanoff, 2010) mais la question des liens entre savoir et pouvoir y est souvent occultée (Brown, 2009). La nouvelle sociologie des sciences (Dubois, 2001), la sociologie de l'action publique et de ses mobilisations, particulièrement les travaux portant sur les mouvements de malades et les questions de santé humaine, pose comme centrale cette question des savoirs (Epstein, 1996). Parallèlement, d'autres travaux ont mis en évidence la perte de légitimité de l'expertise des hauts fonctionnaires et de l'« État savant » en général. Influencés par la sociologie des sciences et la redécouverte des travaux de Foucault (Foucault, 1963, 1969, 1975, 1976, 1984), ces champs de recherche permettent de questionner la place des savoirs dans l'action publique ainsi que leurs effets sur l'exercice et la réparation du pouvoir.

Dans une perspective anthropologique, la sociologie des sciences étudie comment se construisent, très concrètement, et s'imposent, les énoncés scientifiques (Latour, 1984). De leur côté, les travaux de sociologie des sciences, dans les années 1990, s'intéressent aux processus de fabrication des expertises et particulièrement aux rôles des « profanes » dans la discussion et l'élaboration de leurs savoirs (Epstein, 1996 ; Evans et Collins, 2007). Plus particulièrement, les notions de « forums hybrides » (Callon *et al.*, 2001) et surtout d'« expertise issue de l'expérience » peuvent apparaître comme des outils opérationnels pour questionner les processus d'action publique notamment dans des contextes de crises, d'incertitudes et de controverses. Enfin dans les années 2000, les recherches invitent à une sociologie politique des sciences (Frickel et Moore, 2006) afin de questionner la place tenue par l'expertise en particulier et les savoirs en général

dans l'action publique. Ces recherches accréditent la thèse d'une hiérarchisation des savoirs et de la capacité de certains groupes à préserver leur domination.

Science en action et « forums hybrides »

L'étude de la « science en action » proposée par l'anthropologie des sciences (Latour et Woolgar, 1979) semble de prime abord une piste intéressante à suivre. En effet, elle s'intéresse aux conditions concrètes dans lesquelles sont construites et légitimées les connaissances scientifiques. L'enquête de terrain doit permettre d'analyser les pratiques des acteurs pour comprendre comment un énoncé expérimental, envisagé comme le produit de circonstances locales, devient « scientifique » et acquiert la force de l'évidence pour des acteurs non scientifiques. Si les acteurs-producteurs de savoirs sont bien ici des scientifiques, le refus des auteurs des explications « intra-scientifiques » et la nature des opérations très concrètes accomplies par les savants pour parvenir à leur fin (lecture, écritures, discussions, négociations, etc.) pourraient donner l'impression que l'énoncé fabriqué constitue un savoir pratique, né de la pratique. Par exemple, Bruno Latour considère qu'« expliquer la science (...) c'est n'utiliser pour en rendre compte aucun des termes de la tribu [des scientifiques] » (Latour, 1984, p. 13). Néanmoins, cela suppose que l'optique constructiviste quasi nécessaire au repérage des savoirs pratiques se transforme en relativisme. Cependant, toujours dans le cadre de la sociologie des sciences, une piste peut sembler intéressante à suivre : observer les savoirs pratiques fabriqués ou utilisés tant par les savants que par les autres acteurs sociaux au cours du processus de traduction décrit notamment par Michel Callon (Callon, 1986). D'autre part, les scientifiques étudiés dans le cadre de ces recherches ne semblent pas poursuivre un objectif de rationalisation de l'action publique ou du travail administratif.

Dans les années 1990, des auteurs se réclamant de la sociologie des sciences se sont intéressés aux savoirs détenus par des acteurs concernés, ceux qui sont les premières victimes des politiques menées (malades du sida, riverains d'un site de stockage de déchets radioactifs). Dans ce cadre, ces « savoirs profanes » constituent plus que de simples « savoirs pratiques » (Evans et Collins, 2007), ils résultent d'un « activisme thérapeutique » qui font des acteurs engagés des experts de la maladie, des traitements qui lui sont associés, et des politiques publiques de santé (Epstein, 1996 ; Barbot, 2003). Il est alors possible d'étudier les interactions entre experts institués et experts de l'expérience, puis d'analyser leur impact sur l'action publique à partir de l'observation des « forums hybrides » au sein desquels les différents acteurs confrontent leurs savoirs (Callon *et al.*, 2001).

Selon Callon, Lascoumes et Barthes, la probable multiplication des controverses sociotechniques devrait favoriser le développement de ces « forums hybrides » (conférences de consensus, *focus groups*, enquêtes publiques, comités locaux d'information) à l'intérieur desquels un dialogue s'engage entre profanes et spécialistes. La prise en compte de ces savoirs non académiques serait susceptible, aux dires des auteurs, d'améliorer la gestion des problèmes d'ordre à la fois technique et social, voire de renouveler les modalités traditionnelles

de la prise de décision publique en favorisant l'émergence d'une « démocratie dialogique ». Soulignons aussi que, outre le relativisme de la sociologie de l'innovation (l'absence de hiérarchisation entre « savoirs profanes » et « savoirs scientifiques »), son approche exclusivement synchronique est aussi fréquemment critiquée. D'autres auteurs et observateurs ont pu voir dans cette participation des groupes concernés à la fois une remise en cause des savoirs institués et de leurs détenteurs (les médecins notamment) mais aussi et surtout une crise de l'expertise. Ce diagnostic de « crise de l'expertise » invite à une sociologie de l'expertise dont les enseignements sont nombreux et anciens.

Sociologie de l'expertise

La science politique et les spécialistes de l'expertise établissent un lien fort entre expertise et décision. Même si ce lien peut n'être que symbolique et que l'expertise ne précède pas toujours l'action, expertise et décision sont considérées comme liées. Les politistes francophones envisagent essentiellement l'expertise sous l'angle des situations d'expertises. La science politique anglo-saxonne s'intéresse davantage aux professionnels de l'expertise et aux professions qui sont le creuset de l'expertise politique, ainsi qu'à la substance même des savoirs experts (Evans et Collins, 2007). Les savoirs experts sont des savoirs pour l'action (Roqueplo, 1997), ils entretiennent un lien étroit avec le pouvoir politique et la sphère administrative mais de manière relativement paradoxale. Savoirs et experts doivent être à distance du pouvoir, distance censée garantir leurs propriétés intrinsèques qui sont la neutralité et le désintéressement (Robert, 2008). Au-delà de la théorie, les liens entre experts et décideurs apparaissent complexes et surtout variables en fonction du secteur d'action publique considéré.

En France, un certain nombre de travaux mobilisant directement la notion d'« expertise » semblent, *a priori*, opérationnels pour analyser les processus d'institutionnalisation de savoirs pratiques dans des instances, centres, dispositifs ou « formes » d'expertise. Par le passé une grande partie des contributions sur ce thème se limitait à l'analyse du rôle de l'expert ou des relations expert-décideur, en empruntant d'ailleurs fréquemment le registre de la dénonciation (Saint Martin, 2004). Dans cette perspective, l'expertise était envisagée comme un ensemble de techniques pré-constituées à disposition d'une élite particulière, généralement en France les grands corps de l'État, donc souvent qualifiée de « technocratique », usurpant le pouvoir au nom de ses compétences (Dulong, 1997).

Dans le prolongement des analyses en terme de « situation d'expertise » (CRESAL, 1993), une approche « constructiviste » (Trépos, 1996), « non positiviste » (Delmas, 2001) ou « non fonctionnaliste » (Bardet, 2005) semble cependant progressivement s'imposer. Si tous les auteurs s'inscrivent dans ce courant ne définissent pas cette notion, comme Corinne Delmas, en mettant explicitement l'accent sur « la dimension pratique du savoir mis en œuvre par l'expert », l'orientation prise par la recherche conduit à ouvrir davantage le regard sur les transformations des figures ou acteurs de l'expertise mais surtout, pour ce qui

nous concerne, sur les processus de fabrication de l'expertise. Corinne Delmas définit l'expertise comme « la mise en œuvre d'un savoir – quel qu'il soit (économique, juridique, historique, moral, 'sociologique', philosophique, ... et/ou d'un savoir-faire, aux fins de re-médiation sociale (directe ou indirecte, au sens large) et qui se traduit par un diagnostic, un avis, des propositions (pouvant prendre des formes diverses) » (Delmas, 2001, p. 22). Ainsi, l'étude des pratiques à partir desquelles se constitue une expertise particulière peut nous indiquer dans quelle mesure cette dernière semble redevable à des « savoirs pratiques ».

En outre, ces travaux apportent des outils intéressants pour analyser les modes et stratégies de légitimation d'un savoir fragile et ainsi penser les « revendications de scientificité » dont peuvent faire l'objet les savoirs pratiques de gouvernement. En revanche, force est de constater que l'étude de ces processus de légitimation constitue bien souvent l'horizon ultime, voire même l'unique point d'attention des recherches. En outre, la plupart des travaux en question se focalisent sur des expertises avant tout construites à partir de savoirs académiques. On peut citer à titre d'exemple, l'analyse des « éthiciens » par Dominique Memmi (Memmi, 1996) et les travaux sur les « nouveaux géographes » de Gilles Massardier (Massardier, 1996). Néanmoins, signalons que certains travaux, comme ceux de Magalie Nonjon sur les dispositifs locaux de participation, mettent en valeur les « savoirs d'usage » détenus par les simples citoyens, notamment en ce qu'ils leur permettent de participer au processus d'expertise (Nonjon, 2005).

Cette approche constructiviste de l'expertise constitue donc un prisme *a priori* pertinent pour analyser la production, la mobilisation, la diffusion et la légitimation de savoirs pratiques dans le cadre de l'action publique. Cependant, malgré le foisonnement des travaux sur ce thème, la plupart du temps les recherches se focalisent sur des spécialistes de disciplines bénéficiant d'une légitimité académique. Ainsi, sauf à postuler que l'universitaire lorsqu'il « entre en expertise » est nécessairement amené à « transgresser les lois qui président au travail scientifique, pour intérioriser les contraintes propres à l'activité scientifique » (Chevalier, 1996), le doute ne peut que subsister quant à la nature « pratique » du savoir expert.

Néanmoins, au sein même de cette orientation constructiviste, l'étude des processus de « mise en forme » d'une expertise particulière proposée par Laurent Thévenot (Thévenot, 1986) (et reprise par J.-Y. Trépos), semble constituer une grille d'analyse susceptible de dépasser (ou contourner) les limites précédemment repérées. Dans cette perspective, l'expertise est pensée comme un dispositif social, construit (à travers un processus historique de « mise en forme ») et composite, puisque constitué aussi bien d'« équipements objectivés – bâtiment, machine, livre, film, algorithmes, etc. – [que d'] équipements incorporés – savoirs ou savoir-faire, des dispositions éthiques, etc. » (Trépos, 1996, pp. 49-50). Dans ce cadre, la notion d'« investissement de forme » (Thévenot, 1986) focalise l'attention sur les multiples opérations réalisées (achat de matériel, participation à des séminaires ou colloque, lecture d'un ouvrage, partenariat ou

collaboration nouée avec d'autres experts, ...) par les « experts » au cours de leur carrière. L'analyse de ces processus nous permet de comprendre comment une forme experte peut émerger, se stabiliser et « tenir » sans forcément bénéficier d'une légitimité académique.

Ainsi, à travers ce prisme, nous pouvons donc à la fois : appréhender les savoirs non académiques mobilisés ou constitués pendant le processus de fabrication de l'expertise ; insister sur les pratiques et le parcours des acteurs qui participent à la construction de cette expertise. Attention cependant, la notion d'« investissement » ne permet pas forcément de faire l'économie ou de renouveler les analyses en terme de « carrière » ou de « trajectoire ». Elle présente peut-être surtout l'intérêt d'être logiquement insérée dans une théorie intéressante pour qui veut comprendre la mobilisation ou la construction de savoirs pratiques par les experts. Pour terminer, signalons une contribution sur l'expertise susceptible de nous éclairer sur les « lieux et objets intermédiaires où s'entremêlent savoirs et pouvoir, savants et gouvernants » (Payre et Vanneuville, 2003, p. 198). L'analyse de Stéphane Cadiou sur les experts des politiques urbaines, un groupe social aux contours relativement flous, nous renseigne notamment sur les « liens d'interconnaissances » et les « effets de socialisation » observables dans les multiples forums ou colloques auxquels participent à la fois les praticiens de l'action publique urbaine et les experts « qui évoluent principalement dans l'orbite des dispositifs centraux » (Cadiou, 2004).

Une analyse fine des savoirs pratiques donne à voir l'action publique comme un processus relativement incrémental, « bricolé » et suivant une logique « *bottom-up* » ou issue de mobilisations « *grassroots* ». Elle met surtout en évidence le rôle joué à la fois par des acteurs souvent qualifiés de « techniques » (experts, fonctionnaires) qui sont centraux dans la fabrication de l'action publique ; et des acteurs considérés comme non conventionnels et plus marginaux (associations, riverains, militants, ...) (Veitl, 2005). Pour autant, les travaux notamment anglo-saxons invitent à pratiquer une « nouvelle sociologie des sciences » (Dubois, 2001 ; Evans, 2005) et à réaccorder du crédit à la substance même de l'expertise, c'est-à-dire aux savoirs : à la façon dont ils sont produits et à qui les incarnent et les mobilisent (Evans et Collins, 2007). En effet, la plupart des travaux portant sur l'expertise affirment que les pouvoirs publics font appel aux experts pour disposer de connaissances leur permettant d'agir. Appliquée au champ de la santé publique, cette vision de l'expertise postule que cette dernière a pour fonction politique d'aider ses commanditaires à sortir de l'ignorance dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis de certains risques difficilement identifiables ou mesurables. Un ensemble de travaux de sciences sociales prennent à rebours cette conception de l'expertise. L'expertise serait autant pourvoyeuse de connaissances que d'ignorances sur les enjeux sanitaires. Elle serait d'emblée un espace impur du fait du mélange entre science et politique, entre savoir et pouvoir. Les experts doivent souvent mettre de côté des éléments de connaissance qu'ils jugent pourtant importants en tant que scientifiques, mais dont la prise en compte apparaît incompatible avec les contraintes de leurs commanditaires, appelés quant à eux à trancher. Ce constat constitue le point de départ d'un ensemble de travaux

contemporains qui s'inscrit dans le sillage d'une « nouvelle sociologie politique des sciences » (Frickel et Moore, 2006).

Pour une sociologie politique des sciences

La perspective la plus stimulante est donc celle qui invite à croiser une sociologie critique de l'expertise (Gilbert *et al.*, 2015) et une sociologie politique des sciences (Bérard et Roger, 2015)¹⁸. Celle-ci implique de porter attention à la fois :

- aux rapports de pouvoir entre les différents acteurs engagés dans les situations d'expertise et donc à analyser la place des « scientifiques » et de l'impact de leurs savoirs dans les décisions politiques et la fabrication de l'action publique ;
- mais aussi à la science non faite (« *undone science* ») (Hess, 2016) et à la construction de l'ignorance dans les politiques publiques (Henry, 2017).

Ces réflexions prennent principalement appui sur le cas de l'évaluation des risques liés aux expositions environnementales à des produits toxiques. Les zones d'ombre produites tiendraient à la nature des problèmes de santé en question qui rendent complexes l'étiologie des maladies causées par l'exposition à ces substances. Depuis une vingtaine d'années, des travaux convergents prouvent que cette ignorance est également le produit de stratégies mises en place par les industriels producteurs ou utilisateurs de substances dangereuses pour masquer ou minimiser leurs effets sur la santé des travailleurs, des consommateurs ou des riverains qui y sont exposés. Le cas de l'industrie du tabac étudié par l'historien des sciences américains, Robert Proctor, constitue une sorte d'idéal-type d'action concertée des industriels pour produire l'ignorance sur les méfaits de l'usage du tabac (Proctor, 2011). Il forge le concept d'agnologie pour conceptualiser cette stratégie de production d'ignorance (Proctor et Scheibinger, 2008).

D'autres cas ont été étudiés qui prouvent que même en l'absence de stratégies conscientes, les instruments de connaissance utilisés par les pouvoirs publics pour identifier, mesurer et contrôler les dangers des substances chimiques ont pour effet paradoxal de rendre invisible une partie des pathologies dont elles sont la cause. Les politiques de contrôle des toxiques environnementaux privilégient une option politique consistant à gérer le risque – généralement par l'intermédiaire de valeurs limites d'exposition – plutôt qu'à l'éradiquer en interdisant l'utilisation de telle ou telle substance (Boudia et Jas 2007 ; Jas, 2010). Ces instruments (valeurs limites d'exposition) reposent sur des savoirs particuliers. Afin de connaître et évaluer la dangerosité des produits, les scientifiques ont recours à des tests *in vivo* des produits sur des animaux et s'appuient sur le paradigme selon lequel la dose fait le poison. Ces savoirs sont aisément transposables et traduits en « doses acceptables » dans l'action publique. Ces savoirs ignorent les effets à long terme de l'exposition à « faibles doses », les expositions croisées à différents produits, et leur possible usage dans des conditions autres que celles prévues par leurs fabricants (températures élevées du fait de la présence continue de fours en activité dans les ateliers par exemple). Le cas des pesticides et de

18. Voir le numéro spécial de la revue *Politix*, Dossier Sociologie politique des sciences, 2015/3.

leurs réglementations apparaît comme emblématiques de l'intérêt de ce type de recherches (Boudia et Jas 2007 ; Dedieu et Jouzel, 2013).

Lectures recommandées

Jouzel J.-N. et Dedieu F., 2013. Rendre visible et laisser dans l'ombre. Savoir et ignorance dans les politiques de santé au travail. *Revue française de science politique*, 63(1), pp. 29-49.

Bérard Y. et Roger A., 2015. Ronds-points théoriques et passages à niveau analytiques. La sociologie politique peut-elle rencontrer la sociologie des sciences ? *Politix*, 111(3), pp. 9-26.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*. Paris, Éditions du Seuil.

Epstein S., 1996. *Impure Science : AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. Berkeley, University of California Press, 1996.

Frickel S. and Moore K. (dir.), 2006. *The New Political Sociology of Science. Institutions, Networks, and Power*, Madison, The University of Wisconsin Press.

Gilbert C., Henry E., Jouzel J.-N. et Marichalar P. (dir.), 2015. *Dictionnaire critique de l'expertise, Santé, Travail, Environnement*. Paris, Presses de Sciences Po.

Hess D., 2016. *Undone science: Social movements, mobilized publics, and industrial transitions*. Cambridge, MIT Press.

Chapitre 12

Réformes de l'État et gouvernement des territoires

Partant du constat, aujourd'hui consolidé par un certain nombre de travaux, que la fin du xx^e siècle n'a pas été finalement marquée par un recul, voire une disparition de l'État, mais plutôt par sa recomposition ou son repositionnement, il s'agit ici d'analyser les restructurations de l'État – inspirées pour partie par les recettes issues du *new public management*¹⁹ – qui débouchent sur de nouvelles formes de gouvernance territoriale. Les recettes utilisées par les tenants de la nouvelle gestion publique renvoient notamment à la fragmentation des bureaucraties verticales ; la séparation des fonctions de pilotage, de stratégie, de contrôle, et des fonctions opérationnelles ; la mise en place d'une gestion par les résultats, fondée sur la réalisation d'objectifs et la mesure ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; et enfin le recours plus systématique aux mécanismes de marché. Ainsi après une période de retrait, caractérisée par le déclin de son intervention directe et de sa capacité à énoncer le « sens » des politiques urbaines, l'État serait à nouveau en mesure d'orienter l'action des villes, d'imposer ses priorités et de prescrire des contenus de politiques urbaines.

Le retour de l'État

Ces évolutions passent par la redéfinition du périmètre de l'État, son inscription dans des niveaux de régulation transnationaux, des interactions nouvelles avec les groupes économiques et sociaux, une diversification considérable de ses moyens et instruments d'action, des problèmes nouveaux de légitimité, et finalement une redistribution des pouvoirs. Dans un entretien (Le Galès, 2018), Patrick Le Galès revient sur plusieurs points clés de ces transformations et sur le fait que depuis les années 2000, un certain nombre de travaux annoncent même un « retour » de l'État dans la gouvernance territoriale.

L'État serait à nouveau en mesure d'orienter l'action des villes, d'imposer ses priorités et de prescrire des contenus de politiques urbaines mais avec des modalités différentes de l'État régalien classique. Cette émergence d'un État

19. Ou nouvelle gestion publique.

régulateur doit beaucoup à la montée des recettes néo-managériales dans l'action publique – appels à projet, indicateurs de performances, dispositifs d'évaluation, systèmes de *benchmarking*²⁰, etc. – qui constituent autant d'instruments de réorganisation des rapports entre les villes et l'État.

Dans un contexte d'euphémisation de plus en plus important pour les territoires notamment métropolitains, ces nouvelles méthodes s'expliquent également par la recomposition des relais locaux de l'État marquée par un double mouvement d'un côté un phénomène d'agencification (Besançon et Benamouzig, 2010) symbolisé par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) puis l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) hier, par la future Agence nationale des territoires demain ; de l'autre un phénomène de résidualisation des services déconcentrés pour reprendre le terme utilisé par Renaud Epstein (Epstein, 2005).

Tableau 12.1. Le gouvernement par l'État des territoires.

Modèle	Gouvernement centralisé du local	Gouvernement négocié des territoires	Gouvernement à distance
Période	1945-1973	années 1970-années 1990	années 2000
Contexte	Trente Glorieuses/ Équipement et aménagement du pays	Crise économique Union européenne Décentralisation	Néo-libéralisation de l'économie Succès du NPM
Acteurs	État central/pouvoir local résiduel	Montée en puissance des collectivités Retrait de l'État	Recomposition de l'État en lien avec les collectivités
Instruments	Centralisation, sectorialisation, édiction de règles universelles	Projet et contrat Logique de négociation avec les territoires	Agence et mise en concurrence des territoires
Résultats	Uniformisation	Différenciation	Uniformisation

Cette période marquerait alors l'avènement d'un État stratège, qui userait d'outils et de dispositifs de « gouvernement à distance » (Bezes, 2005 ; Epstein, 2005) qui, par le biais d'agences et autres satellites de l'administration centrale jouant le rôle de guichet unique, met en concurrence les collectivités territoriales par le recours à l'appel à projets. Le modèle de l'État stratège repose sur plusieurs stratégies : séparer les fonctions stratégiques de pilotage, de conception et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre ; renforcer les capacités de prévision, de coordination et de pilotage des exécutifs et des administrations centrales ; rationaliser et contractualiser les relations entre administrations centrales ; services territoriaux de l'État, agences, en définissant clairement des responsabilités ; gérer les ressources humaines de manière plus déconcentrée,

20. Ou de classement à partir d'indicateurs.

plus individualisée et avec des incitations monétaires liées à la performance ; développer des systèmes de « gouvernement à distance » (contrôle de gestion, indicateurs de performance, redevabilité) ; et rendre explicite, formelle et quantifiable la mesure des résultats et des performances pour rendre des comptes. Ainsi l'État attribue en effet désormais une grande partie de ses financements en imposant les nouveaux contenus de l'action (appels à projets de l'ANRU, Transports collectifs en Site Propre du Grenelle de l'Environnement, Plan Campus, ou encore labels Écoquartiers et ÉcoCités).

Cette recomposition du rôle de l'État dans les territoires (Bezes et Le Lidec, 2010) et sa capacité à impulser des dynamiques, à devenir animateur et non plus producteur de politiques publiques (Donzelot et Estèbe, 1994), servent de trame de lecture à partir notamment de la perception et de la position des acteurs locaux, dans une perspective d'État vu d'en bas (Payre et Pollet, 2013). La diffusion des principes du *new public management* et du gouvernement à distance entre en effet directement en contradiction avec l'indiscutable montée en puissance du pouvoir urbain et métropolitain en France au cours des deux dernières décennies. Ainsi comment les collectivités s'adaptent-elles à ce processus ? Revenons sur la recomposition des politiques urbaines sous l'effet de l'évolution de l'État vers des formes de « gouvernement à distance » et vers une posture d'État stratège.

Ainsi la transversalité et le partenariat semblent devenir les maîtres mots d'une action publique et collective urbaine multi-niveaux et transversale, davantage territorialisée et coproduite avec l'ensemble des acteurs d'un territoire. Si la volonté de transformer l'action publique par la territorialisation a été un souci des élites modernisatrices dès les années 1960, le passage d'un territoire objet de l'action publique urbaine à un territoire composé de ressources et d'acteurs, ou tout du moins de stock de ressources territoriales dans lequel puisent les acteurs locaux, s'est concrétisé avec le passage du plan au projet (Pinson, 2009). Aujourd'hui, la territorialisation de l'action collective urbaine semble ne plus faire aucun doute tant pour les scientifiques que pour les professionnels de l'urbain, alors même que l'État semble faire un retour à l'échelle locale selon des modalités renouvelées.

Une transformation des modes d'action publique

Parallèlement, de nouveaux modèles d'action publique ont fait leur apparition. On peut penser à l'introduction du *new public management*, comme modèle de gestion au sein des administrations qui a bouleversé les rapports de force, la prise de décision et le modèle technocratique (Barrier *et al.*, 2015). Notre objectif est donc d'interroger les réalités de cette recentralisation, et les redistributions qui en découlent à travers la redéfinition des règles du jeu aux différentes échelles territoriales : dans quelle mesure ces nouvelles formes de pilotage de l'action publique induisent-elles de profondes modifications des politiques qui affectent la ville et l'urbain ? Par le biais de cette mise en concurrence, certaines thématiques (environnement, social, économie, etc.) sont-elles privilégiées ou au contraire écartées, et à quelles échelles ?

Ces évolutions dans la conduite des politiques urbaines montrent bien une transformation des modes de gouvernement des territoires qui reconfigure les relations asymétriques entre le centre et les périphéries. Elles renvoient au passage d'une logique de gouvernement, plutôt hiérarchique et verticale, à une logique de gouvernance, censée être plus ouverte et horizontale en associant différents acteurs (Le Galès, 1995) et favorisant les interactions entre le public et le privé. Le contexte de décentralisation et la montée en puissance du rôle des acteurs privés (Lorrain, 2001) renforcent également les procédures de contractualisation entre les participants à l'action publique urbaine (Gaudin, 2007) et la mise en œuvre d'instruments d'action publique visant à définir des objectifs partagés et des stratégies d'action communes (Halpern *et al.*, 2014).

En effet, depuis l'Acte II de la décentralisation (2002-2004), la mise en place de schémas territoriaux (Gardon, 2015) offre un cadre inédit de composition à l'échelle locale (région, département, structures intercommunales, villes) d'un espace de définition, de réflexion de champ d'action publique jusque-là peu structuré par les collectivités locales (développement économique, développement durable, enseignement supérieur et recherche, culture). Surtout cette mise en place s'appuie sur une logique de proximité territoriale inédite dans un contexte plutôt marqué plutôt par la centralisation de ces politiques au niveau des services étatiques.

Dans ce contexte, il s'agit de questionner les modalités de cette recentralisation ambiguë des rapports villes/État. Plusieurs questionnements émergent autour de quatre points principaux :

1. Cette restructuration touche-t-elle tous les domaines d'action publique ? Assiste-t-on à une recentralisation généralisée ou bien circonscrite à quelques enjeux disposant d'une visibilité forte (climat, rénovation urbaine, etc.) ?
2. Les impacts sur les acteurs locaux et les territoires : Comment les acteurs locaux (élus, techniciens, services déconcentrés) s'adaptent-ils à ces nouvelles règles du jeu ? Voit-on émerger des formes de gouvernement à distance susceptibles de réduire l'autonomie des villes ? Cela pose la question de la place, du rôle voire de la domination des métropoles sur les autres territoires, et inversement cela pose également la question de l'autonomie, des pouvoirs et des capacités des territoires ruraux ou périurbains à se faire une place ou à se faire entendre, à porter des projets de territoires qui font sens et qui « existent » à côté des grands enjeux métropolitains, à côté des ambitions portées par les projets européens.
3. Le pilotage de l'action publique dans un contexte de restructuration et de fortes contraintes économiques : comment ces nouvelles modalités d'action s'articulent-elles avec d'autres formes de pilotage plus classiques (incitation, mobilisation, imposition hiérarchique, etc.) ? Dans quelle mesure ces logiques sont-elles renforcées par la crise des finances publiques et les politiques d'austérité qui caractérisent les sociétés européennes ? Quels sont les impacts sur les territoires, le renforcement des inégalités, la spatialisation de ces inégalités et les phénomènes de ségrégation que cela peut entraîner ainsi que les conséquences sur les relations entre les groupes sociaux présents sur les territoires ?

4. La redéfinition des pouvoirs locaux, notamment urbains : Une attention particulière sera portée aux dispositifs de labellisation et aux politiques de marketing territorial en interrogeant les effets de ces nouveaux dispositifs sur l'organisation des pouvoirs urbains.

En posant ces différents points de réflexion et questionnements, il s'agit de pouvoir mettre en regard ces phénomènes avec ce qui se passe sur les territoires, les conséquences de ces changements, les capacités d'adaptation ou non des territoires, des administrations et des acteurs locaux. Derrière ces différents points et ces expériences sur les territoires, se pose la question de la légitimité de ces pouvoirs redéfinis et redimensionnés.

Lectures recommandées

■ Bezes P., 2009. *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française*. Paris, PUF.

■ Bezes P. et Le Lidec P., 2010. L'hybridation du modèle territorial français, RGPP et réorganisations de l'État territorial. *Revue française d'administration publique*, 136, pp. 919-942.

■ Aust J., Crespy C., Epstein R. et Reigner H., 2013. Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, 90, pp. 3-21.

■ Duran P. et Thoenig J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), pp. 580-623.

■ Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P. et Martinais E., 2014. *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. Paris, PUF.

Chapitre 13

Gouverner les risques sanitaires

Appréhender la lutte contre les risques sanitaires, c'est accepter de faire un grand écart entre des crises sanitaires au retentissement international, telles que les crises de grippe aviaire asiatique ou plus récemment la crise du Covid-19, et les cas d'intoxications alimentaires des cantines de quartier²¹. On estime aujourd'hui que 60 % des agents pathogènes pour l'homme sont d'origine animale. Il en serait de même de 75 % des maladies émergentes, c'est-à-dire les infections nouvelles causées par l'évolution ou la modification d'un agent pathogène ou d'un parasite existant. Nous pouvons citer quelques exemples :

- Covid-19 ;
- VIH, responsable du SIDA ;
- SRAS ;
- virus Ebola, dont des chauves-souris frugivores constituent vraisemblablement le réservoir naturel ;
- grippe H5N1, virus responsable de la grippe aviaire transmise à l'homme.

Le commerce des animaux, des végétaux et des denrées qui en sont issues est désormais complètement internationalisé. L'accélération des échanges aboutit à ce que les pathogènes puissent être transportés plus vite que leur période d'incubation. Or certaines maladies animales ou végétales peuvent avoir un impact réel, y compris sur le modèle économique de certains États ou régions. Par ailleurs, l'impact des maladies animales sur la production animale mondiale excéderait 20 %. Et ce sont 1 milliard d'agriculteurs pauvres qui survivent grâce à l'activité d'élevage, sans parler de la problématique plus large de suffisance et de disponibilité alimentaire.

Plus près de nous, que faut-il penser des intoxications alimentaires collectives parfois graves qui peuvent résulter de défauts sanitaires dans les chaînes de production, de transformation ou au stade de la distribution ? Qui n'a jamais

21. Ce texte reproduit la version écrite d'une séquence du MOOC (Massive Open Online Course : Formation en ligne ouverte à tous) enregistrée par François Darribehaude et Sébastien Gardon dans le cadre du cours « Décision, Complexité, Risque(s) » organisé par le CHELs (Collège des Hautes Études Lyon Sciences réunissant les établissements d'enseignement supérieur lyonnais et stéphanois suivants : École Normale Supérieure, École Centrale de Lyon, Sciences Po Lyon, Conservatoire National Supérieur Musique et Danse, École nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne et VetAgro Sup) au cours de l'année universitaire 2014-2015.

entendu parler de *E. coli* ou de salmonelloses, responsables de gastro-entérites ou d'affections plus graves ?

Les enjeux d'une lutte efficace contre les risques sanitaires sont ainsi multiples :
– assurer un approvisionnement en denrées en quantité suffisante et de qualité adéquate ;

– sécuriser les échanges et les productions locales ;

– réduire les perturbations des marchés agro-alimentaires ;

– réduire les coûts et charges afférents à la lutte contre les risques sanitaires pour les producteurs et les distributeurs ;

– protéger la santé des citoyens, des animaux et des végétaux.

Pour ce faire, de tous temps, les États ont appliqué des mesures unilatérales afin d'assurer l'innocuité des produits alimentaires pour le consommateur et d'empêcher la dissémination de parasites ou de maladies parmi les animaux et les végétaux. Ces mesures peuvent revêtir de nombreuses formes : exiger que les produits proviennent d'une zone exempte d'une maladie donnée, qu'ils soient préalablement inspectés, qu'ils subissent un traitement ou une transformation spécifique, etc.

Cependant, l'émergence d'un « nouvel ordre mondial » bâti autour de l'internationalisation et de la libéralisation des échanges a abouti à une réorganisation des acteurs internationaux et nationaux de la lutte contre les risques sanitaires et à une évolution de leurs méthodes d'action. La survenance de crises sanitaires importantes, telles que la crise de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine), a également favorisé la transition vers un modèle de gouvernance à distance et de responsabilisation des acteurs privés, individuels ou collectifs.

Une brève histoire du temps sanitaire

Pendant des siècles, l'appréhension des maladies animales renvoyait à certaines formes de croyances ou de fatalité. Les enjeux économiques (en termes de production agricole) et militaires (qui concernaient notamment la santé des chevaux) ont poussé à la recherche de savoirs scientifiques. Cela s'est traduit par la création des premières écoles vétérinaires en France, à Lyon en 1761, puis à Paris en 1765.

La véritable mise à l'agenda de la lutte sanitaire s'organise à l'échelle des États modernes à la fin du XIX^e siècle. En 1881 avec la création d'un service sanitaire aux frontières, puis en 1884 avec l'obligation d'organisation de l'inspection sanitaire des marchés, des abattoirs (Muller, 2008) et, en 1893, la création du premier service vétérinaire départemental de la Seine. Cette mise en administration du sanitaire s'intègre en France dans un jeu complexe d'organisations agricoles locales où sont fortement représentés les syndicats, les coopératives et les chambres d'agriculture.

En termes de politiques agricoles, on parle alors d'une cogestion, déjà ancienne, qui s'incarne aussi au niveau de la gestion des maladies animales avec le fameux « trépied sanitaire » composé de l'éleveur, du vétérinaire et de l'État. On a d'un côté, un éleveur qui connaît déjà bien les problématiques de son troupeau et

de son élevage, dans toutes ses composantes, qui fonctionne parfois en autarcie (avec de l'autoconsommation, y compris pour la nourriture du bétail). De l'autre côté, la profession vétérinaire monte en puissance pour accompagner les mutations du monde agricole (Hubscher, 1999). Et cela fonctionne avec des rouages administratifs bien huilés pour l'organisation de prophylaxies et de campagnes de vaccination. Les directions départementales des services vétérinaires sont les relais administratifs de cette organisation et assurent un maillage territorial efficace.

Cette période, qui va jusqu'aux années 1980, est marquée par un État fortement interventionniste et tout puissant. En cas de problème, on a recours à une intervention rapide et radicale des services administratifs : ce qui peut conduire à la mise en quarantaine ou à l'abattage massif de troupeaux. Il n'y a pas encore de contestation de l'expertise et des décisions de l'État.

Mais depuis une trentaine d'années, les modalités de gestion des risques sanitaires ont beaucoup évolué. Les politiques agricoles ont été transformées sous l'effet de la construction européenne. Les élevages se sont spécialisés, il y a eu un développement de filières, une structuration autour d'industries agro-alimentaires (Gautier, 2021). D'autres acteurs sont apparus, les échelles de gestion et de décision se sont multipliées. Aujourd'hui, le système de décision est plus horizontal et collégial. Il s'agit davantage de faire accepter la décision, d'accompagner les professionnels. Le rôle des consommateurs, des usagers a beaucoup évolué dans un contexte où émergent d'autres préoccupations : hygiène, alimentation, le bio, etc.

La période contemporaine est marquée par trois phénomènes principaux.

Premier phénomène, l'internationalisation de la lutte contre les risques sanitaires et des normes de référence. Il s'explique d'abord par l'existence d'organisations ou de structures internationales spécialisées. L'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) est la plus ancienne. Du haut de ses 90 ans, composée de plus de 170 membres, l'un de ses buts est la lutte contre les risques sanitaires d'origine animale, notamment en adoptant de véritables manuels de procédure à l'attention des États et en évaluant la qualité et les capacités de leurs services vétérinaires. La CIPV (Convention internationale pour la protection des végétaux) est quant à elle entrée en vigueur en 1952. Son objet est comparable à celui de l'OIE, mais en matière végétale.

Quant à la commission du Codex alimentarius, elle a été créée en 1962 par la FAO et l'OMS (Organisation mondiale de la santé). Elle a pour objet de définir des normes alimentaires internationales, afin de protéger la santé des consommateurs tout en assurant des pratiques loyales dans le commerce mondial. Avec ses 185 États membres, elle couvre 99 % de la population mondiale.

L'internationalisation de la lutte contre les risques sanitaires s'explique également par la prise en compte de cet objectif par des organisations internationales devenues désormais incontournables dans les relations internationales. Tel est le cas de l'OMC. Si son objet fondamental reste celui de la libéralisation des échanges internationaux, des restrictions y sont possibles pour des motifs

sanitaires justifiés scientifiquement et proportionnés. Et l'on retrouve ici l'OIE, le Codex alimentarius et la CIPV : les normes nationales qui sont conformes à leurs prescriptions sont présumées l'être également aux réglementations internationales de l'OMC. Cela permet d'ailleurs aux États dont la capacité d'expertise scientifique est insuffisante de s'en remettre à l'expertise internationale.

En ce qui concerne l'Union européenne, la crise de l'ESB en 1996 a été l'élément déclencheur de la mise en place d'une véritable politique alimentaire. La recherche d'un niveau élevé de protection de la santé humaine est désormais posée en dénominateur commun de l'ensemble des politiques et actions de l'Union européenne.

Deuxième phénomène, la mise en avant de l'expertise scientifique. Les crises sanitaires modernes ont démontré la nécessité d'une réponse assise sur des bases scientifiques solides. Les mesures de lutte contre les risques sanitaires doivent être justifiées par une évaluation scientifique préalable de ces risques. Les mesures de gestion de ces risques devront elles-mêmes être scientifiquement justifiées. Or, cette expertise, pour être indiscutable, doit être indépendante, objective et transparente. Ces conditions ont pu justifier la mise en place d'agences en charge de l'évaluation des risques, tandis que l'État conservait la compétence de leur gestion. Ainsi, au niveau français, le choix a été fait d'externaliser l'évaluation et l'expertise du risque par la création de l'AFSSA, devenue aujourd'hui ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Cette agence indépendante malgré son statut public fournit à l'État une expertise scientifique relative tant à l'évaluation du risque sanitaire qu'aux mesures de gestion appropriées. Elle a été dans le cadre de la crise de l'ESB un appui scientifique notable aux décisions nationales. On a d'ailleurs vu émerger à cette occasion d'intéressantes confrontations d'experts des deux côtés de la Manche.

Enfin, troisième phénomène qui marque les nouvelles formes de gouvernance sanitaire au sein de l'Union européenne, et en France en particulier, le transfert de « charge » de la lutte contre les risques sanitaires de la sphère publique à la sphère privée.

Du gouvernement à la gouvernance des risques sanitaires

Ce contexte de lutte et cette évolution dans la gestion des dangers sanitaires nous conduisent à nous poser la question du gouvernement des risques sanitaires. Qu'est-ce donc que gouverner ? Selon le politiste Jean Leca : « Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner des comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » (Leca cité par Le Galès, 2010, p. 300). Gouverner consiste donc à décider, organiser, gérer, prévoir. Dans ce cadre, parler de gouvernement, c'est décrire le type d'autorité, hiérarchique et contraignante qui s'exerce par une puissance publique, en principe un État. Or cela fonctionne dans un contexte où les autorités publiques sont légitimes à agir

et où l'action publique renvoie essentiellement aux interventions des acteurs publics. Et comme on l'a vu, les contextes d'action dans lesquels sont conçues et produites les politiques publiques, ont beaucoup changé depuis trois ou quatre décennies. Ces changements résultent de plusieurs transformations.

Premièrement, la transversalité des enjeux qui nécessite de dépasser les approches sectorielles. Auparavant le fonctionnement des politiques publiques était organisé en tuyau, par secteur. Par exemple, le ministère de l'Agriculture s'occupait des politiques d'agriculture dédiées au fonctionnement de ce secteur. Aujourd'hui, les politiques agricoles sont plus transversales, elles renvoient à des enjeux d'alimentation, de santé, d'environnement, de développement économique, de tourisme.

Deuxièmement, la multiplication des niveaux de gestion pousse à un repositionnement de l'État dans un contexte de mondialisation, de construction européenne et de décentralisation, que nous avons également décrit. Cela contribue à l'augmentation du nombre d'échelles de décision et de gestion.

En parallèle, un troisième facteur de transformation provient de la multiplication des acteurs amenés à participer à l'action publique, bien au-delà de la sphère publique classique. Il s'agit ici de prendre en compte les institutions non gouvernementales, les acteurs privés et associatifs, voire les usagers et les consommateurs.

Enfin, un quatrième enjeu apparaît du fait de l'évolution des modes de gouvernement. Cette transformation se matérialise dans l'introduction de nouvelles démarches : de qualité, d'évaluation, de participation, la prise en compte des usages, etc.

Ces différentes transformations nous poussent donc à penser la régulation des politiques publiques non plus en termes de gouvernement, dans une logique verticale et hiérarchique, mais plutôt en termes de gouvernance. Patrick Le Galès définit ainsi la gouvernance « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement (...), elle résulte de l'interaction d'une pluralité d'acteurs 'gouvernants' qui ne sont pas tous étatiques ni mêmes publics » (Le Galès, 2010, p. 300). Cette nouvelle conception de l'action publique renvoie donc à une ouverture du jeu politique, à une augmentation du nombre d'acteurs participant à l'action publique et conduit à un brouillage des frontières publiques-privées. L'étude de la gestion des crises sanitaires témoigne de ces évolutions. D'où l'intérêt, après nous être interrogés sur la définition du gouvernement, de nous poser la question de comment on gouverne.

Formes et modalités d'action de la lutte

Le modèle de gouvernance des risques sanitaires mis en place au sein de l'Union européenne est marqué par une implication croissante des propriétaires ou opérateurs²². Ces derniers sont en effet identifiés comme les mieux à même de gérer

22. Détenteurs d'animaux ou transformateurs et vendeurs de produits d'origine animale ou végétale.

les risques sanitaires. Parallèlement, l'implication de l'État sera variable, en fonction du niveau de risque sanitaire estimé.

Le risque de survenance d'un danger sanitaire va déterminer le niveau d'implication de l'État. Trois catégories de dangers sont ainsi définies : les dangers sanitaires de première catégorie regroupent les dangers les plus graves pour la santé publique animale ou végétale, voire pour l'homme, par exemple la rage, la tuberculose ou la brucellose. Peuvent également relever de cette catégorie des dangers sanitaires susceptibles d'impacter gravement l'économie d'une filière animale ou végétale, ainsi de la fièvre aphteuse ou de la chrysome du maïs (insecte ravageur des cultures de maïs). Ces dangers appellent des mesures de lutte déterminées et rendues obligatoires par l'État (Berdah, 2018). L'implication étatique face à ces dangers n'est pas optionnelle. Au contraire, les dangers de deuxième catégorie appellent des mesures de prévention ou de réaction que l'État a la possibilité de prendre mais qui peuvent également être d'initiative privée. Enfin, les dangers sanitaires de troisième catégorie, c'est-à-dire tous les autres, n'appellent que des mesures laissées à l'initiative privée.

Parallèlement à cette implication de l'État à géométrie variable, les opérateurs doivent s'approprier le risque. Ils sont chargés d'assurer la traçabilité des produits à toutes les étapes de la production jusqu'à la distribution. Les opérateurs restent libres de l'organiser à leur guise, seul le résultat compte. Ils sont également dans l'obligation de s'assurer que les conditions d'hygiène sont respectées à toutes les étapes de la filière. À cette fin, ils doivent organiser des procédures d'autocontrôles (telles la procédure dite HACCP, *Hazard Analysis Critical Control Point*). À nouveau, peu importent les modalités de contrôle et de prévention des risques retenues, dès lors qu'elles aboutissent aux résultats attendus. Enfin une obligation d'information tant des services de l'État que des autres opérateurs de la filière et du consommateur pèse sur les opérateurs professionnels.

Le nouveau dispositif mis en place en France à l'issue des états généraux du Sanitaire de 2010 conforte la régionalisation du pilotage de la politique sanitaire. Ceci passe par la possibilité pour l'État de déléguer des missions qui, de la surveillance et de la prévention des dangers sanitaires, peuvent aller jusqu'aux mesures de lutte elles-mêmes. Cette délégation se fait au bénéfice d'organismes de dimension régionale reconnus par l'État. Nous pouvons les percevoir comme un renforcement de l'effectivité de la sécurité sanitaire et de la coordination entre les acteurs de celle-ci. Nous pouvons également y voir un report sur la sphère privée de la capacité de l'État à lutter contre les risques sanitaires. Autre exemple d'externalisation de missions qui relevaient initialement de l'État : celui du vétérinaire sanitaire. Il est chargé de différentes opérations sanitaires, expressément mises à la charge des détenteurs d'animaux. Seuls les vétérinaires sanitaires peuvent procéder à ces opérations, mais ils ne le peuvent qu'après y avoir été habilités par les services de l'État.

Ainsi, nous constatons une évolution des formes de l'implication de l'État avec un recours accru à la délégation en fonction du danger sanitaire concerné, associé

à une implication plus forte des acteurs privés, en particulier des producteurs, transformateurs et distributeurs.

Gouverner à distance les risques sanitaires ?

Cette transformation des modes de gouverner les politiques sanitaires nous conduit à conclure sur le constat que les décideurs et les gestionnaires gouvernent autrement les risques sanitaires. Nous considérons qu'il s'agit d'une stratégie de gouvernement à distance. Dans la gestion du sanitaire, ce gouvernement à distance renvoie à plusieurs dispositifs mis en place : d'un côté le processus d'agencification décrit plus haut ; d'autre part la mise en place de réseaux d'épidémiosurveillance (avec l'ANSES), avec des collaborations entre les niveaux international, national, régional ou local ; ou par la mise en place de schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires, qui associent différents acteurs à la définition et à la gestion des risques sanitaires, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance du sanitaire.

Ce gouvernement à distance signifie bien qu'il s'agit de gouverner autrement : d'abord par des processus d'agrément, d'habilitation, ou le contrôle de délégation ; puis par des logiques de territorialisation avec une recomposition de l'État territorial et la montée en puissance des collectivités territoriales et des espaces de coordination professionnelle infranationaux ; enfin par une évolution des positions du fait de la désresponsabilisation des agents prenant en charge le contrôle et de la responsabilisation des professionnels. Le producteur/professionnel devient responsable de la lutte contre les dangers sanitaires. La tutelle s'éloigne, l'autonomie est recherchée, le pouvoir est partagé.

Nous assistons donc à la transformation d'une action « vraiment » publique vers une action collective avec la prise en compte d'autres acteurs notamment privés. Cela correspond à ce fameux passage d'une logique de gouvernement (hiérarchique et sectorielle, fondée sur la légitimité des autorités publiques) à une logique de gouvernance (posant la question de la coordination des acteurs, et de la transversalité des enjeux).

Que faut-il en conclure en termes d'efficacité de l'action publique ? D'un côté, nous sommes face à des événements de plus en plus médiatisés mais qui ne correspondent pas à de véritables crises. Les exemples de ces dernières années, comme l'affaire des « graines germées » en 2011, ou lors de l'affaire des « lasagnes à la viande de cheval » en 2013 ne sont pas des exemples de crises sanitaires malgré leur surmédiatisation. La première renvoie à un événement sanitaire ciblé, certes difficilement identifié au départ (qui se rappelle des multiples légumes coupables !) mais qui fut rapidement circonscrit. La seconde renvoie en fait à une fraude aux compositions et à l'étiquetage, sans conséquence sanitaire. Faut-il en conclure à un abaissement du niveau de surveillance ou au contraire à un renforcement et une meilleure efficacité dans la gestion de ces problèmes ? Cela ne doit cependant pas masquer la persistance de situations à risque sanitaire (réémergence de foyers de tuberculose bovine sur le territoire européen, etc.) ou de situations de crise localisées (grippe aviaire dans certains pays d'Asie) (Figuié et Morand, 2016).

Lectures recommandées

Berdah D., 2018. *Abattre ou Vacciner, La France et le Royaume-Uni en lutte contre la tuberculose et la fièvre aphteuse (1900-1960)*. Paris, Éditions de l'EHESS.

Bonnaud L. et Fortané N., 2016. Au-delà des crises de santé animale, Pour une sociologie de l'action publique vétérinaire. *Gouvernement et action publique*, 3/3, pp. 131-140.

Boudia S. et Henry E. (dir.), 2015. *La mondialisation des risques, Une histoire politique et transnationale des risques sanitaires et environnementaux*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Borraz O., 2008. *Les politiques du risque*. Paris, Presses de Sciences Po.

Demortain D., 2012. *La mondialisation des experts*. Paris, Ellipses.

Figuié M. et Morand S. (dir.), 2016. *Émergence de maladies infectieuses. Risques et enjeux de société*. Versailles, Éditions Quæ.

Le Naour G., Drogues, 2010. *Sida et action publique, Une très discrète politique de réduction des risques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Chapitre 14

La gouvernance territoriale du sanitaire

En France, la réunion des états généraux du Sanitaire en janvier 2010, puis la loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche et l'ordonnance du 22 juillet 2011 ont permis d'élaborer les cadres d'une nouvelle gouvernance sanitaire. Dans le contexte d'accélération des échanges au niveau mondial et face à l'évolution des écosystèmes entraînant l'introduction ou la réémergence d'agents pathogènes ou d'organismes nuisibles, l'organisation sanitaire française a été repensée afin de tenir des comptes des risques qui s'intensifient et se diversifient et dont les conséquences économiques, sanitaires, sociales ou environnementales (Crémieux, 2009) peuvent s'avérer majeures pour les filières agricoles. Toutefois, la déclinaison opérationnelle de cette nouvelle structuration des organismes de veille à l'échelle des régions reste encore à construire.

Les politiques sanitaires offrent un cadre d'étude inédit des recompositions de l'État en région (Bezes et Le Lidec, 2010) et de son repositionnement face aux acteurs professionnels dans un contexte législatif européen en évolution (Ollivier, 2014). Si dans le secteur agricole et sanitaire, les services de l'État ont l'habitude de composer avec les professionnels (Hervieu *et al.*, 2010), voire de déléguer une partie de la surveillance sanitaire, le cadre de mise en place des associations sanitaires régionales (ASR) est l'occasion de tester plusieurs hypothèses sur le gouvernement à distance des territoires (Bezes, 2005 ; Epstein, 2005) et sur la capacité de l'État à devenir animateur (Donzelot et Estèbe, 1994) et non plus producteur de politiques publiques, y compris dans le champ régalien de la police sanitaire (Darrilhaude, 2014).

En effet, la mise en place de schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires offre un nouvel espace de définition, de réflexion et de surveillance sanitaire à l'échelle régionale. Surtout, elle s'appuie sur une logique de proximité territoriale inédite dans un contexte marqué jusque-là par la centralisation de ces politiques, que ce soit au niveau des services étatiques comme du côté des instances professionnelles. Parallèlement, ces nouveaux instruments d'action publique (Halpern *et al.*, 2014) témoignent des mutations à l'œuvre du côté des collectivités locales, prisonnières de la mise en place de ce type de documents d'orientation (Gardon, 2015). Ainsi, de nombreux schémas infranationaux se sont multipliés depuis l'acte II de la décentralisation, que ce soit au niveau des régions, des départements, et même des structures intercommunales (schémas

régionaux de développement économique, ou d'enseignement supérieur et de recherche, schémas départementaux des enseignements artistiques, ou de protection de l'enfance, etc.). S'ils sont directement pilotés par les collectivités locales, à partir d'une méthodologie bien rodée (recours à ces cabinets de consultants, concertation large des acteurs du secteur, écriture d'un document d'orientation reprenant les objectifs et les budgets associés et vote en assemblée plénière), ils composent également avec un repositionnement de l'État qui s'éloigne d'une logique de planification pour aller vers une démarche de projet et de contractualisation (Gaudin, 2004).

Toutefois, sur le champ sanitaire, la logique est encore différente puisqu'elle dépasse le champ des collectivités locales et des acteurs publics : l'État demande aux acteurs et professionnels du secteur (représentant des filières végétales et animales en région) de s'organiser et de cogérer la surveillance des dangers sanitaires. L'État devient animateur d'un processus qu'il a entraîné mais qui lui échappe largement.

Ce chapitre²³ a pour objectif de décrire ce jeu d'acteurs et les recompositions de l'État à l'œuvre en région à partir d'une prise en compte de la montée en puissance des organismes professionnels et des logiques de délégation et de concertation propres au fonctionnement de ces nouvelles instances régionales. Face à la difficile émergence de ce nouvel échelon régional de gouvernement des risques sanitaires, nous faisons l'hypothèse d'une résistance des logiques verticales de fonctionnement du secteur sanitaire, issue d'une histoire longue où le département apparaît comme un échelon de proximité incontournable pour les services de l'État, les collectivités locales et les organisations professionnelles.

La structuration historique de la gestion en France du sanitaire subit actuellement un changement de paradigme. La nouvelle gouvernance sanitaire favorise la montée en puissance de l'échelon régional. Cette évolution rencontre toutefois des points de blocage et des résistances sur le terrain. Les développements suivants traitent des enjeux actuels du maillage sanitaire dans les territoires dans le contexte de redéfinition des missions de service public.

23. Ce chapitre s'appuie en partie sur l'étude réalisée par Fatah Bendali, Nada Boutighane, Virginie Labarre, Brigitte Laplace, Paulin Ngouana, Axelle Poizat et Florence Rouyez, 2015. *La Nouvelle gouvernance sanitaire en Bourgogne : des stratégies de réorganisations aux enjeux professionnels et territoriaux*, GEPP, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Sébastien Gardon, et sur les travaux menés par sept élèves inspecteurs de la santé publique vétérinaire en région : Fatah Bendali en Haute-Normandie ; Jacky Laborieux en Bretagne, Patrice Rubillard en Pays de Loire ; Louis Bonhême en Aquitaine, Anne-Cécile Meyer-Warnod en Auvergne et Marie Chaussepied en Bourgogne et Hadrien Jaquet en Alsace. Entre 2012 et 2016, 26 rapports (CEAV, PAGERS, GEST et GEPP) ont ainsi été réalisés sur cette question à l'ENSV dont notamment Brien H., 2014. *La nouvelle gouvernance sanitaire régionale en France, exemple de l'élaboration de la trame du schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires en Midi-Pyrénées*. Mémoire CEAV, ENSV VetAgroSup.

Le gouvernement du sanitaire avant les états généraux du Sanitaire : une logique verticale et territoriale

La lutte contre les maladies animales en France est organisée depuis plusieurs décennies autour de plusieurs acteurs, notamment l'État (avec ses services centraux et déconcentrés), les vétérinaires et les groupements de Défense sanitaires (GDS) regroupant les éleveurs. Le périmètre départemental constituait le champ d'actions de ce « trépied sanitaire » (Ollivier, 2013). Dans ce cadre, les anciennes directions départementales des services vétérinaires (DSV), devenues directions départementales de la Protection des Populations (services déconcentrés, décret n° 2002-234 du 20 février 2002) mettent en œuvre les actions de surveillance et de contrôle dans les domaines de la santé et de la protection animale. De leur côté, les groupements techniques vétérinaires (GTV) (associations loi 1901) regroupent au niveau départemental des vétérinaires praticiens libéraux (fédérés au niveau national *via* la SNGTV, Société nationale des groupements techniques vétérinaires). Ils s'impliquent dans des actions sanitaires, d'épidémiologie, et dans le cadre d'un mandat sanitaire.

Les groupements de Défense sanitaire sont des organismes (agricoles) reconnus officiellement par la loi du 6 décembre 1954 pour contribuer, en coopération avec l'État (services vétérinaires), à la réalisation des prophylaxies. Le succès obtenu en 1950 en Vendée à la suite de l'initiative de groupements professionnels d'éleveurs et des services vétérinaires de ce département de créer un programme collectif de lutte contre la tuberculose bovine conduit l'État à encourager, dès 1951 (circulaire du 20 février 1951), le développement d'une démarche équivalente dans les autres départements. Les groupements de Défense sanitaire sont créés progressivement pour organiser la lutte contre la tuberculose bovine, mission qui est ensuite étendue à la lutte contre la brucellose et la leucose bovines (Conseil général vétérinaire, 2006). Les statuts des groupements de Défense sanitaire (approuvés par le ministre chargé de l'agriculture) précisent en particulier les objectifs, les pouvoirs et droits de chaque éleveur adhérent. Ces structures fonctionnent avec les cotisations des éleveurs au prorata du nombre d'animaux. Elles peuvent recevoir également des subventions locales, notamment des conseils généraux. Elles contribuent également à aider financièrement les éleveurs en difficulté par une mutualisation des pertes exceptionnelles d'origine sanitaire (caisse « coups durs »), et peuvent conduire des actions déléguées par les autorités publiques (édition des Attestations sanitaires à Délivrance anticipée²⁴, gestion prophylaxie, identification *via* l'Établissement départemental d'Élevage que gèrent certains groupements de Défense sanitaire, etc.). Initialement consacrés aux bovins, les groupements de Défense sanitaire ont progressivement élargi leurs activités à d'autres espèces (porcine, caprine, apicole, etc.). Ces groupements ont développé des plans de maîtrise de certaines maladies

24. Les ASDA correspondent aux Cartes Vertes, Cartes Jaunes et Laissez-Passer Sanitaires qui constituent le carnet de santé de l'animal. Elles sont délivrées par les OVS (Groupements de Défense Sanitaires).

(rhinotrachéite infectieuse bovine ou IBR, paratuberculose, hypodermose, arthrite encéphalite caprine à virus ou CAEV, etc.), et initié, en lien avec les vétérinaires, certaines opérations de certification en élevage bovin (notamment *via* l'association pour la Certification de la santé animale en élevage).

Outre les deux principaux partenaires des services vétérinaires (GDS et GTV), les services de l'État s'appuyaient sur les laboratoires vétérinaires départementaux ou laboratoires départementaux d'analyse, qui effectuent les analyses réglementaires relatives aux prophylaxies collectives. Ces derniers ont été intégrés aux conseils généraux depuis les premières lois de Décentralisation. Cette situation n'est pas sans poser problème, notamment dans un contexte de mise en concurrence et de réformes territoriales car les laboratoires départementaux d'analyse fonctionnent sous agrément de l'État (Direction générale de l'Alimentation) et selon les méthodes reconnues (normes AFNOR) et accrédités (COFRAC) pour garantir la validité des attestations qu'ils délivrent.

À partir de cette organisation de la gestion du sanitaire, on peut observer depuis quelques années le passage de maladies contagieuses réglementées vers un concept de « danger sanitaire ». L'éligibilité d'une maladie à une prise en charge collective et diligentée par le pouvoir public était justifiée par son importance vis-à-vis de la santé publique (zoonose), socio-économique, sanitaire, ou d'entrave au commerce. Cette situation introduit la notion de maladie réglementée, traduite dans le Code rural et de la pêche maritime (articles L. 223-2 et 223-4) et par des Directives européennes (82/894/CEE et 2003/99/CE), en distinguant deux groupes : d'une part les maladies à déclaration obligatoire entraînant l'application de mesures de police sanitaire dites maladies réputées contagieuses (MRC) ; d'autre part les maladies à déclaration obligatoire n'entraînant pas l'application de mesures de police sanitaire, dites maladies à déclaration obligatoire (MDO).

À partir de ces principes, l'implication de l'État s'organise selon trois modèles d'action/d'intervention.

Le premier type est l'action sanitaire obligatoire (police sanitaire), regroupant un ensemble de mesures contraignantes et coercitives imposées aux éleveurs, pour lutter contre le développement et la diffusion des principaux fléaux de l'élevage (fièvre aphteuse, peste bovine) ou adaptées aux situations d'urgence, ce qui implique que l'État prenne en charge les coûts des mesures de gestion.

Le second type concerne les maladies à prophylaxies facultatives dirigées, où l'État conçoit, en concertation avec les professionnels de la filière concernée, un plan de lutte et des objectifs. Les éleveurs sont libres de l'accepter ou non. L'État s'engage à apporter un appui technique et/ou financier puis donne son « label » sous la forme d'une qualification officielle (par exemple, IBR, varron). Ces programmes de prophylaxie peuvent devenir obligatoires sous certaines conditions. Le dernier type est relatif aux maladies où l'État n'intervient plus directement. Les éleveurs – *via* les groupements de défense sanitaire – conçoivent donc leurs propres programmes d'action et restent maîtres d'œuvre pour gérer les voies et moyens pour y parvenir.

Les nouveaux principes de gouvernement du sanitaire engagés depuis les états généraux du Sanitaire s'appuient sur ce type de classification des dangers sanitaires qui induit l'organisation de leur gestion tout en modifiant sensiblement cette architecture en proposant un nouveau paradigme qui s'appuie sur une échelle régionale de définition des stratégies sanitaires.

L'émergence d'un échelon régional : une logique horizontale ?

Depuis de nombreuses années, le système sanitaire français a permis de lutter efficacement, et sur l'ensemble du territoire, contre les maladies animales. Il est considéré comme un modèle pour nombre de pays dans le monde. Pourtant, en 2008, l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO) a généré des tensions sans précédent parmi les acteurs du monde agricole. Aboutissant à de nombreuses manifestations en France, cette crise a notamment montré de nombreuses failles dans le système. L'organisation des campagnes de vaccination contre cette maladie a imposé une clarification des responsabilités entre les acteurs de l'action en santé publique vétérinaire : État, éleveurs, vétérinaires, laboratoires²⁵. Cette crise intervient dans un contexte où, depuis plusieurs années, un certain nombre de rapports alertent sur la diminution de la population des vétérinaires ruraux et sur les conséquences de cette évolution par rapport au maintien d'un réseau efficace de surveillance des maladies des animaux (Dernat et Siméone, 2014). Parallèlement au niveau européen (Ollivier, 2014) se négocie la future loi de Santé animale (*Animal Health Law*) qui pose comme principe que « la responsabilité de la santé des animaux incombe premièrement aux propriétaires de ces derniers et, collectivement, à l'industrie. Par conséquent, les propriétaires et l'industrie restent les mieux placés pour gérer les nombreux risques liés aux maladies animales ». En matière de santé animale et végétale, l'ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 reconnaît la « responsabilité des personnes autres que l'État dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les dangers sanitaires ». Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, les dispositions du « paquet hygiène » mises en œuvre dans les États membres à partir de 2006 ont promu un principe similaire de responsabilisation des professionnels (Delomez, 2006). Dans le domaine végétal, la Commission européenne a soumis, en 2013, une « proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux » destinée à remplacer et abroger la directive 2000/29/CE qui fixe le cadre législatif communautaire du régime de protection des végétaux.

Ainsi, le contexte supranational européen, les enjeux de décentralisation et le contexte économique français ont poussé l'État à redéfinir sa gestion des politiques publiques, entraînant une érosion des frontières entre le secteur public et le secteur privé. Elle correspond plus largement à une dynamique de « dédifférenciation et de désinstitutionnalisation de l'État par les politiques publiques »

25. Charles Guené, 2008. *Vers une profession vétérinaire du XXI^e siècle*, Mission confiée à Charles Guené, Sénateur de la Haute-Marne, Rapport au Premier Ministre, au ministre de l'Agriculture et de la Pêche.

(Hassenteufel, 2008, p. 269) amplifiant un processus déjà à l'œuvre dans le gouvernement du sanitaire, qui repose sur une association étroite des acteurs publics et des professionnels.

L'État a alors voulu engager les états généraux du Sanitaire, conçus comme une grande remise à plat du fonctionnement du sanitaire sur l'ensemble du territoire français pour repenser la gestion du sanitaire (Blanchet *et al.*, 2010). L'ensemble des acteurs liés à la santé animale a été convoqué sous impulsion de la direction générale de l'Alimentation (DGAl) pour participer à cette concertation nationale qui s'est organisée à Paris au début de l'année 2010, en ateliers thématiques. Plusieurs priorités sont ressorties de ces réunions :

- une volonté de redonner plus de pouvoir aux professionnels afin qu'ils s'organisent pour gérer le sanitaire. Autrement dit, une responsabilisation des professionnels et la délégation du contrôle et de la maîtrise de certains dangers sanitaires. La délégation ne veut pas dire désengagement de l'État, mais permet aux fonctionnaires de se décharger des contrôles de routine pour disposer de plus de temps pour gérer les questions sanitaires complexes ;
- une hiérarchisation des dangers sanitaires afin de permettre une priorisation des moyens et ressources publics et privés pour les maladies animales et les organismes nuisibles à la santé des végétaux ;
- un rapprochement des politiques sanitaires du monde animal et du monde végétal ;
- un repositionnement de la gestion du sanitaire à l'échelle régionale.

Les états généraux du Sanitaire de 2010 ont donc posé les bases d'une nouvelle organisation sanitaire, visant en particulier à optimiser gouvernance et financement de la politique sanitaire française. Pris en application des états généraux du Sanitaire, l'ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 et les décrets publiés le 1^{er} juillet 2012 forment un corpus décrivant les contours des nouvelles instances de consultation en matière de politiques sanitaires animales et végétales ainsi que les structures opérationnelles chargées d'intervenir avec l'État dans la surveillance, la prévention et la lutte contre les dangers sanitaires (maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux). Ces dangers font l'objet d'une catégorisation officielle pour adapter les mesures de lutte en fonction du niveau de risque et des moyens de lutte disponibles.

D'une manière générale, les décrets d'application de l'ordonnance sur la gouvernance sanitaire confortent le rôle des institutions régionales comme pilotes de la politique sanitaire à l'échelon local, qu'il s'agisse du préfet de région ou de l'administration relevant du ministère en charge de l'agriculture (directions régionales de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt – DRAAF) ou des organisations de professionnels. Dans chaque région, le ministre de l'Agriculture reconnaît en effet pour un mandat de cinq ans renouvelable, une seule structure comme organisme à vocation sanitaire pour le domaine animal et une seule structure comme organisme à vocation sanitaire pour le domaine végétal. Les organismes à vocation sanitaire (OVS) peuvent se regrouper au sein d'une association sanitaire régionale (ASR), dans laquelle ils gardent la majorité des voix

(60 % pour les deux OVS). L'association sanitaire régionale associe d'autres acteurs du domaine sanitaire (représentants de filières, collectivités locales, etc.) et fait l'objet d'une reconnaissance par le ministre de l'Agriculture pour une durée de cinq ans. Elle porte deux outils de gouvernance sanitaire régionaux : les programmes collectifs volontaires (PCV) et le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires (SRMDS). Ce dernier, combiné avec les mesures imposées par l'État pour les dangers de catégorie I constitue la stratégie sanitaire régionale²⁶.

Le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires a pour vocation, en complément des éléments de stratégie nationale réglementaires, de constituer un outil de pilotage de la stratégie sanitaire régionale. Il s'agit d'un outil dynamique, révisable *a minima* tous les trois ans. Il comprend un volet de diagnostic du contexte et des enjeux sanitaires, un volet répertoriant les actions prioritaires à mener aussi bien en matière de prévention que de surveillance et de lutte, un volet décrivant l'animation et la répartition des rôles pour toutes les parties prenantes et, enfin, un volet identifiant les coûts et mécanismes de financement. Ce schéma a pour objectif de renforcer l'harmonisation et la mutualisation des outils sanitaires et par là, en veillant à tenir compte des autres dispositifs régionaux, de contribuer à une plus grande efficacité globale de la maîtrise des dangers sanitaires. Il doit également tenir compte des enjeux économiques et sanitaires inter-régionaux et offrir un espace d'échanges entre régions.

Le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires est donc un document d'orientation stratégique régionale qui décrit, « en complément des mesures réglementaires et des actions portées par l'État dans les domaines animal et végétal, les orientations et directives en matière de prévention de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires qu'il désigne »²⁷. Il est élaboré par une association sanitaire régionale, telle qu'elle est prévue à l'article L.201-11 du CRPM (code rural et de la pêche maritime), qui est constituée par la fédération des organismes à vocation sanitaires reconnus par arrêté du ministre en charge de l'agriculture. Sont membres de plein droit de l'association sanitaire régionale l'organisation vétérinaire à vocation technique (OVVT) reconnue ; toute organisation ou association professionnelle qui exerce une compétence sanitaire dans le territoire considéré ; la région, les départements et les chambres d'agriculture de la région. Le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires est soumis pour avis au conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV). Le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires s'insère dans un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui fixe le cadre institutionnel pour « une politique de sécurité sanitaire rénovée pour l'agriculture française »²⁸.

26. Voir sur ce point chapitre 14 section « Formes et modalités d'action de la lutte ».

27. Arrêté du 31 décembre 2014 relatif au schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires précisant les orientations et directives en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires qu'il désigne, *JORF* du 10 janvier 2015, p. 456.

28. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, Direction générale de l'alimentation, 2010. *Une politique de sécurité sanitaire rénovée pour l'agriculture française*. Paris.

Dans un contexte où le pouvoir des directions départementales de la Cohésion sociale et de la Protection des populations (DDCSPP) et du préfet départemental sont renforcés, au niveau national et régional, les politiques sanitaires des professionnels sont validées au sein du conseil national d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV) et des conseils régionaux d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV). Ces nouveaux espaces de consultation/concertation et de conception des politiques sanitaires rejoignent des formes de gouvernement que certains analystes identifient à la notion même de gouvernance. C'est en effet « une forme plus souple de pouvoir politique qui consiste dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs 'gouvernants' qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Le Galès, 2010, p. 300). Ainsi, la gouvernance peut être caractérisée tout d'abord comme « un polycentrisme institutionnel avec une existence d'une grande complexité institutionnelle qui empêche de distinguer un lieu unique de pouvoir, de décision et d'exécution ». On peut donc observer « une frontière public privé plus floue, avec une ouverture des processus de décision en direction de la société civile et l'inclusion d'acteurs privés dans les processus politiques » (Le Galès, 2010, p. 301) déjà à l'œuvre en partie dans la gestion du sanitaire. Cette dynamique rejoint celle décrite par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig pour parler de la « nouvelle » gestion publique territoriale comme d'un « univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières – entre le public et le privé, entre le local, le national et le supranational – et la diversité des acteurs qui y interviennent » (Duran et Thoenig, 1996).

Dans la perspective de la nouvelle gouvernance sanitaire, l'association sanitaire régionale, le conseil régional d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale et le schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires peuvent être donc conçus comme des instruments d'action publique, selon la définition qu'en donnent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 13). Ces instruments, en imposant un cadre de négociation explicite entre une variété d'acteurs et d'organisations structurés selon différentes logiques, à différents échelons, dans différents domaines, remettent en cause des équilibres et des relations construits. Ces recompositions amènent des questionnements en termes de positionnement, de légitimité, au sein des organisations et entre les organisations.

Ainsi, l'État continue d'exercer directement son pouvoir de police administrative et judiciaire mais les professionnels des secteurs animal et végétal sont appelés à faire part de leur avis sur les politiques sanitaires au sein du conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale et du conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale, instances de consultation qui ont vocation à constituer de véritables « parlements du sanitaire ». Le conseil régional d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale étant qualifié par un cadre des services déconcentrés comme le « parlement régional ». Dans un contexte de réformes territoriales (fusion des régions, mise en place des

métropoles, redéfinition des compétences), le niveau régional devient l'échelle de définition des stratégies des politiques publiques que ce soit du côté de l'État, comme au niveau des collectivités locales (Bezes et le Lidec, 2010). Dans la poursuite des états généraux du Sanitaire, la gestion du sanitaire s'engouffre dans ces mêmes logiques de pilotage des politiques publiques où il s'agit d'articuler un cadre d'animation territoriale et prospective et un « gouvernement méso » (Chabert, 2011) entre le centre et le local. Pourtant face à ces évolutions et cette nouvelle structuration, il convient de s'interroger sur les effets de continuité et de résistance observés au niveau local et infrarégional.

Les résistances du local : un fonctionnement oligarchique et jacobin des organismes professionnels ?

Les retours de terrain montrent que la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance sanitaire est lente, voire chaotique, selon les contextes locaux dans lesquels elle se déploie²⁹. Dans le domaine animal, les organismes à vocation sanitaire se mettent lentement en place, région par région³⁰. Après une réforme des statuts et la création des sections départementales (ex-groupements de Défense sanitaire « historiques ») pour assurer un fonctionnement cohérent à l'échelle régionale³¹, la mise en place du travail effectif est laborieuse car elle nécessite de changer les habitudes. Par ailleurs, ce travail de restructuration vient en plus de leur travail quotidien, ce qui contribue à ralentir la mise en place de ces changements. Dans plusieurs régions, des regroupements de groupements de Défense sanitaire ont déjà lieu entre départements soit de petite taille, soit en fonction de logiques de proximité et de mutualisation. Au sein de ce réseau, la nouvelle gouvernance inverse le rapport de pouvoir et la dynamique actuelle des prises de décisions. Les groupements de Défense sanitaire ont compris l'importance de la régionalisation de certaines missions. Cependant, pour celles qu'ils jugent de proximité, ils ne se satisfont pas d'un modèle régional.

Des contestations sont donc exprimées de la part des groupements de Défense sanitaire départementaux³², qui craignent :

- un éloignement du terrain par la régionalisation de certaines missions ;
- des restructurations et/ou une relocalisation, de potentielles pertes d'emplois ou l'obligation de mettre à disposition du personnel ;
- la perte de la gestion de leur fonds de mutualisation sanitaire, qui a vocation à rester dans le département ;
- la perte de leur identité du fait de la mise en place de délégations : de se voir transformer en « administration bis », refus du rôle « d'exécutant de l'État » qui

29. D'après les retours des étudiants stagiaires en régions et les échanges avec leurs interlocuteurs (services de l'État ou OVS).

30. Avec quelques difficultés, notamment pour l'OVS animal en Bretagne, liées à des enjeux de représentativité des filières.

31. Ce que n'ont pas à faire les OVS végétaux déjà organisés à l'échelon régional.

32. Entretiens avec des membres d'un OVS.

leur est attribué mais aussi, des difficultés sont soulevées quant à l'accréditation demandée pour 2017 ;

- un temps imparti trop court pour l'accréditation ;
- un surcoût prévisible pour la formation des personnels, la construction du système, la rédaction des procédures, l'accréditation, ... et au final ils redoutent d'avoir à faire supporter le poids de cette réorganisation aux élèves en augmentant leurs cotisations.

Ainsi, les groupements de Défense sanitaire se considèrent comme un partenaire de l'État (*via* des contrats) et certains ne sont pas d'accord de devoir, à l'avenir, être audités par l'Administration qui sera alors à leurs yeux, à la fois « juge et parti » (elle est également impliquée dans la gestion des dossiers sanitaires). Cependant, si ces acteurs clés des associations sanitaires régionales ne s'approprient pas cette nouvelle réorganisation, le risque est grand d'avoir créé une coquille vide, c'est-à-dire une structure, « l'organisme à vocation sanitaire animal », au sein de laquelle rien ne fonctionne, et qui fera juste illusion pour répondre aux exigences de l'État.

Face à cette réorganisation de la fédération régionale des groupements de Défense sanitaire et des groupements de Défense sanitaire départementaux, certains acteurs historiques contestent déjà la légitimité des décisions qui seraient prises par ces nouvelles instances. En effet, ils mettent en avant la probabilité importante à l'avenir, d'une déconnexion des mesures décidées en matière de gestion de lutte, alors que jusqu'à maintenant, la force des groupements de Défense sanitaire résidait justement dans leur forte connexion avec leurs adhérents-élèves.

La création de l'organisme à vocation sanitaire animal et la nouvelle organisation territoriale inquiètent également les services déconcentrés de l'État dans les départements. En effet, ces services, dont les effectifs diminuent et qui se sont recentrés depuis quelques années sur d'autres contrôles, gèrent de façon de plus en plus éloignée, les campagnes de prophylaxie. La délégation d'un plus grand nombre de missions aux groupements de Défense sanitaire est perçue comme une perte des compétences des services de l'État, sur des sujets que les services vétérinaires géraient il n'y a pas si longtemps, dans leur globalité, et par conséquent comme une disparition progressive des services de la scène de la gestion locale du sanitaire. La crainte ici, est qu'à terme ces transferts de compétence entraînent une méconnaissance du terrain et puissent avoir des conséquences en cas de crise, notamment lors de la mise en œuvre de plans d'urgence.

Au-delà des services de l'État, d'autres acteurs s'interrogent sur le bien-fondé d'un tel transfert de gestion et de compétences. Les laboratoires vétérinaires départementaux, interlocuteurs privilégiés des groupements de Défense sanitaire et des services vétérinaires pendant les campagnes de prophylaxie, perçoivent certaines contradictions entre les prises de position des groupements de Défense sanitaire vis-à-vis de leurs adhérents et les impératifs d'une gestion sanitaire collective.

Dans le domaine végétal, il en va tout autrement. La gestion de la lutte était déjà régionalisée, aussi bien du point de vue des acteurs privés (fédérations régionales de Défense contre les Organismes nuisibles : FREDON) que de l'État (Service régional de la Protection des Végétaux). Suite aux états généraux sanitaires, les FREDON, qui venaient d'acquérir une certaine visibilité et une légitimité, ont modifié leurs statuts (à partir de statuts-types proposés par la fédération nationale) pour prendre en compte les exigences de la nouvelle gouvernance et se positionner en tant qu'organisme à vocation sanitaire végétal. Le choix qui a été fait ici, n'a pas été de fédérer un maximum d'agriculteurs, ce qui paraissait difficile à réaliser et à gérer par la suite, mais de fédérer les structures auxquelles ils étaient déjà affiliés et qui avaient un certain poids régional.

Par exemple pour la région Bourgogne, les adhérents ont été répartis en trois collèges : un premier collège prépondérant regroupant les professionnels (70 %), un second pour les non-professionnels (10 %) et un troisième pour les collectivités territoriales (20 %). Le collège des professionnels réunit les grandes filières bourguignonnes : viticulture, forêts, grandes cultures, cultures fruitières, zones non agricoles, prairies-berges, horticulture-pépinières. Dans cette construction, chaque filière possède selon son importance, un à trois représentants. Ici, la volonté a été de garder une structure régionale à la fois représentative et « légère et autonome, réactive ».

La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance sanitaire, qui ne prévoit qu'un seul organisme à vocation sanitaire animal et un seul organisme à vocation sanitaire végétal, implique nécessairement que tous les acteurs du sanitaire, mêmes représentants de filières minoritaires, intègrent ces structures, afin de pouvoir participer aux nouvelles instances décisionnaires, et notamment présenter les programmes collectifs de lutte nécessaires pour leur filière.

Le maillage sanitaire en question : quel rôle pour les laboratoires départementaux ?

Les laboratoires d'analyses territoriaux ont été pour la plupart construits dans la première moitié du xx^e siècle, à la demande de l'État, afin notamment de permettre aux services vétérinaires auxquels ils étaient rattachés de lutter contre les grandes épizooties (Conseil général vétérinaire, 2006). Leur transfert aux départements, à l'occasion de l'acte I de la décentralisation, leur a fait quitter le confortable sentier des services vétérinaires pour celui de leur collectivité territoriale. Ce positionnement particulier leur a permis, depuis leur origine, de s'insérer au cœur des préoccupations sanitaires de leur département respectif³³.

Adaptés à ce territoire, ils sont devenus une structure publique nécessaire à son développement, mais aussi un outil de terrain des politiques sanitaires de l'État. Leur participation aux actions de prévention et de lutte menées à grande

33. Ce passage est tiré du mémoire de Brigitte Laplace, 2015. *Le réseau des laboratoires d'analyses publics territoriaux dans la tourmente des réformes institutionnelles ? L'exemple du LDA 53*. Mémoire de master 2 PAGERS sous la direction de Sébastien Gardon, Sciences Po Lyon, ENSV VetAgro Sup.

échelle, contre les maladies animales et les zoonoses, et aujourd'hui aux différents réseaux l'épidémiosurveillance, a en effet largement contribué à l'amélioration du statut sanitaire du pays.

À travers le positionnement du laboratoire d'analyses départemental de Mayenne (LDA 53)³⁴, l'objectif est ici d'approfondir les conséquences de son abandon par l'État au profit du Département, et notamment de décrypter les raisons de la fragilité de sa situation actuelle, mais aussi de comprendre les atouts plébiscités par les acteurs locaux, qui participent à son ancrage sur son territoire. Ce laboratoire se veut être un laboratoire généraliste au service de sa collectivité et des Mayennais, qui constituent la très grande proportion de ses clients. En Mayenne, l'importance de l'élevage et l'implication du Conseil général dans la gestion des milieux naturels, qui font la richesse du patrimoine du département, ont augmenté la capacité de ce laboratoire à résister à ces changements et lui ont permis d'acquérir une certaine stabilité. Cependant, son transfert au Département en 1988, en l'absence de transfert de compétence explicite et de ressources pour son financement, a durablement placé sa pérennité dans les mains des élus du département. Par la suite, la décision de l'État de l'ouverture à la concurrence des prestations offertes par ce service public et la mise en place des agréments de laboratoires par les ministères de la Santé, de l'Agriculture et de l'Environnement ont fragilisé son équilibre budgétaire, et donc renforcé cette dépendance aux élus.

Depuis les années 2000, le contexte toujours plus prégnant de crise économique et d'endettement du pays a induit une réorganisation de l'État et une baisse des dotations aux collectivités territoriales. Parallèlement, l'emballement des réformes relatives à la réorganisation de l'action publique de l'État d'une part, et celles qui concernent les collectivités territoriales d'autre part, mais également l'évolution du dispositif de gouvernance sanitaire initiée par le ministère de l'Agriculture, ont augmenté le poids des incertitudes relatives à la pérennité de ces laboratoires publics. De façon peut-être un peu inattendue, c'est avec l'aide de leurs élus territoriaux que leurs cadres ont alors réussi à faire entendre leur voix au sein des chambres parlementaires nationales. À force de propositions d'amendements, la future loi NOTRe (portant sur la nouvelle Organisation territoriale de la République) devrait ainsi définitivement conforter leur positionnement au sein de leur collectivité, comme « partie intégrante du dispositif de prévention des risques et de gestion des crises sanitaires ».

Si le premier acte de la décentralisation a conduit à une perte de centralité de l'État, qui n'a ainsi plus la possibilité d'imposer une politique directe d'ensemble au maillage territorial que ces laboratoires constituent, la diversité des rapports que l'État entretient avec les laboratoires d'analyse départementaux, *via* ses différents ministères, a, quant à elle, complexifié l'image globale du partenariat qu'il souhaite mettre en place. Du point de vue des collectivités, cet aspect

34. Sur la question du maillage sanitaire vue cette fois depuis le rôle des vétérinaires sanitaires, voir dans la troisième partie l'étude de cas sur les vétérinaires dans l'organisation sanitaire en France (cas d'étude n°7).

protéiforme de l'État central, couplé à une volonté de repositionnement de son action et de ses agents, a ainsi pu laisser penser à un désengagement. En réalité, l'analyse de la mise en place de la nouvelle gouvernance sanitaire nous montre que le désengagement ressenti correspond plutôt à une difficulté d'accepter ce repositionnement, pour l'ensemble des acteurs, qui préfèrent pointer du doigt l'absence de financement associé.

Du point de vue des laboratoires publics d'analyse, le positionnement de l'État apparaît surtout contradictoire, puisque les règles de mise en concurrence imposées par son ministère des Finances, qui font le jeu des laboratoires privés, contredisent le souhait annoncé du ministère de l'Agriculture de conforter ces partenaires de la première heure. En permettant à une petite poignée de laboratoires privés d'accéder à une situation qui tend à devenir monopolistique, ils dénoncent une situation qui leur semble aller à l'encontre des missions régaliennes premières d'intérêt général et de sécurité sanitaire. Pourtant, l'État possède encore quelques marges de manœuvres pour contribuer au renforcement du réseau de ses partenaires publics : attribution des agréments, délégations, clarification de leur positionnement au niveau des instances nationales, mise en place d'un dialogue, etc. La question soulevée ici est plutôt : souhaitera-t-il les utiliser ?

Du point de vue des collectivités territoriales, l'acte I de la décentralisation a orienté davantage les élus locaux vers leur territoire et l'élaboration de leur propre politique publique « horizontale ». En effet, cette réforme a entraîné, en premier lieu, le décroisement de la gestion des problèmes publics. Par la suite, les réformes successives de l'action territoriale de l'État, en retirant aux services déconcentrés de l'État en départements une grande partie de leur pouvoir de décision, ont accentué ce phénomène en privilégiant une certaine forme d'autonomie des départements vis-à-vis de l'État local.

C'est dans ce contexte qu'a été étudié le positionnement du laboratoire départemental de la Mayenne au sein de sa collectivité et du réseau sanitaire départemental qu'il constitue depuis son origine, avec les vétérinaires sanitaires, le groupement de Défense sanitaire et les services vétérinaires déconcentrés. Nous avons tout d'abord pu constater que ce sont ses qualités premières d'établissement public, à savoir son indépendance, sa neutralité et sa disponibilité, qui participent en premier lieu à l'attachement de ses partenaires.

Depuis plusieurs années, son « ancrage » territorial a été conforté par son intégration au sein de la direction de l'Environnement du Département. Ce positionnement au sein des services départementaux a en effet permis un pilotage « bicéphale » de cet établissement, à la fois technique par la direction du laboratoire et politique par le directeur de ce service. La recherche assumée d'une utilisation performante de l'outil qu'il constitue pour sa collectivité, a également contribué au développement de son adaptabilité et à la diversification de ses actions en cohérence avec les politiques publiques menées par le Département.

En 2014, la direction du laboratoire d'analyses départemental de la Mayenne et les élus alors présents n'ont pas été convaincus de l'intérêt qu'il y aurait pour

le laboratoire, d'adhérer au projet de regroupement régional des laboratoires d'analyses départementaux, qui est opérationnel aujourd'hui et qui regroupe trois des cinq laboratoires de la région des Pays de la Loire. Contrairement au courant prégnant de régionalisation que l'État central a imposé non seulement à ses services déconcentrés, mais aussi aux acteurs du sanitaire locaux, les choix opérés en Mayenne ont donc conduit ce laboratoire à rester centré sur les demandes des acteurs et des politiques publiques du Département.

En 2015, les élections départementales qui ont conduit au renouvellement des élus et des Commissions d'étude imposent à la direction du laboratoire d'analyses départemental de la Mayenne de faire preuve de pédagogie envers les nouveaux venus, afin de leur présenter cet établissement, à savoir bien sûr ses activités, mais surtout comment elles s'insèrent dans les politiques sanitaires et environnementales menées par le Département. Parallèlement, pour les nouveaux élus, la complexité du fonctionnement de l'institution départementale et des sujets traités va nécessiter un certain temps d'acculturation et d'appropriation. Ce contexte à la fois de renouvellement de personnes et d'absence de changement politique à la tête du Département nous est apparu comme un facteur d'immobilisme, et donc, d'une certaine continuité des politiques menées.

Le positionnement des laboratoires d'analyses territoriaux dépend du contexte local propre à chaque collectivité. L'ancrage particulier du laboratoire d'analyses départemental de la Mayenne à son territoire qui a été présenté ici, son intégration aux services départementaux couplée à une gestion de type privé d'une part, ainsi que l'importance de l'élevage dans le département de la Mayenne d'autre part, sont des caractéristiques originales. Et c'est sans doute bien là que réside une grande difficulté pour l'État aujourd'hui : composer avec des collectivités aux multiples enjeux, afin de réussir à construire un partenariat qui préserve le réseau des laboratoires publics.

Ces évolutions du système de gestion sanitaire français montrent bien une transformation des modes de gouvernement des territoires qui reconfigure les relations asymétriques entre le centre et les périphéries. Elles renvoient au passage d'une logique de gouvernement, plutôt hiérarchique et verticale, à une logique de gouvernance, censée être plus ouverte et horizontale en associant différents acteurs (Le Galès, 1995) et favorisant les interactions entre le public et le privé. Elles s'accompagnent d'un repositionnement de l'État, qui ne signifie pas forcément un retrait, mais une mobilisation par des organismes tiers qui permettent un gouvernement à distance (Epstein, 2005), à partir de processus d'agencification (Besançon et Benamouzig, 2010). Le contexte de décentralisation et la montée en puissance du rôle des acteurs privés (Lorrain, 2001) renforcent également les procédures de contractualisation entre les participants à l'action publique (Gaudin, 2007) et la mise en œuvre d'instruments d'action publique visant à définir des objectifs partagés et des stratégies d'action communes. Traditionnellement mais de manière implicite, la gestion du sanitaire empruntait plusieurs de ces logiques de fonctionnement. La dynamique de changement imposé par les états généraux sanitaires de 2010 met finalement à jour de manière plus

Chapitre 15

Agences et agencification : l'agence nationale du médicament vétérinaire

Dans les années 1990, la régulation du médicament vétérinaire est l'objet, à l'instar de celle relative au médicament à usage humain, d'une forte européanisation³⁵. Une réglementation harmonisée et exigeante, additionnant parfois les exigences technico-réglementaires de chacun des États membres, est progressivement mise en place.

De l'harmonisation des exigences techniques à la mise en place de procédures d'autorisation de mise sur le marché

Pour le médicament à usage humain, ce sont deux directives de 1975 qui, pour la première fois, outre de préciser les tests et essais à réaliser par les pétitionnaires et le contenu obligatoire du dossier d'autorisation de mise en marché, mettent en place une première procédure européenne d'enregistrement coordonnée au sein d'un « comité des Spécialités pharmaceutiques ». Calquées sur celles-ci et intégrant les spécificités vétérinaires, les directives 81/851 et 81/852 de 1981 instaurent un « comité des Médicaments vétérinaires » composé de représentants des États membres et de la Commission. Les États gardent leur autonomie décisionnelle, les avis du comité ne s'imposant pas.

Mais pour la première fois, le travail d'évaluation d'un pays est susceptible d'être vérifié par les autres pays. Il faut néanmoins attendre de nouveaux textes élaborés en 1993 dans le contexte de volonté de faire progresser l'achèvement du marché intérieur européen, pour que de véritables procédures de décision européennes en matière de médicaments (à usage humain et vétérinaire) voient le jour.

Le règlement (CEE) 2309/93 institue une procédure communautaire et une agence européenne pour l'évaluation des médicaments. La demande d'autorisation de mise en marché « centralisée » est déposée auprès de l'agence européenne qui procède à son instruction avec le concours d'experts nationaux réunis

35. Ce chapitre est tiré du travail de Guiral-Treuil Valérie, 2018. *L'Agence nationale du médicament vétérinaire, entre agences sanitaires françaises et régulation européenne*. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Sébastien Gardon, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup.

en un comité des Médicaments vétérinaires, sur l'avis duquel la Commission européenne prend la décision d'octroi d'une autorisation de mise en marché valable dans l'ensemble de l'Union européenne. Chaque État membre nomme au sein de ce Comité deux experts nationaux, qui, choisis en fonction de leur expérience dans l'évaluation des médicaments vétérinaires, ont en plus de leur rôle d'expert un rôle de représentation de leurs autorités nationales compétentes.

La directive 93/40/CEE instaure une procédure de reconnaissance mutuelle pour les médicaments vétérinaires, d'abord facultative (1995), puis obligatoire (1998) dès lors que la demande d'autorisation de mise en marché concerne plusieurs États membres. Elle invite les autorités compétentes nationales à prendre leur décision sur la base du rapport d'évaluation du pays qui a octroyé la première autorisation de mise en marché.

Préalablement aux directives et au règlement européens de 1993, qui instaurent les mêmes règles pour les médicaments à usage humain et vétérinaire, un autre règlement, spécifique au médicament vétérinaire, avait vu le jour en 1990. Le règlement (CEE) 2377/90 établit une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus (LMR) de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale. La circulation des denrées alimentaires d'origine animale en Europe nécessite en effet, pour ne pas subir d'entrave, que ces limites, qui protègent la santé publique, soient les mêmes dans tous les États membres. Dès 1992, le comité des Médicaments vétérinaires est chargé de fournir un avis sur les dossiers de demandes de fixation des limites maximales de résidus, qui font ensuite l'objet de décisions de la Commission européenne. C'est l'agence européenne pour l'évaluation des médicaments (actuelle agence européenne des médicaments, EMA) qui va prendre en charge dès sa création en 1993 l'examen des demandes. La procédure d'évaluation et de décision est similaire à celle de la procédure d'autorisation de mise en marché centralisée. Entre 1992 et 2000, plus de 700 substances entrant dans la composition de médicaments existants sont évaluées. Dès lors, il n'est plus possible d'obtenir une autorisation de mise en marché, y compris nationale, sans avoir préalablement obtenu la fixation des limites maximales de résidus au niveau communautaire.

La création des agences du médicament en France

La coordination de l'évaluation du médicament qui se met en place de manière plus précise au niveau européen, avec en particulier la création de l'EMA, est contemporaine d'une réorganisation de sa prise en charge au niveau national. Ainsi, une agence française du Médicament (à usage humain) est créée en 1993. Précédemment, le contrôle des médicaments à usage humain était piloté par la direction de la Pharmacie et du Médicament créée en 1978 au sein du ministère de la Santé. L'évaluation reposait sur un système d'expertise externe assurée par une commission d'autorisation de mise en marché composée d'experts issus du milieu hospitalo-universitaire (Hauray, 2006, p. 45). Cette nouvelle agence porte un triple objectif pour les pouvoirs publics (Hauray, 2006, p. 47) :

– remédier aux blocages de l'évaluation qui ont fait suite au développement des activités d'enregistrement et au manque de ressources de l'administration en

charge de délivrer les autorisations de mise en marché (la direction de la Pharmacie et du Médicament du ministère de la Santé), dénoncés à la fois par les laboratoires pharmaceutiques et les patients ;

– mettre à l’abri l’expertise publique des pressions extérieures suite aux scandales du sang contaminé et des hormones de croissance qui ont mis en lumière des dysfonctionnements de l’administration ;

– anticiper la formation d’un espace européen du médicament qui pourrait marginaliser certains pays et leurs administrations si leur capacité d’expertise et leur réputation ne sont pas assurées.

Dans le domaine du médicament vétérinaire, un mouvement similaire est à l’œuvre. La réponse du ministre de l’Agriculture de l’époque à une question de Georges Gruillot, sénateur du Doubs et vétérinaire, sur le souhait de la profession de voir créer une agence du médicament vétérinaire, publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 30/12/1993, montre que les mêmes forces sont à l’œuvre : « Dans l’intérêt de la santé publique, il est désormais reconnu que les décisions d’autorisation de mise sur le marché des médicaments à usage humain ou vétérinaire ne doivent être prises que sur la base de critères scientifiques objectifs liés à la qualité, à la sécurité et à l’efficacité des produits concernés. Suivant cette logique, la loi 93-5 du 4 janvier 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament a créé une agence de médicament à usage humain. De même, le règlement 2309-93 du Conseil des communautés européennes a institué une agence européenne pour l’évaluation des médicaments à usage humain et vétérinaire. C’est la raison pour laquelle ce projet [de loi] est important et le Gouvernement souhaite qu’il aboutisse rapidement »³⁶.

Les discussions parlementaires sur la création d’une agence en charge du médicament vétérinaire avaient commencé à l’automne 1991. Une sénatrice, Hélène Missoffe, proposait alors la création d’une agence du médicament vétérinaire dans le cadre du nouveau dispositif en discussion relatif à l’agence du médicament humain. Ce projet n’aboutit pas. De nouveau, en 1992, lors des discussions sur la loi n° 92-650 du 13 juillet 1992 modifiant le Chapitre III du titre II du Livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie vétérinaire, qui vise à achever la mise en conformité du droit français relatif au médicament vétérinaire avec les directives européennes parues postérieurement à la loi de 1975, le sénateur Louis Moinard propose des dispositions visant à créer une agence du médicament vétérinaire.

Cette initiative se heurte à l’opposition du ministre de l’Agriculture, pourtant favorable à la création de cette agence, mais solidaire de la position du ministre de la Santé qui ne souhaitait pas disjoindre les deux agences du médicament, vétérinaire et humain. En décembre 1992, l’agence du médicament humain est créée dans le cadre de la loi du 4 janvier 1993, alors que celle du médicament vétérinaire « passe à la trappe ». À partir de là, le projet sera traité indépendamment, même si le dispositif vétérinaire s’inspirera fortement du dispositif humain.

36. Source : <https://www.senat.fr/questions/base/1993/qSEQ931103469.html> (consulté le 18/08/2018)

À l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la santé publique, la commission des Affaires sociales du Sénat dépose un amendement pour créer une agence du médicament vétérinaire. L'amendement est une nouvelle fois retiré en cours de discussion à la demande du Gouvernement, le ministre délégué à la Santé prenant l'engagement du dépôt rapide d'un projet de loi. C'est finalement à travers un projet de loi concernant l'agriculture, déposé par le Gouvernement en première lecture au Sénat en 1993, que le projet est repris. Si le texte ouvre la voie à la création d'une agence du médicament vétérinaire, il ne la mentionne pas explicitement dans sa rédaction initiale.

L'agence est en effet conçue par le gouvernement non comme un établissement autonome, mais comme un organisme placé au sein du CNEVA (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires), lui-même établissement public à caractère administratif. Sa création est donc renvoyée à de futures dispositions réglementaires. Mais la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat redonne une « envergure législative » à la future agence du médicament vétérinaire dont elle argumente l'importance par trois raisons principales.

La première est relative à la nécessité d'achever la mise en conformité avec la loi de 1975 des produits déjà sur le marché pour apporter toutes les garanties en matière de santé animale, et surtout, de la santé publique (en particulier par la vérification de l'innocuité des résidus de médicaments dans les denrées alimentaires d'origine animale).

La deuxième porte sur la compétitivité de l'industrie pharmaceutique vétérinaire française. L'engorgement des services en charge d'instruire (le Laboratoire des médicaments vétérinaires) et de notifier (les ministères de l'Agriculture et de la Santé) les autorisations de mise en marché est pointé du doigt. Les industriels se plaignent de retards de traitement de leurs dossiers par les services de l'État, d'être soumis à des exigences doubles et non harmonisées entre le niveau national et le niveau européen, et de ne pas bénéficier d'une assistance technique et réglementaire suffisante pour la constitution de leurs dossiers. Ils sont disposés à accepter une augmentation des droits liés au dépôt des demandes d'autorisation de mise en marché afin de financer le fonctionnement d'une agence et soutiennent fortement la création de cette dernière.

La troisième est relative à une crainte de déficit de présence française dans les instances en charge du médicament vétérinaire au niveau européen, et à la nécessité de se doter d'une structure apte à interagir avec l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) dont la création se profile.

La création de l'Agence du médicament vétérinaire au sein du CNEVA par la loi figure donc dans le texte amendé et adopté par le Sénat, et sera également votée par l'Assemblée Nationale.

La création de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) peut être analysée au prisme des modèles fournis par les trois écoles néo-institutionnalistes. On peut repérer en premier lieu une forme d'isomorphisme institutionnel, décrit par le néo-institutionnalisme sociologique, dans la mesure où le processus

de création de l'Agence du médicament vétérinaire semble partiellement copier celle du médicament humain.

En second lieu, l'arrangement institutionnel de l'ANMV témoigne d'un phénomène de « dépendance au sentier ». Cet arrangement particulier témoigne en effet de l'influence de l'histoire de la régulation du médicament vétérinaire en France, préemptée dès ses débuts par l'agriculture, tout en faisant l'objet de tensions et d'une forme de cogestion avec la santé. L'ANMV n'est pas créée *ex nihilo* mais reprend une partie de l'activité (l'évaluation) du Laboratoire des médicaments vétérinaires (qui ne conservera que son activité de recherche, d'analyse et de référence). Elle est d'ailleurs implantée sur le même site que le Laboratoire des médicaments vétérinaires. Elle est placée sous la tutelle conjointe des ministres de l'Agriculture et de la Santé jusqu'ici en charge de délivrer les autorisations de mise en marché de médicaments vétérinaires, tout en étant, tout comme le Laboratoire des médicaments vétérinaires dont elle est issue, placée au sein du CNEVA qui dépend du ministère de l'Agriculture. Enfin, c'est le directeur du CNEVA et non le directeur de l'ANMV qui est chargé de prendre les décisions relatives aux médicaments vétérinaires. Le directeur du CNEVA est chargé de prendre les décisions d'autorisations de mise en marché non par la loi, qui ne mentionne qu'une « autorité administrative », mais par des mesures réglementaires. L'administration centrale fait donc preuve de prudence, puisqu'elle se réserve la possibilité de reprendre ses compétences en matière de décision sans passer par une modification législative.

En troisième lieu, le néo-institutionnalisme du choix rationnel permet de considérer l'intérêt des acteurs en présence et son influence sur le processus. Dans un cadre institutionnel partiellement contraint, qui façonne leur rationalité, les acteurs, qui ont des préférences claires, ont cherché le meilleur moyen pour parvenir à leurs fins, et leur comportement a en retour contribué à façonner l'institution. Ainsi, la création de l'ANMV semble avoir été fortement soutenue par les industriels français du médicament vétérinaire, dont l'activité à l'export est importante, et qui souhaitent disposer d'une entité administrative dédiée, disposant des moyens nécessaires pour traiter leurs demandes d'autorisation de mise en marché de manière rapide et efficace, tout en harmonisant ses exigences avec celles de l'échelon européen, ce qui leur éviterait de se trouver « dans la situation ubuesque, pour un même médicament, de respecter une législation française caduque quand ce médicament est vendu en France et de se mettre en conformité avec la législation européenne quand le médicament est destiné aux autres États membres »³⁷. Ces intérêts sont relayés par les membres de la Commission des Affaires économiques du Sénat, et portent d'autant plus facilement qu'ils rejoignent d'autres préoccupations liées à la santé publique ainsi que, déjà, au positionnement de la France au niveau européen. Enfin, la création

37. Propos du syndicat de l'Industrie de la Santé animale (SIMV) rapportés dans le rapport Moinard.

de l'ANMV semble aussi avoir été le résultat de l'action d'un homme, Jacques Boisseau, qui dirigeait alors le Laboratoire des médicaments vétérinaires³⁸.

De par les multiples enjeux qu'elle revêt, à la fois en matière de santé animale, d'agriculture, de santé publique, de compétitivité des entreprises, la régulation du médicament vétérinaire a fait l'objet dès le départ d'une tension entre différents groupes d'acteurs politico-administratifs au niveau national. Le développement de la coordination européenne en matière de médicament constitue un cadre propice à la création d'entités administratives dédiées, aptes à interagir avec l'Agence européenne du médicament. La création de l'ANMV au sein du CNEVA lui confère des moyens dédiés, une spécialisation et une autonomie relative.

Mais cette « forteresse » de Fougères (siège de l'ANMV) aura à subir de nombreux assauts : les difficultés de positionnement par rapport à l'agence en charge du médicament humain, qui sont apparues dès le début du processus qui l'a institutionnalisée, ressurgiront à plusieurs reprises. Son avenir sera en outre lié à celui du CNEVA et des structures qui lui succéderont (AFSSA, ANSES).

Deux éléments du contexte institutionnel dans lequel est placé l'ANMV aujourd'hui apparaissent comme marquants : d'une part son intégration croissante au sein de l'ANSES, et d'autre part son encastrement dans un dispositif de régulation européen du médicament vétérinaire de plus en plus prégnant. L'ANMV est donc certes une agence nationale devant s'insérer dans le « mécano » politico-administratif français, mais son activité est essentiellement à portée européenne, ce qui la conduit à être au quotidien en interface avec le double réseau européen des agences compétentes en matière de médicament vétérinaire, qu'il s'agisse de celui coordonné par l'EMA, ou de celui plus décentralisé des autres agences nationales. Ainsi la montée de « l'Europe du médicament vétérinaire » conditionne de manière importante les orientations stratégiques de l'ANMV, ses pratiques et ses moyens. Elle la lie aux industriels dans une même exigence de compétitivité, au sein d'un environnement concurrentiel difficile, non seulement pour les acteurs économiques du médicament vétérinaire en proie à une forte concentration et agissant sur un marché globalisé, mais aussi pour les agences qui doivent, pour porter leurs positions, jouer un rôle important au sein du réseau européen. Le positionnement européen fort de l'ANMV a également largement contribué à sa reconnaissance au niveau national, justifiant les moyens qui lui étaient accordés et lui permettant de conserver une certaine autonomie. Ce positionnement a trouvé dans le Brexit une fenêtre d'opportunité pour s'affirmer et se conforter.

38. Jacques Boisseau a dirigé le Laboratoire des médicaments vétérinaires (LMV) puis l'ANMV pendant vingt ans. Il a été membre du Comité des médicaments vétérinaires de l'Union européenne pendant quatorze ans et l'a dirigé pendant six ans lorsqu'il était encore à Bruxelles. Il a participé pendant treize ans à toutes les réunions du JECFA (Joint FAO Expert Committee on Food Additives), l'a présidé quatre reprises et en a été le vice-président à cinq reprises. Enfin, il a, pendant une quinzaine d'années, été responsable de la délégation française au CCRVDF (Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments).

Soumise à différents processus de changements liés au mode d'institutionnalisation de la prise en charge des risques alimentaires au sein de l'AFSSA, puis à la « transversalisation des risques » au sein de l'ANSES, l'ANMV a été « ballottée » au gré de réorganisations qui ne la concernaient qu'indirectement. Elle fait aujourd'hui partie du pôle « produits réglementés » de l'ANSES, aux côtés des produits phytopharmaceutiques et biocides, dont l'organisation a été mise en place avec l'attribution à l'ANSES d'une double compétence non seulement d'évaluation mais aussi de gestion du risque sur ces produits. Cette double compétence était auparavant une spécificité de l'ANMV, sur le modèle de l'agence du médicament à usage humain.

L'autonomie de l'ANMV apparaît aujourd'hui comme relative, et sa dépendance envers l'ANSES croissante. Si cette intégration croissante peut apparaître comme une contrainte, elle peut aussi être porteuse d'opportunités et de synergies : support et professionnalisme apportés par une structure importante, accès à une expertise large, approche transversale de certains sujets (comme l'antibiorésistance).

Aux plans européen et international, la stratégie d'influence de l'ANMV semble aujourd'hui cohérente avec l'ambition – forte mais plus récente – que se donne l'ANSES. Cette dernière est également reconnue au-delà des frontières nationales, pour ses avis scientifiques, dont plusieurs sont en rapport avec le médicament vétérinaire. L'ANSES subit les conséquences du Brexit à divers titres : elle est amenée à renforcer son implication dans l'évaluation européenne des autres produits réglementés (phytopharmaceutiques, biocides, produits chimiques).

L'intégration forte de l'ANMV dans l'ANSES, avec les limitations de l'autonomie historique de l'ANMV, pose la question de sa compatibilité avec les spécificités de l'ANMV, adaptées à celles du médicament vétérinaire, et qui constituent une de ses forces au niveau européen. Il reste que l'ANMV est une petite structure, composée d'environ quatre-vingts agents. L'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), qui peine à se remettre du scandale du Mediator et qui semble relativement peu impliquée au niveau européen, ne semble plus une option aujourd'hui. La disjonction en cours de la législation européenne sur le médicament vétérinaire de celle sur le médicament humain semble conforter ce choix.

Lectures recommandées

- Benamouzig D., Besançon J., 2005. Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques : le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, 47(3), pp. 301-322.
- Benamouzig D. et Besançon J., 2008. Les agences de nouvelles administrations publiques ? In : Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques* 1, Presses de Sciences Po, pp. 283-307.
- Dangy L. et Fortané N., 2016. Les frontières floues de l'expertise scientifique, le cas de la normalisation du médicament vétérinaire. *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 6/2016, pp. 103-121.

- Hauray B., 2006. *L'Europe du médicament. Politique - Expertise - Intérêts privés.* Paris, Presses de Sciences Po.
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. et Smullen A., 2004. *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations.* New York, Palgrave Macmillan.

Partie 3

Des cas pour analyser les politiques de santé publique

Les politiques de santé publique vétérinaire renvoient à un champ d'intervention publique, historiquement régalienn, autour des politiques alimentaires et de la gestion des maladies animales, en lien étroit avec les enjeux de santé humaine et les dimensions économiques ou environnementales. Ce secteur s'est construit spécifiquement en France autour de l'action du ministère de l'Agriculture (Conseil général vétérinaire, 2006) et d'une partie de ses agents (essentiellement les inspecteurs de santé publique vétérinaire et les ingénieurs de l'agriculture et l'environnement), à partir de relations complexes mais évolutives avec les ministères de la Santé, de l'Environnement, les différentes agences sanitaires nationales ou européennes et les organisations internationales (Ollivier, 2013). Depuis les années 1990, ces politiques ont connu de profonds bouleversements, suite à plusieurs crises sanitaires d'envergure internationale (Bonnaud et Fortané, 2016), à des réformes administratives ou à la reconfiguration des relations entre autorités publiques et opérateurs professionnels.

Les cas présentés dans cette troisième partie ont été travaillés avec des élèves inspecteurs de santé publique vétérinaire et des étudiants en sciences sociales à l'École nationale des Services vétérinaires dans le cadre du Master 2 Analyse des Politiques publiques – Parcours Politiques de l'alimentation et gestion des risques sanitaires (PAGERS). Ils ont été réalisés à partir d'enquêtes conduites dans le cadre de mémoires de stages et de mémoires collectifs (Groupes d'études

en politiques publiques – GEPP, voir annexes page 245), et d'une thèse de doctorat en sciences politiques traitant directement des politiques de gestion des risques sanitaires et alimentaires. À la fin de leur cursus universitaire, et bénéficiant pour la plupart d'une large expérience comme professionnels dans les services de l'État en charge des politiques sanitaires en France, les élèves inspecteurs et les étudiants se sont ainsi glissés dans les bottes du chercheur en sciences sociales, pendant quelques mois, en prenant comme objet d'enquête et de réflexion les sujets de leur spécialisation ou de leur activité professionnelle. Il s'agit en effet pour les élèves inspecteurs de santé publique vétérinaire et les étudiants en sciences sociales de traiter les questions techniques posées par les commanditaires ou les structures d'accueil des stages et d'en proposer une reformulation sociologique.

Les cas témoignent des demandes des services en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques de santé publique. Ils concernent des problématiques historiques (les crises sanitaires, le maillage territorial de la gestion du sanitaire, la profession vétérinaire, la protection animale) et des questions plus actuelles auxquelles sont aujourd'hui confrontés les services (la nouvelle gestion publique, les relations hommes-animaux, les défis environnementaux). Tous ont invité les étudiants et invitent désormais le lecteur à réfléchir aux politiques de santé, depuis leur conception jusqu'à leur évaluation.

S'appuyant sur les éléments théoriques développés dans la première partie, les cas proposent une analyse renouvelée des problématiques rencontrées pour gérer efficacement les risques sanitaires. L'analyse est renouvelée aux yeux des gestionnaires du risque, lesquels peuvent utilement, grâce à cet ouvrage, se saisir des mêmes outils dans leurs situations de travail. En effet, les cas qui sont ici développés de manière très succincte doivent constituer pour le lecteur un point de départ pour mieux comprendre, dans son cas particulier, l'historicité de la mission qu'il participe à mettre en œuvre, les différentes interactions entre sa mission et d'autres politiques publiques et d'autres acteurs, le fonctionnement de son organisation. La quinzaine de cas pratiques exposés répondait avant tout à un intérêt pédagogique, celui de former les gestionnaires du risque et les décideurs des politiques publiques à la sociologie de l'action publique, des institutions et des organisations. Ces études de cas constituent autant d'observatoires et alimentent les réflexions sur le travail dans le secteur public (Milly, 2012) avec l'ouverture à différents niveaux d'analyse : un regard sur l'activité (travail), l'organisation, la profession, l'institution (la légitimité, la forme et le destin de l'action publique en matière de santé publique), les relations entre le secteur public et le secteur privé, etc. Par ailleurs, pour plus de cohérence, certains travaux interviennent en prolongement des autres (bien-être animal, abattoir, biodiversité et santé), pour creuser un « angle mort » d'une enquête ou approfondir une hypothèse soulevée, ou envisager des prolongements à venir au-delà de ce premier bilan d'étape.

Analyser les politiques de santé suggère donc de faire varier les entrées et les échelles d'observation. Les cas suivants choisissent de les aborder tantôt par

les problèmes qu'elles entendent réguler, tantôt par leurs techniques, tantôt par leurs femmes et leurs hommes. La question qui anime l'ensemble de cette troisième partie n'est pas de définir et de caractériser un *one best way* (le meilleur chemin) de la politique de santé publique ; il s'agit bien plutôt de restituer sa complexité, la diversité des objectifs des acteurs en jeu et les régulations de différentes natures qui sont à l'œuvre. Pour ce faire, quatre parties structurent la présentation des cas :

- les politiques de santé et de protection animales (chapitre 16) ;
- la gouvernance du sanitaire (chapitre 17) ;
- les politiques sanitaires à l'épreuve de la nouvelle gestion publique (chapitre 18) ;
- les politiques sanitaires, entre questions agricoles et enjeux environnementaux (chapitre 19).

Chapitre 16

Les politiques de santé et de protection animales

À partir de la présentation de quatre cas, ce chapitre propose une réflexion sur la formalisation des politiques de santé publique, leur intrication dans d'autres enjeux que des enjeux proprement sanitaires et leur nécessaire adaptation à leur environnement. Les cas évoqués ci-dessous doivent également conduire le lecteur à envisager l'importance de l'informel et la culture des acteurs d'une part, et à questionner les relations de pouvoir, notamment dans le cadre de contrôles, d'autre part. Le premier cas offre une analyse stratégique de la lutte contre la tuberculose bovine en France. Le deuxième cas propose une plongée dans la culture des éleveurs laitiers afin d'appréhender les contrôles « bien-être animal ». Pour traiter la question émergente de la médiation animale, le troisième cas fait appel aux réflexions et aux outils de la sociologie des groupes professionnels. Enfin, le quatrième cas retrace une histoire incarnée de l'abattoir mobile en France et analyse les discours produits sur la supposée nouvelle manière d'abattre les animaux.

Cas n° 1 : la lutte contre la tuberculose bovine

La lutte contre la tuberculose bovine³⁹ a débuté au milieu du XIX^e siècle sous l'impulsion des vétérinaires qui l'ont définie en tant que nécessité sanitaire. En l'absence d'enjeu économique pour les éleveurs et d'intérêt général pour l'État, les vétérinaires ne parviennent pas, dans un premier temps, à imposer la mise en place de mesures de lutte légalement actées. C'est quand les éleveurs confèrent une identité économique à cette maladie et que l'État reconnaît que l'intérêt collectif est en jeu, que la tuberculose bovine devient un véritable problème public nécessitant l'intervention de l'État (Berdah, 2018).

Les vétérinaires jouent un rôle actif dans cette entreprise. Portés par leur idéal et par leurs enjeux professionnels, ils développent des stratégies afin de se rapprocher des éleveurs et des pouvoirs publics. En particulier, ils s'appuient sur leur élite, qui comporte des membres éminents des services de l'État, et se posent en

39. Cette étude de cas est tirée du mémoire de Heidi Beaudoin, 2014. *Tuberculose bovine : maladie du passé ou maladie d'avenir ? Analyse de la lutte contre la tuberculose bovine en France*. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Nicolas Fortané, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup.

véritables partenaires des éleveurs. Appartenant au monde industriel (Boltanski et Thévenot, 1991), ils développent des rhétoriques adaptées à la fois au monde social domestique des éleveurs et au monde civique des pouvoirs publics. Ceci leur permet d'imposer leur définition sanitaire de la maladie comme préalable à l'identité économique. L'articulation des enjeux professionnels des vétérinaires et commerciaux des éleveurs se concrétise dans leur action concertée dans le cadre du premier groupement de Défense sanitaire en Vendée en 1951, sous la supervision des services vétérinaires départementaux. Ce fonctionnement faisant la preuve de son efficacité tant sanitaire que commerciale, il est généralisé par l'État qui y trouve le meilleur moyen de tendre vers l'autosuffisance alimentaire et de développer la puissance exportatrice de la France.

Pour comprendre le contexte actuel de la lutte contre la tuberculose bovine en France, que ce soit la définition des mesures de lutte au niveau national ou leur mise en œuvre, il a ainsi fallu comprendre son histoire – nous avons mobilisé pour cela le concept de carrière (Goffman, 1961, 1968) –, ainsi que ses enjeux actuels à partir d'une immersion sur le terrain dans le département des Ardennes, articulant observation participante (comité de pilotage local) et entretiens semi-directifs (N = 13).

La lutte contre la tuberculose bovine a été victorieuse grâce à la mobilisation du trépied sanitaire français qui a permis d'abaisser le taux d'élevages touchés par la maladie à moins de 0,1 %. La France a ainsi obtenu des autorités européennes le statut de pays « officiellement indemne de tuberculose ». Ce statut s'accompagne d'avantages économiques importants car il permet de s'affranchir des entraves sanitaires au commerce relatives à cette maladie. Cette victoire a cependant un revers : les acteurs se détournent de la lutte contre la tuberculose bovine, l'éradication étant considérée comme acquise. C'est le statut « officiellement indemne » qui devient l'objet de leur attention, ce qui a pour corollaire de rendre l'enjeu économique prégnant. Les signaux tendant à montrer que l'infection est toujours présente sur le territoire français sont négligés par les acteurs du trépied sanitaire et les experts, selon un processus de construction de l'ignorance renforcé par un jeu complexe de légitimations croisées. Ces signaux sont confinés dans des arènes périphériques à l'arène sanitaire classique. La tuberculose bovine devient un problème local, un problème de faune sauvage. Le discours sur cette maladie devenue mineure est de fait restreint par la saturation de l'espace de circulation du discours sur les maladies animales contagieuses par des maladies plus « d'actualité ».

Afin de ne pas troubler ce consensus, les administrations locales confrontées à des foyers de tuberculose doivent les gérer « discrètement ». Les mesures de gestion négociées localement sont cependant sujettes aux limites propres à l'ordre négocié, en particulier leur non-pérennité. Les acteurs de la gestion discrète réclament donc des outils de sécurisation de ces négociations, outils techniques et réglementaires. Les mesures de lutte locales sont reprises par le niveau national. Les textes réglementaires et infraréglementaires que la direction générale de l'Alimentation (DGAl) élabore soutiennent la thèse d'une maladie

à caractère d'exception, présente uniquement dans certains départements et/ou dans la faune sauvage.

Le recours à des instruments « scientifiques » tels que le dosage de l'interféron-gamma sont, pour les autorités locales et nationales, une garantie sanitaire. C'est pour les éleveurs un moyen de sécuriser les aménagements qu'ils ont contribués à définir localement. L'extension du nombre de départements infectés et la pérennité dans le temps de l'infection conduisent cependant à élargir l'espace de circulation du discours. Les acteurs locaux et nationaux, après une décennie de « silence », initient un processus de déconfinement, et donc de sortie discrète de l'ignorance. À peine initié, ce processus est brutalement accéléré par les conclusions d'un audit de l'Office alimentaire et vétérinaire qui est un organe d'inspection de la Commission européenne. Selon cet audit, les autorités françaises ne respectent pas et ne font pas respecter la réglementation européenne en matière de tuberculose bovine.

Le trépied sanitaire français doit donc redéfinir la lutte contre la tuberculose bovine dans un contexte où l'enjeu économique est devenu prégnant. Les éleveurs, représentés par leurs syndicats et le groupement de Défense sanitaire national, sont en position de force et participent activement aux travaux. Les pouvoirs publics utilisent l'audit de l'Office alimentaire et vétérinaire et la nécessité de réévaluer les politiques de lutte comme une opportunité pour réaffirmer leur leadership dans la gestion des maladies animales contagieuses en France et en Europe. Les vétérinaires sanitaires, de leur côté, semblent pris entre leurs enjeux professionnels, leur place dans les élevages (qu'ils cherchent toujours à sécuriser) et leur rôle dans le dispositif sanitaire (qu'ils considèrent parfois comme celui de simple exécutant). Être à la fois conseiller de l'éleveur et agent de l'État n'est pas une position facile, et l'équilibre entre ces deux missions reste compliqué à trouver. La confiance que les vétérinaires sanitaires accordent à l'État s'érode parfois.

Face à un risque qui a évolué, les acteurs concernés doivent donc produire et mettre en œuvre des mesures de gestion du risque adaptées à cette mutation. Ils doivent le faire dans un contexte d'incertitude important, car les données manquent pour évaluer la situation. Évolution épidémiologique, comportement des différents acteurs, limites des différentes techniques et des connaissances scientifiques sont autant de facteurs de variabilité. C'est dans ce contexte que chaque acteur doit mener un travail normatif : les acteurs nationaux doivent réévaluer les politiques de lutte au niveau national, les directions départementales doivent réévaluer la norme de travail pour la mise en œuvre de ces mesures sur le terrain, les éleveurs doivent intégrer de nouvelles règles dans la conduite de leur exploitation.

Pour diminuer la variabilité « amont » (informations remontant du terrain et utilisées pour définir des mesures de gestion du risque) et « aval » (mise en œuvre effective de ces mesures), les agents de l'administration centrale mettent en œuvre une démarche de type rationnel traitant de la variabilité de chaque sous-

système identifié séparément, pour nourrir ensuite une démarche de type incrémentaliste permettant une évolution sécurisée de la réglementation.

Pour l'administration locale, il s'agit d'évoluer au sein d'un jeu d'acteurs complexe et de mettre en place des mesures de gestion en dehors du cadre réglementaire habituel. Ces deux facteurs, mais aussi le souci global de l'éleveur développé par les agents, augmentent considérablement les coûts de transaction et donc la quantité de travail à réaliser. Pour ces acteurs, il s'agit de trouver des instruments et d'élaborer une nouvelle norme de travail afin de maîtriser l'inflation de ces coûts de transaction.

Pour les éleveurs, l'irruption de la tuberculose bovine, situation « hors norme », impose de prendre un grand nombre de décisions en l'absence de bases solides sur lesquelles s'appuyer. Pris dans la machine administrative, sujet à des réactions de déni, de défi, ou de relégation du risque dans la sphère privée, l'éleveur reste acteur et parvient à garder la maîtrise symbolique de son cheptel. Collectivement, les éleveurs ardennais mettent en place des processus de normativité et de régulation sociale pour faire face au risque « tuberculose bovine » et assurer l'avenir de leurs exploitations et plus largement du tissu agricole local.

À partir de cette analyse basée sur un département en particulier, l'on peut s'interroger sur les leçons à tirer : serait-il intéressant pour les gestionnaires nationaux de déterminer s'ils peuvent s'appuyer sur des points constants pour définir un cadre réglementaire relativement contraint, ou les particularités de chaque ordre local sont-elles tellement distinctes qu'il serait préférable au contraire de mettre au point un cadre plus souple, dans lequel les moyens seraient plus proposés que prescrits, et qui supposerait de développer un rôle accru de supervision et d'appui qui se substituerait en partie au rôle prescriptif de l'administration centrale ?

Le rôle des vétérinaires sanitaires est également à interroger plus avant, et de manière plus générale, les relations entre le monde vétérinaire et le monde de l'élevage. Plusieurs éléments tendent à montrer une « crise de confiance » entre les vétérinaires et les services de l'État, crise qui pourrait compromettre l'avenir du trépied sanitaire français.

Cette étude questionne enfin l'impact que peut avoir l'importation de savoirs managériaux du secteur privé dans l'administration sur la définition des mesures de gestion du risque. Il s'agit en particulier du management par la qualité, démarche dans laquelle la DGAI s'est engagée depuis près d'une décennie, et de la managérialisation de l'action publique, qui se concrétise par exemple par l'utilisation d'indicateurs de performance. La DGAI avait découpé les travaux sur la redéfinition des mesures de lutte contre la tuberculose bovine en un plan d'action comportant 107 mesures réparties en axes et sous-axes. Les processus de management font également appel à des indicateurs de performance et à des indicateurs de fonctionnement permettant d'estimer les moyens humains et financiers nécessaires, par exemple en fonction du nombre d'arrêtés préfectoraux

de mise sous surveillance (APMS)⁴⁰ gérés par une structure. Ces outils managériaux sont-ils utilisés « à côté » de la définition des mesures de lutte, ou comme outils dans la définition et le suivi de ces mesures ? Ont-ils un impact sur la façon dont sont prises les décisions, et *in fine* ont-ils un impact sur ces décisions elles-mêmes ? Leur utilisation modifie-t-elle de façon substantielle les façons de travailler des gestionnaires du risque ? En résumé, la mobilisation de ces outils managériaux a-t-elle un impact sur les décisions publiques ?

La commande initiale de la structure d'accueil était un livret d'accompagnement des éleveurs sous le coup d'une suspicion ou d'une déclaration d'infection de leur cheptel par la tuberculose bovine. À travers notre étude, nous avons mis au jour que derrière cette demande d'un « outil » spécifique, les cadres de la direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations des Ardennes (DDCSPP 08) sont en fait à la recherche de moyens de diminuer leurs coûts de transaction importants dans un contexte de travail marqué par la complexité et le travail en dehors de toute norme habituelle ou stable, voire simplement temporairement « stabilisable ».

Lectures recommandées

- De Terssac G. (dir.), 2003. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris, La Découverte.
- Fourès F., 2011. *De l'urgentisation des routines à la routinisation des urgences, Vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes*. Thèse de doctorat de sociologie. IEP de Paris.
- Gully S., 2018. Dépistage de la tuberculose bovine en élevage en France, Approche sociologique des pratiques mises en oeuvre par les vétérinaires sanitaires, Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Laure Bonnaud et Julie Rivière, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup.
- Strauss A. L., 1992. *La trame de la négociation, Sociologie qualitative et interactionnisme*. Paris, L'Harmattan.

Cas n° 2 : le bien-être animal en élevage

Loin de ne faire que subir le contrôle⁴¹, les éleveurs parviennent à se l'approprier, selon les règles en vigueur dans leur culture et dans leur communauté. La culture des éleveurs est un déterminant important pour comprendre la vision du bien-être animal et de son contrôle par les éleveurs, en cela qu'elle les définit comme un groupe doté de ses propres règles et connaissances. Le bien-être animal fait partie intégrante de la culture des éleveurs. En conséquence, les éleveurs laitiers le défi-

40. L'arrêté préfectoral de mises sous surveillance est l'acte administratif qui ordonne le blocage d'un élevage et le déroulement des mesures de police sanitaire lors d'une suspicion de tuberculose dans un élevage.

41. Ce cas est tiré du rapport de Cécile Adam, Philippe Ambroise, Heïdi Beaudoin, Bénédicte Beneult, Amal Boutaleb, Caroline Chamoret, Sandy Lecoq-Espallargas et Laure Paget, 2014. « Contrôlés ». *Réception de l'inspection bien-être animal par les éleveurs laitiers*. Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Frédéric Mougeot (Commanditaire de l'étude : UMR CNRS-Herbivores).

nissent avec leurs propres critères, lesquels sont issus d'un savoir-faire transmis oralement, d'un ressenti – c'est la fibre « éleveur » – et d'un savoir scientifique.

Il s'agit d'un savoir-faire partagé, d'un référentiel commun à la communauté des éleveurs laitiers, et dont l'animal, le beau troupeau – dans une conception presque kantienne du beau – en est l'étendard. Les éleveurs forment une communauté, des réseaux solidaires où la transmission joue un rôle important : on s'y transmet un patrimoine cognitif. Au sein de la cellule familiale des éleveurs, ce patrimoine est transmis oralement lors de l'éducation de l'enfant. Les éleveurs se transmettent aussi un patrimoine matériel : le troupeau. En découle l'importance majeure du bien-être animal, qui est à la fois la manifestation d'une relation personnelle entre l'éleveur et l'animal et celle d'un travail dans lequel on réalise un investissement intime, la construction d'un bon troupeau à valeur de patrimoine.

D'autres caractéristiques importantes de la culture des éleveurs interviennent dans leur vision du contrôle : la culture orale de la communauté des éleveurs et son étanchéité. Les éléments extérieurs à leur groupe sont suspects par nature, et dans tous les cas n'ont pas les compétences des éleveurs, leurs savoir-faire. En conséquence, le contrôle constitue une irruption violente d'une culture étrangère qui impose ses règles par essence différentes de celles de la culture des éleveurs laitiers et non partagées par eux : fixes, écrites, non adaptables, très techniques (Bonnaud et Coppalle, 2008). Ces règles ne laissent aucune place aux savoir-faire quasi intuitifs et profanes de l'éleveur, voire le mettent en doute. Le contrôle, en imposant sa culture écrite et une densification du travail administratif, contraint les éleveurs à modifier leur organisation de travail. Cela constitue une perte d'autonomie et de souveraineté de l'éleveur dans son exploitation : les éléments constitutifs du contrôle lui confèrent une violence symbolique. Parmi ces éléments constitutifs, la grille et ses indicateurs principalement orientés vers les moyens sont un autre point d'achoppement. Car les éleveurs s'attachent au résultat, à la qualité de leur produit dont l'acquéreur est seul juge. C'est la démarche globale concourant à l'obtention d'un bon produit qui compte, et non l'élevage segmenté en une multitude d'activités comme déconnectées que la grille semble évaluer. Le contrôle demande la justification de tous les détails de l'activité de l'éleveur qui se sent alors coupable : il semble que le contrôleur voit uniquement cette suite dépareillée d'items et non le travail effectivement réalisé. La densification du travail administratif consécutive au contrôle n'est pas compatible avec le travail de l'éleveur, c'est une contrainte forte qui ampute d'autant le temps consacré à son vrai métier. L'éleveur attache une importance primordiale à la qualité du produit final et au respect des règles en vigueur dans sa culture. Le respect de la réglementation est secondaire et devrait être le corollaire du travail bien fait, alors que pour le contrôleur, le respect des normes inscrites dans la réglementation prime avant tout.

L'éleveur souhaite également la reconnaissance des aléas de son travail et une adaptation à son cas particulier. C'est aussi une façon pour lui d'être reconnu comme un individu unique, ce qui est incompatible avec les règles

uniformisatrices du contrôle qui s'appuie sur une grille d'indicateurs inertes axés sur les moyens. Le contrôleur semble s'attacher à la conformité de ces indicateurs portant sur les moyens à mettre en œuvre et négliger ce qui est vraiment important. Il évalue les méthodes et porte donc un jugement sur le travail des éleveurs et sur leurs savoir-faire selon un processus infantilisant. Enfin, la reconnaissance du travail bien fait n'est pas exprimée à l'occasion des contrôles et les éleveurs déplorent l'absence d'incitation financière ou juste sous forme d'une récompense symbolique.

Ces éléments semblent condamner la possibilité d'appropriation du contrôle par les éleveurs. Pourtant, leur expérience leur fournit les moyens de dépasser ce qui leur est imposé. Ils vont braconner sur les terres de la réglementation et du contrôle à travers le prisme de leur culture. Ils ont mis au point trois types de braconnage : l'adaptation aux règles (les éleveurs se mettent à les anticiper), l'invention de leurs propres règles (aller bien au-delà de la réglementation sur le bien-être animal) et enfin la négociation des règles (exigence d'un préavis avant le contrôle). L'adaptation aux règles passe par la découverte d'un intérêt non prévu initialement dans le règlement. L'amélioration du bien-être animal augmente celui de l'éleveur en facilitant les conditions de travail (animaux plus propres, plus dociles) et les performances de l'exploitation (augmentation de la production de lait).

Pour autant, il est possible d'affiner les relations entre les éleveurs et le bien-être animal et son contrôle. Pour ce faire, nous avons distingué différents groupes d'éleveurs, « trois mondes », en nous inspirant du modèle de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (Boltanski et Thévenot, 1991).

Les éleveurs appartenant au monde moral-domestique mettent l'animal et son bien-être au centre de leur métier. Ils ont une relation affective avec chacun de leurs animaux qu'ils distinguent individuellement et auxquels ils prodiguent soins et amour. Pour eux, le contrôle du bien-être animal est donc justifié et nécessaire pour protéger les animaux des maltraitances, et reconnaître les « traîtres » à la communauté qui ne s'acquittent pas de leur devoir de bon père de famille envers leurs bêtes.

Certains éleveurs appartiennent plutôt au monde civique. Le monde civique regroupe les personnes pour qui le respect des règles – de qualité, d'hygiène, environnementales ou de bien-être animal – est le plus important car elles sont supposées être garantes de l'intérêt général. Des individus n'appartenant pas au même milieu professionnel, mais se trouvant dans le monde civique, vont en référer à l'intérêt général et aux règles définies. Ainsi, même en cas de conflit entre eux, il y a possibilité de solidarité et de dialogue. De leur côté, les contrôleurs appartiennent au monde civique. En effet, ils vérifient l'application de règles répondant à une demande sociétale. Les éleveurs et contrôleurs qui appartiennent au monde civique parviennent à dépasser la concurrence entre eux deux – visant à déterminer qui a vraiment la compétence pour juger du bien-être animal – afin de s'accorder lors du contrôle.

Enfin, nous avons distingué le monde industriel dont efficacité, performance technique, production et fiabilité scientifique sont les maîtres mots. Experts et spécialistes en sont les représentants. Les éleveurs appartenant à ce monde considèrent le bien-être animal comme un outil de performance. Le robot de traite en est l'instrument emblématique car il dégage du temps mis à profit par l'éleveur pour améliorer un autre poste de travail. Toutefois l'éleveur appartenant à ce monde ne va pas jusqu'à considérer ses bêtes comme des machines.

La définition de ces mondes est utile pour appréhender les relations entre éleveurs et contrôleurs. Ainsi les éleveurs du monde moral ne vont pas accepter que les règles passent avant le bien-être effectif des bêtes ou que leur savoir-faire empirique ne soit pas reconnu. Quant aux éleveurs du monde industriel, ils s'estiment les seuls spécialistes de leur élevage et les critères utilisés par le contrôleur ne sont pas pertinents. Notons que les éleveurs n'appartenant pas au même monde peuvent entrer en conflit, car ils ne partagent pas les mêmes valeurs centrales. Mais tous ces exemples de conflit ne sont pas la règle : des compromis peuvent également s'établir entre les différents mondes. Toutes les combinaisons demeurent possibles.

Forts de ces analyses, il faut souligner la difficulté pour le contrôleur de comprendre la personnalité de l'éleveur dans le temps relativement court imparti par le contrôle. Or la connaissance de l'éleveur, même minimale, est indispensable pour faciliter le travail du contrôleur. Car le contrôle, bien que défini par une réglementation et donc invariable par essence, nécessite une adaptation. La tension entre la nécessité d'appliquer la réglementation de manière équitable et celle de s'adapter à certains cas particuliers (décès, maladie, misère sociale, etc.) complique le travail des contrôleurs.

Notre analyse suggère que seul l'établissement d'un compromis entre éleveurs et contrôleurs permettra de faciliter le contrôle. Il leur faut trouver un terrain commun où s'entendre, afin d'optimiser le contrôle pour les deux parties. Comment parvenir à ce compromis ? Bien que les deux principaux mondes que nous avons dégagés – monde moral et monde industriel – constituent des idéaux-types et non une vérité absolue, ils permettent de distinguer deux grandes catégories d'exploitations. Cette distinction pourrait être mise à profit par les techniciens afin d'adapter leurs contrôles aux éleveurs. Ainsi, une exploitation au profil extensif suggère que son propriétaire appartient au monde moral, pour qui le bien-être de son animal est primordial. Le technicien pourra alors orienter son discours sur le bénéfice que retire l'animal de l'amélioration de ses conditions de vie. En revanche, dans le cas d'une exploitation plutôt intensive, il conviendra de présenter le bien-être comme un outil de performance, et d'utiliser un jargon plus technique. L'éleveur du monde industriel a intérêt à améliorer le bien-être de ses bêtes afin d'augmenter sa production. Cette approche est un premier moyen pour les contrôleurs d'adapter leur discours à l'éleveur.

Un travail sur les indicateurs utilisés lors du contrôle semble aussi indispensable à mener. Il s'agirait de développer des indicateurs prégnants, communs aux éleveurs et aux contrôleurs, afin d'obtenir leur adhésion sur la forme du contrôle.

Quels pourraient être ces indicateurs prégnants ? Étant donné les résultats de l'enquête menée, il semble pertinent de remplacer les indicateurs de la grille basés sur des moyens (mètres carrés, volumes d'air, etc.) par des indicateurs basés sur les résultats, comme le pourcentage de déshydratation, de boiteries, ou encore certains comportements des animaux (zone de fuite, etc.). Ces indicateurs permettraient l'appropriation du système de contrôle par les éleveurs dans la mesure où il serait centré sur l'animal et non sur la conduite d'élevage. Toutes ces modifications devront passer par la formation adaptée des contrôleurs.

Il conviendrait néanmoins aussi de renforcer la part orale du contrôle, afin de diminuer la distance entre les deux cultures. Enfin, bien que la réglementation interdise tout conseil du contrôleur à l'éleveur, il apparaît clairement que ces derniers en sont demandeurs. Une des possibilités serait de confier le conseil à un tiers, aux vétérinaires praticiens, par exemple, qui serviraient de passeurs entre contrôleurs et éleveurs.

Des récompenses symboliques, comme la simple reconnaissance des bonnes pratiques en termes de bien-être animal, permettraient de changer le statut de ce contrôle vécu comme une sanction et favoriseraient le dialogue entre contrôleur et contrôlé. De la même manière, il apparaît nécessaire d'équilibrer au maximum la part des incitations et des sanctions dans les rapports entre l'administration et les éleveurs. Face à un contrôle qui se veut une sanction et non une incitation, les éleveurs se contentent souvent du minimum pour être dans les règles, sans être motivés pour en faire plus. Or, le bien-être des animaux est le cœur du métier des éleveurs, car quelles que soient leurs motivations, c'est une préoccupation pour tous les éleveurs rencontrés.

■ ■ ■ Lectures recommandées

■ ■ ■ Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y-F., 2005. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Éditions du Seuil.

■ ■ ■ Boltanski L., Thévenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

■ ■ ■ Gautier A., 2009. *Bien-être animal. L'éthique à l'épreuve de l'économie : le cas du référentiel de la politique agricole française et sa nouvelle labellisation*. Mémoire de 4^e année dirigé par Gwenola Le Naour, Sciences Po Lyon.

Cas n° 3 : la médiation animale

À l'instar de toute activité mettant en contact l'humain et l'animal, la médiation animale engendre des risques de diverses natures (physiques, infectieux, psychologiques)⁴². Dans le sillage de Jérôme Michalon (Michalon, 2014), les nombreuses activités regroupées sous l'expression « médiation animale »

42. Ce cas est tiré du rapport de Fanny Boizeau, Aurélie Courcou, Manon Hamon, Hélène Ladreyt et Sidonie Lefebvre, 2018. *La médiation animale. Problématiques réglementaires et enjeux professionnels*, Groupe d'Études des Politiques Publiques, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Jérôme Michalon (Commanditaire de l'étude : VetAgro Sup).

peuvent être définies comme des activités d'intervention dans lesquelles un animal d'intervention (i.e. de médiation) se positionne dans une triade comprenant l'animal, l'intervenant en médiation animale et un bénéficiaire. La médiation animale se distingue donc des activités d'assistance où un animal d'assistance (chiens guides ou chiens d'assistance notamment) apporte seul son aide à la personne à laquelle il est dévoué. Les activités d'intervention témoignent en fait d'une grande diversité. Les acteurs eux-mêmes ne partagent pas le même vocabulaire pour décrire leurs activités. Ils disposent d'une connaissance variable des pathologies humaines et animales. Ces risques sont d'autant plus menaçants qu'il n'existe aucune régulation officielle de l'activité de médiation animale. S'il existe par exemple une réglementation européenne déclinée en France concernant la protection des animaux de compagnie, aucune mention n'y est faite des animaux de travail. Quelles stratégies les acteurs déploient-ils face à cette absence d'encadrement ? Quel rôle les acteurs identifiés comme précurseurs (appelés acteurs du niveau macro ici) jouent-ils, pour spécifier et réguler le secteur d'activité ? Comment les acteurs appréhendent-ils et gèrent-ils les risques ? La médiation animale ne fait pas partie des professions réglementées ; elle ne fait pas non plus l'objet d'une formation spécifique officiellement reconnue.

Se pose alors la question de la définition de la médiation animale en tant que profession au sens de la sociologie des professions. Le courant fonctionnaliste des années 1920 aux États-Unis distingue les professions des occupations en s'appuyant sur différentes caractéristiques. C'est sur l'analyse de la rhétorique professionnelle que nous nous sommes appuyés pour étudier la profession « en train de se faire ». Pour comprendre par quels processus les acteurs de la médiation animale tentent de se faire reconnaître comme une profession, trois étapes sont décrites : la spécification de l'activité, le besoin de reconnaissance de l'expertise et la mise en place d'une régulation.

Le matériau a été recueilli à partir d'une analyse documentaire et du cas de la pratique de la médiation animale en milieu médical et paramédical avec comme partenaire animal le chien. Des entretiens semi-directifs ont été conduits (N = 21) avec des acteurs du niveau macro (N = 7) et du niveau micro (N = 14) exerçant dans différentes régions de France et choisis par divers moyens (internet, bouche-à-oreille, recommandations d'autres acteurs).

Les acteurs dits « macro » agissent au niveau national et revendiquent une démarche de structuration du cadre de l'exercice de la médiation animale. C'est un tissu associatif qui s'est construit avec des pionniers ayant acquis une expérience reconnue. Le niveau « micro » rassemble l'ensemble des intervenants en médiation animale, associations, entrepreneurs, prestataires de service, salariés d'une structure ou bénévoles, qu'ils soient ou non dotés d'une formation spécifique. Les acteurs des deux groupes occupent une position différente face à la spécification de l'activité et de son exercice.

Différents points de rupture marquent les deux niveaux. Les activités de médiation animale sont définies par une majorité des acteurs macro comme un

ensemble d'activités mises en œuvre dans le domaine thérapeutique, éducatif ou social et qui sont le fait d'un intervenant ayant des connaissances à la fois sur l'humain et sur l'animal. Cette définition ne saurait faire consensus parmi les intervenants de terrain qui peinent à s'accorder sur des termes communs et utilisent une terminologie plurielle pour spécifier leur activité : cynothérapie, zoothérapie, médiation animale, etc. La place de l'activité d'animation au sein des activités de médiation divise également l'ensemble des acteurs, car l'objectif de l'animation s'éloigne d'une inscription dans un parcours de soin ou éducatif.

Une grande majorité des acteurs exprime un besoin de formation. Cependant, les intervenants l'expriment différemment selon leurs formations initiales. Ainsi, les intervenants diplômés d'un cursus en dehors de la médiation animale souhaitent une formation complémentaire de leurs acquis, quand les intervenants déjà investis dans la médiation animale militent en faveur d'une formation complète ayant pour objectif l'acquisition d'une double casquette de compétences, sur l'humain et sur l'animal. Les intervenants soulignent l'importance de l'expérience acquise, qui revêt à leurs yeux la même valeur que les compétences apportées par une formation même spécifique. Même si elle est souhaitée, la formation spécifique semble difficile à mettre en place, d'autant qu'elle devrait tenir compte de la diversité des publics bénéficiaires, des activités proposées et des origines des intervenants. Les deux groupes d'acteurs ne sont pas pour autant totalement homogènes. La définition de l'activité de médiation comme une spécialisation ou une profession ne fait pas consensus parmi les acteurs de niveau macro et parmi les acteurs de niveau micro. En termes d'éducation canine, les acteurs de niveau macro s'accordent sur des objectifs communs d'éducation, d'évaluation comportementale, mais n'avancent pas encore de recommandations claires et précises sur la formation du chien. Seule une réflexion plus spécifique, soulevée par des organismes d'éducation des chiens guides d'aveugles et chiens d'assistance, positionne le chien de médiation comme un chien d'accompagnement social entraîné spécialement pour cette activité ou comme un chien guide reclassé, dans une perspective de labellisation de la compétence du chien.

En revanche, les acteurs macro ont construit un tissu associatif fédérateur avec un partage d'initiatives favorables à une régulation commune avec les acteurs micro. Ces acteurs établissent peu de liens avec les pouvoirs publics. Les interactions entre les acteurs de la médiation animale et l'État semblent en fait étroitement liées aux intérêts de quelques personnes de l'administration (Agence régionale de la Santé, ou niveau central de l'administration) à voir avancer la question. De leur côté, les acteurs du monde médico-social multiplient les démarches auprès des élus locaux et nationaux. Un de ces intervenants a ainsi obtenu un appui parlementaire. Des groupes de travail s'organisent au niveau régional. Ils sont coordonnés par les associations nationales dans le but d'harmoniser les pratiques en matière de médiation animale. Les acteurs macro édictent des chartes de bonnes pratiques qui sont utilisées sur le terrain pour mieux encadrer les pratiques et les faire valoir auprès des structures d'accueil.

Mais les tentatives de définitions achoppent en particulier sur la place de l'animation. La plupart des acteurs de niveau micro adaptent la définition de la médiation animale à leurs propres expériences et pratiques. Le terme « zoothérapie » est utilisé par certains acteurs en opposition au terme « médiation animale ». La médiation animale n'est pas perçue comme une activité mais comme une pluralité d'activités, qu'il ne s'agit pas de fusionner mais simplement de définir en tant que telles à l'instar de l'IAHAIO (International Association of Human-Animal Interaction Organizations) ou encore du Centre national de référence en médiation animale italien (ce dernier inclut, tout en les distinguant, les activités de thérapie, d'éducation ou d'activité assistées par l'animal).

Des conventions entre prestataires ou salariés des structures d'une part, et structures d'autre part, sont largement mises en place par les prestataires. Néanmoins, lorsque les activités de médiation sont menées par les salariés des structures, il n'existe parfois pas de document définissant le projet et le cadre de l'intervention.

Plusieurs points de vigilance sont à mentionner. L'accord du bénéficiaire est présenté comme indispensable dans les chartes de bonnes pratiques. Néanmoins, il arrive que certains bénéficiaires assistent à une séance sans qu'ils aient donné leur accord. Or, lorsqu'il s'agit d'un soin, le recueil du consentement du patient majeur, en état d'exprimer sa volonté, est obligatoire (article L.1111-4 du code de la santé publique). S'il ne peut exprimer sa volonté, c'est à sa personne de confiance ou à son tuteur de se prononcer. Quel que soit l'objectif de l'activité de médiation, l'éthique voudrait que cette règle soit appliquée.

Le deuxième point concerne le suivi du chien. Le suivi médical est souvent demandé et précisé dans les conventions, au contraire de l'évaluation comportementale de l'animal. L'évaluation comportementale de l'animal pourrait être réalisée par un vétérinaire comportementaliste ou un éducateur canin formé spécifiquement aux enjeux de la médiation animale, selon une fréquence à définir (tous les 1 ou 2 ans), au cours d'une séance de médiation. En effet, s'assurer que le chien présente un comportement adéquat participe à la protection du bénéficiaire, du bien-être du chien et à l'efficacité de la séance. Si le chien n'a pas nécessairement été éduqué par un centre labellisé, la relation chien/intervenant/bénéficiaire n'est pas non plus évaluée. Or certains éléments apparaissent importants, telle la peur des fauteuils roulants de la part du chien.

Enfin, aucun texte ne régule aujourd'hui le travail du chien, et les recommandations pour la médiation animale, notamment en termes de temps de travail de l'animal, ne figurent que sur certaines chartes de bonnes pratiques qui restent souvent très générales. Certaines dérives en termes de bien-être animal ont été notées. En plus des problèmes éthiques qu'elles soulèvent, elles impactent le bien-être du bénéficiaire et les résultats de la séance de médiation.

Les acteurs du niveau macro et les intervenants en médiation animale développent une stratégie pour tenter d'élever leur occupation au statut de profession. Si la professionnalisation relève d'une rhétorique et d'une dynamique de construction identitaire d'un groupe social (Wittorski, 2008), les six critères

retenus par Harold Wilensky comme constitutifs du processus de professionnalisation (Dubar, Tripier, 1998) doivent être mis à l'épreuve de leur appropriation par les acteurs de la médiation animale.

Le premier critère est l'exercice à plein temps. L'activité de médiation animale étant difficilement viable, seuls certains intervenants interrogés l'exerçaient à temps plein. Néanmoins, la plupart ont exprimé le souhait d'y parvenir à terme.

Le deuxième critère concerne les règles d'activité. Les acteurs des niveaux macro comme micro ont défini un certain nombre de règles d'activité au moyen de chartes de bonnes pratiques, de conventions passées entre intervenants et structures, de vétérinaires, etc. Ces documents sont fréquemment mentionnés par les acteurs des niveaux macro et micro comme gages de leur professionnalisme. Néanmoins, n'étant pas réglementées, ces règles ne sont pas homogènes.

Le troisième critère est la création de formations et d'écoles spécialisées. Les formations proposées en médiation animale sont nombreuses, même si aucune d'entre elles n'est reconnue officiellement. Certains organismes de formation sont déclarés auprès des autorités, d'autres sont des établissements d'enseignement supérieur. Il semble difficile de parler d'écoles spécialisées, les formations proposées étant souvent très courtes (de quelques jours à quelques semaines). Les intervenants tirent peu leur légitimité de la formation en médiation animale quand ils l'ont suivie. La plupart critiquent fortement le contenu de ces formations et appellent à une régulation des formations proposées.

Le quatrième critère a trait à la présence d'organisations professionnelles. Des organisations professionnelles existent et tentent de fédérer les intervenants en leur sein, à l'instar de Licorne et Phénix, Résilienfance et le Syndicat national français des zoothérapeutes et intervenants en médiation animale. Néanmoins, peu d'intervenants parmi ceux que nous avons rencontrés adhèrent à ces associations ou s'y réfèrent quand ils parlent de leur activité, questionnant ainsi la représentativité effective de ces organisations professionnelles.

Le cinquième critère est la protection légale du monopole de l'exercice. Il n'existe à l'heure actuelle aucune reconnaissance officielle du statut d'intervenant en médiation animale et donc aucune protection légale ni aucun monopole de l'exercice. Néanmoins, des initiatives pour sensibiliser les pouvoirs publics aux enjeux de la médiation animale sont actuellement portées par certains acteurs.

Le sixième critère concerne l'établissement d'un code de déontologie. Des codes de déontologie ont été proposés par différents acteurs du niveau macro. Ces acteurs les présentent fréquemment comme outils d'autorégulation du domaine de la médiation animale. Néanmoins, il n'existe pas de code unique, ce qui limite la portée de ces initiatives. De plus, très peu d'intervenants les ont évoqués. Il n'existe donc pas de déontologie au sens d'une forme publique et collectivement reconnue de l'éthique professionnelle.

Le développement identitaire du groupe « intervenants en médiation animale » est limité. Si l'on définit le modèle de construction identitaire par « une

dynamique fondée sur la projection dans l'avenir et sur la négociation dans un espace professionnel des modalités de reconnaissance et des objets reconnus (notamment les compétences » (Dubar, 1991), il semble que la plupart des acteurs du niveau macro soient dans cette dynamique, au contraire des acteurs du niveau micro.

Peut-on alors qualifier la médiation animale de semi-profession ou de pré-profession ? Les semi-professions sont pour la première fois évoquées par Flexner (Flexner, 1915) : il s'agit d'occupations qui requièrent des connaissances et compétences poussées, mais qui ne sont pas considérées comme des professions à part entière du fait de barrières à l'entrée peu définies (pas de diplôme ou de certification nécessaire à l'exercice), et du moindre degré d'autonomie dans l'exercice de la pratique. Une semi-profession est donc, comme le terme l'indique, à mi-chemin entre une occupation et une profession, sur le chemin de la professionnalisation. Mais la médiation animale se rapprocherait davantage d'une « pré-profession » telle que l'entend Thomas Brante (Brante, 2010), c'est-à-dire une activité située en deçà des professions établies et des semi-professions, mais au-dessus des occupations. Ces pré-professions peuvent être caractérisées par le fait qu'elles intègrent des pratiques innovantes, qui viennent compléter ce que les professions établies ne prennent pas en charge. Dans le cas de la médiation animale, c'est précisément la médiation par l'animal, c'est-à-dire le rapport à l'animal, qui fonde la spécificité de l'activité (par rapport à l'activité simple d'un professionnel de la santé, du social ou de l'éducation).

L'échec relatif du processus de professionnalisation s'explique par la segmentation continue du « secteur ». Si Jérôme Michalon parle d'une « montée en thérapie » comme élément essentiel de la rhétorique professionnelle (et de professionnalisation) de la médiation animale, il nous semble au contraire qu'on observe un éclatement des pratiques, entre le thérapeutique, le social, et l'éducatif. Il existe certes une revendication réelle à faire « autre chose » que de l'animation, c'est-à-dire remplir un rôle actif en vue d'objectifs définis (autre que la motivation et la récréation), mais l'activité reste segmentée entre champs d'intervention (santé, social, éducatif). Pour nuancer, les intervenants semblent moins sensibles à ces distinctions et mènent plus volontiers des activités de médiation animale dans plusieurs champs d'intervention.

En résumé, deux conceptions de la médiation animale s'opposent : la médiation animale comme spécialisation d'une profession reconnue (psychologue, infirmier, éducateur spécialisé, etc.) ou la médiation animale comme profession à part entière. La multiplicité des formations proposées et des profils des intervenants explique en partie ces visions différentes. Les différents courants de pensée traversant la médiation animale font certes la richesse du « secteur », mais la professionnalisation en cours, et avec elle la probable réglementation, demanderait que l'ensemble des futurs « professionnels de la médiation animale » déterminent ce qu'ils souhaitent faire de leur « profession ».

Lectures recommandées

- Dubar C., 1991. *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*. Paris, Armand Colin.
- Brante T., 2010. Professional fields and truth regimes: in search of alternative approaches. *Comparative Sociology*, 9, p. 843-886.
- Flexner A., 2001 (1915). Is social work a profession? *Research on social work practice*, 11 (2).
- Michalon J., 2014. *Panser avec les animaux, Sociologie du soin par le contact animalier*. Paris, Presses des Mines.
- Wittorski R., 2008. La professionnalisation. *Savoirs*, 2(17), pp. 9-36.
- Lomellini-Dereclenne A-C., 2016. Activité de médiation animale ou utilisation de l'animal pour le soin thérapeutique en ville : quelles sont les conséquences en termes de santé publique vétérinaire ? In : Darrilhaude F., Gardon S., Lensel B. (dir.), *Le vivant en ville, Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*. Métropole de Lyon, VetAgro Sup, pp. 186-193.

Cas n° 4 : l'abattoir mobile

En France, les abattoirs de boucherie ont été créés par décret impérial au début du XIX^e siècle⁴³. La généralisation des abattoirs municipaux sur le territoire a été très progressive pour n'être effective qu'au début du XX^e siècle dans les zones plus rurales. Le nombre d'abattoirs n'a cessé de diminuer au fil des années jusqu'en 1995. Après une relative stabilité avec 300 à 350 établissements, une nouvelle baisse significative est observée à partir de 2007 pour atteindre 286 abattoirs en 2010. À l'origine exclusivement publique et aux mains des municipalités, la prestation d'abattage s'est progressivement privatisée. Si la fermeture d'abattoirs concerne aussi bien les abattoirs publics que privés, la tendance est au report des volumes abattus sur un plus petit nombre d'abattoirs privés et de plus en plus spécialisés. La diminution du nombre d'abattoirs avec une concentration de plus en plus importante des tonnages sur des outils privés spécialisés met aujourd'hui en péril le maillage territorial en abattoirs locaux multi-espèces qui alimentent en particulier les circuits courts, dont la vente directe. Par ailleurs, un premier bilan des Commissions interrégionales des Abattoirs (CIA) mentionne dans un compte-rendu de l'Observatoire national des Abattoirs (ONA) de 2013, une tendance des abattoirs privés à l'abandon de la prestation de service pour les tiers ou à des conditions de tarif dissuasives.

C'est dans ce contexte que des projets d'abattoirs mobiles sont actuellement à l'étude dans différentes régions (Var, Vaucluse, Lozère, Normandie). Le besoin est particulièrement mentionné pour les petites espèces (ovins, caprins, porcs) et pour certaines catégories d'animaux non standards (âge et poids). Les projets sont portés par des groupes d'éleveurs ou leurs représentants, le plus souvent en concertation avec des partenaires (collectivités territoriales, DRAAF, DDPP).

43. Ce cas est tiré du mémoire de Marie-Luc Jeandaux, 2018. *Abattoirs mobiles en France, l'abattoir en mouvement*, Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Laure Bonnaud, Sciences Po Lyon ENSV VetAgro Sup.

Sans qu'elle ait débouché sur une réalisation concrète, la question de l'abattoir mobile s'était déjà posée au niveau des territoires en 2005 dans les Alpes-Maritimes, et en 2008 dans la Creuse où un groupe d'éleveurs a étudié cette possibilité pour la valorisation de sa production dans une région déficitaire en abattoirs de proximité.

À partir des cas de deux abattoirs mobiles, camions d'abattage tout équipés, en France, dont l'un est encore en projet, il s'agit d'étudier l'émergence de ces abattoirs mobiles et de montrer l'intérêt qu'ils suscitent, d'identifier la diversité des motivations des porteurs de projet ainsi que les freins à la mise en place du premier abattoir mobile pérenne. Des entretiens semi-directifs (N = 16) sont venus compléter l'étude de la réglementation et une analyse de la presse.

Dès le début des années 2000, l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) s'intéresse au concept d'un abattoir qui se déplace, au sein de deux unités de recherche indépendantes avec une même optique de développement. Dans la première unité, l'équipe considère que le dispositif peut être intéressant et utile aux filières spécialisées dans la production de viandes et de produits transformés de qualité. Elle travaille à évaluer scientifiquement et comparer les effets d'un abattage sur le site d'élevage sur le bien-être animal (stress minimisé) et la qualité des viandes par rapport à un abattage commercial. Les premiers résultats sont encourageants mais la recherche n'est pas poursuivie, faute de financements. Dans la deuxième unité, une démarche sociologique fait apparaître une demande d'alternative à l'abattage industriel, opaque et soumis à la cadence, davantage conçu pour des systèmes de production intensifs. La poursuite des enquêtes montre une demande grandissante en faveur d'un abattage à la ferme.

Du côté des services de l'État, l'accueil des abattoirs mobiles est réservé. En réaction à cet accueil du concept d'un camion abattoir itinérant qui se déplacerait dans les exploitations, le collectif « Quand l'abattoir vient à la ferme » est créé en 2015. Il a pour objectif de fédérer des éleveurs isolés et dispersés, d'alerter sur le choix de l'abattage illégal à la ferme fait par un nombre non négligeable d'éleveurs en l'absence de solution « légale » et de faire évoluer les freins à l'émergence des abattoirs mobiles.

Les deux exemples de camions d'abattage choisis pour l'étude ont été conçus par des éleveurs, dans une démarche individuelle d'entreprise sans lien avec les initiatives antérieures. Ils permettent d'aborder concrètement les questions que pose la mise en place d'abattoirs mobiles (avec la limite de l'état d'avancement des projets).

L'« abattoir mobile de Jean-Michel et Patricia » est le seul camion abattoir en activité en France, et ce depuis 2017. Il concerne exclusivement l'abattage d'ovins pendant la période restreinte de la fête religieuse de l'Aïd-el-Kébir. Il appartient à un couple d'éleveurs à la recherche d'une meilleure rémunération de leur activité. Depuis quatre à cinq ans, les éleveurs ont choisi d'augmenter leur volume au moment de la fête de l'Aïd-el-Kébir. Mais l'incertitude de disposer à cette période d'une capacité d'abattage suffisante dans les structures existantes les a conduits à acquérir leur propre abattoir roulant pour se rendre là où il y a une

forte demande. Confrontés à des problèmes de rentabilité, les éleveurs souhaiteraient pouvoir mettre l'équipement à disposition sur des sites d'accueil disposant des installations complémentaires dans des territoires dépourvus en abattoirs pour le reste de l'année.

Le projet d'abattoir mobile de la société « Bœuf éthique » est né de la rencontre entre Franck Ribière, réalisateur du documentaire « Steak (R)évolution, à la recherche du meilleur steak du monde », et Émilie Jeannin, éleveuse de bovins charolais en Côte d'Or. Pour cette dernière, professionnelle de la vente directe, l'absence de maîtrise des conditions d'abattage de ses animaux était le dernier obstacle à lever pour produire une viande de la meilleure qualité possible. En mai 2017, Franck Ribière fait découvrir à Émilie Jeannin un abattage à la ferme sans stress grâce à l'abattoir mobile de l'entreprise Hälsingestintan en Suède. Ensemble, ils décident d'importer le concept en France. Sur le modèle de l'entreprise suédoise de Britt-Marie Stegs, la société « Bœuf éthique » souhaite travailler avec des éleveurs à qui elle achètera les animaux vivants qu'elle abattra sur le site même de l'élevage. Elle commercialisera les viandes produites sous sa propre marque. Pour des raisons de rentabilité, les éleveurs qui se seront engagés devront préparer un certain nombre de bovins à abattre (12 à 15 à terme) quand le camion viendra s'installer sur leur exploitation. L'objectif est de produire des viandes de terroir haut de gamme avec un système élaboré de traçabilité. Après un parcours difficile qui explique le report régulier de la date de mise en place du camion depuis juin 2017 (d'ailleurs relayé dans la presse), les porteurs du projet viennent de terminer de rassembler les fonds nécessaires au financement du dispositif comprenant camion d'abattage, remorques frigorifiques, vestiaire, camion de transfert de sous-produits. La prochaine étape est de confier le montage du dossier de demande d'agrément à un bureau extérieur. L'audace et le carnet d'adresses de Franck Ribière ont finalement amené les services de l'État à envisager sérieusement l'arrivée des premiers dossiers de demande d'agrément d'un outil d'abattage pourtant prévu depuis le 1^{er} janvier 2006 par la réglementation européenne.

C'est l'innovation, la démarche et l'esprit d'entreprise de ces agriculteurs qui ont conquis la sphère politique marquée par le macronisme. La commission d'enquête parlementaire sur les conditions d'abattage a ainsi fait la proposition de soutenir à titre expérimental la mise en service de quelques abattoirs mobiles. L'Assemblée nationale a finalement adopté en mai 2018 un amendement au projet de loi N 627 en faveur d'une expérimentation des abattoirs mobiles pendant quatre ans à compter de la publication du décret d'application de la loi. L'objectif est d'identifier les éventuelles difficultés d'application de la réglementation européenne à ces structures itinérantes et de faible tonnage.

La position de la FNEAP (Fédération nationale des exploitants d'abattoirs prestataires de service) vis-à-vis de ces nouveaux outils d'abattage n'est pas tranchée à ce jour. Mais elle apparaît comme plutôt favorable à la reprise d'abattoirs existants par des éleveurs. Les petits abattoirs fixes partagent en fait des difficultés communes avec les abattoirs mobiles en lien avec un faible volume d'abattage.

Les adhérents de la FNEAP pourraient avoir tout à gagner d'une évolution réglementaire si celle-ci inclut les petits établissements fixes. L'on peut redouter une perte de tonnage dans des abattoirs déjà très fragiles économiquement. Cette crainte, bien que ne relevant pas de préoccupations sanitaires, a été exprimée par les services déconcentrés de départements déjà pourvus en abattoirs et qui redoutent que les abattoirs mobiles – dont on ne connaît pas la viabilité économique – ne précipitent la chute des petits abattoirs existants. Les projets traités dans cette étude ne semblent pas entrer en concurrence avec les abattoirs de proximité. La mobilisation en leur faveur dans les territoires concernés correspond bien plutôt à une carence, voire une absence d'abattoirs. Les animaux présents dans ces zones dites « blanches » sont actuellement abattus dans des structures fixes éloignées. Ceci engendre des coûts qui mettent en difficulté la pérennité de l'activité en « circuit court » et pénalisent la qualité des produits issus d'animaux subissant un grand temps de transport. À ce jour, la société « Bœuf éthique » ne propose pas de prestation de service aux éleveurs. Elle s'engage à la valorisation d'un lot de 12 à 15 d'animaux pour une commercialisation en région parisienne.

D'après Émilie Jeannin qui représente la Confédération paysanne à Interbev (Association nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes), les opérateurs majeurs du marché français de la viande sont opposés à ces structures qui n'entendent pourtant pas produire plus de 2 000 tonnes équivalent carcasses (Tec) par an ; les professionnels exerceraient des pressions dans plusieurs espaces (banques, gouvernement, Parlement) pour que le projet « Bœuf éthique » et le vote au Parlement en faveur de l'expérimentation des abattoirs mobiles en France n'aboutissent pas. Ils auraient tout à craindre d'un mode d'abattage qui mettrait en lumière le transport des animaux et l'opacité dans le système d'abattage industriel, ainsi que la répartition de la valeur au profit des industriels.

D'après l'analyse de presse réalisée, le bien-être animal apporté par l'absence de transport est l'argument le plus fréquemment mobilisé en faveur des abattoirs mobiles. L'argument est une réponse aux actes de cruauté en abattoir dénoncés par l'association L214. L'analyse de presse montre en effet un lien direct entre la parution d'articles sur les projets d'abattoirs mobiles (N = 6) et la révélation d'actes de maltraitance en abattoir. La médiatisation des abattoirs mobiles a réellement démarré avec les travaux de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions d'abattage créée suite à la diffusion des images par l'association L214. La presse relaie alors essentiellement le combat de Jocelyne Porcher et de Stéphane Dinard, ainsi que le projet de la société « Bœuf éthique » présenté initialement par Franck Ribière, tous trois auditionnés dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire et tous favorables à l'abattage à la ferme.

La dénonciation d'actes de maltraitance en abattoir a permis l'accès à la sphère politique et la médiatisation d'une nouvelle forme d'abattage. L'association L214 a largement élargi la notoriété de l'abattage à la ferme, quand Jocelyne Porcher, Élisabeth Lécrivain, Nathalie Savalois et Sébastien Mouret n'avaient réussi à atteindre qu'un petit nombre de députés avec le « Livre blanc pour une

mort digne des animaux » en 2014. Les abattoirs mobiles sont donc (paradoxalement) associés à une association qui, si elle peut approuver l'amélioration du bien-être animal due à une absence de transport, n'en réfute pas moins toute forme d'abattage.

Le bien-être animal est également la voie d'entrée de la proposition d'une expérimentation des abattoirs mobiles contenue dans l'article 13 « Bien-être animal » du projet de loi N° 627, même si l'expérimentation servira à évaluer les difficultés d'application de la réglementation relative à l'hygiène de l'abattage. Le règlement (CE) N° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale a certes introduit le concept d'abattoir mobile dans la réglementation applicable aux abattoirs. Mais il reste que les textes ont été pensés et écrits pour des structures fixes. Par ailleurs, le concept d'un abattoir en déplacement oblige les services de l'État à étudier les conditions d'attribution de l'agrément pour ces dispositifs et l'organisation des contrôles officiels.

Cette réflexion aurait pu avoir lieu depuis le 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur du règlement (CE) N° 853/2004. À défaut, les demandes concernant un abattoir mobile déposées au niveau local, parfois transférées au niveau national, n'ont généralement pas été encouragées. C'est en 2016, suite à la communication de projets d'ouverture d'abattoirs mobiles, que la DGAL précise à l'attention des services déconcentrés la possibilité d'agréer de telles structures. En 2018, la direction du ministère en charge de l'agriculture appelle à la prise en compte de tous les projets connus des structures départementales. Les porteurs de projet sont invités à déposer leur dossier de demande d'agrément et les directions départementales de la protection des populations (DDPP) à les instruire en concertation avec la DGAL et la direction générale de la Prévention des risques (DGPR).

L'enquête de terrain montre les différentes interactions entre l'abattage des ovins lors de la fête de l'Aïd-el-Kébir et les abattoirs fonctionnant toute l'année, au point qu'il existe une confusion entre l'agrément temporaire pour l'abattage des ovins (plus facile à obtenir) et l'agrément pour un abattoir fonctionnant toute l'année. Ce sont bien les structures temporaires utilisées pour l'abattage des ovins qui ont inspiré un entrepreneur prêt à s'investir dans la construction d'abattoirs mobiles. Et un territoire en particulier envisage bien d'adapter un site temporaire d'abattage de l'Aïd-el-Kébir pour le transformer en abattoir de proximité. C'est un projet d'abattoir temporaire qui a permis la construction et la mise en service du seul camion d'abattage existant actuellement en France. L'intégration à une plateforme disposant d'installations complémentaires est envisagée pour lui permettre de fonctionner toute l'année. Mais faudra-t-il que les projets d'abattoirs mobiles démontrent un réel besoin local en capacité d'abattage comme c'est le cas pour les structures d'abattage temporaires ? En tout état de cause, les deux ne poursuivent pas le même objectif. L'abattage temporaire poursuit l'objectif d'éradiquer l'abattage clandestin. L'abattoir mobile se présente comme une solution pour des éleveurs qui souhaitent pratiquer l'abattage à la ferme sans être dans l'illégalité.

Les deux exemples d'abattoirs mobiles choisis pour l'étude montrent que les projets dans leur conception ne répondent pas forcément aux attentes sociétales ou territoriales. L'« abattoir mobile de Jean-Michel et Patricia » nécessite le transport des animaux pour les abattre auprès des consommateurs. Par ailleurs, l'abattage rituel est une dérogation à l'obligation d'étourdissement avant la mise à mort des animaux par saignée. De son côté, l'abattoir de la société « Bœuf éthique » se déplacera là où des éleveurs sont partants pour s'engager dans une démarche de qualité, indépendamment du maillage territorial en abattoir. Il n'a pas pour objectif d'offrir une prestation de service aux éleveurs. Les deux projets ont leur propre raison d'exister et invitent à envisager que l'abattoir mobile puisse être considéré avant tout comme une nouvelle façon d'abattre les animaux, dans le respect des exigences réglementaires applicables à tout abattoir. Les deux cas d'étude questionnent quoi qu'il en soit les codes de l'abattoir.



Lectures recommandées

- Porcher J. et Daru E., 2005. *Concevoir des alternatives à l'organisation industrielle du travail. Un camion pour le transport et l'abattage des animaux*. INRA-SAD, FaçSADe, 23.
- Porcher J., Lécrivain E., Mouret S. et Savalois N., 2004. *Livre blanc pour une mort digne des animaux*. Paris, Les Éditions du Palais.
- Porcher J., 2019. *Cause animale, cause du capital*. Lormont, Le Bord d'eau.

Chapitre 17

La gouvernance du sanitaire

Les cas traités dans cette seconde partie, en particulier les crises sanitaires, ont fondé la légitimité de l'État en matière de gestion des risques. Ils démontrent de manière aiguë l'intérêt d'articuler les connaissances techniques et l'appréhension du social. Allant au-delà du modèle d'organisation formelle, les approches permettent de mettre en évidence des dysfonctionnements institutionnels et organisationnels mais aussi les régulations à l'œuvre, lesquelles font surgir différents types d'acteurs ayant des intérêts, des types de légitimité et des représentations différents. Les deux premiers cas proposent une cartographie des acteurs et des enjeux, respectivement à partir de la fièvre West Nile en Camargue et de l'influenza aviaire. Le troisième cas donne à voir la nouvelle gouvernance sanitaire au concret, et l'injonction de participation et de collaboration entre l'État, le monde agricole et la profession vétérinaire. Enfin, l'étude de la maladie de Lyme témoigne d'une controverse dans le champ des politiques de santé publique.

Cas n° 5 : la fièvre West Nile en Camargue

Commanditée par l'Observatoire des maladies infectieuses en région méditerranéenne (OPIUM), l'étude dont est tiré ce cas⁴⁴ devait initialement s'orienter vers la perception du risque et de la vaccination pour lutter contre la fièvre West Nile par les éleveurs de chevaux en Camargue. Mais l'analyse s'est concentrée sur l'analyse préalablement nécessaire du jeu des multiples acteurs qui gravitent autour de la maladie.

L'écosystème de la Camargue est favorable au développement des moustiques et à l'accueil d'une avifaune variée. Les premiers sont responsables de maladies vectorielles telles que la dengue, le chikungunya ou encore la fièvre West Nile.

44. Ce cas est tiré du rapport de Claudia Allemand, Sarah Bourguine, Claudine Girardo, Blandine Ivart, Quentin Pauchard et Agnès Schryve, 2017. *Le cheval et le moustique : des acteurs politiques ? La fièvre West Nile en Camargue, entre patrimoine menacé et enjeu de santé publique*. Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Gwenola Le Naour, 2017 (Commanditaire de l'étude : Institut français du Cheval et de l'équitation (IFCE) et l'observatoire des maladies infectieuses équinées en région méditerranéenne (OPIUM via le Fonds Eperon géré par l'INRA). Il a fait l'objet d'une présentation « L'action publique face à la fièvre West Nile en Camargue » à l'occasion de la Journée d'étude du RESPE et de l'ANSES sur la Fièvre West Nile, ANSES, Maisons-Alfort, 6 avril 2017.

Les seconds sont des réservoirs de la fièvre West Nile. Transmise à l'homme et au cheval par les moustiques du genre *Culex*, la fièvre West Nile est, dans la majorité des cas, asymptomatique. Mais elle peut également se traduire dans de rares cas par des symptômes nerveux graves (méningite, encéphalite) pouvant entraîner la mort de l'individu. C'est donc un danger sanitaire de catégorie I⁴⁵, dont la prise en charge et la gestion sont assurées par l'État.

Cette maladie et ses implications réglementaires sont indéniablement liées à l'histoire de la Camargue. Apparue dès les années 1960, elle disparaît puis refait surface à partir des années 2000 par épisodes ponctuels saisonniers. L'épisode de l'année 2000 a marqué les mémoires des autorités et des acteurs locaux. Il a été relayé dans les médias en raison du contexte d'épidémie et d'épizootie nord-américain et de ses conséquences sur des événements culturels forts (annulation de courses de chevaux, du salon du cheval) (Duponchel, 2002). Le traumatisme associé à cet épisode, doublé d'une meilleure connaissance de la maladie, a entraîné un allègement des mesures de gestion de la fièvre West Nile en 2004⁴⁶ et la rédaction d'un guide commun de procédures de lutte contre le virus West Nile par les ministères chargés de l'agriculture, de la santé et de l'écologie. En 2012, une circulaire doit permettre de coordonner les actions des acteurs au sujet de la surveillance animale (chez les chevaux, les oiseaux et les moustiques) et humaine de la maladie ainsi que de sa gestion. Alors même que cette maladie a un lourd passé en Camargue, comment les acteurs économiques, politiques, touristiques et sanitaires s'impliquent-ils concrètement dans la gestion des épidémies et épizooties de fièvre West Nile ?

Afin de mieux appréhender la gouvernance sanitaire de la fièvre West Nile en Camargue, et en particulier la manière dont les acteurs se saisissent des enjeux des épidémies West Nile sur le territoire camarguais, une enquête a été réalisée, articulant analyse de la littérature et entretiens semi-directifs (N = 18). Différentes catégories d'acteurs sont impliquées dans la surveillance et la gestion de la maladie : des acteurs du secteur public ou parapublic de la santé animale (DDPP, ONCFS, ANSES, universités), de la santé humaine (Agence régionale de santé, Établissement français du sang, Centre national de référence des arbovirus), des collectivités territoriales (Entente interdépartementale de démoustication, Laboratoire départemental d'analyses, Parc naturel régional, élu d'une commune) et des acteurs privés (éleveurs de chevaux, vétérinaires).

Deux coalitions principales d'acteurs peuvent être identifiées : l'une opérant sur le volet animal de la maladie et l'autre sur le volet humain. Les deux poursuivent un objectif commun : la protection de la santé publique. La coopération entre ces deux coalitions est permise par la mise en place d'un cadre réglementaire détaillé : la circulaire interministérielle DGS/RI1/DGALN/DGAI n° 2012/360 du 1^{er} octobre 2012, relative aux mesures visant à limiter la circulation du

45. Arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales. JORF du 13/08/2013.

46. Arrêté du 27 juillet 2004 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la police sanitaire des encéphalites virales des équidés. Version du 24 février 2017.

virus West Nile en France métropolitaine. Établie par les différents ministères impliqués, la circulaire prévoit et définit les rôles de chacun ainsi que le circuit de l'information depuis la mise en évidence des cas équins ou humains jusqu'à la mise en œuvre des mesures de gestion associées.

Un formulaire de déclaration des cas équins est utilisé pour recueillir les informations épidémiologiques nécessaires. Une cartographie des cas équins peut ainsi être établie pour mieux appréhender le contexte de diffusion de la maladie et adapter les mesures de gestion à une zone géographique définie. Des études sont également menées pour améliorer l'état des connaissances sur la maladie, et notamment définir l'impact des caractéristiques environnementales sur l'émergence de la fièvre West Nile. Si la gouvernance sanitaire de la fièvre West Nile semble bien établie sur le territoire, des points de faiblesses expliquent en partie le difficile maintien de la motivation des acteurs sur le terrain.

Les acteurs ne partagent pas les mêmes perceptions, qu'il s'agisse de la gravité de la maladie chez le cheval et l'homme ou de la finalité des mesures de gestion. En effet, la gravité de la fièvre West Nile est minimisée par certains acteurs qui l'estiment peu fréquente et en général bénigne. D'autres, au contraire, insistent sur la sévérité potentielle des symptômes, pouvant entraîner le décès de l'animal ou de l'individu, et mettent en avant un enjeu essentiel : la sécurisation des dons de sang et d'organes. Ces différences de perception de la maladie et de ses enjeux aboutissent à une implication variable des différents acteurs. Si certains définissent la fièvre West Nile comme un enjeu majeur, nécessitant d'approfondir les recherches et de renforcer l'action publique, d'autres ne ressentent pas un tel besoin d'investissement.

Ces différences de perception contribuent donc aussi à la fragilité de la mise à l'agenda politique de la fièvre West Nile, laquelle est déjà freinée par l'intermittence des épisodes, à l'origine d'un désintéressement progressif de certains acteurs et d'une dilution des connaissances acquises. La prédominance d'autres maladies vectorielles comme la dengue ou le chikungunya, mais également de certaines problématiques environnementales telles que la gestion de l'eau, vient accentuer ce phénomène. La multiplicité des acteurs en jeu présente aussi un obstacle dans la mise en œuvre de la surveillance et de la gestion de la maladie. Si les scientifiques créent des liens informels et captent un sujet pour lequel les connaissances méritent d'être approfondies, le retour vers les acteurs de terrain est difficile. Les acteurs de proximité, éleveurs, propriétaires, élus locaux, se trouvent de ce fait moins sensibilisés aux conséquences de la fièvre West Nile. Une des principales difficultés est d'assurer la circulation des informations du terrain jusqu'aux décideurs. Une autre difficulté est de maintenir l'attention des acteurs quant à la surveillance de la maladie.

■ ■ ■ Lectures recommandées

- Bergeron H. et Castel P., 2015. *Sociologie politique de la santé*. Paris, Presses universitaires de France.
- Duponchel J-L., 2002. Le rôle des acteurs publics et la politique de communication à l'occasion d'une crise sanitaire : à propos de l'infection par le virus West Nile dans les

- départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et de l'Hérault (Août 2000-Novembre 2001). Mémoire de l'École nationale de la Santé publique, Rennes.
- Gilbert C. et Henry E. (dir.), 2009. *Comment se construisent les problèmes de santé publique*. La Découverte, Recherches.

Cas n° 6 : l'influenza aviaire et la biosécurité

Cette étude répond à une commande émanant d'un service régional de l'Alimentation (SRAL) dans le Sud-Ouest de la France visant l'état des lieux de la biosécurité dans la filière palmipèdes et le recensement des difficultés rencontrées par les agents de l'État pour mettre en place les visites d'inspection de biosécurité des élevages⁴⁷. Après les deux épizooties successives d'influenza aviaire en 2015/2016 et en 2017, il s'agit de prendre la mesure de l'écart entre l'instrument juridique (Arrêté du 8 février 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire) et la réalité de terrain. Une première approche bibliographique a permis de contextualiser les pratiques et les dispositifs de santé publique dans l'histoire des différentes modes d'action publique vétérinaire vers celles de biosécurité. La politique publique de biosécurité a ensuite été analysée à travers ses dispositifs : la norme et le pacte, et ce essentiellement à partir d'entretiens (N = 13) avec les acteurs concernés.

Les politiques de santé publique, tout comme la maladie, sont le résultat d'un construit social et dépendent du contexte socio-économique dans lequel elles sont produites et mises en œuvre. Au fil des crises de santé animale (ESB, grippe aviaire, etc.) s'est constitué un système mondialisé de vigilance sécuritaire : la biosécurité. Corrélée à la mondialisation du risque sanitaire et à la montée en puissance du terrorisme, la définition d'une politique biosécuritaire est fondée non plus sur le principe de précaution ou de prévention, mais sur celui de préparation comme un cinquième principe de sécurité sanitaire. Avec la crise du sang contaminé puis celle de la vache folle, le principe de précaution s'est imposé parce qu'il était possible de soustraire le citoyen au risque. Mais devant l'irruption brutale de « bombes sanitaires » ignorant les frontières, nous assistons à une transformation des techniques scientifiques et politiques en matière de gestion des maladies émergentes (King, 2002). Les politiques de santé publique qui en découlent, ne cherchent plus à prévoir, mais à préparer la prochaine crise, dont les conditions d'émergence sont, d'une façon ou d'une autre, déjà présentes.

Avec les deux crises successives d'influenza aviaire, la France s'est retrouvée dans une situation proche des pays asiatiques habitués à vivre chaque année avec la maladie. Les éleveurs français ont vécu les mêmes situations, avec la crainte qu'une standardisation des mesures de biosécurité remette en cause leur mode traditionnel d'élevage et favorise l'industrialisation d'une filière.

47. Ce cas est tiré du mémoire de Hervé Sevestre, 2017. *La biosécurité une nouvelle forme de gouvernement des risques ? Contribution à une lecture socio-historique de l'influenza-aviaire dans le Sud-Ouest de la France*. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Sébastien Gardon, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, 2017.

L'analyse au plus près du terrain de la crise témoigne de l'immixtion des intérêts marchands et des intérêts sanitaires. Le statut indemne conférant un avantage compétitif sur le marché international, le contexte de mondialisation du commerce des productions animales influence les décisions des autorités publiques sur le plan sanitaire. C'est ainsi que pendant près de dix ans, la surveillance des souches IAFP (Virus de l'influenza aviaire faiblement pathogènes) de type H5 atteste de la circulation du virus à bas bruit dans la filière palmipèdes sans qu'aucune décision ne soit prise. À ce titre, les autorités publiques témoignent peut-être d'une activité de production d'ignorance ou, *a minima*, de l'impuissance politique devant les enjeux économiques.

Certains dysfonctionnements peuvent être observés dans la gouvernance sanitaire. La logique de gouvernance est en effet au principe de la construction des normes de biosécurité, l'État adoptant des modes de collaboration horizontaux. La norme passe alors moins par un commandement contraignant que par une construction partagée entre tous les acteurs et en premier lieu les destinataires des normes sanitaires. Mais l'absence de représentativité des acteurs contrarie cette volonté démocratique.

Dans la filière palmipède, le modèle prépondérant est intensif, et ce sont les acteurs représentants de la filière qui participent aux échanges. Ils tentent alors d'instrumentaliser la norme, en détournant les procédures de consultation du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV), et en préférant les échanges dans des espaces restreints (les comités de pilotage de la DGAI). Dans ces espaces confinés, sans transparence dans la restitution des débats, les acteurs ne sont pas tous représentés. Sont absents les services déconcentrés, les vétérinaires sanitaires, l'ensemble des syndicats minoritaires (MODEF, confédération paysanne et coordination rurale). Au contraire, le principal interlocuteur pour les questions sanitaires est le Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras (CIFOG), lequel n'est pas représentatif des intérêts des éleveurs en circuit court. De leur côté, les acteurs minoritaires mobilisent d'autres ressources (Internet, presse, élus) à chaque fois qu'une norme est édictée où qu'un projet de modification est envisagé pour éviter que les mesures de biosécurité puissent aboutir à une plus forte industrialisation de la filière.

Dans les services déconcentrés, la difficile applicabilité de la réglementation génère des tensions entre les services. La grille d'inspection comprenant plus de 27 mesures à contrôler est contestée. Les agents procèdent à des ajustements avec la norme, en développant leurs propres grilles. Mais les limites à cette autonomie sont nombreuses. Un dispositif plus récent, le « pacte », l'atteste. Par le pacte, l'État a signé un contrat avec tous les acteurs de la filière précisant les engagements de chacun. Ce contrat a été élaboré dans un contexte de remise en cause de l'industrialisation de la filière et avait pour objectif d'obtenir, par la négociation plus que par la norme, la réforme des modes de production. Le pacte est donc utilisé comme un instrument de remise en tension contre la menace de l'imposition réglementaire. Des tensions au sein-même de l'administration

entre le service régional de l'Alimentation et la DGAI n'ont pas permis de mettre en œuvre un des engagements du pacte, à savoir le dispositif de cartographie commun à tous les acteurs. Ceci malgré le nouvel épisode d'influenza sévissant en Chine (H7N9). La DGAI semble ne pas accepter certaines logiques de décentralisation et les dispositifs d'action partenariaux locaux pouvant faire craindre la banalisation des actions de l'État.

Par définition, une crise survient dans l'urgence, de façon inédite, et lorsque la santé publique est concernée, elle prend une expression médiatique très forte. La population attend davantage de participation aux décisions qui la concernent. Or l'action étatique s'est construite sur des systèmes hiérarchiques où savoir et pouvoir sont confinés et vont de pair. Les nouvelles instances (CNOPSAV, CROPSAV) peinent à trouver leur place dans le jeu plus ouvert des décisions sanitaires et, de leur côté, les organisations représentant les éleveurs sur les sujets sanitaires manquent d'indépendance économique et/ou politique. Les acteurs traditionnels du sanitaire sont malmenés. Les liens se distendent entre l'État et les vétérinaires sanitaires, lesquels sont moins associés aux décisions et aux réflexions en matière de sécurité sanitaire. Cette crise a enfin soulevé la problématique du manque d'agents, en particulier titulaires, dans le département des Landes (le plus touché). Les décisions en cours de gestion (l'abattage préventif par exemple) n'ont visiblement pas fait l'objet d'une analyse capacitaire préalable.

■ Lectures recommandées

- Fourès F., 2011. De l'urgentsation des routines à la routinisation des urgences, Vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes. Thèse de doctorat de sociologie, IEP de Paris.
- Keck, F., 2012. Nourrir les virus. La biosécurité dans les fermes et les laboratoires. *Réseaux*, 171, pp. 21-44.
- Keck, F. et Vialles N. (dir.), 2012. Des hommes malades des animaux. *Cahiers d'anthropologie sociale, L'Herne*, 8.
- King N., 2002. Ideologies of post-colonial global health. *Social studies of science*, 27, pp. 763-789.

Cas n° 7 : les vétérinaires dans l'organisation sanitaire en France

Les sujets sanitaires impliquant une collaboration entre l'État et les vétérinaires sont nombreux et font l'objet de missions organisées dans un partenariat public-privé⁴⁸. Aujourd'hui, des évolutions socio-économiques viennent perturber

48. Ce cas est tiré du rapport de Frédéric Baldacchino, Francis Lauriau, Maude Marcoccio, Djérène Maso, Anne Meyrueix, Marie Pinasseau et Camille Pineau, 2018. *Vétérinaires sanitaires : Les bons petits soldats du sanitaire? Rôle du vétérinaire dans l'organisation sanitaire en France. Quelles réponses possibles face aux enjeux nationaux et aux contraintes locales*. Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Christel Bosc, 2018 (Commanditaire de l'étude : BISPE DGAI). Il a

l'organisation sanitaire basée sur le traditionnel trépied État-vétérinaire-éleveur. Le trépied État-vétérinaire-éleveur est mis à mal en particulier par l'apparition de « déserts vétérinaires » et la difficulté croissante pour mobiliser les vétérinaires dans la réalisation de missions sanitaires. Or les défaillances de l'organisation sanitaire soulèvent de nombreux enjeux sanitaires, économiques et sociétaux, en particulier lors de l'apparition de maladies infectieuses émergentes et réémergentes (maladie de Schmallenberg, influenza aviaire, fièvre catarrhale ovine, tuberculose...). Les états généraux du Sanitaire de 2010 ont certes posé les fondements d'une nouvelle organisation dans le but d'optimiser la gouvernance et le financement de la politique sanitaire dans les domaines animal et végétal. Mais comment appréhender les acteurs qui s'attèlent concrètement à la gouvernance sanitaire dans le domaine animal ? Quels sont les motivations et les freins des vétérinaires habilités/mandatés à s'impliquer dans leurs missions de service public ? À travers la réalisation d'entretiens semi-directifs et d'une analyse bibliographique, cette étude livre une analyse concrète de la gouvernance sanitaire.

La politique sanitaire en santé animale repose sur un processus de gouvernance au sein duquel évoluent principalement trois types d'acteurs : les vétérinaires, les éleveurs et l'administration. Ces trois catégories d'acteurs constituent trois mondes sociaux différents, au sein desquels les individus partagent des activités et expériences communes et un univers de discours commun, suscitant des interrelations formelles et informelles pour défendre des objectifs partagés. Ce processus de gouvernance complexe polycentrique et multiscalaire, est dit « multi-niveaux ». Il s'enracine notamment dans la volonté de régionalisation de la politique sanitaire, qui devrait permettre une meilleure prise en compte du local. Les treize grandes régions instituées au 1^{er} janvier 2016 sont cependant très étendues et ne peuvent pas constituer le niveau opérationnel du sanitaire. Se pose alors la question de savoir sur quelles antennes de proximité s'appuyer à l'échelle infraterritoriale.

Ce système de gouvernance multi-niveaux complexe est encore en cours de mise en place, huit ans après les états généraux du Sanitaire. Si l'échelon départemental semble aujourd'hui en capacité d'assumer ce rôle pour la filière bovine, il peut être remis en question pour les filières aviaire et porcine en fonction de la densité d'élevage au niveau départemental. Une organisation à l'échelle nationale pourrait être envisagée pour ces filières lorsque la densité d'élevage n'est pas suffisante pour justifier une organisation départementale.

fait l'objet d'une présentation « Les problématiques de maillage vétérinaire », à l'occasion d'une réunion d'un Groupe de travail de la Feuille de Route Vétérinaires *Territoires ruraux et productions animales*, (dans les bureaux de la direction générale de l'Alimentation) le 5 avril 2018, et d'une présentation « Vétérinaires praticiens, les 'bons petits soldats' du sanitaire, Rôle du vétérinaire dans l'organisation sanitaire française : quelles réponses possibles face aux enjeux nationaux et aux contraintes locales », à l'occasion d'une séance de l'académie Vétérinaire le 4 octobre 2018.

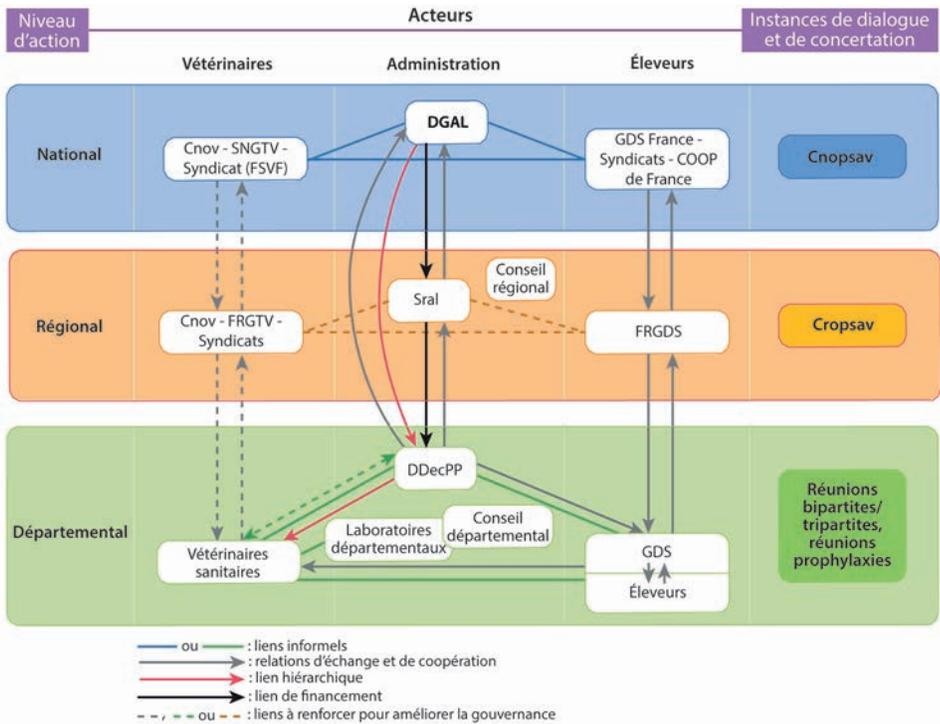


Figure 17.1. L'organisation de la gestion sanitaire en France

Cnouv : Conseil national de l'Ordre des vétérinaires

Cnopsav : Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

Cropsav : Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

DdecPP : Direction départementale en charge de la protection des populations

DGAL : Direction générale de l'alimentation FRGDS : Fédération régionale des groupements de défense sanitaire

FRGTV : Fédération régionale des groupements techniques vétérinaires

FSVF : Fédération des syndicats vétérinaires de France

GDS : Groupements de défense sanitaire

SNGTV : Société nationale des groupements techniques vétérinaires

Sral : Service régional de l'alimentation

Si un réseau d'action publique national autour du Conseil national d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV) semble aujourd'hui bien institué et joue un rôle de « parlement sanitaire » au sein duquel ses différents membres coconstruisent la politique sanitaire française, il n'en est pas de même au niveau régional. Le Conseil régional d'Orientation de la Politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV) est une instance de dialogue et de concertation qui semble pour l'instant assez « floue » pour les acteurs au niveau local. Par ailleurs, les Associations sanitaires régionales (ASR) n'ont pas encore été constituées et reconnues par l'autorité administrative, et les Schémas régionaux de Maîtrise des Dangers sanitaires qui doivent en découler ne constituent donc pas encore des outils opérationnels de pilotage d'une politique sanitaire régionale. De la même manière, en ce qui concerne les vétérinaires sanitaires, les Organismes vétérinaires à Vocation technique (OVVT) ont mis du temps à

s'instituer mais devraient maintenant gagner en puissance pour l'appui aux directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) en ce qui concerne la formation et l'encadrement technique des vétérinaires sanitaires. Leur rôle est primordial, notamment en ce qui concerne l'animation du réseau des vétérinaires sanitaires et pour leur donner un rôle plus actif dans la définition de la politique sanitaire territoriale, permettant alors de rééquilibrer les rôles et responsabilités des acteurs au sein du trépied sanitaire. Enfin, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation territoriale de la République) adoptée en 2015 apporte également son lot d'incertitudes. En effet, les départements qui financent souvent une partie des politiques sanitaires en santé animale sont impactés par la suppression de la clause de compétence générale et la suppression de leur compétence en développement économique.

Les vétérinaires sanitaires s'interrogent sur la pertinence des choix de lutte contre les dangers sanitaires, entre enjeux de santé animale et de santé publique, qui leur semblent prioritaires, et enjeux économiques et commerciaux, qui leur semblent être mis au premier plan aujourd'hui par les décideurs politiques. Les vétérinaires sanitaires sont toutefois sensibles aux arguments économiques. Ils ont un « pragmatisme économique, reflet de leur activité de vétérinaire praticien » (Ollivier, 2013) qui leur permet d'intégrer cette composante.

L'étude de trois dynamiques locales témoigne de la diversité des modèles d'organisation sanitaire établis par les acteurs. Le département du Lot constitue un modèle en raison de la façon dont les différentes crises sanitaires ont pu être gérées et de la bonne répartition des vétérinaires sur le territoire. Le développement des groupes vétérinaires conventionnés en Auvergne-Rhône-Alpes témoigne quant à lui de la confiance entre les éleveurs et les vétérinaires comme un élément clé de la conservation du maillage sanitaire. Enfin, le département des Alpes-Maritimes montre l'importance de l'intervention de l'État dans un département où apparaît le risque de désertion des vétérinaires sanitaires. Le Conseil départemental des Alpes-Maritimes a en effet conventionné quatre vétérinaires pour les inciter à maintenir une activité de soins en zone de montagne ; il intervient également financièrement dans le cadre des opérations de prophylaxie. La direction départementale en charge de la Protection des Populations (DDecPP) peut être tout de même contrainte d'intervenir par l'intermédiaire de ses techniciens car les aides financières du département peuvent être insuffisantes pour maintenir un nombre assez élevé de vétérinaires sanitaires.

Localement, les facteurs qui influencent la motivation des vétérinaires sanitaires à s'engager dans les missions de service public sont de trois ordres. En premier lieu, la désaffection des vétérinaires pour l'activité rurale. Face au partenariat public-privé reposant sur le maillage des structures privées d'exercice vétérinaire sur le territoire, le délitement du tissu des structures privées interroge les facteurs d'attractivité du territoire, le renouvellement des générations et la pérennité économique des structures existantes. L'installation en territoire rural est perçue comme un projet de vie par les élèves vétérinaires conscients des enjeux liés à l'attractivité du territoire. Le changement générationnel et la féminisation de

la profession redéfinissent les attentes des praticiens plus attentifs à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, à la possibilité pour le conjoint de trouver un emploi et aux infrastructures pour les enfants. De plus, les étudiants vétérinaires sont plutôt d'origine aisée et urbaine. Le cursus de formation prévoit certes la réalisation de stages en milieu rural mais ceci reste insuffisant pour faire naître des vocations. La jeune génération serait en outre moins impliquée dans les enjeux sanitaires que leurs aînés. Enfin, le lien entre la bonne santé économique de l'élevage et l'implantation ou la pérennisation de vétérinaires ruraux est mis en avant.

D'autres leviers éventuels de motivation peuvent être recensés : la rémunération des services rendus, le sens des missions de service public et la reconnaissance du rôle de la profession dans ce domaine. En dehors des tarifs de prophylaxie peu rémunérateurs, des missions comme la veille épidémiologique ne sont pas rémunérées. Cette situation est aujourd'hui critiquée par certains vétérinaires du fait de la diminution de la part des prophylaxies dans l'activité des entreprises vétérinaires (passée de 30 % du chiffre d'affaires à moins de 5 % entre 1990 et 2004) (Gerbaldi, 2004). Les vétérinaires sanitaires estiment qu'il leur est difficile de désorganiser le fonctionnement de leur entreprise pour répondre à une demande urgente de l'État, lors d'une crise sanitaire par exemple. Bien que les missions de service public les plus courantes soient peu ou pas rémunératrices, les vétérinaires sanitaires continuent pourtant de remplir leur rôle. Le contenu des missions confiées est un vecteur majeur de motivation. Les vétérinaires sanitaires s'investissent dans des missions qui ont un sens pour eux, en particulier la lutte contre des maladies à fort enjeu de santé publique. Ils sont moins enclins à lutter contre des maladies qu'ils désignent comme « commerciales ». Un des freins principaux à la mobilisation des vétérinaires sanitaires est le manque de reconnaissance du travail accompli, le manque de communication avec l'administration ainsi que le manque de consultation et d'information des vétérinaires sanitaires sur les orientations sanitaires choisies.

Afin que le trépied État-vétérinaire-éleveur soit solide, il nous a paru nécessaire que le relationnel soit dynamique et efficace avec une communication fluide entre les différents acteurs. De nombreuses causes ayant affaibli le lien entre les vétérinaires sanitaires et l'administration ont été soulevées au cours de notre étude. Tout d'abord, les différentes réformes de l'État, avec notamment la Révision Générale des Politiques Publiques, ont causé la disparition du mot « vétérinaire » (disparition des directions des Services vétérinaires) et certaines directions départementales en charge de la Protection des Populations (DDPP) n'ont pas de vétérinaire interlocuteur auprès des vétérinaires sanitaires. Cela symbolise pour ces derniers une perte d'identité et une difficulté dans les échanges et les relations avec une « culture » jugée différente et un éloignement de l'administration. Ensuite, le nombre de missions sanitaires de moins en moins important, une modification de la sociologie vétérinaire de plus en plus individualiste et enfin une administration qui n'apparaît, du point de vue des vétérinaires sanitaires, pas toujours consciente de la réalité du terrain ont également été des facteurs participant à cet éloignement. Le lien paraît difficile à

maintenir et à renouer, avec une difficulté de la part de l'administration à mobiliser les vétérinaires dans les occasions de rencontre, notamment au cours des formations continues obligatoires.

Les relations entretenues entre l'administration et les vétérinaires sanitaires se sont toutefois révélées différentes selon l'échelle administrative considérée. En effet, c'est avec l'échelle départementale que les vétérinaires entretiennent le plus de relations que ce soit au cours de la veille sanitaire, en temps de crise ainsi que lorsque surviennent des problèmes de bien-être animal. Même si les relations restent très dépendantes des liens interpersonnels, si elles peuvent être plus compliquées en tant de crises et plus conflictuelles lors des inspections des pharmacies vétérinaires, les vétérinaires sanitaires entretiennent globalement des relations de bonne qualité avec la direction départementale en charge de la Protection des Populations (DDPP). Inversement, les relations entretenues avec l'administration centrale se sont révélées plus distantes, peu fréquentes avec la présence de plusieurs points de frictions. Les vétérinaires considèrent qu'ils ne sont pas assez sollicités dans les prises de décision politique, qu'il y a un manque de considération et de reconnaissance de la part de la direction générale de l'Alimentation avec une communication défailante et pas assez transparente. Concernant l'échelon régional, les relations avec les vétérinaires se sont révélées très peu nombreuses, voire inexistantes, cet échelon dans la gouvernance sanitaire n'étant pas encore vraiment fonctionnel.

Quant à la communication entre l'administration et les vétérinaires, elle semble relativement bonne mais présente quelques défaillances. Il a été mis en évidence l'absence d'une remontée fluide d'informations des vétérinaires sanitaires auprès de l'administration centrale ainsi que des dysfonctionnements concernant la rapidité de la circulation du flux d'informations entre l'administration centrale et les vétérinaires, avec parfois un sentiment de manque de transparence ressenti par les vétérinaires sanitaires et un manque de communication lors des crises sanitaires. Enfin, il apparaît nécessaire de moderniser et de développer des outils informatiques qui permettraient une amélioration de la qualité et de la vitesse de la circulation du flux d'informations.

Enfin, nous avons étudié le positionnement social des vétérinaires qui est en constante évolution. En effet en observant l'histoire de la profession, la succession des différentes politiques de recrutement au sein des Écoles nationales vétérinaires mises en parallèle avec les changements sociétaux, force est de constater que les vétérinaires d'aujourd'hui ont du mal à trouver leur place. Nous avons mis en évidence l'ambiguïté de leur positionnement, notamment dans le cadre des missions sanitaires où le vétérinaire intervient en tant qu'agent habilité par et pour le compte de l'État auprès de sa clientèle. Le vétérinaire, montrant empathie envers ses clients, devient acteur captif du monde agricole tout en devant remplir son rôle d'agent habilité. Cette position tout à fait particulière met le vétérinaire au centre du trépied État-vétérinaire-éleveur et lui confère un rôle essentiel : c'est grâce à sa relation de proximité, sa connaissance du terrain mais aussi et surtout des deux autres acteurs avec lesquels il a développé des liens

forts et durables, que le vétérinaire est l'interlocuteur privilégié et qu'il réussit, en s'appropriant les cadres formels de la surveillance, à devenir facilitateur dans la mise en place des politiques publiques. L'administration quant à elle, peut s'appuyer sur ce réseau de sentinelles pour faire la surveillance et transmettre les informations. L'État a conscience que ce réseau est précieux et qu'il a tout intérêt à le conserver.

■ Lectures recommandées

- Dernas S., 2016. Choix de carrières dans l'enseignement vétérinaire et attractivité des territoires ruraux : Le facteur spatial dans les représentations socio-professionnelles des étudiants, Thèse de doctorat de géographie, Université Clermont-Ferrand 2.
- Gerbaldi P., 2004. *La veille sanitaire*. Rapport au ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, février 2004.
- Ollivier B., 2013. Quand les vétérinaires et les animaux font l'Europe - L'action publique européenne en santé animale, Une institutionnalisation fragmentée. Thèse de doctorat de science politique, IEP Paris.

Cas n° 8 : la maladie de Lyme

La maladie de Lyme, appelée aussi borréliose de Lyme, est une zoonose, maladie infectieuse articulaire, neurologique et cardiaque⁴⁹. Elle est transmise à l'homme par piqûres de tiques du genre *Ixodes ricinus* infectées par *Borreliae* sp. Les contaminations des humains en France métropolitaine sont plus fréquentes à la période d'activité maximale des tiques, correspondant au début du printemps jusqu'à la fin de l'automne et dans les forêts et les pâtures. Selon les estimations, 300 000 nouveaux cas sont recensés par an aux États-Unis, pour 65 000 en Europe. En France, le nombre de cas moyen annuel de borréliose de Lyme est estimé par le réseau épidémiologique de l'Institut national de Veille sanitaire (InVS) à 29 000 cas vus en médecine générale de ville, avec une grande disparité affectant davantage l'Est et le Centre que l'Ouest et le Sud-méditerranéen. Chez l'homme, les manifestations cliniques de la maladie sont diverses. La forme primaire se manifeste généralement par l'apparition d'un érythème migrant. Les formes secondaires (phase de dissémination du germe) comportent de façon variable des localisations neurologiques, articulaires, cardiaques, cutanées. La phase tertiaire correspondant à une forme non diagnostiquée précocement et/ou non traitée se caractérise par des signes le plus souvent objectifs cutanés, neurologiques ou articulaires.

De nombreuses polémiques sont apparues concernant l'existence ou non d'une forme chronique de la maladie de Lyme. La présence de symptômes continus

49. Ce cas est tiré du rapport de Florence Auvray, Charlotte Berteloot, Sabrina Dehay, Elise Desassis, Elise Pichon et Linda Salamé, 2017. *Lyme : une maladie chronique ? Analyse d'une controverse*. Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Sébastien Gardon, 2017 (Commanditaire de l'étude : Santé publique France). Ce travail a fait l'objet d'une présentation dans les locaux de Santé publique France à Saint-Maurice le 29 juin 2017.

fait débat, en premier lieu au sein de la sphère scientifique. L'expérience des malades organisés en association a contribué à diffuser cette controverse dans l'espace public. À partir d'une étude documentaire (revues scientifiques, journaux, web, revues de vulgarisation, blogs) et de la conduite d'entretiens semi-directifs (N = 6), l'analyse de la controverse décrit les positions des différents acteurs, la dynamique des débats ainsi que la nature et la trajectoire des arguments et de leur interprétation médiatique.

La maladie de Lyme revêt une forme clinique qui peut être polymorphe et complexe. Dans certains cas, les patients présentent des symptômes subjectifs et non évaluables par les professionnels de santé ou les tests biologiques. Le diagnostic clinique est alors difficile voire impossible à déterminer avec certitude. De nombreux patients, présentant ces symptômes non objectivables, se retrouvent alors en errance diagnostique, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner sur le plan psychologique ou social. La situation se complexifie encore avec de nombreuses incertitudes persistant sur le plan scientifique et une communauté scientifique divisée entre plusieurs paradigmes.

La majorité des acteurs se positionnent en faveur d'un traitement efficace, au moins pour les phases primaires et secondaires de la maladie. Mais l'incertitude liée au tableau clinique polymorphe de la forme tardive et les résultats parfois aléatoires des traitements lors de cette phase laissent place à des avis différents : l'existence d'une forme chronique de la maladie a bien été démontrée concernant l'acrodermatite chronique atrophiante. Mais s'agissant des autres formes cliniques de la maladie de Lyme, lorsque des symptômes persistent pendant plus de six mois après les traitements, il n'existe aucun consensus concernant l'étiologie de ces symptômes.

Santé publique France et la Société de Pathologie infectieuse de langue française ne reconnaissent pas la persistance d'un phénomène infectieux dans ces manifestations cliniques. Rejoints par l'Académie de médecine, ils n'approuvent donc pas l'utilisation d'antibiotiques de manière prolongée. En revanche, l'ensemble de la communauté savante s'accorde sur le fait que certains axes de recherche doivent être développés.

L'expertise sur la maladie de Lyme est également contestée par des patients déçus par les parcours de soin, lesquels se sont appropriés les termes de la controverse scientifique par l'intermédiaire des associations de malades. Les associations de malades sont en effet une réponse directe à la détresse de patients qui ont parfois subi de longues années d'errance thérapeutique et qui ont vécu le diagnostic de la maladie de Lyme dite chronique – que ce diagnostic soit attesté ou non – comme un moment libérateur. En s'associant, les malades partagent leurs expériences, trouvent de l'espoir dans celles des autres et établissent un nouveau mode de mobilisation collective pour faire valoir efficacement leurs revendications sur les scènes médiatique, juridique et politique.

Les associations France Lyme, Lyme sans Frontières, Le Relais de Lyme, Le droit de guérir sont ainsi nées après 2007. Leurs cadres d'action diffèrent : Lyme sans Frontières témoigne d'une stratégie plutôt offensive, tandis que Le droit de

guérir recourt régulièrement à des actions symboliques pour attirer l'attention du public. Ces associations se sont progressivement professionnalisées par la constitution d'un réseau d'experts et de journalistes autour des malades, ainsi que par la constitution de structures juridiques leur permettant de porter aisément leur voix auprès des pouvoirs publics. Parmi ces structures : la Fédération française contre les Maladies vectorielles à Tiques, Lymaction, la cellule de recours juridique portée par des avocats convaincus de l'existence d'une forme chronique de la maladie de Lyme.

Ces associations ont su utiliser la scène médiatique pour diffuser les informations qu'elles produisent ou qu'elles aident à produire. La médiatisation leur a permis de sensibiliser l'opinion publique et, par là-même, de se constituer en des acteurs incontournables du débat. Pour ce faire, elles ont su développer un discours audible, sous des formats intéressant les médias (les témoignages, en particulier), et alimenter régulièrement les médias en informations. La maladie de Lyme est ainsi devenue un thème médiatique récurrent. Il en résulte une surreprésentation des hétérodoxes dans les médias car les associations sont les plus à même de produire de l'information sous des formats susceptibles d'intéresser les médias (les témoignages, la dénonciation de l'inertie des pouvoirs publics, les recours en justice, les scandales).

Dans le contexte de l'évolution législative qui accorde aux patients une place prépondérante dans la relation médecin-patient (loi Kouchner, 2002, reconnaissance de droits collectifs des malades), est apparue la cellule juridique Lymaction créée par les avocats Catherine Faivre et Julien Fouray, soutenue par l'association Lyme sans Frontières depuis 2015 et regroupant 150 patients. Le recours en *Class Action*⁵⁰ admis en droit de la santé en 2016 a octroyé à ce collectif une action en justice, leur permettant dans un premier temps de demander réparation aux laboratoires pharmaceutiques pour avoir commercialisé des tests de diagnostics défectueux. Cette action vise également l'amélioration de la reconnaissance par l'État de leur maladie. Les contentieux tendent ainsi à se multiplier, ainsi qu'en atteste le recours pénal contre X pour tromperie aggravée⁵¹. La publicisation par les médias des décisions de justice participe à la reconnaissance de la maladie de Lyme comme problème public.

Pour répondre aux interrogations qui ont été soulevées par les associations de patients et de professionnels (formes multiples des maladies liées aux tiques, difficultés liées au diagnostic et à la prise en charge des formes tardives ou chroniques), le ministère des Affaires sociales et de la Santé a élaboré un plan de lutte contre la maladie de Lyme et les maladies transmissibles par les tiques. Ce plan se découpe en cinq grands axes stratégiques et regroupe tous les acteurs présents

50. « Procédure anglo-saxonne qui permet à un groupe de personnes ayant un intérêt commun de se regrouper dans une action commune pour faire valoir leur droit ou indemniser leur préjudice ». Dictionnaire juridique Dalloz.

51. Procès Viviane Schaller, condamnée pour escroquerie pour avoir commercialisé des tests non homologués par les autorités sanitaires. « Maladie de Lyme : la condamnation de Viviane Schaller confirmée en appel », dossier justice DNA, 14.12.2016. (Consulté le 10/03/2017).

dans la lutte contre la maladie de Lyme. Il est une synthèse des échanges qui ont eu lieu entre les associations de patients, les professionnels et les autorités sanitaires et a pour objectif de renforcer la prévention mais également la surveillance des maladies pouvant être transmises par les tiques. La 16^e Conférence de consensus en thérapeutique anti-infectieuse supposée apporter une position consensuelle par un débat entre professionnels de santé et usagers a marqué la volonté d'améliorer le diagnostic de la maladie et sa prise en charge. Le Plan de lutte contre la maladie de Lyme et les maladies transmissibles par les tiques de 2016 cherche à résorber l'errance thérapeutique.

Même si l'ensemble des acteurs partagent l'objectif d'améliorer la prise en charge des patients atteints de la maladie de Lyme, il est difficile de les unir du fait précisément de leurs oppositions sur l'existence ou non d'une forme chronique de la maladie de Lyme. Néanmoins, beaucoup d'entre eux s'accordent sur le fait que tous les symptômes vécus ne relèvent pas de la maladie de Lyme. Une porte est donc ouverte pour engager le dialogue mais la présence des malades et des spécialistes reste cruciale afin de déterminer quels sont les causes des symptômes qui font exister ce que certains appellent maladie de « Lyme chronique ». Parallèlement, la saisine de la Haute Autorité de Santé en juin 2016 questionne l'admission de la maladie de Lyme dans la liste des affections de longue durée. Une cohorte prospective du suivi des patients pour améliorer les connaissances sur cette maladie est mise en place.

Ainsi cette controverse doit être perçue au-delà d'un conflit comme un outil permettant de faire évoluer les actions publiques à entreprendre. La rédaction d'un plan par le ministère chargé de la santé, quoique discuté dans son efficacité, est une étape majeure dans la construction de l'action publique autour de la maladie de Lyme chronique conforme aux attentes de concertation.

■ ■ ■ Lectures recommandées

- Akrich M., Callon M. et Latour B., 2006. *La sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris, Presses des Mines.
- Barbot J., 2007. *Les malades en mouvements*. Paris, Balland.
- Dodier N., 2003. *Leçons politiques de l'épidémie de sida*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Fassin D., 1996. *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*. Paris, PUF.

Chapitre 18

Les politiques sanitaires à l'épreuve de la nouvelle gestion publique

Cette troisième partie atteste des écarts mesurables entre les règles formelles et le fonctionnement concret et réel des organisations. En lieu d'une analyse classique en termes de résistances au changement, les cas présentés analysent finement la question du travail et des organisations à l'ère de la nouvelle gestion publique (*new public management*). Partant de l'organisation, le premier cas montre les enjeux contenus dans la gestion et la mesure du temps de travail des agents chargés de l'inspection en abattoir. Le second cas revient sur la formation même de ce groupe au sein de l'État et traite des enjeux de leur santé au travail. La propension des groupes à définir ou redéfinir les règles au travail et à ajuster le fonctionnement des organisations est aussi visible dans le dernier cas exposé et qui traite d'un outil de gestion de la politique sanitaire.

Cas n° 9 : la santé au travail des inspecteurs en abattoir

La montée des troubles musculo-squelettiques (TMS) des agents en abattoir dans les années 2000 est concomitante de la réflexion sur la transformation de l'action publique⁵². À partir d'une enquête de terrain (observations, analyse documentaire, 130 entretiens), il s'est agi de montrer en quoi les problématiques de santé au travail sont des révélateurs de l'évolution de l'action étatique. Les actions mises en œuvre aux niveaux local et national dans le contexte de la mise sur agenda de la santé au travail témoignent en effet de la façon dont les régulations liées à la santé au travail des inspecteurs en abattoir sont intriquées dans la politique de la surveillance sanitaire des aliments (sa mise en œuvre, sa légitimité, son destin) et participent ce faisant à la redéfinition de la mission de service public.

Les agents publics chargés de l'inspection en abattoir constituent une population singulière et largement méconnue au sein du secteur public. Ils passent la

52. Ce cas est tiré de la thèse en science politique d'Amandine Gautier, 2017. *Douleurs en chaîne. Une approche multi-niveaux de la santé au travail des agents de l'État en abattoir*. Sous la direction de Christine Dourlens, soutenue à l'Université Lyon 2 en, et ayant bénéficié d'un cofinancement ENSV VetAgro Sup-CHSCT du ministère chargé de l'agriculture.

majorité de leur temps postés sur la chaîne d'abattage. Les agents publics en abattoir travaillent également selon des horaires dits atypiques (dont les impacts sur la vie sociale et la santé des personnes sont désormais reconnus) démarrant très tôt le matin. Ils sont des agents aux frontières de plusieurs mondes : celui du secteur public et du secteur privé, celui de l'industrie et du monde rural.

Dans les 285 abattoirs de boucherie français, environ 1 500 agents de l'État sont chargés de l'inspection des viandes en dehors des vétérinaires. Ils inspectent toutes les carcasses et tous les abats, et sont chargés d'estampiller les carcasses sortant de l'abattoir. Ils sont donc présents dans les abattoirs depuis le début de la tuerie, très tôt le matin, jusqu'à la dernière pesée. Leur nombre est proportionnel au tonnage de l'abattoir et ils ont comme chef d'équipe un vétérinaire qui, selon l'importance de l'abattoir, est de passage dans la journée en plus de son activité de clientèle rurale pour signer les certificats de saisie, ou présent toute la journée sur le site. La plupart du temps, le vétérinaire chef d'équipe n'est pas fonctionnaire de l'État, tout comme une partie des agents travaillant en abattoir dans les équipes d'inspection. Malgré cette diversité de statuts et donc de formation (certains ont passé un concours de technicien et sont fonctionnaires de catégorie B, d'autres ont été recrutés comme contractuels), tous concourent à l'objectif de la sécurité sanitaire des aliments.

Avant tout, le problème de la santé des agents en abattoir est le résultat des conditions réelles de leur activité. Les régulations du risque sanitaire et l'emprise croissante de l'État dans les abattoirs ont certes conduit à l'installation de services vétérinaires présents au quotidien dans les abattoirs mais le compromis sanitaire au principe de la politique d'inspection dans les abattoirs s'est traduit par l'adaptation de l'inspection aux évolutions du secteur de l'abattage, en particulier son automatisation et l'intensification du travail sur la chaîne d'abattage. Le contrôle sanitaire effectué par l'État est tout de suite contesté par les responsables des nouvelles entreprises d'abattage dans les années 1970 dont la productivité est forte. Les contrôles sont considérés comme des entraves à la concurrence. L'inspection telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, notamment l'observation sur chaîne, est régulièrement remise en question. Au-delà des méthodes utilisées par les services vétérinaires en abattoir, c'est l'ingérence de l'État dans l'entreprise privée qui est pointée par les abatteurs qui font leur possible pour que les relations avec les représentants de l'État leur soient profitables. En dépit de ces critiques et des multiples évolutions connues par les services vétérinaires (l'industrialisation, les crises sanitaires et la responsabilisation des entreprises en matière de gestion de risques), ceci n'a pas pour autant remis en cause l'inspection en abattoir assurée par l'État.

Le groupe des agents publics en abattoir, qui relèvent du ministère chargé de l'agriculture, bat en brèche aujourd'hui à la fois la présomption de qualité au travail dans le secteur public (la pénibilité corporelle persiste au cœur du secteur public contrairement à de nombreux préjugés) (Volkoff, 2008) et la forte étanchéité du secteur public. Les agents en abattoir font plus que côtoyer le secteur privé ; ce dernier leur impose leurs conditions de travail. De plus, ces agents de

l'État développent des maladies professionnelles semblables à leurs voisins de chaîne.

Dans le hall d'abattage, le geste d'inspection est un geste répété et segmenté. Ce sont deux inspecteurs différents qui se chargent de l'inspection des abats et de celle des carcasses. C'est encore un autre agent qui se rend en stabulation (bâtiment) pour assurer l'inspection *ante mortem*. Les agents publics ont adopté une organisation et une division du travail usinières dont les règles sont dictées par l'établissement d'abattage. L'inspection des abats rouges consiste à pratiquer de multiples incisions et à repérer en palpant les abats d'éventuelles lésions, les douves sur le foie.

Les agents publics participent au processus de production de viande de l'abattoir et font œuvre non seulement de coopération mais parfois aussi de solidarité envers les personnels de l'établissement d'abattage. Préposés et techniciens sanitaires vivent une socialisation professionnelle au sein de l'abattoir et intériorisent les valeurs du groupe dominant. Aussi les agents publics partagent-ils en partie le travail des personnels de l'abattoir au travers d'une coopération variable mais souvent importante : c'est une des dimensions socialisées des gestes du métier d'inspecteur en abattoir. Les solidarités sont réciproques (les personnels peuvent par exemple indiquer une lésion à l'inspecteur) et peuvent être le résultat d'une histoire commune, non seulement de l'histoire du métier d'inspecteur en abattoir mais également de liens indéfectibles entre les agents publics et les personnels de l'entreprise (par exemple suite à des accidents du travail).

Si le geste de l'inspecteur est incorporé, il lui manque, dans certains cas, la signification qui confère à l'exécution d'une tâche la dimension de l'activité (Clot, 2010). L'accélération des cadences peuvent priver l'inspecteur comme l'observateur de la dimension cognitive de l'inspection. Cette contradiction entre modalités concrètes de travail et représentation de la mission déstabilise de nombreux agents, quels que soient les types d'abattoirs, les organisations du travail, les types de contrat des agents, etc. La phrase « on coupe pour dire qu'on coupe », régulièrement répétée par les agents publics en abattoir, traduit certes une forme de lassitude au travail mais surtout une dépréciation forte de l'activité d'inspection associée à l'impossibilité de revendiquer une identité professionnelle. Le travail à la chaîne et les fortes cadences polluent le « vrai travail » (Bidet, 2011) d'inspection par la perte du sens de l'activité. Les inspecteurs disent une forme d'impossibilité d'assumer entièrement le mandat dont ils sont dépositaires. Les réflexes et les automatismes s'opposent à la concentration qu'exige le geste d'inspection.

Face aux troubles musculo-squelettiques, le reclassement pour cause de maladie professionnelle sur des postes en direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) a constitué une solution appliquée jusqu'au début des années 2010 (des agents bénéficient, aujourd'hui encore, de reclassements dans certaines DDCSPP). Mais le reclassement apparaît rapidement, dès le début des années 2010, comme une solution épuisée. La question des effectifs vient requalifier celle des troubles musculo-squelettiques. Dans le

contexte de la pression sur les effectifs et devant l'obligation d'assurer l'inspection sur chaîne, les inspecteurs se doivent d'inspecter chaque carcasse et chaque abat, les troubles musculo-squelettiques désignent désormais avant tout un problème de gestion.

La mise sur agenda des troubles musculo-squelettiques suggère ensuite que l'État, *via* ses agents, négocie avec les établissements d'abattage une reprise en main de la question des conditions de travail. Afin d'obtenir plus de résultats, les cadres intermédiaires entreprennent de négocier avec les établissements d'abattage afin d'améliorer les conditions de travail des inspecteurs. Or ces négociations constituent pour eux un territoire nouveau, les directions s'étant surtout attachées jusque-là à assurer un bon niveau de sécurité sanitaire des installations. Faute parfois d'être en mesure de transformer les conditions de travail des agents, les cadres des directions départementales de la Cohésion sociale et de la Protection des populations sont tentés de transformer le travail d'inspection lui-même. C'est en effet une conséquence plus inattendue de la multiplication des troubles musculo-squelettiques : la santé au travail devient une occasion pour contrôler les pratiques professionnelles et éventuellement revoir le contenu du travail. À partir d'une réflexion sur les conditions de travail des agents, c'est en effet le faisceau de tâches des inspecteurs qui va être revu au profit d'un renouvellement partiel des relations sociales et professionnelles au sein de l'abattoir. Certaines tâches, qui n'incombent pas aux inspecteurs – en particulier pousser les carcasses, effectuer des parages et procéder à la découpe des saisies, mais aussi estampiller les carcasses – ont été identifiées par des encadrants des directions départementales de la Cohésion sociale et de la Protection des populations et/ou de la direction générale de l'Alimentation, comme les principaux facteurs de risques dans le cadre de la prévention des troubles musculo-squelettiques.

C'est un usage stratégique des troubles musculo-squelettiques, en partie semblable, qui peut être observé à tous les niveaux du ministère, mais toujours de manière informelle. Les troubles musculo-squelettiques autorisent, dans les discours, des remises en cause des modalités de la présence de l'État en abattoir. Ils engagent les différents acteurs en présence à énoncer le « vrai travail » d'inspection dans les abattoirs de boucherie. Certains acteurs, face au problème des troubles musculo-squelettiques, opèrent un déplacement de nature à répondre aux nouvelles injonctions (vécues ou ressenties comme telles) de conduite de la politique du contrôle en abattoir. Cela passe aussi en premier lieu par la volonté de la part de l'encadrement de réduire les collaborations des inspecteurs avec les salariés de l'abattoir. La suppression du couteau et de la part manuelle de l'inspection procède de la même logique. Dans les abattoirs de porcs, la nouvelle règle doit s'appliquer depuis 2014 : les inspecteurs doivent lâcher leur couteau. Pour la direction générale de l'Alimentation, l'inspection visuelle correspond au vrai travail d'inspection et a le mérite d'apporter une réponse capitale aux troubles musculo-squelettiques.

Au-delà des régulations en matière de management, des négociations sur les conditions de travail et des ajustements du contenu du travail, il est régulièrement

envisagé de modifier la mission d'inspection en abattoir elle-même. Cet horizon pour la politique du contrôle sanitaire en abattoir n'est certes pas nouveau, mais il se pare aujourd'hui des nouveaux arguments que sont le problème des troubles musculo-squelettiques et celui des conditions de travail pour les agents publics. Aussi dans les discussions informelles, l'évocation des troubles musculo-squelettiques des agents en abattoir provoque-t-elle de manière récurrente la mise en question de l'inspection réalisée par l'État dans les abattoirs. Les régulations liées à la santé au travail des agents en abattoir s'inscrivent ainsi dans la rhétorique sur le rétrécissement de l'État et apparaissent comme autant d'usages renouvelés de la politique du contrôle en abattoir et de sa « modernisation ». Elles consistent à redéfinir l'activité des inspecteurs, voire à argumenter en faveur de leur disparition. La question de la santé au travail est mise en concurrence avec celle de la permanence de la politique du contrôle étatique en abattoir elle-même.

Lectures recommandées

Bidet A., 2011. *L'engagement dans le travail. Qu'est-ce que le vrai boulot ?* Paris, PUF.

Bonnaud L. et Coppalle J., 2012. *Qui contrôle ce que nous mangeons ?* Paris, Ellipses.

Clot Y., 2010. *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux.* Paris, La Découverte.

Le Bianic T., 2011. Les bureaucraties professionnelles face à la nouvelle gestion publique : déclin ou nouveau souffle. *Sociologie du travail*, 3(53), pp. 305-313.

Muller S., 2008. *A l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire.* Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'homme, Versailles, Éditions Quæ.

Volkoff S., 2008. La recherche et l'action en santé au travail. Idées ancrées et nouveaux obstacles. *Revue française des affaires sociales*, 2, pp. 13-17.

Cas n° 10 : le temps de travail des inspecteurs en abattoir

Lorsque la direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations d'un département breton nous charge d'établir un état des lieux de l'organisation du temps de travail des agents de l'État en abattoir et le cas échéant, de faire des recommandations visant à améliorer cette organisation, il apparaît rapidement que le sujet ne se limite pas à examiner la situation avec l'œil du gestionnaire en recherche d'efficience⁵³. Le temps de travail semble être un enjeu important entre les différents acteurs, au sens donné par la sociologie des organisations. Il fait certes l'objet de lois, de textes réglementaires et infraréglementaires, mais il fait aussi l'objet de nombreuses revendications, négociations et arrangements informels au sein des organisations.

53. Ce cas est tiré du mémoire réalisé par Hélène Amar, 2018. *Le temps de travail des agents de l'État en abattoir, entre contraintes et pouvoirs*, Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Frédéric Mougeot, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup.

L'organisation du temps de travail pour le service d'inspection en abattoir s'inscrit en effet dans une longue histoire de la négociation du temps de travail au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, à laquelle les directions, les inspecteurs et les organisations syndicales du département ont grandement contribué. Pour l'une de ces organisations syndicales (la FSU), c'est la représentation nationale qui est installée à Rennes dans les locaux de la direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des populations (DDCSPP 35.) À l'origine des négociations dans les années 1980, on trouve le système des pondérations horaires, qui vise à compenser le temps passé sur la chaîne d'abattage par un temps de repos hors chaîne. Puis, lors de la réforme sur les 35 heures dans la fonction publique dans les années 2000, on assiste, d'une part, à la remise à plat du temps de travail en abattoir (à la dérive avec le détournement du système des pondérations) et d'autre part, à la reconnaissance dans le droit de la pénibilité du travail d'inspection en abattoir avec l'instauration d'une réduction du temps de travail à 32 heures hebdomadaires *versus* 35 heures dans le droit commun.

Le temps de travail fait l'objet d'une histoire commune, le groupe professionnel des inspecteurs en abattoir s'est construit autour de sa mission sanitaire mais aussi de son organisation particulière vis-à-vis du temps de travail (Gautier, 2017). Ce groupe a subi des évolutions communes, notamment une nette amélioration de la polyvalence, mais il s'est aussi construit une identité autour de sa revendication de pénibilité, qu'il cultive pour justifier sa comptabilité particulière des heures de travail. Cette revendication nous apparaît aussi comme le moyen de se montrer visible aux yeux de la communauté de travail de la direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) concernée.

Lors de notre enquête dans les neuf abattoirs de boucherie du département, nous avons observé l'activité du service d'inspection et mené des entretiens semi-directifs (N = 66) auprès des vétérinaires officiels, et auprès des agents de l'État en abattoir chargés de l'inspection *ante mortem* des animaux et de l'inspection *post mortem* des carcasses et des abats. L'ensemble des acteurs a été approché avec des entretiens auprès des organisations syndicales, de la direction, du secrétariat général, des conseillers de prévention, et aussi des vétérinaires officiels d'autres départements.

Notre première analyse a été d'identifier les enjeux liés au temps de travail pour les différents acteurs : les abatteurs imposent leur temps et leur cadence, en retour les inspecteurs monnaient leur temps, les organisations syndicales pèsent en négociant le temps, et la direction actuelle s'efforce de retrouver la maîtrise du temps de travail après des décennies de « cogestion » avec les organisations syndicales.

En effet, les inspecteurs sont totalement soumis aux horaires de l'abattoir, qui sont matinaux et atypiques. L'entreprise d'abattage s'adapte en permanence au marché et cela se traduit par une variation de la quantité de travail mais aussi par des horaires fluctuants. La flexibilité productive et temporelle requise auprès

des ouvriers de l'abattoir retentit sur les agents de l'État, qui doivent s'adapter à la production. Dans ce contexte, l'importance de la ressource « temps » s'en trouve renforcée, car à la contrainte de l'horaire subi, l'inspecteur répond par une exigence sur l'aménagement du temps de travail. Et l'incertitude qui pèse sur le gestionnaire d'équipe qui doit disposer du bon nombre d'agents au bon moment est importante. La gestion du temps est constamment au cœur des enjeux : pour la hiérarchie, qui doit assurer que l'autorité remplisse sa mission régaliennne de santé publique, sans empêcher l'acteur économique et dans le respect des garanties minimales sur le temps de travail ; pour les agents qui utilisent le temps de travail comme une monnaie d'échange entre collègues et avec leur hiérarchie ; et pour les organisations syndicales qui ont fait du temps de travail l'élément phare de leurs revendications, et qui font aujourd'hui de son dépassement l'argument majeur de la vindicte sur le manque d'effectifs.

Le temps de travail participe aux temps sociaux, et l'organisation spécifique du temps de travail en abattoir (semaine de 32 heures, répartie sur 4 jours de travail ou moins pour les agents à temps partiel) fait que le temps pour soi prend une dimension particulière pour les agents à l'abattoir, avec pour certains un équilibre fragile entre vie professionnelle et vie personnelle (Gautier, 2017).

La seconde partie de notre étude a consisté à identifier les règles formelles imposées par l'extérieur, ou régulation de contrôle, et les règles informelles qui émanent du groupe et qui forment la régulation autonome. Nous nous sommes attachés à comprendre comment se faisaient les arrangements locaux avec la règle de l'institution et quelle était l'histoire de ces arrangements. Au travers de quelques exemples non exhaustifs, nous percevons comment les règles formelles peuvent être occultées ; c'est le cas des conditions pour bénéficier de la réduction du temps de travail à 32 heures (passer au moins 50 % de son temps en activités postées), conditions qui font l'objet d'une « amnésie », et sont remplacées par une nouvelle règle non écrite (celle d'« être en abattoir »). D'autres règles formelles peuvent ne plus être transmises lors de l'accueil des nouveaux mais être remplacées par la seule règle du groupe (cas des cycles de travail autres que sur 4 jours), ou alors détournées (cas du dépassement des 10 heures, comme une réminiscence du système des pondérations). Dans tous les cas, elles sont institutionnalisées et expliquées par les agents sans détour. Notre dernière et troisième partie est consacrée à identifier comment les vétérinaires officiels, encadrants de proximité, lorsqu'ils prennent leur poste dans les services d'inspection vétérinaire, avec une consigne de management de l'équipe d'inspection, se retrouvent placés devant ces règles qui les précèdent. Ils évoluent entre les attentes de l'équipe encadrée, de l'abatteur et de la direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP). Comptable de l'équité entre agents sur les tâches et les horaires de travail, le vétérinaire doit trouver l'équilibre entre reprendre les rênes sur l'organisation du temps de travail et laisser une part d'autonomie aux agents. Il ne peut réduire le temps de travail à l'enchaînement des tâches (le travail prescrit) mais doit veiller à laisser s'exprimer des marges de manœuvre et favoriser la reconnaissance du travail bien fait, de reconnaître la compétence et de la mettre en avant. Courroie de

transmission entre le siège, l'abatteur et les agents, les attentes pèsent fortement sur lui et il est en retour en demande de soutien de sa hiérarchie.

Le sujet du temps de travail permet d'explorer la sociologie des organisations, en ce sens que la dimension temporelle est l'objet même des relations de pouvoir dans l'organisation. Mais ce travail incline aussi à croiser la sociologie du travail et à identifier dans le groupe professionnel des inspecteurs une identité marquée, construite autour de la mission sanitaire mais aussi d'une histoire particulière de l'organisation du temps de travail (Gautier, 2019).

Peu confiants aujourd'hui sur l'avenir de leurs missions et leur capacité à les faire évoluer, en prise de distance avec les organisations sanitaires dont ils ne comprennent plus les revendications nationales, les inspecteurs en abattoir s'appuient sur une histoire commune de la négociation du temps de travail et sur un héritage de la pénibilité pour souder une organisation du temps de travail très différente de celles des autres salariés du ministère. L'enquête dont est tiré ce cas a toutefois mis en exergue des différences très notables entre les abattoirs du département, avec une iniquité marquée sur la compatibilité des heures de travail et sur les rythmes de travail entre les différents abattoirs, observations qui viennent fissurer le discours construit d'une communauté de travail.

Sur les sites où règne une organisation taylorienne du travail avec une cadence élevée de la chaîne d'abattage, celle-ci laisse une emprise importante sur l'ensemble des salariés, et une menace de déqualification du travail pèse sur les inspecteurs. L'aménagement du temps de travail ne peut plus être pensé en tant que tel ; il ne peut plus non plus être la seule réponse apportée. Il doit être la résultante d'une réflexion cohérente conduite sur la volonté de recherche d'une valorisation et d'un enrichissement des tâches des personnels d'abattoir.

■ Lectures recommandées

- Alter N. (dir.), 2012. *Sociologie du monde du travail*. Paris, PUF.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris, Éditions du Seuil.
- Gautier A., 2017. Douleurs en chaîne. Une approche multi-niveaux de la santé au travail des agents de l'État en abattoir, Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2.

Cas n° 11 : les outils de gestion des politiques sanitaires

Ce cas est né d'une mission visant la « réalisation d'un bilan pluriannuel et exploitation des résultats de la programmation des inspections en sécurité sanitaire des aliments depuis 2011, propositions en vue de la valorisation des résultats de ces contrôles », à partir du service sécurité sanitaire des produits alimentaires de la direction départementale de la protection des populations du Val-de-

Marne⁵⁴. Cette mission est la conséquence d'un audit réalisé dans un département voisin par les auditeurs de la MIGA (Mission d'inspection générale et d'audit, constituée d'inspecteurs généraux) du CGAAER (Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux)⁵⁵. Ce rapport d'audit conclut que l'analyse de risque, sur laquelle reposent les contrôles depuis le règlement CE 854-2004, et qui doit être menée au niveau local par les chefs de service (OSI 2014-912 du 19/11/2014), n'est pas suffisamment formalisée. Or, cette analyse de risque doit être l'élément sur lequel repose la programmation des inspections en hygiène alimentaire. En effet, le règlement (CE) n°882/2004 dispose que « les États membres veillent à ce que des contrôles officiels soient effectués régulièrement et en fonction du risque, et à une fréquence adéquate pour atteindre les objectifs visés par le présent règlement » (article 3).

SIGAL (Système d'information général pour l'alimentation) est l'outil informatique utilisé par les inspecteurs pour remplir leurs grilles d'inspection et les suites données à ces inspections. Les données sont accessibles au niveau local mais sont également utilisées par le bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation (BMOSIA) afin de valoriser mais aussi de contrôler les résultats des inspections réalisées partout en France. Ce bureau de la direction générale de l'Alimentation (DGAl) propose, pour ce faire, des « indicateurs de performance dans l'application NOMADE, développée par le secrétariat général du ministère, qui permet notamment d'assurer le suivi des indicateurs au fil de l'eau ». Les résultats de l'application SIGAL sont également disponibles sur l'intranet, tout comme le « dictionnaire des indicateurs ».

Les réformes de l'administration, engagées à partir des années 1960, sont conçues comme des solutions structurelles et organisationnelles visant à moderniser un État jugé surdimensionné et dont les budgets ne sont plus maîtrisés. Dans cette perspective, la gouvernance, qui s'entend comme des « formes de gouvernement où les frontières entre et au sein des secteurs publics et privés sont brouillées » (Stoker, 1988), se substitue au gouvernement. Dans son ouvrage intitulé « Pourquoi la gouvernance ? », Jean-Pierre Gaudin indique que « la gouvernance serait le dépassement des politiques antérieures qui ont montré leurs faiblesses ou leurs insuffisances » (Gaudin 2002), et qu'elle fait partie des références d'action des responsables politiques. Ce concept, dont la diffusion est internationale, montre également les interdépendances qui s'accroissent entre le monde de la réflexion scientifique et de l'action publique, avec la recherche d'instruments, en particulier statistiques, permettant de s'assurer d'une « bonne gouvernance ». Mais la gouvernance est également « un chantier de recherche

54. Ce cas est tiré du mémoire de Alexandra Troyano-Groux, 2015. *Rationalisation de la programmation de l'inspection vétérinaire dans le domaine alimentaire : Sigal, un instrument indiscret*. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Jean-Marie Pillon, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup.

55. Lessirard J., Liébert F., Rousseau C., 2014. Audit de la méthodologie de programmation des contrôles officiels en fonction d'une hiérarchisation des risques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, réalisé entre le 20 et le 22 mai 2014 à la DDPP de Seine-et-Marne (77).

qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement » (Le Galès, 2010). La notion de gouvernance, qui pose la question du partage de la responsabilité de l'action publique entre les autorités publiques et les acteurs privés, mais aussi celle de la diffusion des savoirs et techniques de gestion entre ces différents acteurs est une notion qui agite les acteurs de la santé publique vétérinaire. En 2010, les états généraux du Sanitaire ont posé comme objectif d'optimiser la gouvernance et le financement de la politique sanitaire entre l'État et les partenaires privés. Il s'agit d'une nouvelle forme de gouvernance, dans laquelle la délégation de service public à des acteurs privés tient une part importante, l'État conservant un rôle de contrôle de second niveau.

L'étude de SIGAL en tant qu'instrument de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004) implique de comprendre le contexte dans lequel il a été développé et les modifications qui lui ont été apportées au fil de l'évolution des politiques de l'alimentation. Les instruments de l'action publique contribuent à apporter la preuve de l'efficacité de l'action publique, en participant à leur évaluation. L'instrument SIGAL est utilisé par l'administration centrale pour extraire des données et des indicateurs de performance au niveau national, et donc évaluer la politique menée par le ministère. Mais il permet également, au niveau local, d'évaluer l'action de chaque agent inspecteur, alors que l'on connaît toute la difficulté d'évaluer, de quantifier l'action publique, puisqu'en la quantifiant on la transforme. C'est ce que Alain Desrosières nomme l'effet de « rétroaction » des outils de mesure (Desrosières, 2014). Le recueil et l'analyse de données de plus en plus nombreuses nécessite des outils de calcul de plus en plus puissants et le développement de ces évaluations ne peut être séparé de celui des outils informatiques.

Pourquoi les responsables administratifs ont-ils mis en place ce système de contrôle de l'efficacité de l'action publique ? Comment quantifier une action ? Au sens de Alain Desrosières, quantifier c'est mettre en nombre une donnée exprimée jusque-là par des mots. Comment donc quantifier une activité de service public, par définition non commerciale, et surtout non évaluable par son prix ? Dans le cadre de la mesure de la performance au sein des directions départementales de la protection des populations, quels sont les outils employés ? Ces directions étant interministérielles, les outils employés pour mesurer la performance sont-ils les mêmes pour les agents des différents services ? Il existe deux logiciels informatiques pour les agents SORA et SIGAL, sont-ils comparables dans leur fonctionnement ? Quels sont les indicateurs retenus pour les extractions de données ? Comment sont-ils construits ? Enfin comment les réformes visant à augmenter le contrôle de l'action administrative sont-elles vécues sur le terrain ? Les évolutions de SIGAL, instrument de l'action publique, reflètent-elles à ce titre les évolutions des politiques publiques et de la vision du métier de l'inspection vétérinaire dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ?

À partir d'une observation participante (3 mois) et d'entretiens semi-directifs, il a été mis en évidence que SIGAL est le fruit de la vision d'une équipe, animée

par un homme qui a souhaité construire un outil de facilitation du travail et de la communication entre les agents et leurs partenaires (laboratoires, groupements de défense sanitaire, vétérinaires...). Il a été développé par un vétérinaire qui avait une vision précise et personnelle du « métier » d'agent des services vétérinaires, surtout axée sur la santé animale. Mais avec la RGPP et la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), ce sont à la fois le métier et les attentes des dirigeants quant aux outils informatiques qui ont changé. On a donc adjoint à SIGAL de nouvelles fonctionnalités permettant d'extraire des indicateurs de toutes sortes (performance, activité...) et toujours plus nombreux. En effet, avec l'adoption de la LOLF, le pilotage par indicateurs s'est généralisé. Dans le contexte de la RGPP, des applications de communication avec l'outil des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes lui ont également été ajoutées.

L'utilisation faite de SIGAL est fort différente suivant le niveau hiérarchique de l'agent qui l'utilisait. En effet, si les agents de terrain, ceux qui réalisent les inspections en hygiène alimentaire, produisent les données en remplissant les grilles d'inspection, les agents d'encadrement, eux, ne produisent pas de données mais réalisent les extractions de ces données pour valoriser le travail de leurs services. Ainsi, en analysant SIGAL dans le sillage des travaux sur les instruments de l'action publique, nous avons pu mettre en évidence qu'il est un instrument de l'action publique initialement élaboré comme un outil métier tourné vers ses utilisateurs, et auquel on a ajouté progressivement des outils d'extraction de données car le contexte changeait.

Les effets de l'évaluation de l'action publique sont nombreux au niveau local, dans les services déconcentrés. L'augmentation de la charge de travail administratif et le temps passé à la saisie de données informatiques en particulier sont un facteur de démotivation car ces missions chronophages entraînent chez les agents un sentiment de perte de temps et leur donnent l'impression que l'on perd de vue l'intérêt des usagers et le sens du service public pour se consacrer aux tâches administratives et à l'évaluation des actions. Même s'il ne faut pas mythifier le service public qui découle d'un compromis, de luttes, d'accommodements, d'orientations politiques des membres de l'administration (notamment haute fonction publique et cabinets ministériels). Le contexte économique actuel de restriction budgétaire implique aussi des choix drastiques quant aux politiques menées.

Par ailleurs, l'évaluation individualisée des agents et le pilotage par les indicateurs nuisent à l'esprit d'équipe et augmentent le sentiment de mal-être des personnes. Enfin, les luttes de pouvoir entre les différentes administrations centrales de tutelle des directions départementales interministérielles (DDI) nuisent à la réalisation de la fusion de leurs différents services.

Sous la conception d'un nouveau logiciel informatique apparaît la volonté de domination de l'État central. Pourtant les agents disposent bien d'une part de liberté, que ce soit dans l'exercice de leurs missions sur le terrain ou dans

l'emploi des outils informatiques. La volonté de domination n'apparaît donc pas toujours comme une domination effective.

Si la notion d'efficacité a toujours été centrale dans l'action publique, ce qui a changé, d'après Alain Desrosières, c'est qu'on ne l'évalue plus de la même manière, et que la statistique publique est devenue un élément incontournable et incontestable. L'efficacité de l'action publique s'évalue *via* l'analyse de données administratives puisque, contrairement aux entreprises, elle ne peut pas être évaluée par le biais de l'évolution du chiffre d'affaire. Il est donc nécessaire de définir ce que sont les données pertinentes et représentatives de la valeur ajoutée de l'administration, avant d'entamer le travail d'extraction des données. Ce long et fastidieux travail revêt donc une importance capitale, puisque lui seul permet de construire une image de l'efficacité de l'administration.



Lectures recommandées

- Desrosières A., 2014. *Prouver et gouverner, Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris, La Découverte.
- Desrosières A., 2000. *La politique des grands nombres*. Paris, La Découverte.
- Gaudin J-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Stoker G., 1988. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155(50), pp. 17-28.

Chapitre 19

Les politiques sanitaires, entre questions agricoles et enjeux environnementaux

Un nombre croissant de thématiques entre dans le giron des politiques de santé. Les thématiques auparavant estampillées « questions agricoles » ou « questions environnementales » en font la preuve. D'un côté, les acteurs traditionnels de ces questions envisagent de manière plus systématique la dimension de la santé. De l'autre côté, de nouveaux acteurs humains et non humains font irruption (les écologues, les acteurs de l'éducation, etc.) ou changent de définition (les professionnels de l'agriculture, la faune et la flore sauvages, etc.). Sous l'effet de la sanitarisaiton des problèmes agricoles et écologiques et, en parallèle, de l'écologisation des questions sanitaires et agricoles, chaque acteur doit naviguer entre des mondes aux références, aux priorités et au vocabulaire différents. Chaque acteur rejoue, ce faisant, au niveau microsociologique, ses rapports avec les normes de sa profession, voire avec l'État.

Cas n° 12 : La lutte contre le campagnol terrestre

La prolifération du campagnol terrestre, petit mammifère, est la cause de dégâts importants pour les agriculteurs⁵⁶. La lutte menée contre ce dernier en Auvergne depuis plusieurs dizaines d'années mobilise de nombreux acteurs, à savoir des administrations, des associations de protection de l'environnement, des experts et des chercheurs, des agriculteurs, des élus. Au sein de direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) d'Auvergne, le service régional de l'Alimentation (SRAL) en charge des questions relevant du domaine sanitaire cherche à mieux comprendre « la problématique campagnols en Auvergne et l'évolution de la réglementation ». Mais la pluralité d'acteurs impliqués dans cette lutte coïncide avec une diversité de définitions du problème. C'est cette vision aux facettes multiples de la lutte qui complexifie la résolution de ce problème. Il apparaît que l'organisation de la lutte contre le campagnol terrestre témoigne de la formation d'un difficile problème public. Comment

56. Ce cas est tiré du rapport de Emeline Charles, Alison Dussiot, Virginie Gydé, Florence Legrand, Anne-Cécile Meyer-Warnod, Patrice Rubillard et Cathy Traynard, 2015. *La lutte contre le campagnol terrestre en région Auvergne, étude d'un difficile problème public*, Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Amandine Gautier (Commanditaire de l'étude : DRAAF Auvergne).

qualifier le problème du campagnol terrestre ? Comment caractériser la lutte contre le campagnol ? S'agit-il d'un problème proprement agricole ou environnemental ? Est-il spécifiquement « de santé publique » ?

L'enquête s'est fondée sur un travail de recherche bibliographique en particulier dans les domaines agronomique, vétérinaire, de l'analyse d'une formation ouverte à distance initialement développée pour un public de techniciens, et la réalisation d'entretiens (N = 28) sur l'ensemble des départements de la région Auvergne.

La perception du campagnol comme un « problème » est récente. Pour les agriculteurs, cela remonte aux premiers pics de pullulations dans les années 1970. Pour les environnementalistes, c'est à la fin des années 1990, suite à une mortalité importante constatée sur la faune sauvage. Leurs revendications ont alors pesé dans la construction des politiques publiques et ont contribué à faire évoluer l'encadrement réglementaire de l'usage la bromadiolone et de la lutte contre ce nuisible.

À partir des années 2000, certains changements s'opèrent : d'une part une volonté de promouvoir des moyens visant à prévenir la pullulation et d'autre part, une transmission progressive des compétences en matière de lutte de l'échelle nationale à l'échelle régionale dont l'aboutissement est la nouvelle gouvernance sanitaire impliquant désormais une pluralité d'acteurs.

Tandis que la transmission d'informations entre les acteurs impliqués apparaît comme faible et déséquilibrée, les agriculteurs témoignent d'une « expertise terrain du campagnol ». Ils ont une conception du campagnol qui résulte à la fois d'une perception particulière de l'animal et de l'entretien de mythes tel celui du lâcher de campagnols. La vision du rongeur portée par l'agriculteur, au sein de laquelle on peut distinguer plusieurs nuances selon les personnes, est déterminante dans les stratégies de lutte.

Après avoir décrit les aspects biologiques du campagnol, l'étude renseigne et décrit en effet les moyens de lutte existants. Alors que le piégeage traditionnel occasionne un coût considérable, les méthodes chimiques provoquent des mortalités au sein de la faune non cible, dont le milan royal, espèce protégée.

Tandis que la décentralisation et la nouvelle gouvernance sanitaire se traduisent par un certain désengagement de l'État, les acteurs techniques réclament accompagnements et financements et les agriculteurs, de leur côté, se résignent à agir seuls. En tout état de cause, les différents acteurs ne partagent pas les mêmes objectifs dans la construction de la lutte contre le nuisible. Aussi n'existe-t-il pas une « solution » consensuelle et acceptable par tous mais des solutions répondant aux différentes facettes du problème. Il s'agit en fait plutôt d'un problème évolutif et aux facettes multiples. Mais l'ensemble des acteurs se rejoignent pour dire que les traitements à la bromadiolone en période de pullulation sont inefficaces vis-à-vis du campagnol et dangereux pour la faune sauvage.

Lectures recommandées

- Pinot A., 2012. Les cycles de campagnols des champs dans l'Ouest de la France : une vieille question revisitée à l'aide d'outils modernes, Thèse de doctorat en diversité du vivant, Université Paris VI.
- Truchetet D., Couval, G., Michelin Y. et Giraudoux P., 2014. Genèse de la problématique du campagnol terrestre (*Arvicola terrestris*) en prairies. *Fourrages*, Association française pour la production fourragère, pp. 279-284.

Cas n° 13 : l'approvisionnement local en restauration collective

Loin de faire l'objet d'une définition consensuelle, le « local » regroupe différentes réalités variant en fonction des acteurs et de leurs échelles d'intervention⁵⁷. Si le « local » semble désormais disposer d'une importante notoriété, cette problématique n'est pas nouvelle. Néanmoins, elle présente aujourd'hui de nombreux intérêts et revêt de nouvelles formes à travers notamment des systèmes de paniers et d'AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne). En effet, suites aux crises sanitaires survenues ces dernières années et afin de regagner une confiance perdue en matière d'alimentation, les consommateurs cherchent de plus en plus à se rassurer sur l'origine des produits qu'ils consomment. Dès lors, l'approvisionnement local répond à de nombreux enjeux en termes de santé publique et d'environnement. Consommer et produire local est aussi synonyme d'un engagement social permettant la création d'une conscience territoriale, car « manger quelque chose de local, c'est rencontrer quelqu'un dans les environs⁵⁸ » et reconnaître les compétences de chaque acteur sur l'ensemble du territoire. En outre, cet enjeu constituerait une solution partielle à l'urgence de la crise économique que vivent les exploitants agricoles. L'approvisionnement local dans la restauration collective doit donc être traité de manière transversale, d'autant qu'il fait l'objet d'une récente mise à l'agenda politique ainsi que l'atteste la proposition de la députée écologiste Brigitte Allain présentant l'objectif de fixer à 40 % le nombre de produits de proximité dans la restauration collective dès 2020.

Une recherche documentaire et des entretiens semi-directifs (N = 16) ont été conduits afin de répondre à cette double question : un développement plus important de l'approvisionnement local est-il possible dans la restauration collective sur le territoire ligérien ? Quelles démarches peuvent-être envisagées ou étendues afin de soutenir l'approvisionnement en produits locaux ?

57. Ce cas est tiré du rapport de Flora Al-Hakkak, Issam Djenidi, Morganenn Goueset, Nicolas Holleville, Margaux Poder, Claire Postic et Claire Richaud, 2016. *Approvisionnement local en restauration collective. Des préoccupations économiques aux enjeux politiques*. Groupe d'études des politiques publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Sébastien Gardon, 2016 (Commanditaire de l'étude : DDPP de la Loire).

58. Le Monde, Le régime locavore, délices et délires :

http://www.lemonde.fr/idees/article/2008/05/21/le-regime-locavore-delices-et-delires-par-corinnelesnes_1047775_3232.html#3jwYpjXtYmFRkB3M.99
(consulté le 02.02.2016).

Il s'agit d'abord de mettre en évidence les différentes conceptions de l'approvisionnement local chez les acteurs concernés et de dresser un panorama des initiatives lancées sur le territoire. Le département de la Loire, par ses spécificités, semble adapté au développement de l'approvisionnement local au sein de ses restaurants collectifs. Disposant d'une densité de population importante et d'une filière laitière et de viande bovine remarquables, un ensemble de mesures ont d'ores et déjà été initiées par des acteurs souhaitant tirer profit de l'ensemble de ses atouts.

L'approvisionnement local en restauration collective se développe progressivement mais fait parfois face à certaines contraintes et complexités. Certaines contraintes sont communes à tous les départements, d'autres sont propres aux dynamiques des acteurs ligériens. À l'issue de l'enquête, il semble que la pluralité d'outils existant en terme d'approvisionnement local (à l'échelle nationale, régionale et départementale), ne satisfait pas toutes les restaurations collectives. Les acteurs, confrontés à des difficultés techniques, opérationnelles ou encore logistiques, peuvent se trouver freinés lors de la mise en œuvre de leurs projets. Ces freins concernent les financements complexes, les règles fixées par le Code des marchés publics, le manque d'outils d'évaluation ou encore le problème d'une définition claire de ce qu'est réellement le « local ». D'autres freins, moins perceptibles, concernent des relations que les acteurs peuvent entretenir entre eux, allant de l'ignorance, à l'incompréhension voire parfois au conflit. Ainsi, l'implication et la motivation des multiples acteurs permettront une certaine cohérence, ou, au contraire, une contrainte importante à prendre en compte.

En outre, aujourd'hui les perspectives de l'approvisionnement local au sein du département ligérien doivent faire envisager à la fois le rôle d'acteurs incontournables dont la position est complexe, comme l'État ou l'Union européenne, mais également la mobilisation de ressources locales. Afin de garantir la pérennité d'un projet départemental d'approvisionnement en produits locaux, il semble finalement essentiel qu'émerge un acteur moteur, mais aussi que les volontés diverses soient rassemblées et que le levier de la politique locale soit associé au processus global.

Ces changements demanderont du temps pour qu'aboutissent la mise en œuvre et la pérennisation d'un projet de grande envergure, projet nécessitant une action collective avec la participation des élus, mais également des cuisiniers, des associations, des acheteurs, des fournisseurs, des producteurs et des convives.

■ Lectures recommandées

- Agriculture et ville, 2014. *Espaces et Sociétés*, 158(13).
- Billion C., 2017. Quelle gouvernance pour l'accessibilité à l'alimentation dans les territoires urbains et périurbains ? Vers une prise en compte des distributeurs dans les politiques alimentaires, Thèse de doctorat de géographie, Université de Clermont Auvergne.
- Lardon S. et Loudiyi S., 2014. Agriculture urbaine et alimentation : entre politiques publiques et initiatives locales. *Géocarrefour*, 89(1-2), pp. 3-10.

Cas n° 14 : l'instrumentation des politiques de l'environnement. L'exemple du contrôle et du suivi des matières fertilisantes d'origine résiduaire par les services déconcentrés français

La valorisation des déchets est une priorité pour les politiques environnementales et constitue un enjeu considérable⁵⁹. Les quantités annuelles de déchets générées par les activités humaines domestiques et industrielles en France sont de l'ordre de 350 millions de tonnes de matière brute (environ 15 kg/personne/jour dont 1 kg de déchets ménagers). À cela, il faut ajouter la même quantité d'effluents d'élevage et de résidus de culture produits par l'agriculture et la sylviculture. Parmi ces déchets, 180 millions de tonnes de matière brute d'effluents d'élevages sont épandues. L'épandage est donc une voie importante d'élimination des déchets.

Les filières génératrices de matières résiduaires valorisables en épandage agricole se répartissent en quatre principaux types : l'élevage, l'épuration des eaux usées urbaines, les déchets ménagers et urbains, et l'industrie. L'origine et la nature des matières fertilisantes d'origine résiduaire (Mafor) sont très variées. Actuellement, 40 millions de tonnes de matière sèche de Mafor sont épandues chaque année sur des terres agricoles (soit environ 240 millions de tonnes de matière brute). Cette quantité est constituée, pour un peu moins de 80 %, par les effluents d'élevages, pour presque 10 %, par des matières issues de l'industrie agro-alimentaire et, pour 8 %, par des déchets et boues d'épuration urbaines.

Le contrôle et le suivi de l'épandage des Mafor

Le contrôle et le suivi de l'épandage des Mafor est assuré par les services Environnement des directions départementales de Protection des Populations (DDPP) dans le cadre de leurs missions d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les ICPE contrôlées par les DDPP sont principalement des élevages et des industries agro-alimentaires, des activités qui engendrent la production de Mafor. Les DDPP partagent cette mission de contrôle des Mafor avec les directions départementales des Territoires (DDT) et les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

À partir de l'analyse des sources écrites disponibles (scientifiques, techniques, réglementaires, journalistiques, etc.), des observations quotidiennes au sein du service dans le département du Rhône, lors de visites et lors de réunions extérieures, de l'analyse de quelques dossiers d'ICPE productrices de Mafor et d'entretiens semi-directifs ou informels (N = 40), il s'agit de proposer une analyse de la réglementation de l'épandage des Mafor et de son suivi et contrôle

59. Ce cas est tiré dumémoire de Claire Postic, 2016. *Les missions d'inspection en services déconcentrés dans un contexte de gouvernance environnementale territoriale post-RéATe : L'exemple du suivi de l'épandage des Mafor par la DDPP du Rhône*. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Christophe Déprés et Sébastien Gardon, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, 2016.

par le service Environnement de la DDPP du Rhône. Celle-ci résulte en fait de la sédimentation des politiques environnementales, inscrites successivement dans les failles des réorganisations institutionnelles et résiste, en conséquence, en partie aux réformes administratives.

Les instruments utilisés dans le cadre des politiques publiques liées à l'épandage des Mafor, dans leur sens le plus large, désignent la réglementation, l'institution spécialisée comme la mission d'Expertise et de Suivi des Épandages (MESE), ou encore la taxation. Les nomenclatures des ICPE et IOTA (Installations, ouvrages, travaux et aménagements), la directive Nitrate, les arrêtés d'autorisation ICPE concrétisent l'instrument « réglementation ». La limite fixée à 170 kg d'azote par hectare de surface agricole utile, les seuils fixés pour définir les régimes ICPE des installations classées ainsi que la méthode de rédaction d'un procès-verbal et le délai réglementaire pour instruire le dossier d'une installation classée sont les outils de la politique publique. Les instruments varient en outre énormément d'une région à l'autre ou d'un bassin hydrographique à l'autre.

Un inspecteur en DDPP liste l'ensemble des instruments qu'il utilise dans le cadre du suivi de l'épandage des Mafor :

« Il y a le serveur de la DDPP où nous essayons de sauvegarder tous les écrits pour chaque installation classée mais pour le moment, une grande partie est encore dans les dossiers papiers. Il y a aussi S3IC⁶⁰ dans lequel je rentre toutes les données des installations classées que je suis. Je commence aussi à créer les liens dans S3IC vers la base CEDRIC, où il faudrait normalement enregistrer tous nos rapports d'inspection et des arrêtés d'autorisation. Mais il y a beaucoup de retard. *Via* S3IC, je devrais avoir accès à des données carto, mais je ne l'utilise pas, je vais plutôt sur Google Maps pour voir où sont localisés les établissements, leurs proximités des cours d'eau etc. Je vais souvent chercher les modèles sur ICAR. J'utilise Légifrance mais je vais toujours sur INERIS pour rechercher les bases réglementaires des ICPE et puis je me réfère souvent à l'arrêté du 5^e programme « nitrates » pour la liste des communes en zones vulnérables et pour les valeurs de capacité de stockage. Maintenant, pour cela, il faudrait que j'utilise aussi le logiciel Pré-DeXel, mais je n'ai pas encore pris le temps de le télécharger. Pour évaluer les plans d'épandage, je me réfère aux données du CORPEN. Et puis maintenant, pour les zones vulnérables, il y a aussi les fiches rédigées par le GREN, qui donnent les références techniques pour la région. Il y a aussi le logiciel GEREP où les exploitants, dont les élevages, déclarent leurs productions d'émissions polluantes et de déchets, surtout pour payer la TGAP. ».

Les instruments sont non seulement multiples mais aussi redondants. Par exemple, les données de dossiers d'installations classées sont pour certaines dans des dossiers papiers, pour d'autres, sur le serveur local de la DDPP et enfin, une partie de toutes ces données figurent sur S3IC. De même, on peut s'interroger sur l'opportunité d'avoir créé une autre base de données pour la saisie des émissions polluantes et des déchets. La coordination entre les différents instruments mobilisés fait défaut dans le cadre du contrôle des Mafor. Par exemple,

60. S3IC : Base de données nationale des installations classées

un onglet « épandage » a été créé dans la base de données S3IC, mais il semble que seuls les personnels de la région Bretagne sachent l'utiliser et que cet onglet a plus ou moins été créé pour cette région. Les inspecteurs des autres régions le découvrent par hasard. Les inspecteurs d'une des DDPP que nous avons rencontrés ne l'avaient même jamais vu. Sa conception n'est apparemment pas adaptée pour une utilisation dans des territoires autres que la Bretagne. Les inspecteurs ne disposent pas des données pour renseigner les indicateurs qu'ils considèrent comme étant trop précis.

Un grand nombre d'outils informatiques ont été créés au cours des six dernières années (ICAR, GEREP, S3IC, SILLAGE). Ils ont tous été créés par le ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer (MEEM) avec la même ambition : favoriser la communication et la centralisation des données tout en les rendant plus accessibles. Mais les échanges n'existent pas toujours. Le logiciel SILLAGE n'est utilisé que par la direction départementale du Territoire alors qu'il a été créé conjointement par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF) et le MEEM pour intégrer les données de toutes les Mafor. De même, les indicateurs ne sont pas tous remplis de la même manière, et chaque agent ne consacre pas autant de temps à chaque instrument.

L'ensemble des personnes interrogées, dans différentes DDPP de la région Auvergne Rhône-Alpes, à la DDT du Rhône et à la chambre d'Agriculture, regrette l'absence d'une base de données commune pour le suivi des épandages. En particulier, elles regrettent l'absence d'un système d'information géographique commun sur lequel figureraient l'ensemble des parcelles concernées par un épandage, quel que soit le type de Mafor (effluent d'élevage, boues d'épuration urbaines, boues d'épuration industrielles, etc.). Les acteurs aimeraient aussi pouvoir y retrouver, à partir d'une parcelle, son propriétaire ainsi que le(s) plan(s) d'épandage qui l'englobe(nt) et le nom des producteurs des Mafor qui y sont épandues. Idéalement, cette cartographie permettrait également de localiser les zones vulnérables et les parcelles impropres à l'épandage. Mais seules les Mafor issues des installations classées ICPE enregistrées et autorisées et des installations classées IOTA en déclaration ou en autorisation (lesquelles sont tenues de communiquer leur plan d'épandage à l'administration) pourraient figurer sur cette base de données. En effet, les exploitants des installations classées ICPE ne sont plus tenus de fournir leurs plans d'épandage au service d'inspection (ils doivent simplement le tenir à disposition des inspecteurs). Les installations en zone vulnérables doivent certes établir un plan d'épandage mais elles ne sont pas tenues non plus de le transmettre à l'administration. Enfin, les installations non ICPE et installées sur une zone non vulnérable n'ont aucune obligation d'établir un plan d'épandage. Ajoutons que les Mafor qui sont homologuées ou normalisées sont des produits commercialisables et ne sont soumises, à ce titre, à aucune obligation de traçabilité concernant leur utilisation en épandage, sauf utilisation en zone vulnérable (certains pays comme l'Allemagne ont ainsi fait le choix de placer l'ensemble de leur territoire en zone vulnérable).

La réglementation relative aux Mafor s'est construite peu à peu et résulte d'un ensemble de politiques publiques différentes. La réglementation de 1997 et 1998, mise en place pour encadrer la pratique de l'épandage agricole des boues a donné la possibilité aux préfets de mettre en place un dispositif de suivi départemental des épandages, « l'organisme indépendant ». Ce dernier réalise des missions d'intérêt général à la fois d'expertise technique et de diffusion d'informations auprès des acteurs de la filière.

Christophe Déprés et Dominique Vollet montrent combien la mise en place de ces organismes indépendants est dépendante du contexte historique de chaque département (Déprés et Vollet, 2015). Les auteurs montrent que la création des organismes indépendants dépend de l'investissement des agences de l'eau présentes sur le département, de l'existence préalable ou non d'une mission de valorisation agricole des boues (MVAB) ou d'une mission de valorisation agricole des déchets (MVAD), de la présence de signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) dans le département. Ils montrent que l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse est particulièrement volontariste en finançant à plus de 76 % les organismes indépendants.

L'organisme indépendant du Rhône, sous le nom de mission d'Expertise et de Suivi des Épandages (MESE), a été créé en 2007 à la demande du préfet départemental. Comme la plupart des organismes indépendants, la MESE était financée en grande partie par l'Agence de l'eau (80 %) et par la chambre d'Agriculture (20 %) qui en assurait également le pilotage, l'expertise et l'animation. Les missions de la MESE s'étendaient aux boues d'épuration urbaines, aux boues d'épuration industrielles ainsi qu'aux résidus de vinification. Elles s'articulaient selon deux axes :

- une partie « évaluation des plans d'épandage ». La chambre d'Agriculture apporte un regard agronomique sur les plans d'épandage tout en vérifiant la cohérence par rapport à la réglementation ;
- une partie « suivi agronomique » annuel. À l'issue de chaque « campagne d'épandage » (fin mars à fin avril), la chambre d'Agriculture produisait un avis technique qu'elle transmettait à la DDT ou à la DDPP lors de réunions bilan annuelles en partenariat avec le Conseil Général et l'Agence de l'eau. Cet avis était pris en compte dans le calcul des redevances épuration et des primes versées par l'Agence de l'eau aux exploitants.

Enfin, la chambre d'Agriculture organisait dans le cadre de la MESE des comités de pilotage auxquels étaient conviées toutes les personnes concernées par l'épandage (Fédération régionale des Associations de Protection de la Nature – FRAPNA –, exploitants agricoles, Lyonnaise des eaux, etc.). Chaque comité était aussi l'occasion de faire un point technique sur une thématique particulière dans un but de formation continue. La chambre d'Agriculture, à la fois auteure de plans d'épandage et évaluatrice de plans d'épandage, s'est vue reprochée d'être en situation de conflit d'intérêt dans le cadre de la MESE.

En 2013, l'Agence de l'eau décide de diminuer son financement de 10 %. En conséquence, les chambres d'Agriculture de la Région Rhône-Alpes ont décidé

de ne plus exercer cette mission. Mais cette décision n'a pas été appliquée dans l'ensemble des départements de la Région puisque beaucoup de MESE existent encore (ce qui n'est pas le cas de la MESE du Rhône). Certaines ont même étendu leurs missions à d'autres Mafor comme celles des élevages classés ICPE.

Le « plan d'épandage » est un outil très contraignant pour les exploitants et très difficile à établir, d'autant qu'il est très fréquemment modifié d'une année à l'autre. Lorsqu'une installation démarre son activité, le plan d'épandage de son dossier d'autorisation, qui a fait l'objet d'une évaluation par les inspecteurs des ICPE, n'est ainsi déjà plus à jour et ne sera donc pas respecté par les exploitants. Les plans d'épandage sont souvent établis de manière purement théorique pour satisfaire la demande des inspecteurs mais ne seront pas appliqués en pratique lors de l'épandage.

La procédure actuelle est perçue comme très chronophage et peu efficace par les agents contraints de réduire leur présence sur le terrain. Dans les années 1990, l'inspecteur des ICPE réalisait ses inspections à l'aide d'un simple carnet à souche. L'original étant directement délivré au professionnel à l'issue de l'inspection et le duplicata archivé à la DDPP. Cette procédure permettait de réaliser plusieurs inspections par jour. Actuellement, l'inspecteur prend des notes au brouillon lors de l'inspection. Il rédige ensuite un rapport d'inspection et un courrier d'accompagnement, ce dernier devant être signé par le supérieur hiérarchique avant envoi au professionnel. Le tout est archivé informatiquement (courrier et rapport scannés). L'inspection doit également être saisie sur l'application S3IC, ce qui nécessite également de renseigner un grand nombre d'indicateurs. Or ces indicateurs ne sont pas toujours adaptés pour les élevages. Par exemple, les paramètres de fonctionnement ne sont pas enregistrés de manière standardisée par l'exploitant, alors que c'est presque toujours le cas dans le secteur industriel.

Le numérique complexifie l'appropriation des instruments par les agents. Alors que certains inspecteurs en début de carrière rentrent l'ensemble des données de leurs établissements sur S3IC et sur l'intranet, les inspecteurs plus âgés conservent uniquement des archives papier et des dossiers informatiques sur leur session informatique, sans forcément les sauvegarder sur l'intranet. Les plus âgés rencontrent également des difficultés pour gérer leur courrier électronique.

L'informatique a considérablement augmenté les capacités de « production » d'information. Ainsi, un rapide aperçu de l'ensemble des archives des dossiers d'installations classées datant de plus de trente ans montre que 90 % du volume a été rédigé entre 2000 et 2016. L'observation des dossiers permet de retracer les hésitations des agents au cours des quinze dernières années et leurs tentatives de classement des informations. De nombreuses pochettes ont été successivement mises en place à l'intérieur des dossiers mais n'ont pas été alimentées sur le long terme. Chacune correspond à une nouvelle politique ou priorité du ministère (lutte contre les nuisances sonores, etc.). Les changements fréquents d'orientation nuisent à la cohérence des dossiers desquels émane finalement une impression d'inachevé et de non maîtrisé.

Les instruments utilisés dans le cadre de l'épandage des Mafor sont à la fois destinés à permettre un contrôle par l'État des pratiques des exploitants mais certains sont aussi destinés à impliquer l'ensemble des parties prenantes dans une nouvelle gouvernance environnementale. La gouvernance est un concept qui s'est construit en opposition à la notion de « gouvernement », lequel renvoie à un mode d'exercice du pouvoir « traditionnel » où seul l'État décide de la définition de l'intérêt général et de la direction de la société (Leca, 2014). La mise en place des organismes indépendants, même si elle a été encouragée par l'État, a néanmoins été décidée et organisée à l'échelle de chaque département, indépendamment les uns des autres grâce à une concertation entre différents acteurs départementaux, selon un processus qui s'inscrit dans le cadre de la gouvernance territoriale.

La gouvernance environnementale en quelques dates-clés

La Stratégie nationale de Développement durable 2003-2008 ne parlait pas de gouvernance et prévoyait simplement d'intégrer davantage les collectivités et les entreprises. Quelques dates permettent de retracer son apparition progressive dans les politiques publiques du ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer.

La loi de 1983 permet la démocratisation de l'enquête publique et en fait une procédure utilisable dans le cadre de la protection de l'environnement comme dispositif d'information et de recueil des avis de la population pour assurer que l'intérêt public et général soient mieux pris en compte.

Puis est intervenue la signature par 39 États en 1998 d'un accord international sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la Convention d'Aarhus. En parallèle, cette implication et ce droit à l'information du public ont été reconnus par le droit européen par une directive de juin 1990 et renforcée ensuite par étape par d'autres directives notamment dans le domaine de l'environnement (Lascoumes, 2014).

En 2005, l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, en particulier son Article 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

En 2007, le Grenelle de l'environnement fonctionne selon le principe d'une « gouvernance à cinq », c'est-à-dire, un comité de décision qui associe les cinq collèges que constituent l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les syndicats et les associations de protection de l'environnement. Par la suite, l'Article 43 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement spécifie que « construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de

nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation ».

La gouvernance environnementale territoriale, à l'échelle du département du Rhône, s'exerce dans le cadre de la gestion des Mafor. Un grand nombre d'institutions et d'acteurs sont impliqués. Certains instruments réunissent l'ensemble des parties prenantes : le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), la commission locale de l'eau (CLE) du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est-lyonnais, le comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, le comité de bassin Loire-Bretagne. Les décisions qu'ils prennent sont entièrement liées aux caractéristiques et aux enjeux propres du territoire. Les réunions du CODERST et des commissions thématiques du SAGE est-lyonnais témoignent de l'importance de ce type d'instance pour favoriser les échanges. Les différents participants ont établi un langage commun.

« Ces logiques de gouvernance ascendante mettent finalement en évidence l'existence d'acteurs qui remplissent des fonctions de coordinations, de pilotage de projets collectifs. [...] La logique de professionnalisation de l'action publique territoriale met en effet les élus au contact quotidien des administrations et des cabinets d'expertise et plus généralement des milieux décisionnels, d'où une socialisation aux modèles en vogue par frottement. Elle prédispose les élus, fonctionnaires ou experts à parler le même langage, à s'imprégner des mêmes valeurs, à produire les mêmes discours, à appréhender la réalité de la même façon » (Pasquier *et al.*, 2007).

À l'opposé, d'autres instruments s'éloignent du cadre de la gouvernance environnementale territoriale, à l'instar de l'Autorité environnementale, instance prévue par la réglementation européenne et créée en 2009. Cette autorité se situe soit au niveau national pour des projets de grande ampleur, soit au niveau régional pour des projets de moindre ampleur. Dans ce deuxième cas, le préfet de Région représente l'Autorité environnementale, mais c'est en pratique la DREAL qui prépare les décisions ou les avis en consultant les autres services déconcentrés de l'État compétents. L'Autorité environnementale est supposée s'inscrire au cœur du processus de gouvernance environnementale territoriale. Elle vise en effet à favoriser l'information du public (les avis de l'Autorité environnementale sont publiés sur internet), à améliorer la prise en compte de l'intérêt général (elle doit permettre de faire un état des lieux des impacts environnementaux d'un projet et d'indiquer au porteur de projet ce qu'il doit veiller à prendre en compte dans son étude d'impact). Enfin, elle permet aussi la transversalité puisque la DREAL est supposée travailler avec les autres services déconcentrés pour produire un avis.

Les auteurs de l'ouvrage « Le développement durable : une nouvelle affaire d'État » (Lascoumes *et al.*, 2014) présentent ainsi le travail de la DREAL : « Il s'agit d'une activité qui prend en compte l'environnement dans toutes ses dimensions, ce qui suppose que des services distincts de la DREAL travaillent en collaboration étroite. Ensuite, l'avis synthétise des contributions non seulement internes, mais également en provenance d'autres administrations locales,

notamment les agences régionales de Santé (ARS) et les directions départementales des Territoires (DDT). Enfin, cet avis non prescriptif doit être rédigé dans un langage qui résiste à la relecture de l'équipe de direction, ainsi qu'à celle du préfet de Région et de ses services. Pour toutes ces raisons, la procédure de production de l'avis de l'Autorité environnementale fait partie des instruments par lesquels les DREAL s'efforcent de créer une mobilisation large des services ».

La pratique contraire, une fois encore, la théorie. Un inspecteur ICPE en DDPP interrogé s'étonne par exemple du fait que les avis qu'il produit à la demande de la DREAL sont repris tels quels.

En dehors de quelques participations des inspecteurs ICPE aux réunions CODERST, à la MISEN (Mission Inter-Services de l'eau et de la Nature), aux commissions thématiques du SAGE est-lyonnais, leurs échanges avec les autres acteurs impliqués dans la gestion des Mafor prennent principalement place dans le cadre d'activités régaliennes : inspections physique et documentaire des ICPE de manière prévisionnelle ou suite à des plaintes et instructions des dossiers. Dans les textes, ces activités ont peu changé ; mais en pratique, l'arrivée du concept de gouvernance a fortement impacté l'activité des inspecteurs. En particulier la multiplication des instruments a compliqué les relations entre les institutions. Les instruments varient d'une institution à l'autre, en particulier entre les services déconcentrés. De plus, même lorsqu'ils sont communs à plusieurs services, les instruments ne sont pas mis en place simultanément et de la même manière d'un service à l'autre. En conséquence, les agents ont le sentiment de ne pas maîtriser leurs outils de travail. Ils ont tendance à renvoyer les demandes qui leur sont adressées vers d'autres services ou à les mettre en doute.

Ce résultat est paradoxal car la plupart des nouveaux instruments mis en place sont justement destinés à améliorer la collaboration et la coordination entre acteurs. C'est notamment l'objectif de la mise en place du guichet unique ICPE, censé favoriser les échanges entre la DREAL, la DDPP et la préfecture. En fait, certains agents de la DREAL court-circuitent le guichet unique et font signer directement leurs courriers à la préfecture. De même, certains courriers se perdent et n'arrivent jamais jusqu'à l'inspecteur destinataire. Enfin, le guichet unique, situé en DDPP, est proche des inspecteurs ICPE de la DDPP et loin des inspecteurs de la DREAL. En outre, l'agence régionale de Santé, l'agence de l'Eau et le SAGE réalisent tous des analyses de leur côté sur les eaux superficielles et souterraines mais méconnaissent leurs activités respectives. Ils ne prennent pas non plus en compte les résultats des analyses réalisées par les professionnels dans le cadre des autocontrôles. Enfin, la difficulté d'interactions entre les institutions peut être illustrée par les échanges des inspecteurs avec les exploitants. Si les inspecteurs ICPE essaient de conserver une certaine distance, ils sont amenés à travailler en collaboration avec certains exploitants dans un contexte autre que leur mission d'inspection des ICPE, par exemple dans le cadre de délégations de services publics ou de la gouvernance environnementale. Il

est alors difficile de revenir à un rapport neutre et distant de type inspecteurs/inspectés.

La gouvernance environnementale a certainement permis l'amélioration de la prise en compte des nuisances liées aux épandages, l'information au public et l'implication d'un certain nombre d'acteurs indépendants de l'État dans le suivi des Mafor. Cependant, les conditions actuelles d'échanges entre les institutions et en particulier entre services déconcentrés paraissent nuire, du fait de leur complexité, à la mise en place d'un suivi efficace des Mafor par les services de l'État.

Les modalités d'interactions actuelles sont en grande partie la conséquence des nombreuses modifications de l'organisation institutionnelle des services déconcentrés qui ont eu lieu ces dernières années. La gouvernance est à l'origine de nombreux changements comme le justifie Christophe Beaurain :

« Enfin, et ce n'est pas le moins important, la gouvernance renouvelle également le rapport complexe entre le pragmatisme qu'impose l'adaptation aux situations constamment nouvelles et les modalités et les valeurs de la décision collective. En d'autres termes, si la coordination concerne de toute évidence les rapports entre les acteurs, elle concerne également l'adaptation incessante entre les règles et les valeurs d'actions. Gouvernance et changements institutionnels semblent donc irréductiblement liés » (Beaurain, 2002).

En conclusion, l'évolution historique de ces instruments (normes réglementaires, bases de données informatiques ou non informatiques, institutions spécialisées notamment sous la forme d'instance de concertation) montre que si une partie des instruments s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement de missions strictement régaliennes, d'autres sont totalement intégrés dans le cadre de processus décisionnel organisés sur le mode de la gouvernance environnementale territoriale. Les dysfonctionnements constatés dans le service environnement de la DDPP du Rhône sont la conséquence d'un empilement successif de changements aussi bien organisationnels que relatifs à la nature du travail des agents. Ainsi, les inspecteurs environnement de la DDPP du Rhône peinent à assurer le suivi de leurs établissements ICPE et donc leur mission de contrôle des Mafor. Ils ont du mal à faire appliquer la réglementation relative aux Mafor dans un contexte de gouvernance où leur légitimité est remise en cause. De plus, ils ne disposent pas d'instruments adaptés au suivi des Mafor. Ils n'ont par exemple aucune base de données informatique permettant le partage des données entre l'ensemble des services chargés du contrôle des Mafor. Ils se heurtent au contenu complexe et peu cohérent de dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une transmission correcte entre agents du fait des *turnovers* importants dans le service ces dernières années. Enfin, ils sont isolés dans un service de très petite taille par rapport aux autres services déconcentrés dépendant du ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer et il est donc difficile pour eux de faire entendre leurs intérêts, notamment auprès de la DREAL de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Les compétences et les moyens mis en œuvre pour contrôler les pratiques d'épandage apparaissent insuffisants. C'est la thèse que défend également Sylvie

Lupton dans son travail sur le marché des boues d'épuration, qui souligne : « Pour qu'une réglementation joue réellement le rôle de garant de sécurité, il faut qu'elle soit crédible » (Lupton, 2002). Pourtant, paradoxalement, l'ensemble des acteurs s'accordent à dire que l'encadrement des pratiques d'épandage des Mafor représente un enjeu considérable. Les enjeux économiques, l'attachement de chaque institution à défendre ses intérêts, les pratiques liées à l'évolution historique de la réglementation, la prise en compte des positions de chacun dans le cadre de la gouvernance environnementale sont autant d'éléments qui expliquent certainement la difficulté de faire évoluer l'encadrement des Mafor et plus largement de faire appliquer les normes relatives à la protection de l'environnement. Cette étude conduit à faire nôtre la réflexion de Florian Charvolin : « Depuis 30 ans, l'environnement a envahi la vie quotidienne en France comme dans le monde occidental. [...] Cette chambre d'écho de l'environnement est entretenue par une administration empruntant aux politiques leur définition des enjeux, poussée par la société civile, qui a depuis longtemps constitué des porte-parole comme les mouvements associatifs, ou le secteur industriel, qui a organisé ses propres normes [...]. Pourtant, quel contraste entre cette omniprésence de l'environnement sur la scène sociopolitique française comme internationale et la faiblesse des moyens consacrés à son administration ! » (Charvolin, 2003).

Lectures recommandées

- Beaurain C., 2002. Gouvernance environnementale locale et comportements économiques. Développement durable et territoires [En ligne]. Dossier 2, Disponible sur :<http://developpement.durable.revues.org/1110> (consulté le 26 avril 2016).
- Charvolin F., 2003. *L'invention de l'environnement en France*. Paris, la Découverte.
- Déprés C. et Vollet D., 2015. La gestion du changement institutionnel en matière d'épandage agricole des boues d'épuration en France. Une double dépendance aux facteurs exogènes et aux apprentissages territoriaux antérieurs. *Territoires en mouvement* (en ligne).
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P. et Martinais E., 2014. *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*. Paris, PUF.
- Leca J., 2014. État. In : Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de sciences Po, 4^e édition, pp. 231-247.
- Lupton S., 2002. Incertitudes sur la qualité et économie des biens controversés. Le marché d'épandage des boues des stations d'épuration urbaines, Thèse de doctorat en Économie et finances, EHESS.
- Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J. (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris, LGDJ.

Cas n° 15 : les crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages

La proportion des maladies émergentes humaines originaires de la faune et de la flore sauvages augmente⁶¹. Les espèces sauvages ont un rôle à la fois de réservoir

61. Ce cas est tiré du rapport de Cécile Balon, Alice Delarue, Marie-Claude Lemaistre, Hélène Renault, Nathalie Riverola et Hervé Sevestre, 2017. *Crises sanitaires affectant la*

et/ou de vecteur des maladies. Elles sont aussi des sentinelles alertant l'homme de la présence de maladies qui pourraient lui être transmises. Si la transmission entre faune sauvage et faune domestique est depuis longtemps vérifiée, la faune sauvage semble de plus en plus être une menace directe pour l'homme. De nouveaux risques surviennent en lien avec les bouleversements en cours au sein des écosystèmes. En conséquence, c'est une approche de plus en plus écologique des maladies qui se développe.

S'appuyant sur les cas de l'épisode d'influenza aviaire de 2006, de la maladie de Lyme, de la brucellose dans le massif du Barge (Haute Savoie) et de la crise de l'ambrosie (ces cas ont été choisis par le GT1 du PNSE3), cette section appréhende la gestion des crises sanitaires impliquant la faune et la flore sauvages. Le matériau récolté grâce aux entretiens semi-directifs (N = 25) et à l'analyse documentaire des quatre crises a montré comment le système constitué des acteurs traditionnels de la santé s'organise pour conserver une lecture de la problématique dans les termes de la sécurité sanitaire.

Ces maladies émergentes mettent à l'épreuve les cultures institutionnelles et renouvellent le questionnement sur la confiance des usagers en matière de santé publique. Les quatre maladies remettent également en cause des savoirs préexistants et font surgir de nouveaux acteurs, bouleversant ainsi les schémas traditionnels de gestion de crises. L'État est alors concurrencé dans son monopole de gestion de la santé publique.

La maladie de Lyme et l'allergie induite par l'ambrosie témoignent de dynamiques d'institutionnalisation par « le bas » de maladies émergentes incluant la faune ou la flore sauvages. Elles révèlent le rôle de relais joué par les associations de malades. Les victimes tentent en effet de faire reconnaître leurs maladies. Or ces maladies émergentes se caractérisent par des causes et des conséquences plus ou moins définies. Aussi les controverses autour de ces maladies se cristallisent-elles sur l'émergence de savoirs alternatifs et réinterrogent la notion de « vérité scientifique ». À l'inverse, la brucellose et l'influenza aviaire sont encadrées par la réglementation. Elles désignent des dangers sanitaires de première catégorie, et sont donc soumises à une lutte obligatoire. La gestion du « sauvage », représentant un risque en soi, est complexe du fait de sa dimension hautement symbolique. La gestion des maladies infectieuses liées à la faune et à la flore est empreinte de ces dimensions complexes. S'il est établi qu'il existe des particularités de la faune et de la flore sauvages, il n'existe pour autant pas de statut unifié de celles-ci. Aux espèces sauvages correspondent un étiquetage correspondant à

faune et la flore sauvages : Quels retours d'expérience pour mieux gérer demain ?, Groupe d'Etudes des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Sébastien Gardon, 2017 (Commanditaire de l'étude : Direction de l'Eau et de Biodiversité, ministère de la Transition Écologique et Solidaire). Ce travail a été présenté par Marc Artois et Sébastien Gardon lors de deux séances du Groupe de travail *Santé et biodiversité* du Plan National Santé Environnement 3 (Ministère de l'environnement) à La Défense les 16 juin et 12 septembre 2017, puis il a été présenté par Thierry Galibert au Comité national de santé publique vétérinaire à Paris le 6 juin 2018.

différents niveaux de protection. Mais certaines espèces telle l'ambrosie, ne sont pas toujours visibles et reconnaissables, en plus d'être éparées.

Les quatre cas étudiés témoignent d'une remise en cause progressive de la gestion des maladies impliquant la faune ou la flore sauvages. Si les acteurs traditionnels de la santé publique constituent une communauté épistémique au sens où ils partagent des diagnostics communs, l'arrivée de nouveaux acteurs, tels que la société civile, les médias ainsi que des acteurs liés à l'environnement et à l'agriculture, remet en cause à la fois des manières de faire et le monopole étatique, du point de vue « évaluateur » et du point de vue « gestionnaire ».

Plusieurs acteurs s'invitent dans le débat public, plusieurs types de légitimités s'affrontent. Les quatre cas réinterrogent les conceptions du risque, leur acceptation, également le poids de la science dans la gestion des crises sanitaires et les modes de diffusion de l'information. Le traitement médiatique des crises sanitaires est en effet symptomatique du décalage entre gestion traditionnelle et gestion « nouvelle » des crises. L'émergence d'autres légitimités dans la santé publique interroge plus largement la transformation de l'État et celle de son rôle dans les crises sanitaires.

Dans les faits, la gestion de la faune sauvage est calquée sur celle de la faune domestique. Or d'une part, le sauvage existe au sein d'un espace illimité et d'un écosystème particulier. Le statut de la faune sauvage, qualifié de *res nullius*, c'est-à-dire qui n'appartient à personne, diffère d'autre part de celui de la faune domestique. Les espèces sauvages sont sans surveillance, mais font partie intégrante du patrimoine naturel ; l'homme se doit de les préserver dans un but d'intérêt général.

Le cas de brucellose dans le Bargy a fait la démonstration des contradictions entre gestion de la faune domestique et gestion de la faune sauvage. Aux mesures d'abattage massif s'oppose une autre gestion possible, en particulier la vaccination. Deux types de visions de la gestion de l'animal s'opposent, toutes deux s'appuyant sur une analyse des risques et une analyse de l'efficacité des mesures préconisées. C'est pour marquer la différence de statut et ainsi permettre une gestion différenciée de la faune sauvage que les environnementalistes s'opposent aux mesures d'abattage total. Les mesures de gestion, liées à une analyse des risques, préconisent non pas de tout maîtriser, mais de mieux maîtriser. Ce type de gestion nécessite de revoir les objectifs attendus : veut-on éradiquer les maladies ou cohabiter avec elles de manière durable ?

L'étude des quatre maladies appelle une nouvelle gouvernance sanitaire, à la fois plus ouverte au public et à d'autres domaines que la santé, tel que l'environnement ou l'agriculture. Cette nouvelle gouvernance suggère plus de dialogue, mais aussi de retours d'expériences interministériels. S'agissant des questions à la croisée de la santé et de la biodiversité, la nouvelle gouvernance sanitaire doit pouvoir s'appuyer sur un renouvellement des formes d'expertises. Cette nouvelle gestion s'incarnerait à la fois dans de nouvelles attitudes face aux risques et dans la meilleure articulation entre savoirs socio-économiques et savoirs scientifiques.

Lectures recommandées

- Beck U., 1992. *Risk Society*. Towards a new modernity, London, Sage.
- Blanc S. Boëtsch G., Hossaert-McKey M. et Renaud F. (dir.), 2017. *Écologie de la santé : pour une nouvelle lecture de nos maux*. Paris, Le cherche midi.
- Figuié M. et Morand S. (dir.), 2016. *Émergence de maladies infectieuses. Risques et enjeux de société*. Versailles, Éditions Quæ, 2016.
- Gauthier-Clerc M. et Thomas F. (dir.), 2010. *Écologie de la santé et biodiversité*. Bruxelles, De Boeck.
- Keck F., 2010. *Un monde grippé*. Paris, Flammarion.
- Tassin J., 2014. *La grande invasion, Qui a peur des espèces invasives ?* Paris, Odile Jacob.
- Vittecoq M., Roche B., Prugnotte F., Renaud F. et Thomas F., 2015. *Les maladies infectieuses*. Bruxelles, De Boeck Solal.

Cas n° 16 : les poules en ville

L'introduction de poules en milieu urbain est un phénomène en voie d'expansion⁶². Or la poule a des besoins spécifiques en termes d'habitat et d'alimentation (lesquels sont plus nombreux en période de ponte). Les détenteurs de poules en milieu urbain ainsi que les professionnels chargés de les soigner ou de les commercialiser sont unanimes pour dire que ces animaux doivent être placés dans un environnement qui leur permette d'exprimer leur comportement physiologique normal sans contraintes ni frayeur.

La poule peut être vue comme un atout pour l'environnement par les collectivités locales et les habitants des villes : son rôle de « composteur » permet en effet de réduire la production des déchets de table des ménages. Mais l'animal peut aussi avoir des conséquences néfastes pour l'environnement : production de fientes, nuisances de voisinage, attrait des rongeurs, rejets de médicaments dans l'environnement, gestion des cadavres, etc.

La présence de poules en milieu urbain chez des particuliers est génératrice de liens sociaux et d'une nouvelle approche de cet animal. Bien que la poule soit historiquement considérée comme un animal de production, son statut diffère pour les particuliers qui envisagent le gallinacé comme un véritable animal de compagnie. La présence de ces animaux est génératrice de contacts sociaux, au sein du voisinage, et de pédagogie, notamment auprès des enfants. La tendance de la réintroduction de poules en milieu urbain est en effet le signe d'une volonté des citoyens d'un retour vers la nature et d'une démarche favorisant les circuits courts et le recyclage des déchets.

62. Ce cas est tiré du rapport de Yacine Bacha, Hélène Brien, Eric Durand, Anne-Charlotte Duroux, Anaïs Fleming et Candice Vente, 2015. *Les basses-cours urbaines : il faut trouver une règle pour le jeu de la poule !* Groupe d'Études des Politiques Publiques, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, sous la direction de Gwenola Le Naour (Commanditaire de l'étude : Métropole de Lyon).

Les propriétaires de poules trouvent également un intérêt économique à consommer les œufs de leurs poules, ainsi que la chair des animaux qu'ils élèvent. Le secteur économique des poulaillers urbains est en croissance. Les productions d'œufs et, de façon marginale, celles des viandes de volaille qui en sont issues sont très majoritairement destinées à l'autoconsommation mais peuvent également faire l'objet de troc dans un périmètre restreint, de voisinage.

La présence de poules en ville permet aux collectivités locales de réduire le coût de traitements de leurs déchets mais les projets d'introduction peuvent également générer des coûts. Elle s'accompagne du développement de marchés de niches autour de produits et de services que se partagent entrepreneurs et structures associatives. Ceci apparaît comme une alternative aux circuits traditionnels de production et de distributions d'œufs et viandes de volaille.

De plus, tout comme les poules élevées à la campagne ou dans les élevages, les poules vivant en ville peuvent tomber malades. Ces maladies sont nombreuses, parfois curables, d'autres fois mortelles. La poule peut être un vecteur de maladies transmissibles à l'homme.

Compte tenu de l'ensemble des risques sanitaires et nuisances générés par la présence de poules ou par la consommation d'œufs, faut-il encadrer les pratiques ? Ce cas propose une cartographie des acteurs de la région lyonnaise qui pourraient être impliqués dans l'encadrement du phénomène des basses-cours urbaines, soit de leur propre initiative, soit parce que le sujet entre dans leur champ de compétence. Un groupe de travail a récemment été mis en place sur le sujet de l'agriculture en ville au sein de la métropole de Lyon. Les basses-cours pourraient ainsi se rattacher à ce sujet et à ce groupe de travail. Or la métropole est en construction et le rôle de chaque acteur n'est pas encore bien défini. La mise en place, par la métropole, d'une politique publique cherchant à introduire ou encadrer la présence de poules sur son territoire pourrait donc être fortement influencée, voire modifiée, par les évolutions de la collectivité territoriale toute récente.

À défaut de proposer des poules aux particuliers, la mise en place de poulaillers collectifs, gérés par la collectivité territoriale, et fonctionnant en collaboration avec les riverains permettrait peut-être de conserver de nombreux aspects positifs de la présence de poules en milieu urbain, tout en réduisant les conséquences négatives, de type nuisance et risques sanitaires. Or la concrétisation de ce type d'installation induit une collaboration entre la collectivité territoriale, qui mettrait en place, cofinancerait et contrôlerait d'une part, et les citoyens qui bénéficieraient de cette installation d'autre part. Demeure enfin la question de l'abatage des animaux en fin de vie qui, pour la plupart des personnes interrogées, pose problème.

■ ■ ■ Lectures recommandées

- Bourdeau-Lepage L., 2014. *Nature en ville : attentes citadines et actions publiques*.
- Editopics.

- Darribehaude F., Gardon S., Lensele B. (dir.), 2016. *Le vivant en ville. Nouvelles émergences, Gouvernance, Intensité urbaine, Agriculture et Animalité urbaines*. Métropole de Lyon, VetAgro Sup.
- Mundler P., Consalès J.-N., Melin G., Pouvesle C. et Vandembroucke P., 2014. Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières. *Géocarrefour*, 89(1-2), pp. 52-63.
- Torre A. et Bourdeau-Lepage L., 2013. Quand l'agriculture s'installe en ville... désir de nature ou contraintes économiques ? *Métropolitiques*, 6 février 2013.
- 2014. Agriculture et ville. *Espaces et Sociétés*, 158(13).
- 2014. Agriculture urbaine et alimentation, entre politiques publiques et initiatives locales. *Géocarrefour*, 89(1-2).
- 2015. Animaux dans la ville. *Histoire urbaine*, 44.
- 2002. La place de l'animal. *Espaces et sociétés*, 110/111(3-4).

Cas n° 17 : les relations entre la santé et la biodiversité

À l'instar de la problématique du réchauffement climatique, la biodiversité, et notamment ses enjeux de préservation, devient une des préoccupations environnementales majeures des instances politiques, scientifiques et sociales à l'échelle nationale et internationale⁶³. L'érosion de la biodiversité toujours plus rapide et ses conséquences sont l'objet d'une prise de conscience et d'une mobilisation d'un nombre croissant d'acteurs. Aujourd'hui certains scientifiques alertent sur l'émergence d'une 6^e crise, principalement due aux activités anthropiques. Se pose alors la question de la résistance des écosystèmes aux changements en cours et l'intégration de cette problématique au sein des instances décisionnelles.

La mise en politiques de la biodiversité s'opère de manière progressive, sous l'influence centrale des scientifiques en tant que lanceurs d'alerte ou en tant qu'entrepreneurs institutionnels. Jusqu'en 1992 et la création de la Convention sur la Diversité biologique (CDB) lors du 3^e sommet de la Terre à Rio, la biodiversité en tant que telle n'était pas mise à l'agenda. Les préoccupations portaient sur la protection de la nature avec l'instauration de politiques de conservation d'espèces et d'espaces protégés, de protection de la flore et de la faune sauvage, et relayées dans les traités internationaux. Le champ de la biodiversité n'a cessé ensuite de s'étendre progressivement, suivant la tendance observée pour le changement climatique par l'annexion de domaines d'actions publics variés. Le champ de la biodiversité s'élargit à la valorisation économique, la biosécurité, la propriété intellectuelle sur le vivant et puis la santé publique. La biodiversité est définie comme un ensemble de ressources procurant des services à l'homme qu'il est, à ce titre et donc dans une approche utilitariste, nécessaire de préserver.

En France, à partir du début des années 2000, des liens entre la biodiversité et la santé sont progressivement tissés et mis en avant par un petit groupe d'acteurs.

63. Ce cas est tiré du mémoire de Marie Pinasseau, 2018. *Le nexus biodiversité-santé : entre savoir et politique*, Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Marie Pinasseau, SciencesPo Lyon ENSV VetAgro Sup, 2018. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une étude commandité par l'Agence française pour la Biodiversité.

L'impact des atteintes de la biodiversité sur la santé est reconnu même si de nombreuses questions scientifiques de ce champ restent ouvertes. Les études scientifiques sont encouragées, telle que l'illustre la création en 2012 d'une plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES). La problématique qui est en train d'émerger n'a, jusque-là, pas fait l'objet d'enquêtes sociologiques en France ni, à notre connaissance, dans le contexte international. Résultat d'une commande de l'Agence française pour la Biodiversité, le présent mémoire atteste du souci de développement de l'expertise avec la recherche d'une connaissance politique efficiente.

Une convention de subvention entre l'Agence française pour la Biodiversité et Vetagro Sup a été élaborée afin de réaliser une cartographie des acteurs et des enjeux de l'interface entre la biodiversité et la santé. Ce cas propose une première réflexion sur le sujet biodiversité/santé et permet d'apporter une première analyse de l'émergence de ce lien biodiversité/santé et de ses lectures par les différents acteurs identifiés.

La mise en lien de ces deux notions, la biodiversité et la santé, est complexe. Elle recouvre des notions et des concepts larges, difficiles à circonscrire. Considérant l'ensemble de ces éléments, plusieurs niveaux de questionnements ont émergé : comment aborder cette problématique émergente ? D'où vient ce sujet, quelle est son histoire ? Qui sont les acteurs qui le font émerger ? Comment les acteurs problématisent-ils, relient-ils et lisent-ils la biodiversité et la santé ? Quels sont les espaces de rencontre ? Au vu de l'apparente importance des scientifiques pour rendre visible le sujet, comment s'articule l'état des savoirs avec l'action publique et/ou les politiques publiques ? Comment un groupe d'acteurs se démène-t-il pour que s'articulent des savoirs sur l'objet émergent « biodiversité-santé » ? Enfin, faire des liens entre la biodiversité et la santé suggère des échanges entre d'une part, des acteurs visant la protection de la nature, et d'autre part, les acteurs s'occupant habituellement de la santé publique. Ceci fait émerger deux types de questions : comment des acteurs variés ayant des objectifs et des manières de voir différents dialoguent-ils autour de cette problématique ? Quels changements cela induit-il en termes de gouvernance et, en filigrane, de rapports à la nature et avec le milieu dans lequel on est amené à vivre ?

Afin d'appréhender les régimes de justification, mais aussi ce qui compte pour les acteurs, la sociologie des conventions (et en particulier les travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot) nous fournit un cadrage théorique stimulant. Afin de saisir, au plus près des pratiques des acteurs, comment se nouent les alliances et les accords (et les confits) sur la problématique émergente biodiversité/santé, nous avons choisi de l'articuler avec l'approche par les réseaux, souvent appelée sociologie de la traduction, en particulier les travaux de Michel Callon et Bruno Latour. Ces deux approches permettent d'aborder directement la problématique de l'accord au lieu de l'analyse du conflit et de soulever la question des conditions de production de l'accord entre les acteurs.

Au vu de la complexité de la problématique, de la difficulté pour la circonscrire, il apparaissait nécessaire de mener plusieurs travaux en parallèle en accord avec le temps imparti pour la réalisation du projet. Nous avons considéré que c'est en étant attentif aux savoirs et aux techniques mobilisés quotidiennement par les acteurs préalablement identifiés que l'on saisira au mieux les connaissances et les méconnaissances sur les relations entre biodiversité et santé.

Tout d'abord, un travail de recherche et de lecture bibliographique sur la problématique biodiversité-santé, ainsi que de la littérature grise a été réalisé et une analyse de la production scientifique a été initiée. Une démarche compréhensive a été adoptée permettant de se tenir aux justifications des acteurs recueillis et de les croiser entre elles. Nous nous sommes donc employés à rassembler les pièces, les témoignages, à les ordonner pour en donner une première lecture globale. Différentes scènes de mise en discussion de cette thématique ont ainsi été observées : une réunion du groupe de travail « santé-biodiversité », le GT1 du Plan national Santé Environnement 3 ainsi qu'un colloque de deux jours « Prendre en charge la biodiversité à l'échelle du Grand-Paris : acteurs, territoires et projets ». Une première analyse des comptes rendus des différentes réunions du GT1 a également été réalisée ainsi que l'identification de quelques expérimentations locales de nature à traiter du lien entre la biodiversité et la santé.

Un travail de recensement des acteurs dont on supposait, par leurs titres ou leurs expériences professionnelles, par leur participation à un colloque, etc., qu'ils nous renseigneraient sur cette problématique émergente a été réalisé. Par interconnaissance, l'enquête a permis d'élargir le panel à d'autres acteurs. Vingt-neuf entretiens semi-directifs ont ainsi été réalisés, correspondant à 35 heures d'enregistrement.

Certaines précautions méthodologiques doivent être prises avant d'appréhender les premiers résultats de cette enquête présentés dans le mémoire : l'analyse porte sur un fait qui est en train d'émerger, de se construire et qui est donc très largement susceptible d'évoluer. Les travaux ultérieurs seront susceptibles d'infirmier ou confirmer les hypothèses formulées et les résultats obtenus. Le temps imparti pour l'enquête limite en outre le nombre d'acteurs rencontrés ainsi que le nombre de lectures réalisées. En lien avec cette limite de temps et la méthode utilisée (par interconnaissance), certains types d'acteurs – les plus visibles – peuvent être survalorisés au détriment d'autres. Les acteurs en position de retrait n'apparaissent qu'au travers des discours des acteurs les plus visibles et nous n'avons donc pu que très partiellement sonder les raisons de cette position de retrait.

Les liens entre la biodiversité et la santé au sein d'une problématique tardent, bien plus que dans les pays anglo-saxons, à être construits en France. Ce sont les chercheurs en sciences de la nature et en anthropologie qui les premiers établissent des liens entre la biodiversité et la santé, ceci dès 1995 dans les pays anglo-saxons. En France, la problématique est implantée plus durablement grâce à la constitution d'un réseau d'acteurs particulier. Ce réseau peut être caractérisé par la réunion d'acteurs du monde scientifique (en particulier celui de l'écologie mais aussi de la médecine) en lien avec celui de la haute administration française

(le Cabinet du ministère chargé de l'écologie en particulier) et du militantisme associatif (Humanité et Biodiversité essentiellement) conduisant un travail d'intéressement du politique. Ces acteurs observent bien souvent une multi-positionnalité entre les différents mondes. Leurs trajectoires renseignent aussi la manière donc la problématique s'est construite et diffusée en partenariat mais aussi en dehors des mondes scientifiques. À ce sujet, ce mémoire met en évidence la place importante du monde des écologues dans ces enjeux de biodiversité-santé mais également l'ambivalence du rôle de ces spécialistes. En recueillant les propos des acteurs entretenus, en analysant les événements organisés autour de cette thématique et en recueillant les thèmes abordés au sein des ouvrages consacrés à la thématique et des actions suivies par le groupe de travail « santé et biodiversité » (GT1, Ministère de l'écologie), quatre thèmes se distinguent : la faune sauvage et les maladies infectieuses, l'antibiorésistance, la nature en ville et le bien-être humain et enfin la pharmacopée fournie par la biodiversité. Nous pouvons d'ores et déjà souligner l'hétérogénéité des logiques présentes et la multiplicité des justifications avancées par les acteurs dans la conceptualisation des liens entre la biodiversité et la santé. Le titre du mémoire traite du *nexus* biodiversité-santé. Traduit du latin en français comme une connexion ou un lien, le *nexus* peut être défini comme un schéma liant (habituellement) deux notions. Un effort important de conceptualisation des effets bénéfiques de la biodiversité sur la santé par les acteurs porteurs du sujet peut être observé mais certains problèmes de traduction apparaissent en conséquence. En particulier, la place de la science est questionnée : les interrogations portent sur les preuves scientifiques et leur légitimité, la complexité du vivant est mise en avant par crainte de simplification. Également, sur le terrain local, la mise en pratiques de cette problématique paraît complexe, prise dans de multiples difficultés de traduction.

Des formes d'accords ou de compromis sont donc nécessaires, les techniques de communication n'étant pas suffisantes pour résoudre les conflits. Le *nexus* biodiversité-santé témoigne d'un certain nombre de dialogues et d'un certain nombre d'accords, même si les objectifs, les intérêts ou les visions du monde des acteurs en présence peuvent diverger. En dépit des désaccords, la formulation selon laquelle la protection de la biodiversité maximise les options pour protéger la santé semble en effet faire l'unanimité.

Enfin, ce cas montre, une fois encore, le pouvoir normatif des sciences de la nature et la connivence entre le monde scientifique et le monde politique. Les acteurs peuvent buter sur le passage du niveau des recherches scientifiques à la coopération des politiques publiques. Le parallèle est évident entre les nouveaux concepts tels que « *One Health* » et les thématiques associées au *nexus* biodiversité-santé. Il y a une volonté de « penser ensemble » et d'articulations entre les ministères en charge de ces questions mais, que ce soit du côté des scientifiques que celui des politiques, le dessein de l'entreprise conduite peut paraître flou et mêlé à d'autres enjeux.

Ce cas propose une ébauche de cartographie des acteurs et des enjeux de l'interface biodiversité-santé en France et à l'étranger. Certaines recommandations et perspectives peuvent être émises afin d'affiner et de sociologiser encore davantage cette cartographie. En premier lieu, il faudra poursuivre l'identification des acteurs en position de retrait et surtout approfondir les causes de leur retrait. La réalisation du panel d'acteurs par interconnaissance nous a permis d'entrevoir certains d'entre eux au travers des discours des acteurs plus visibles, mais nous n'avons pu que très partiellement sonder leurs raisons. Une analyse documentaire approfondie des textes réglementaires, des stratégies nationales et des plans nationaux des différents ministères (santé, agriculture et alimentation et de la transition écologique et solidaire) soulignerait leur implication et l'intégration de la problématique de la biodiversité et de la santé dans les différentes politiques publiques ainsi que leurs articulations. L'alimentation et l'agriculture nous paraissaient de prime abord être des interfaces évidentes au sein desquelles les problématiques de biodiversité et de santé s'inscrivent. À travers nos lectures et les propos recueillis, il s'avère que ce ne sont pas des thématiques phares qui construisent la problématique aujourd'hui. Cependant, l'alimentation étant un sujet de mobilisation, il serait intéressant d'approfondir la recherche dans cette direction. Considérant le temps imparti pour l'enquête, nous n'avons pas pu nous pencher sur les circuits financiers présents entre les acteurs impliqués dans cette problématique. Pourtant, ces derniers pourraient renseigner et affiner les relations entre les acteurs et soulever certaines questions posées par les financements publics et privés, notamment pour les recherches scientifiques, les politiques publiques en lien et leurs évaluations. Il est également incontournable de se pencher sur les territoires et leurs acteurs. L'identification de certaines expérimentations locales qui n'apparaissent pas d'emblée préoccupées par les enjeux de biodiversité et de santé permettrait d'apporter certaines connaissances sur le sujet. Une comparaison entre territoires serait également bénéfique. Enfin, concernant les questions démocratiques des citoyens sur la nature en ville, la réalisation d'un sondage apparaît nécessaire afin de connaître leurs attentes concernant ce sujet.

Lectures recommandées

- Alkrich. M., Callon M. et Latour B., 2006. *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris, Translavor Presses des Mines.
- Charvolin F. et Ollivier G., 2017. *La biodiversité entre science et politique. La formation d'une institution internationale*. Paris, Editions PETRA.
- Compagnon E. et Rodary E., 2017. *Les politiques de la biodiversité*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Gardon S. et Gautier A., à paraître. One Health en pratiques : quand l'érosion de la biodiversité devient un problème de santé publique. In : Philippe Billet et Claire Harpet (dir.), *Les nouveaux temps de Panacée : Enjeux des relations entre biodiversité et santé*. Paris, L'Harmattan.
- Gautier A., Gardon S., Déprés C. et Pinasseau M., 2020. *La biodiversité en quête de santé. De nouvelles justifications pour protéger la nature*. Paris, L'Harmattan.

- 2015. Notre santé dépend-elle de la biodiversité ? *Humanité et Biodiversité*, Hors-série.

Conclusion de la partie 3

Cette troisième partie fait en premier lieu la démonstration que l'étude des politiques de santé publique tout comme des problématiques apparemment nouvelles tire profit de l'articulation des outils et des différentes théories des sciences sociales, en particulier la sociologie de l'action publique, des organisations, des institutions, du travail et des professions. Ces outils largement éprouvés font, une nouvelle fois, preuve de leur intérêt, ceci y compris quand il s'agit de questions apparemment nouvelles. Les thèmes traités dans cet ouvrage abordent les conditions d'émergence d'un problème public, les systèmes relationnels, mais également la vie des organisations, les fonctions et les rôles. Au sein du master PAGERS dont cette quinzaine de cas restitue la substance et les nombreux défis, la sociologie et ses outils étaient en premier lieu rejetés ou perçus comme un enseignement inutile par les élèves, au mieux comme un « plus » à la formation des élèves inspecteurs de santé publique vétérinaires. Les commanditaires sont maintenant fidèles et toujours plus nombreux. C'est pourquoi il s'impose désormais de faire travailler ces cas et de diffuser au plus grand nombre la teneur de ce que les commanditaires trouvent utiles. De leurs côtés, les étudiants et élèves sont en tendance plus ouverts aux sciences humaines et sociales, tout en conservant leurs questionnements – essentiels – sur la fiabilité et l'utilité des données produites.

Les outils des sciences sociales sont certes de mieux en mieux insérés. Les commanditaires apprécient les « photographies » fournies, les mots justes et les descriptions réalistes qu'ils pressentaient parfois sans disposer de la méthodologie et de la posture nécessaires. Il arrive également qu'ils soient surpris ou même indignés. Pour accepter les descriptions fournies (qui sont appelées, bien entendu, à être enrichies et critiquées), les gestionnaires doivent poser des questions au lieu de fournir des réponses. Ils doivent envisager l'ensemble des rationalités à l'œuvre (la formation très majoritairement vétérinaire des cadres concernés axée sur la démarche diagnostic/traitement est sans doute un frein). Ils doivent quitter une posture qu'ils ressentent peut-être comme de plus en plus forte (sans doute du fait d'un rapport modifié au temps) qui consiste à se faire les porte-parole et les défenseurs des actions et des discours mis en œuvre par les institutions auxquels ils appartiennent. Cette posture redouble la mise à distance,

voire le refus des tensions et des conflits entre des valeurs, des groupes, des politiques publiques.

Or la présentation et la compilation de ces cas doivent aider le lecteur à se débarrasser de ses fameuses « prénotions » qui peuvent l'empêcher d'envisager les rationalités des acteurs avec lesquels il est pourtant lié. Cette troisième partie avait pour objectif de rendre les situations auxquelles sont confrontés les gestionnaires du risque plus intelligibles. Dans ce sens, les cas contiennent de nombreuses hypothèses qu'il appartient au lecteur de questionner.

Postface

L'ouvrage piloté par Gwenola le Naour, Sébastien Gardon et Amandine Gautier témoigne, à lui seul, de la richesse du partenariat noué entre VetAgro Sup ENSV et Sciences Po Lyon. Ce partenariat qui s'est concrétisé depuis quelques années par la création d'un master dédié aux Politiques de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires (PAGERS) s'inscrit dans une dynamique de l'enseignement supérieur à Lyon. De fait Sciences Po Lyon – créé en 1948 – est la grande école d'affaires publiques. Si aujourd'hui deux tiers des diplômés travaillent dans le privé, cette grande école de sciences humaines et sociales reste attentive à l'acculturation à l'intérêt général et au secteur public qui distingueront toujours – dans l'administration comme dans le secteur privé – des élèves de Sciences Po d'autres élèves issus de l'Université ou d'écoles de commerce. Mais Sciences Po Lyon a tardé à prendre conscience de l'originalité et de la richesse de ses formations. Je me souviens encore de cette rencontre avec Olivier Faugère et mon prédécesseur, Gilles Pollet, au sujet de l'ouverture d'un certificat en analyse des politiques publiques dans le cadre du master que je dirigeais. De fait la proposition d'Olivier ouvrait un nouvel horizon d'action : former les inspecteurs en Santé publique vétérinaire (ISPV) aux sciences humaines et sociales et sensibiliser nos étudiants aux enjeux pratiques des politiques sanitaires.

Mais sans le savoir, nous ouvrons alors la voie à un nouveau master et à un dialogue inédit entre science politique et sciences du vivant. Le succès de cette formation a été immédiat. Il a été l'embryon de nouvelles formations au sein de Sciences Po Lyon. Nous avons – sur le modèle des Groupes d'Etudes de Politiques Publiques – diffusé les enseignements projets correspondants à des commandes réelles dans notre parcours de master dédié à l'analyse des politiques publiques. Mais surtout ce rapprochement entre Sciences Po Lyon et VetAgro Sup a probablement été la matrice d'une alliance plus large. Cette alliance s'est nouée entre Sciences Po Lyon, l'École Centrale de Lyon, l'École normale supérieure de Lyon, VetAgro Sup, le Conservatoire national supérieur de Musique et de Danse et plus récemment Mines Saint-Etienne. En 2013, cette alliance a pris le nom de Collège des Hautes Études Lyon Science[s] (CHELS). Les écoles mutualisent des cours et financent des projets d'étudiants qui travaillent à l'intersection des disciplines enseignées dans les différents établissements. Mais surtout le CHELS a proposé des cours communs. Lorsque j'ai coordonné le premier d'entre eux – Décisions, Complexité, Risques -, je me suis fortement inspiré de ce que nous faisons dans le cadre du master Politiques

de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires (PAGERS). À travers le master, comme à travers le CHELS, nous avons œuvré à Lyon à une confirmation de l'interdisciplinarité en pratiques *via* des grands projets pédagogiques. Nous sommes tous redevables à l'ENSV et à Olivier Faugère d'avoir eu cette intuition et d'avoir suscité une telle rencontre.

Ce projet est évidemment politique. Il cherche à transformer des cultures administratives. Forts de leurs expériences professionnelles passées ou récemment diplômés (des écoles vétérinaires, d'ingénieurs agronomes), les ISPV sont des professionnels qui s'engagent pleinement dans leur mission professionnelle. Ils se démarquent en effet par leur forte capacité de travail et leur implication dans les missions qu'ils sont amenés à conduire. Mais leur culture professionnelle doit intégrer de nouveaux éléments à l'heure du *new public management* et de la nouvelle gouvernance sanitaire. Leur culture professionnelle doit désormais intégrer un questionnement réel sur la bureaucratie, le travail dans le secteur public, le devenir des missions historiquement associées à l'État et des agents qui la mettent quotidiennement en œuvre. Elle doit s'enrichir de questionnements critiques offerts par la science politique et les sciences humaines et sociales qui cherchent à appréhender les projets sans jamais nier leur complexité et sans la réduire à une seule dimension technique.

Les apprentissages, dont nous testons chaque année les *outputs*, leur permettent d'ores et déjà d'éviter un certain nombre de pièges. Ils leur permettent d'envisager la complexité des situations sans perdre leur engagement. À l'interface entre la santé animale, la santé humaine et désormais la santé des écosystèmes, l'ensemble des managers, du côté du secteur privé comme du côté du secteur public, ne doivent cesser d'envisager les interactions entre les problématiques, entre les mondes, entre les échelles d'intervention.

En tant que directeur de Sciences Po Lyon, j'ai à cœur de voir évoluer des professionnels satisfaits et motivés. Le goût qu'ils ont eu à mettre les enseignements délivrés en sciences sociales et politiques dans le cadre de leur master PAGERS au service de leurs enquêtes et de leurs stages me confortent dans l'intérêt de ces enseignements et de ces cas pratiques. La réception de leurs travaux par les commanditaires d'enquêtes (de plus en plus nombreux et fidèles) et les structures d'accueil (DGAI, DD(CS)PP, DRAAF, SRAL, laboratoires, fondations, associations, ambassades, institutions internationales, etc.) me confortent également dans l'idée de développer ces nouvelles compétences des étudiants en science politique.

Notre master commun a ainsi ouvert la voie à de nouveaux débouchés professionnels, à de nouvelles pratiques mais aussi probablement à un chantier intellectuel interdisciplinaire qui pourrait nourrir demain – à l'issue des premières thèses qui ont été soutenues – de nouveaux programmes de recherches portés par nos établissements et par cette collaboration unique en France.

*Renaud Payre,
professeur de science politique,
directeur de Sciences Po Lyon*

Bibliographie générale

Manuels de référence en sociologie de l'action publique :

Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), 2008. *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.

Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), 2010. *Politiques publiques 2, Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), 2004. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po.

Cole A., Guigner S., Pasquier R. (dir.), 2011. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, Presses de Science Po.

Gaudin J.-P., 2004. *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

Hassenteufel P., 2008. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin.

Kübler D. et de Maillard J., 2009. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2007. *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.

Massardier G., 2008. *Politiques publiques et actions publiques*. Paris, Armand Colin.

Mény Y. et Thoenig J.-C., 1989. *Les politiques publiques*. Paris, PUF.

Muller P., 2003. *Les politiques publiques*. Paris, PUF.

Muller P. et Surel Y., 2000. *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien.

Payre R. et Pollet G., 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, La Découverte.

Références citées

Alam T., 2011. Quand l'expert montre la lune, le sociologue regarde le doigt. L'expertise d'un *think tank* européen destinée à la promotion d'un PPP en santé. *Lien Social et Politiques*, 65, pp. 225-249.

Alter N. (dir.), 2012. *Sociologie du monde du travail*. Paris, PUF.

Akrich M., Callon M. et Latour B., 2006. *La sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris, Presses des Mines.

Amblard H., Bernoux P., Herreros G. et Livian Y-F., 2005. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Éditions du Seuil.

Ancelovici M., et Jenson J., 2012. La standardisation et les mécanismes du transfert transnational. *Gouvernement et action publique*, 1(1), pp. 37-58.

Aust J., Crespy C., Epstein R. et Reigner H., 2013. Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, 90, pp. 3-21.

- Badenoch A. and Fickers A., 2010. *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Bagnasco A. et Le Galès P. (dir.), 1997. *Villes en Europe*. Paris, La découverte.
- Balme R. et Brouard S., 2005. Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 33-50.
- Balme R., Chabanet D. et Wright V. (dir.), 2002. *L'action collective en Europe*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Barbot J., 2007. *Les malades en mouvements*. Paris, Balland.
- Bardet F., 2005. Introduction. In Bardet F. (dir.), *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose lyonnaise depuis les années 1960*, Rapport final pour le Plan Urbain Construction et Architecture, septembre 2005. pp. 9-20.
- Barrier J., Pillon J.-M. et Quéré O. (dir.), 2015. Les cadres intermédiaires de la fonction publique. *Gouvernement et action publique*, 4, pp. 9-32.
- Barthe Y., 2006. *Le pouvoir d'indécision, La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris, Economica.
- Baruch M.O. et Bezes P., 2006. Introduction. Généalogies de la réforme de l'État. *Revue française d'administration publique*, 120(4), pp. 625-633.
- Beaurain C., 2002. Gouvernance environnementale locale et comportements économiques. *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2.
- Beck U., 1992. *Risk Society. Towards a new modernity*. London, Sage.
- Becker H., 1985. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Éditions Métailié.
- Benamouzig D. et Besançon J., 2005. Administrer un monde incertain. Les nouvelles bureaucraties techniques : le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, 47(3), pp. 301-322.
- Benamouzig D. et Besançon J., 2008. Les agences. De nouvelles administrations publiques ? In Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, Vol. 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 283-307.
- Bérard Y. et Crespin R. (dir.), 2010. *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Bérard, Y. et Roger A., 2015. Ronds-points théoriques et passages à niveau analytiques. La sociologie politique peut-elle rencontrer la sociologie des sciences ? *Politix*, 111(3), pp. 9-26.
- Bérard Y., 2009. L'étranger comme art des distances. Innovation, transfert de projets et grandeurs de l'action publique dans les transports urbains. *Pôle Sud*, 1(30), pp 47-55.
- Berdah D., 2018. Abattre ou Vacciner, *La France et le Royaume-Uni en lutte contre la tuberculose et la fièvre aphteuse (1900-1960)*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Bergeron H. et Castel P., 2015. *Sociologie politique de la santé*. Paris, PUF.
- Bernardin S. et Grafos H., 2008. Two International Models for Car Safety Standards. *Entreprises et Histoire*, 51, pp. 69-87.
- Bernardin S. and Grafos H., 2009. Car Safety Standards. In: Iriye A. and Saunier P.-Y. (eds.), *The Palgrave Dictionary of Transnational History from the Mid-19th century to the Present Day*. London, Palgrave Macmillan, pp.120-122.
- Bernoux P., 2010. *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*. Paris, Collection Points, Éditions du Seuil.
- Bevort A., Jobert A., Lallement M. et Mikas A. (dir.), 2012. *Dictionnaire du travail*. Paris, PUF.

- Bezes P., 2005. Chapitre 2 : Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret. In Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 71-122.
- Bezes P. et Le Lidec P., 2010. L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial. *Revue française d'administration publique*, 4(136), pp. 919-942.
- Bezes P., 2009. *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française*. Paris, PUF.
- Bezes P. et Le Lidec P., 2010. L'hybridation du modèle territorial français, RGPP et réorganisations de l'État territorial. *Revue française d'administration publique*, 136, pp. 919-942.
- Biarez S., 1988. Théorie du pouvoir local en France. *Revue internationale des sciences administratives*, 54(3), pp. 425-457.
- Bidet A., 2011. *L'engagement dans le travail. Qu'est-ce que le vrai boulot ?* Paris, PUF.
- Billion C., 2017. Quelle gouvernance pour l'accessibilité à l'alimentation dans les territoires urbains et périurbains ? Vers une prise en compte des distributeurs dans les politiques alimentaires. Thèse de doctorat de géographie, Université de Clermont Auvergne.
- Blanc S., Boëtsch G., Hossaert-McKey M. et Renaud F. (dir.), 2017. *Ecologie de la santé : pour une nouvelle lecture de nos maux*. Paris, Le cherche midi.
- Blanchet P., Domenech J., Perrin D. et Repiquet D., 2010. *États généraux du sanitaire, synthèse des travaux*. Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, avril 2010.
- Boltanski L. et Thévenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Bonnaud L. et Coppalle J., 2008. La production de la sécurité sanitaire au quotidien : l'inspection des services vétérinaires en abattoir. *Sociologie du Travail*, 50(1), pp. 15-30.
- Bonnaud L. et Coppalle J., 2012. *Qui contrôle ce que nous mangeons ?* Paris, Ellipses.
- Bonnaud L. et Fortané N., 2016. Au-delà des crises de santé animale. Pour une sociologie de l'action publique vétérinaire. *Gouvernement et action publique*, 3/3, pp. 131-140.
- Bonnaud L. et Fortané N., 2018. L'État sanitaire de la profession vétérinaire, Action publique et régulation de l'activité professionnelles. *Sociologie*, 3(9), pp. 253-368.
- Bossis G., 2005. *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire. Rapports croisés et perspectives d'harmonisation*. Bruxelles, Bruylant.
- Bonoli G. et Palier B., 1999. Phénomènes de *Path dependance* et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49(3), pp. 399-420.
- Boudia S. and Jas N., 2007. Risk and Risk Society in Historical Perspective. Numéro spécial de *History and Technology*, 23(4).
- Boudia S. et Henry E. (dir.), 2015. *La mondialisation des risques. Une histoire politique et transnationale des risques sanitaires et environnementaux*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.
- Borraz O., 1998. *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Borraz O., 2008. *Les politiques du risque*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Bouillon F., 2009. *Les mondes du squat, anthropologie d'un habitat précaire*. Paris, PUF.
- Bourdeau-Lepage L., 2014. *Nature en ville : attentes citoyennes et actions publiques*. Editopics, 2014.
- Brante T., 2010. Professional fields and truth regimes: in search of alternative approaches. *Comparative Sociology*, 9, pp. 843-886.
- Brocal von Plauen F., 2005. *La responsabilité de l'État et le risque alimentaire et sanitaire. Entre prévention et précaution*. AJDA, p. 522.

- Brown M.B., 2009. *Science in Democracy, expertise, Institutions and Representation*. Cambridge, MIT Press.
- Buisson-Fenet H. et Le Naour G. (dir.), 2008. *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*. Toulouse, Octarès.
- Bujon T., Dourlens C. et Le Naour G. (dir.), 2014. *Aux frontières de la médecine*. Paris, Éditions des Archives Contemporaines.
- Burdeau F., 1994. *Histoire de l'administration française Du XVII^e au XX^e siècle*. Paris, Montchrestien.
- Buton F. et Mariot M. (dir.), 2009. *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*. Paris, PUF.
- Cadiou S., 2004. La politique urbaine sous le regard des experts. In Jacob S. et Genard J.-L. (dir.), *Expertise et action publique*. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 81-95.
- Cadiou S., 2009. *Le pouvoir local en France*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Cadiou S. (dir.), 2016. *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. Paris, LGDJ.
- Callon M., 1986. 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, pp. 169-208.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Éditions du Seuil.
- Cardon P., Depecker T. et Plessz M., 2019. *Sociologie de l'alimentation*. Paris, Armand Colin.
- Carricaburu A. et Ménoret M., 2004. *Sociologie de la santé, Institutions, professions et maladies*. Paris, Armand Colin.
- Castells M., 1972. *La question urbaine*. Paris, Maspéro.
- Castells M., 1973. *Luttes urbaines et pouvoir politique*. Paris, Maspéro.
- Castells M. et Godard F., 1974. *Monopolville, Analyse des relations entre l'entreprise, l'État et l'urbain*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Chabert J.-B., 2011. Les régions face à leur avenir. « Animation prospective » ou « gouvernement méso » ? *Pouvoir Locaux*, 91/IV.
- Champy F., 2012. *La sociologie des professions*. Paris, PUF.
- Charvolin F., 2003. *L'invention de l'environnement en France*. Paris, La Découverte.
- Charvolin F. et Ollivier G., 2017. *La biodiversité entre science et politique. La formation d'une institution internationale*. Paris, Éditions PETRA.
- Chatzis K. 2009. De l'importation de savoirs américains à la création d'une expertise nationale. La modélisation des déplacements urbains en France, 1950-1975. In Flonneau M. et Guigueno V. (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?* Presses universitaires de Rennes, Rennes, pp. 159-169.
- Chatzis K., 2011. La modélisation des déplacements urbains en France depuis les 1980, ou la domination progressive du champ par le secteur privé. *Flux*, pp. 22-40.
- Chauvey J.-N., 2008. Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public. *Revue française d'administration publique*, 127(3), p.511-523.
- Chessel M.-E., 2003. Aux origines de la consommation engagée : la Ligue sociale d'acheteurs (1902-1914). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 77(1), pp. 95-108.
- Chevallier J., 1996. L'entrée en expertise. *Politix*, 9(36), pp. 33-50.
- Choné A., Hamman P. et Hayek I. (dir.), 2016. *Guide des humanités environnementales*. Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

- Clot Y., 2010. *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*. Paris, La Découverte.
- Cobb R. and Elder C., 1983. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Cohen M., March J. and Olsen J., 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- Conseil d'État, 2013. Les agences : une nouvelle gestion publique ? *Droits et débats* (coll.) 8, La Documentation Française.
- Conseil Général Vétérinaire, 2006. *Histoire des services vétérinaires français*. Paris, Association amicale du Conseil Général Vétérinaire.
- Cole A., 2007. La territorialisation de l'action publique au Royaume Uni. *Revue française d'administration publique*, 121-122(1/2), pp. 131-144.
- Compagnon E. et Rodary E., 2017. *Les politiques de la biodiversité*. Paris, Presses de Sciences Po.
- CRESAL, 1993. *Les raisons de l'action publique - Entre expertise et débat*. L'Harmattan, Paris.
- Crozier M., 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier M., 1970. *La société bloquée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier M. et Thøenig J.-C., 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de Sociologie*, XVI(1).
- Cutcliffe S. H., 1989. The emergence of STS as an academic field. In Durbin P. (ed.), *Research in Philosophy and Technology*, 9, pp. 287-301.
- Dahl R., 1971. *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin.
- Daloz J.-P. et Montané M.-A. 2003. Introduction : Polysémie et évolution d'un concept. In Smith et Sorbets (dir.), *Le leadership en questions. Les cadres d'analyse en débats*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 17-43.
- Dangy L. et Fortané N., 2016. Les frontières floues de l'expertise scientifique, le cas de la normalisation du médicament vétérinaire. *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 6, pp. 103-121.
- Dangy L., 2018. S'affronter pour réguler : le conflit transatlantique sur le bœuf aux hormones dans l'organisation internationale du commerce agroalimentaire. Thèse de science politique, Université Lyon 2.
- Darribaude F., 2014. *Garantir la sécurité sanitaire des aliments : Acteurs et méthodes. A la table du droit. Repas, droit et cinéma*. L'Harmattan, pp. 81-111.
- Darribaude F., 2014. Contribution des opérateurs et détenteurs d'animaux à la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments. *Droit Administratif*, pp. 17-22.
- Darribaude F., Gardon S. et Lenseil B. (dir.), 2016. *Le vivant en ville, nouvelles émergences, gouvernance, intensité urbaine, agriculture et animalité urbaines*. Métropole de Lyon, VetAgro Sup.
- Delmas C., 2001. Pour une définition non positiviste de l'expertise. In Damamme D. et Ribemont T. (dir.), *Expertise et engagement politique*. L'Harmattan, Paris, pp. 11-35.
- Delomez X., 2006. Le « paquet hygiène », code européen de l'alimentation : limites et perspectives. *Bulletin Académique Vétérinaire de France*, 159(3), pp. 227-233.
- Delori M., 2014. Néo-institutionnalisme du choix rationnel. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 359-367.

- Demazière D. et Le Lidec P., 2008. Introduction au dossier : la politique, un objet pour la sociologie du travail. *Sociologie du travail*, 2, pp. 4-13.
- Demortain D., 2012. *La mondialisation des experts*. Paris, Ellipses.
- Déprés C. et Vollet D., 2015. La gestion du changement institutionnel en matière d'épandage agricole des boues d'épuration en France. Une double dépendance aux facteurs exogènes et aux apprentissages territoriaux antérieurs. *Territoires en mouvement* (en ligne).
- Dernat S. et Siméone A., 2014. Représentations socio-professionnelles et choix de spécialisation : le cas de la filière vétérinaire rurale. *Revue Internationale de Pédagogie de l'Enseignement Supérieur*, 30(2), pp. 1-23.
- Dernat S., 2016. Choix de carrières dans l'enseignement vétérinaire et attractivité des territoires ruraux : Le facteur spatial dans les représentations socio-professionnelles des étudiants. Thèse de doctorat de géographie, Université Clermont-Ferrand 2.
- Desrosières A., 2000. *La politique des grands nombres. Histoire de la statistique publique*. Paris, La Découverte.
- Desrosières A., 2014. *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris, La Découverte, 2014.
- Dezalay Y., 2003. Le droit au service de la mondialisation. *Manière de voir*, 72(12).
- Dezalay Y., 2004. Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152(1), pp. 4-35.
- Dienel H.-L. und Spree R. (dir.), 2007. Verkehrsgeschichte auf neuen Wegen/Transport infrastructure and politics. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook*, 1.
- Dodier N., 2003. *Leçons politiques de l'épidémie de sida*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Donzelot J. et Estèbe P., 1994. État animateur. Essai sur la politique de la ville. Paris, *Esprit*.
- Douillet A.-C., 2007. Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local. *Sciences de la société*, 71, pp. 67-88.
- Douillet A.-C. et Faure A. (dir.), 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Dubar C., 1991. *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*. Paris, Armand Colin.
- Dubar C., Tripier P. et Boussard V., 2015. *Sociologie des professions*. Paris, Armand Colin.
- Dubois V., 1999. *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris, Belin.
- Dubois V., 1999. *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère*. Paris, Economica.
- Dulong D., 1997. *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*. Paris, L'Harmattan.
- Dumons B., Pollet G. et Saunier P.-Y., 2002. *Les élites municipales sous la Troisième République. Des Villes du Sud-Est de la France*. Paris, Éditions du CNRS.
- Dumoulin L., La Branche S., Robert C. et Warin P. (dir.), 2005. *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Duponchel J.-L., 2002. Le rôle des acteurs publics et la politique de communication à l'occasion d'une crise sanitaire : à propos de l'infection par le virus West Nile dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et de l'Hérault (Août 2000-Novembre 2001), Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique, Rennes.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C., 1983. *Sociologie de l'administration française*. Paris, Armand Colin.

- Dupuy F. et Thoenig J.-C., 1985. *L'administration en miettes*. Paris, Fayard.
- Dupuy G., 1975. *Une technique de planification au service de l'automobile : Les modèles de trafic urbain*. Paris, Copedith.
- Duran P. et Thoenig J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), pp. 580-623.
- Duran P., 1999. *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ.
- Easton D., 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New-York, Knopf.
- Elias N., 1991. *La société des individus*. Paris, Fayard.
- Epstein R., 2005. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*, 319, pp. 96-111.
- Epstein S., 1996. *Impure Science. AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. Berkeley, University of California Press.
- Ethuin N., 2003. De l'idéologisation de l'engagement communiste. Fragments d'une enquête sur les écoles du PCF (1970-1990). *Politix*, 16(63), pp. 145-168.
- Evans R., 2005. Demarcation Socialized : Constructing Boundaries and Recognizing Difference. *Science, Technology & Human Values*, 30(1), pp. 3-16.
- Evans R. and Collins H., 2007. *Rethinking Expertise*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Ewen S. and Saunier P.-Y., 2008. *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*. London, Palgrave.
- Eymeri J.-M., 2001. *La fabrique des énarques*. Paris, Economica.
- Eymeri J.-M., 2003. Frontières ou marches ? De la contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique. In J. Lagroye (dir.), *La politisation*. Paris, Belin, pp. 47-77.
- Fassin D., 1996. *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*. Paris, PUF.
- Faure A., Pollet G. et Warin P. (dir.), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.
- Favre P., Hayward J. et Schemeil Y. (dir.), 2003. *Etre gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Fortané N., 2016. Le problème public de l'antibiorésistance en élevage : essai de généalogie et caractérisation. *Communications*, 29, pp. 49-66.
- Felstiner W. L., Abel R. et Sarat A., 1991. L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer... *Politix*, 16, pp. 41-54.
- Figuié M. et Morand S. (dir.), 2016. Émergence des maladies infectieuses. Risques et enjeux de société. Versailles, Éditions Quæ.
- Fischer F. et Forester J., 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, Duke University Press.
- Fischer F., 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.
- Flexner A., 2001. Is social work a profession? *Research on social work practice*, 11 (2), mars 2001 (1915), pp. 152-165.
- Fontaine J. and Hassenteufel P., 2002. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.
- Foucault M., 1963. *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*. Paris, PUF.
- Foucault M., 1969. *L'Archéologie du savoir*. Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1975. *Surveiller et punir, Naissance de la prison*. Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1976. *Histoire de la sexualité, vol. 1 : la volonté de savoir*. Paris, Gallimard.

- Foucault M., 1984. *Histoire de la sexualité, vol. 2 et 3 : l'usage des plaisirs et Le souci de soi*. Paris, Gallimard.
- Fouilleux E., 1993. *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris, L'Harmattan.
- Fouilleux E., 2008. Les politiques agricoles et alimentaires. In Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques*, Vol. 1, La France dans la gouvernance européenne, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 113-146.
- Fourès F., 2011. De l'urgentisation des routines à la routinisation des urgences, Vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes. Thèse de doctorat de sociologie, IEP de Paris.
- Frickel S. and Moore K. (dir.), 2006. *The New Political Sociology of Science. Institutions, Networks, and Power*. Madison, The University of Wisconsin Press.
- Friedberg E., 1993. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Friedberg E., 1998. En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux. *Revue française de science politique*, 48(3-4), pp. 507-514.
- Gadbin D., 2014. Principe de précaution et assouplissement des mesures à prendre en présence d'EST chez les ovins et caprins. *Revue de droit rural*, 419, pp. 12-16.
- Gardon S., 2009. Gouverner la circulation urbaine. Des villes françaises face au problème automobile (années dix-années soixante). Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2.
- Gardon S., 2014. Les comités techniques de la SdN et de l'ONU comme espaces d'harmonisation et de coordination des problèmes de transports dans l'entre-deux-guerres et l'après Seconde Guerre mondiale. In Duc G., Perroux O., Ulrich Schiedt H. et Walter F. (éd.), *Histoire des transports et de la mobilité. Entre concurrence modale et coordination (1918 à nos jours)*. Neuchâtel, Éditions ALPHIL-Presses universitaires suisses, pp. 91-107.
- Gardon S. et Verdier E., 2013. Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions. Formation Emploi. *Revue Française de Sciences Sociales*, 121, pp. 61-82.
- Gardon, S., et Verdier E. 2015. Les configurations du travail politique régional : des modèles à l'épreuve des incertitudes. *Revue française d'administration publique*, 154(2), pp. 423-436.
- Gardon S., 2020. Enseigner la sociologie dans une école d'application. *Sociologie pratiques*, 41.
- Gardon S., Gautier A. et Le Naour G., à paraître. Former les inspecteurs de santé publique vétérinaire à l'analyse de l'action publique. Retour sur l'enseignement de la sociologie dans une école d'application. *Socio-logos*, (à paraître).
- Gardon S. et Gautier A., à paraître. One Health en pratiques : quand l'érosion de la biodiversité devient un problème de santé publique. In P. Billet et C. Harpet (dir.), *Les nouveaux temps de Panacée : Enjeux des relations entre biodiversité et santé*. Paris, L'Harmattan (à paraître).
- Gaudin J.-P., 2000. Métiers de la ville : la question de la professionnalisation. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 88, pp. 145-148.
- Gaudin J.-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Science Po.
- Gaudin J.-P., 2007. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Gauthier-Clerc M. et Thomas F. (dir.), 2010. *Ecologie de la santé et biodiversité*. Bruxelles, De Boeck.
- Gautier A., 2009. Bien-être animal. L'éthique à l'épreuve de l'économie : le cas du référentiel de la politique agricole française et sa nouvelle labellisation, Mémoire de 4^e année, SciencesPo Lyon.

- Gautier A., 2017. Douleurs en chaîne. Une approche multi_niveaux de la santé au travail des agents de l'État en abattoir. Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2.
- Gautier A., à paraître. Douleurs en chaîne. Des bêtes et des hommes dans les abattoirs, Paris, La Découverte.
- Gautier A., 2019. Garder un pied dehors, Travail et hors-travail chez les agents de l'État en abattoir. *Terrains et travaux*, 34(1), pp. 71-89.
- Gaxie D., 1977. Economie des partis et rétributions du militantisme. *Revue française de science politique*, 27(1), pp. 123-154.
- Genicot G., 2006. A l'école buissonnière du lobbying. L'élite étudiante de l'ESIB. In Michel H. (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*. Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, pp. 113-141.
- Genieys W., Smith A., Baraize F., Faure A. et Négrier E., 2000. Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. *Pôle Sud*, 13, pp. 103-119.
- Genieys W., 2005. La constitution d'une élite du Welfare dans la France des années 1990. *Sociologie du travail*, 47(2), pp. 205-222.
- Genieys W., 2010. L'affirmation d'une élite des politiques de l'État. Le secteur de la protection sociale. *Informations sociales*, 157(1), pp. 80-88.
- Gilbert C., Henry E., Jouzel J.-N. et Marichalar P., 2015. *Dictionnaire critique de l'expertise, Santé, Travail, Environnement*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Gilbert C. et Henry E. (dir.), 2009. *Comment se construisent les problèmes de santé publique*. Paris, La Découverte.
- Gilbert C. et Henry E., 2012. La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. *Revue Française de Sociologie*, 52(1), pp. 35-59.
- Goffman E., Asiles. 1968. *Études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris, Éditions de Minuit.
- Grawitz M. et Leca J. (dir.), 1985. *Traité de science politique*, section 6, tome 2. Paris, PUF.
- Grémion P., 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Éditions du Seuil.
- Grossman E. et Saurugger S., 2006. *Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégie de représentation*. Paris, Armand Colin.
- Guigner S., 2012. Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme. Application à la « directive temps de travail ». *Gouvernement et action publique*, 3(3), pp. 7-29.
- Gully S., 2018. Dépistage de la tuberculose bovine en élevage en France. Approche sociologique des pratiques mises en œuvre par les vétérinaires sanitaires. Mémoire de Master 2 MaPP Parcours PAGERS, sous la direction de Laure Bonnaud et Julie Rivière, Sciences Po Lyon et ENSV VetAgro Sup.
- Gusfield J., 2009. *The culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University Press, 1981. Traduction : *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant, la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Hall P., 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, pp. 275-296.
- Hall P. et Taylor R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(6), pp. 469-496.
- Hall P., 1990. *Governing the economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Princeton, Princeton University Press.
- Halpern C., Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Hård M. and Misa T. J., 2008. *Urban Machinery: Inside Modern European Cities*. MIT Press, Cambridge.

- Hassenteufel P., 1995. Les groupes d'intérêt dans l'action publique : L'État en interaction. *Pouvoirs*, 74, pp. 155-168.
- Hassenteufel P., 2005. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objet comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 113-132.
- Hauray B., 2006. *L'Europe du médicament. Politique – Expertise – Intérêts privés*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Hecló H., 1978. Issue Network and The Executive Establishment. In King A. (dir.), *The New American Political System*. Washington DC, American Enterprise Institute.
- Henry E., 2007. *Amiante, un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.
- Hermet G., Badie B., Birnbaum P. et Braud P., 2001. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris, Armand Colin.
- Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F. et Rémy J. (dir.), 2010. *Les mondes agricoles en politique, de la fin des paysans, au retour de la question agricole*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Hess D., 2016. *Undone science: Social movements, mobilized publics, and industrial transitions*. Cambridge, MIT Press.
- Hietala M., 2003. Transfer of German and Scandinavian Administrative Knowledge: Examples from Helsinki and the Association of Finnish Cities, 1870-1939. *Yearbook of European Administrative History*, 15, pp.109-130.
- Hoeffler C., Ledoux C. et Prat P., 2014. Changement. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 132-140.
- Hood C., 1986. *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House.
- Hubscher R., 1999. *Les maîtres des bêtes, Les vétérinaires dans la société française*. Paris, Odile Jacob.
- Hughes E. C., 1996. Carrières. *Le regard sociologique*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Hughes E. C., 1955. The making of a physician. *Human Organization*, 17, pp. 21-25.
- Huré M., 2017. Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010). Thèse de science politique, Université Lyon 2.
- Ihl O. et Kaluszynski M., 2002. Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement. *Revue française d'administration publique*, 102/2, pp. 229-243.
- Ihl O., Kaluszynski M. et Pollet G. (dir.), 2003. *Les sciences de gouvernement*. Paris, Economica.
- Ihl O. (dir.), 2006. *Les « sciences » de l'action publique*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Ion J., 2003. Modes d'engagement et savoirs associatifs : un petit coup d'œil dans le rétroviseur. In Lochard Y., et Simonet Cusset M. (dir.), *L'expert associatif, le savant et le politique*. Paris, Syllepse, pp. 21-26.
- Iriye A. et Saunier P.-Y., 2009. *The Plagrave Dictionary of Transnational History. From the mid-18th century to the present day*. London, Palgrave Macmillan.
- Jacoby W., 2000. *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*. Ithaca, Cornell University Press.
- Jasanoff S., 2010. A New Climate for Society. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), pp. 233-253.
- Jas N., 2010. Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France. Questions anciennes, nouveaux enjeux. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 59, pp. 47-60.

- Joana J., 2000. La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques d'une analyse de l'action municipale sous la III^e République. In Bachir M. (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. Paris, PUF, pp. 299-319.
- Joana J., 1998. L'action publique municipale sous la III^e République (1884-1939), Bilan et perspectives de recherches. *Politix*, 11(42), pp. 151-178.
- Jobert B. et Leca J., 1980. Le dépérissement de l'État. A propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg. *Revue française de science politique*, 1980, 30-6, pp. 1125-1170.
- Jobert B. et Muller P., 1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris, PUF.
- Jobert B., 1992. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), pp. 219-234.
- Jobert B., 1994. Le retour du politique. In Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan, pp. 9-20.
- Jobert B., 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, L'Harmattan.
- Join-Lambert O. et Lochard Y., 2006. Les apports de l'expérience. Les savoirs en action d'une association d'habitants dans les années 1960 et 1970. In Ihl O. (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 187-204.
- Jones C., 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Wadsworth Publishing Company.
- Jouve B. et Booth P. (dir.), 2004. *Démocraties métropolitaines. Transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy, Presses de l'Université de Québec.
- Jouve B., Spenlehauer V. et Warin P. (dir.), 2001. *La région laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris, La Découverte, 2001.
- Jouve B. et Négrier E. (dir.), 1998. *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politique et mobilisations régionales*. Paris, L'Harmattan.
- Jouve B. et Lefevre B., 2004. *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris, Elsevier.
- Jouve B., 2003. *La gouvernance urbaine en questions*. Paris, Elsevier.
- Jouzel J.-N. et Dedieu F., 2013. Rendre visible et laisser dans l'ombre. Savoir et ignorance dans les politiques de santé au travail. *Revue française de science politique*, 63(1), pp. 29-49.
- Juhem P., 2001. Entreprendre en politique de l'extrême gauche au PS : la professionnalisation politique des fondateurs de SOS Racisme. *Revue française de science politique*, 51(1-2), pp. 131-153.
- Kazancigil A., 2002. La gouvernance : itinéraires d'un concept. In Santiso J. (dir.), *À la recherche de la démocratie. Mélange offert à Guy Hermet*. Paris, Karthala, pp.121-131.
- Kaluszynski M. et Payre R. (dir.), 2013. *Savoirs de gouvernement, Circulation(s), Traduction(s), Réception(s)*. Paris, Economica.
- Kaluszynski M., 1989. Les Congrès internationaux d'anthropologie criminelle (1885-1914). *Cahiers Georges Sorel*, 7(1), pp. 59-70.
- Keck F., 2012. Nourrir les virus. La biosécurité dans les fermes et les laboratoires. *Réseaux*, 171, pp. 21-44.
- Keck F. et Vialles N. (dir.), 2012. Des hommes malades des animaux. *Cahiers d'anthropologie sociale, L'Herne*, 8.
- Keck F., 2010. *Un monde grippé*. Paris, Flammarion.

- King N., 2002. Idéologies of post-colonial global health. *Social studies of science*, 27, pp. 763-789.
- Kingdon J., 2010. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Longman.
- Knorr-Cetina K., 1981. *The Manufacture of Knowledge. An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Pergam Press, Oxford.
- Kuhn T., 1999. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris, Flammarion.
- Laborier P., Audren F., Napoli P. et Vogel J. (dir.), 2011. *Les Sciences camérales : Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris, PUF.
- Laborier P. et Trom D. (dir.), 2003. *Historicités de l'action publique*. Paris, PUF.
- Lafaye C., 2007. *Sociologie des organisations*. Paris, Armand Colin.
- Lagroye J., 1973. *Société et politique, Chaban-Delmas à Bordeaux*. Paris, Pédone.
- Lagroye J., 1997. *Sociologie politique*. Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Lagroye J. (avec Bastien F. et Sawicki F.), 2006. *Sociologie politique*. Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Lagroye J., 2003. Le leadership en questions, configurations et formes de domination. In Smith A. et Sorbets C. (dir.), *Le leadership en questions. Les cadres d'analyse en débats*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 47-69.
- Lardon S. et Loudiyi S., 2014. Agriculture urbaine et alimentation : entre politiques publiques et initiatives locales. *Géocarrefour*, 89(1-2), pp. 3-10.
- Lascoumes P., 1996. Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In CURAPP, *La Gouvernabilité*. Paris, PUF, pp. 325-338.
- Lascoumes P. et Le Bourhis J.-P., 1997. *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des directions régionales de l'environnement*. Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes P. (dir.), 1999. *Instituer l'environnement, Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*. Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes P., 2002. L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix. *Revue française d'administration publique*, 103, pp. 369-377.
- Lascoumes P., 2012. *Action publique et environnement*. Paris, PUF.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po.
- Latour B. et Woolgar S., 1979. *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*. Paris, La Découverte.
- Latour B., 1984. *Les microbes, Guerre et paix*. Paris, Métailié.
- Le Bianic T., 2011. Les bureaucraties professionnelles face à la nouvelle gestion publique : déclin ou nouveau souffle. *Sociologie du travail*, 53(3), pp. 305-313.
- Leca J., 2014. État. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de sciences Po, pp. 231-247.
- Lefebvre H., 1970. *La crise urbaine*. Paris, Gallimard.
- Le Galès P. et Tatcher M. (dir.), 1995. *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des plicity networks*. Paris, L'Harmattan.
- Le Galès P., 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris, Presse de Sciences Po.
- Le Galès P., 2010. Gouvernance. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 299-308.
- Le Galès P., 2018. Retour sur vingt ans d'évolution des modes d'action publique urbaine 1995-2015. In Huré M., Rousseau M., Béal V., Gardon S. et Meillerand M.-C. (dir.),

(Re)penser les politiques urbaines, Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015). Paris, Editions du PUCA, pp. 21-64.

Le Lidec P., 2010. La réforme des institutions locales. In Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques*, Vol. 1, La France dans la gouvernance européenne. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 255-281.

Le Naour G., 2010. *Drogues, Sida et action publique, Une très discrète politique de réduction des risques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Le Naour G. et Massardier G. (dir.), 2013. *L'action publique sélective*. Paris, LGDJ.

Lindblom C., 1959. The Science of Mudding Through. *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.

Lindblom C. and Cohen D., 1979. *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, Yale University Press.

Linz J., 1964. An Authoritarian Regime: The Case of Spain. In Allardt E., Littunen Y. (dir.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*. Helsinki, The Academic Bookstore, pp. 291-341.

Lojkine J., 1980. Politique urbaine et pouvoir local. *Revue Française de Sociologie*, XXI(4), pp. 633-651.

Lomellini-Dereclenne A-C., 2016. Activité de médiation animale ou utilisation de l'animal pour le soin thérapeutique en ville : quelles sont les conséquences en termes de santé publique vétérinaire ? In Darribehaude F., Gardon S. et Lensel B. (dir.), *Le vivant en ville, nouvelles émergences, gouvernance, intensité urbaine, agriculture et animalité urbaines*. Métropole de Lyon, VetAgro Sup, pp. 186-193.

Lorrain D., 1989. La montée en puissance des villes. *Economie et humanisme*, 305, pp. 6-20.

Lorrain D., 1991. De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 4, pp. 461-483.

Lorrain D., 1998. Administrer, régler, gouverner. *Annales de la recherche urbaine*, 80-81, pp. 84-92.

Lorrain D., 2004. Les pilotes invisibles de l'action publique, Le désarroi du politique ? In Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 163-197.

Lowi, T., 1969. *The End of Liberalism*. New York, Norton.

Lowi, T., 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), pp. 298-310.

Lundin P., 2008. Mediators of Modernity: City Planning Expertise in Postwar Western Europe. In Hard M. et Misa T. J. (dir.), *Urban Machinery: Inside Modern European Cities*. Cambridge. MIT Press, pp. 257-279.

Lupton S., 2002. *Incertitudes sur la qualité et économie des biens controversés. Le marché d'épandage des boues des stations d'épuration urbaines*. Thèse de doctorat en Economie et finances, EHESS.

Lynch M., 1985. *Art and Artifact in Laboratory Science. A Study of Shop Work and Shop Talk in a Research Laboratory*. London, Routledge & Kegan Paul.

Mabileau A., 1985. Les institutions locales et les relations centre-périphérie. In Grawitz M. et Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 2. Paris, PUF, pp. 553-598.

Mabileau A., 1991. *Le système local en France*. Paris, Montchrestien, 1991.

Mahieu S. et Merten-Lentz K. (dir.), 2013. *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*. Bruxelles, Bruylant.

Maillard J. De, 2004. Apprentissage. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 57-64.

- March J.G. and Olsen J.P., 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.
- March J., 1988. *Décisions et organisations*. Paris, Les Éditions de l'Organisation.
- March J. et Simon R., 1964. *Les organisations*. Paris, Dunod.
- Martin O., 2000. *Sociologie des sciences*. Paris, Nathan Université.
- Massardier G., 1996. Les savants les plus demandés. Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, 36, pp. 163-180.
- Mayntz R., 1993. Governing Failures and the Problem of Governability. In Kooiman J. (dir.), *Modern Governance*. London, Sage.
- Mayntz R. et Scharpf Fritz W., 2001. L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix*, 14(55), pp. 95-123.
- McShane, C., 1999. The Origins and Globalization of Traffic Control Signals. *Journal of Urban History*, 25(3), pp. 379-404.
- Memmi D., 1996. *Les Gardiens du corps. Dix ans de magistère bio-éthique*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Médard J-F., 2006. Le système politique bordelais (le « système Chaban »). *Revue internationale de politique comparée*, 13(4), pp. 657-679.
- Mény Y. et Thoenig J.-F., 1989. *Politiques publiques*. Paris, PUF.
- Mény Y., 1985. Les politiques des autorités locales. In Grawitz M. et Leca J (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 4. Paris, PUF, pp. 423-465.
- Merrien F.-X., 1990. État et politiques sociales : contribution à une étude néo-institutionnaliste. *Sociologie du travail*, 32(3), pp. 267-294.
- Merton R. K., 1942. Science and Technology in a Democratic Order. *Journal of Legal and Political Sociology*, 1, pp. 115-126.
- Michalon J., 2014. *Panser avec les animaux. Sociologie du soin par le contact animalier*. Paris, Presses des Mines.
- Michel H. (dir.), 2006. *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*. Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Milly B., 2012. *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Misa T.J. and Schot J., 2005. Introduction: Inventing Europe: Technology and the Hidden Integrator of Europe. *History and Technology*, 21(1), pp. 1-19.
- Muller P., 1984. *Le technocrate et le paysan*. Paris, Les Editions ouvrières.
- Muller P., 1989. *Airbus, l'ambition européenne, logique d'État, logique de marché*. Paris, L'Harmattan.
- Muller P., 1990. *Les politiques publiques*. Paris, PUF.
- Muller P. et Surel Y., 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien.
- Muller S., 2008. *A l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire*. Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'homme, Versailles, Éditions Quæ.
- Mundler P., Consalès J.-N., Melin G., Pouvesle C. et Vandenbroucke P., 2014. Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières. *Géocarrefour*, 89(1-2), pp. 52-63.
- Musselin C., 2005. *Le marché des universitaires, France – Allemagne – États-Unis*. Paris, Presses de Science Po.
- Musselin C., 2001. *La longue marche des universités françaises*. Paris, PUF, 2001.
- Nay O., 1997. *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*. Paris, L'Harmattan.

- Nay O. et Smith A. (dir.), 2002. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris, Economica, 2002.
- Nevers J.-Y., 1983. Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse. *Revue française de science politique*, 33(3), pp. 428-454.
- Nonjon M., 2005. Réhabiliter le politique dans l'urbain. La raison sociale des experts en participation. In Dumoulin L., Labranche S., Robert C., et Warin P. (dir.), *Le recours aux experts*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 209-221.
- Numéro spécial de de la revue *Espaces et Sociétés*, 2002. La place de l'animal en ville. 110/111(3-4).
- Numéro spécial *Espaces et Sociétés*, 2014. Agriculture en ville. 158(13).
- Numéro spécial *Géocarrefour*, 2014. Agriculture urbaine et alimentation, entre politiques publiques et initiatives locales. 89(1-2).
- Numéro spécial *Histoire urbaine*, 2015. Animaux dans la ville. 44.
- Numéro spécial *Politix*, 2015. Sociologie politique des sciences. 111(3).
- Numéro spécial *Revue française de science politique*, 2000. Les approches cognitives. 50(2).
- Numéro spécial *Revue française de science politique*, 2005. L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes. 55(1).
- Numéro spécial *Humanité et Biodiversité*, 2015. Notre santé dépend-elle de la biodiversité ? Hors-série.
- Offerlé M., 1994. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris, Clefs Montchrestien.
- Ollivier B., 2013. Quand les vétérinaires et les animaux font l'Europe – L'action publique européenne en santé animale, une institutionnalisation fragmentée. Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris.
- Ollivier B., 2014. De la directive 64/632 à la future loi santé animale, cinquante ans de construction de la politique communautaire de santé animale. Partie 1 : 1957-1995. *Bulletin épidémiologique-Santé animale, alimentation*, 62, p. 22-25.
- Padioleau J.-G., 1982. La lutte quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique, l'exemple de l'IVG. In *L'État au concret*. Paris, PUF.
- Page E., 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Palier B., 2002. *Gouverner la sécurité sociale*. Paris, PUF.
- Palier B. et Surel Y., 2005. Les « trois i » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 7-32.
- Papadopoulos Y., 2003. Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique. In Laborier P. et Trom D. (dir.), *Historicités de l'action publique*. PUF, Paris, pp. 119-135.
- Pasquier R., 2004. *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J. (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris, LGDJ.
- Passeron J.-C., 1991. *Le raisonnement sociologique. L'espace non-popperien du raisonnement naturel*. Paris, Nathan, 1991.
- Payre R., 2010. The Importance of Being Connected: City Networks and Urban Government. Lyon and Eurocities (1990-2005). *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, pp. 260-280.
- Payre R., 2005. Un savoir scientifique, utilitaire et vulgarisateur : la ville de La vie urbaine objet de science et objet de réforme (1919-1939). *Genèses*, 60(3), pp. 5-30.

- Payre R., 2007. *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*. Paris, Éditions du CNRS.
- Payre R. et Pollet G., 2005. Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? *Revue française de science politique*, 55/1, pp. 133-154.
- Payre R. et Pollet G., 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, La Découverte.
- Payre R. et Pollet G., 2010. Approches socio-historiques. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 98-106.
- Payre R. et Vanneville R., 2002. Les habits savants du politique. Des mises en forme savantes du politique à la formation de sciences de gouvernement. *Revue française de science politique*, 53(2), pp. 195-200.
- Péchu C., 2006. *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*. Paris, Dalloz.
- Peters G., 1986. *American Public Policy: Promise and Performance*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1986.
- Petiteville F., 2004. L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC. *Critique internationale*, 22(1), pp. 63-76.
- Petiteville F. et Smith A., 2006. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, 56(3), pp. 357-366.
- Pierru F., 2007. *Hippocrate malade de ses réformes*. Bellecombes-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Pierson P., 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P., 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Pinell P., 1992. *Naissance d'un fléau. Histoire de la lutte contre le cancer (1890-1940)*. Paris, Métailié.
- Pinot A., 2012. Les cycles de campagnols des champs dans l'Ouest de la France : une vieille question revisitée à l'aide d'outils modernes. Thèse de doctorat en diversité du vivant, Université Paris 6.
- Pinson, G., 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, 56(4), pp. 619-651.
- Pinson G., 2015. Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État. *L'Année sociologique*, 65(2), pp. 483-516.
- Pinson G., 2014. Le maire et ses partenaires. Du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux. *Pouvoirs*, 148, pp. 95-111.
- Pinson G., 2009. *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, Presses et Sciences Po.
- Pollet G., 1995. La construction de l'État social à la française : entre local et national (xix^e et xx^e siècles). *Lien social et Politiques*, 33, pp. 115-131.
- Pollet G., 2009. Nul ne sait de quoi le passé sera fait. In Buton F. et Mariot N., (dir.), *Pratiques et méthodes*. Paris, PUF, pp. 191-206.
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. and Smullen A., 2004. *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York, Palgrave Macmillan.
- Porcher J. et Daru E., 2005. *Concevoir des alternatives à l'organisation industrielle du travail. Un camion pour le transport et l'abattage des animaux*. INRA-SAD, FaçSADe, 23.
- Porcher J., Lécivain E., Mouret S. et Savalois N., 2014. *Livre blanc pour une mort digne des animaux*. Paris, Les Éditions du Palais.

- Porcher J., 2019. *Cause animale, cause du capital*. Lormont, Le Bord d'eau.
- Proctor R. and Scheibinger L. (ed.), 2008. *Agnology. The Making and Unmaking of Ignorance*. Stanford, Stanford University Press.
- Quinet C., 1994. Herbert Simon et la rationalité. *Revue française d'économie*, 9(1), pp. 133-181.
- Radaelli C. M. and Schmidt V. A., 2005. *Policy Change and Discourse in Europe*. London, Routledge.
- Renard D., 1995. Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940). *Lien social et Politiques*, 33, pp. 13-26.
- Rimbert P. et Crespo S., 2004. Devenir syndicaliste ouvrier. « Journal » d'un délégué CGT de la métallurgie. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 155(5), pp. 34-75.
- Rodgers D. T., 1988. *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University.
- Roset S., 2013. Principe de précaution et évaluation des risques. *Europe, comm.* n°10, pp. 29-30.
- Rueschmeyer D. and Skocpol T., 1996. *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, Princeton University Press.
- Rugge F., 1990. Saperi speciali e cultura municipalizzazione agli inizi del secolo. Ipotesti di ricerca. *Amministrare*, a. XX, n° 1, pp. 87-99.
- Sabatier P.A., 1999. *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press.
- Sabatier P.A. et Schlager E., 2000. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 209-234.
- Sabatier P. A., 2004. Advocacy coalition framework. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 40-48.
- Saint Martin D., 2004. Expertise. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 209-217.
- Salais R., Baverez N. et Reynaud B., 1986. *L'invention du chômage*. Paris, PUF.
- Saunier P.-Y., 2004. Circulations, connexions et espaces transnationaux. *Genèses*, 57(4), pp. 110-126.
- Saunier P.-Y., Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960). *Revue française de science politique*, 53(2), pp. 237-255.
- Saurugger S., 2010. Groupe d'intérêt. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. 3^e édition actualisée et augmentée. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 309-316.
- Sawicki F. et Siméant J., 2009. Décloisonner la sociologie de l'engagement militant, Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français. *Sociologie du Travail*, 51(1), pp. 97-125.
- Selznick P., 1949. *TVA and the Grass-Roots*. Berkeley, University of California Press.
- Schipper F., 2008. *Driving Europe: Building Europe on Roads in the Twentieth Century*. Amsterdam, Aksant, 2008.
- Schmitter P., 1977. Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(3), pp. 7-38.
- Schot J., Anastasiadou I., Badenoch A. and Schipper F., 2007. Mini-special issue: European infrastructures. *The Journal of Transport History*, 28(2), pp. 167-228.
- Schweber L., 1996. Progressive Reformers, Unemployment and the Transformation of Social Enquiry in Britain and in the United States, 1880s-1920s. In Rueschmeyer D. and Skocpol

- T. (eds.), *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, Princeton University Press, pp. 163-200.
- Setbon M., 1993. *Pouvoirs contre sida, de la transfusion sanguine au dépistage : Décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*. Paris, Éditions du Seuil.
- Siméant J., 1988. *La cause des sans-papiers*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Simon R., 1945. *Administrative Behavior*. New York, The Free Press.
- Simon R., 1957. *Models of Man: Social and Rational- Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York, Wiley.
- Smith A. et Sorbets C. (dir.), 2003. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Sorbets C., 1981. Le pouvoir local : enjeu politique central ? *Sociologia internationalis*, 19, pp. 233-240.
- Spire A., 2005. *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris, Grasset.
- Strauss A. L., 1992. *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*. Paris, L'Harmattan.
- Stoker G., 1988. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155(50), pp. 17-28.
- Surel Y., 1997. *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris, L'Harmattan.
- Surel Y., 2004. Approches cognitives. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 78-86.
- Swaan de A., 1988. *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York, Oxford University Press.
- Tassin J., 2014. *La grande invasion. Qui a peur des espèces invasives ?* Paris, Odile Jacob.
- Terressac De G. (dir.), 2003. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris, La Découverte.
- Thévenot L., 1986. Les investissements de forme. *Cahiers du centre d'études de l'emploi*, 29. *Conventions économiques*. PUF, Paris, pp. 21-71.
- Thoening J.-C., 1975. La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique. *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, 36, pp. 77-123.
- Thoening J.-C., 1985. L'analyse des politiques publiques. In Leca J. et Grawitz M. (dir.), *Traité de Science Politique*. 4. Paris, PUF, pp. 1-60.
- Thoening J.-C., 1987. *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*. Paris, L'Harmattan.
- Topalov C., 1984. *Le profit, la rente et la ville : éléments de théorie*. Paris, Economica.
- Topalov C., 1999. *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Paris, Éditions de l'EHESS.
- Torre A. et Bourdeau-Lepage L., 2013. Quand l'agriculture s'installe en ville... désir de nature ou contraintes économiques ? *Métropolitiques*, 6 février 2013.
- Trépos J.-Y., 1996. *La sociologie de l'expertise*. Paris, PUF.
- Tripier P., Dubar C. et Boussard V., 2011. *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- Vadelorge L., 2008. L'État face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne de la Libération à la décentralisation. In Belanger E. (dir.), *Villes de banlieues, personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au xx^e siècle*. CREAPHIS, Paris, pp. 139-147.

- Van der Vleuten E. and Kaijser A. (dir.), 2006. *Networking Europe: Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850-2000*. Sagamore Beach, Mass: Science History Publications.
- Vassy C. et Derbez B., 2019. *Introduction à la sociologie de la santé*. Paris, Armand Colin, Cursus.
- Veltz P., 2002. *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Veitl P., 2005. À quoi pensent les experts ? Paroles d'experts et paroles sur l'expertise. In Dumoulin L., Labranche S., Robert C., et Warin P. (dir.) *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Verrier B., 2006. La formation à l'Europe des syndicalistes de la CFDT. Apprentissages européens et contrôle syndical d'une organisation pro-européenne. In Michel H. (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*. Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, pp. 143-169.
- Vittecoq M., Roche B., Prugnolle F., Renaud F. et Thomas F. (dir.), 2015. *Les maladies infectieuses*. Bruxelles, De Boeck.
- Volkoff S., 2008. La recherche et l'action en santé au travail. Idées ancrées et nouveaux obstacles. *Revue française des affaires sociales*, 2, pp. 13-17.
- Ward S. V., 2000. American and other international Examples in British Planning Policy Formation: A Comparison of the Barlow, Buchanan and Rogers Reports, 1940 – 1999, University of Luton, IPHS Seminar Americanisation and the British City in the 20th Century, 6th May 2000.
- Weber M., 1965. *Essais sur la théorie de la science*. Paris, Plon.
- Werner M. et Zimmerman B. (dir.), 2004. *De la comparaison à l'histoire croisée*. Paris, Éditions du Seuil.
- Westney E., 1987. *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Harvard University Press.
- Willemez L., 2017. *Le travail dans son droit. Sociologie historique du droit du travail en France (1892-2017)*. Paris, LGDJ.
- Wittorski R., 2008. La professionnalisation. *Savoirs*, 2(17), 2008, pp. 9-36.
- Worms J-P., 1966. Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, 3, pp. 249-277.
- Zittoun P., 2013. *La fabrique politique des politiques publiques, Pour une approche pragmatique de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po.

Liste des sigles et acronymes

- ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (antérieurement AFSSA : agence française de sécurité sanitaire des aliments)
- ANSM : Agence nationale de sécurité du médicament
- CEAV-SPV : Certificat d'études approfondies vétérinaires en santé publique vétérinaire
- CERAT : Centre d'Études et de Recherches sur l'Administration et le Territoire
- CERVL : Centre d'Étude et de Recherche sur la Vie locale
- CIPV : Convention internationale pour la protection des végétaux
- CROV : Conseil régional de l'ordre des vétérinaires
- CSOV : Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires
- DDPP : Direction départementale de la protection des populations
- DDT : Direction départementale des territoires
- DGAL : Direction générale de l'alimentation
- DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- EFSA : European Food Safety Authority
- EHESP : Ecole des Hautes Etudes en Santé publique
- ESB : Encéphalopathie Spongiforme bovine
- FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)
- FNGDS : Fédération nationale des groupements de défense sanitaire
- INRAE : Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement
- IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
- ISPV : Inspecteur de la santé publique vétérinaire
- MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
- OABA : Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs
- OFB : Office français de la biodiversité (inclut depuis le 1^{er} janvier l'AFB, agence française pour la Biodiversité et l'ONCFS, Office national de la Chasse et de la Faune sauvage)
- OIE : Organisation mondiale de la santé animale
- OMC : Organisation mondiale du commerce
- OMS : Organisation mondiale de la santé
- SNGTV : Société nationale des groupements techniques vétérinaires
- SNISPV : Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire
- SRAI : Service régional de l'alimentation
- VetAgroSup : Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement

Annexes

Présentation des groupes d'études des politiques publiques de l'École nationale des Services vétérinaires / VetAgroSup / Sciences Po Lyon

La formation dispensée à l'ENSV/VetAgro Sup et à Sciences Po Lyon dans le cadre du master Politiques de l'Alimentation et Gestion des Risques sanitaires (PAGERS) vise à doter les étudiants de compétences adaptées à la gestion des risques sanitaires, des politiques de l'environnement ou de l'alimentation. Les diplômés rejoignent d'ailleurs pour la plupart la haute-fonction publique d'État, des institutions internationales ou les services déconcentrés.

Pour les préparer à des problèmes concrets, l'équipe enseignante a choisi de les confronter à des commandes formulées par les représentants d'organismes publics, parapublics ou privés intervenant dans les domaines précités.

Les professionnels du secteur ont ainsi l'opportunité de faire réaliser un diagnostic, une étude approfondie ou une réflexion prospective, par des étudiants au regard neuf, encadré sur le plan scientifique et méthodologique par des enseignants-chercheurs formés pour ce faire. Ils peuvent également identifier de futurs stagiaires ou collaborateurs.

Pour les étudiants et élèves fonctionnaires, il s'agit de développer des compétences transversales en gestion de projet et de favoriser l'acquisition des comportements professionnels.

Les groupes d'études des politiques publiques (GEPP) s'inscrivent dans ce cadre de mise en situation professionnelle du master PAGERS cohabilité avec Sciences Po Lyon, et sont inclus dans la formation statutaire des inspecteurs en Santé publique vétérinaire (ISPV).

Les études conduisent les étudiants à analyser la question, à rencontrer les différents acteurs concernés et élaborer des propositions de réponse opérationnelle. Elles portent sur les domaines de la santé publique, de la gestion des risques, des politiques de l'alimentation ou de l'environnement.

Modalités de réalisation : Les études sont réalisées par des groupes de 5 à 7 étudiants d'origines universitaires différentes (ISPV, étudiants de Sciences Po Lyon). Elles font l'objet d'un rapport écrit remis au commanditaire et d'un séminaire de restitution fin mars organisé par les étudiants.

Période de réalisation : Novembre à mars avec restitution publique fin mars et remise d'un rapport final de 60 à 100 pages.

Modalités de financement : le commanditaire alloue au travers d'une convention avec l'ENSV un budget forfaitaire destiné à couvrir notamment les frais de déplacement et d'organisation du séminaire.

Modalités de commande : les demandes d'études sont transmises à l'ENSV sous forme de termes de références et comportent :

- le contexte et les objectifs de l'étude ;
- la méthode prescrite ;
- les résultats attendus ;
- le représentant du commanditaire chargé du suivi de l'étude.

Le cahier des charges et le budget sont ensuite précisés avec le commanditaire et intégrés dans la convention Commanditaire-ENSV.

Liste des groupes d'études de politiques publiques réalisés

Études réalisées en 2008/2009

– Comment favoriser l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective en Rhône-Alpes ?

Commanditaires : SRAL Rhône-Alpes, DGAI MAAF

Par Aurélien Allaert, Pauline Andrieux, Cédric Colmar, Clara Grégoire, Marie-Christine Le Gal, Jean-Michel Picard, Françoise Pichard, Mounir Sertany et Johanne Tourne

– Quel mandat sanitaire pour demain, en s'inspirant des leçons du passé et en s'inscrivant dans une politique européenne ?

Commanditaires : SNGTV et DGAI MAAF

Par Andriana Antonova, Vanessa Cornu-Klein, Assia Daoudi, Olivia Dupeyroux, Pauline Gomel, Marie-Odile Kuntz, Nouria Seigher et Michel Salame

Étude réalisée en 2009/2010

– Alimentation : Comprendre et toucher les étudiants

Commanditaire : DGAI SDQA MAAF

Par Myriam Chaudron, Gaëlle Corcy, Véronique Costedoat-Lamarque, Faïza Laliche, Manuelle Miller, Annick Morin, Anéliste Taconet et Jérôme Théry

Étude réalisée en 2010/2011

– Étude de l'organisation de l'aide alimentaire en région Provence-Alpes-Côte-D'azur

Commanditaire : SRAL PACA

Par Faustine Bardey, Rachid Boulid, Héloïse Cottin, Ali el-Romeh, Amandine Gautier, Zied Halouani, Philippe Jager, Younes Loukhniati et Karine Gratia

Études réalisées en 2011/2012

– Entre idéal de conception et réalités de terrain, Étude sociologique de la RGPP sur les services départementaux en charge de l'alimentation

Commanditaire : DGAI MAAF

Par Sophie Andreis, Perrine Barillet, Julien Buttet, Arnaud Chatry, Olivier Mastain et Laurianne Tavernier

– La pelle et la pioche, des outils politiques ? Les jardins collectifs du Grand Lyon, possibles leviers des politiques de l'alimentation

Commanditaires : DGAI MAAF et PADES

Par Amélie Arnold, Pauline Cazaban, Caroline Cornuau, Solveig Kuhse, Stéphanie Maeder et Claire Morlot

Études réalisées en 2012/2013

– Le plan Ecophyto : Nature et impacts des formations, de la théorie aux pratiques , Exemple de la filière viticole en région Rhône-Alpes

Commanditaire : DAGL MAAF

Par Eva Chauvet, Louise Dangy, Marine Delanoe, Anne Dupire, Charlotte Fouquerey-Merel, Martine Lechevalier, Lorraine Puzin et Elise Salery

– Antibiotiques en filière volaille dans la région Rhône-Alpes : rôle des acteurs dans l'émergence et la prévention de l'antibiorésistance

Commanditaires : DGAI MAAF et INRA RiTME

Par Claire Born, Marianne Buffard, Jocelyn Dutil, Célia Malhère, Clément Rio, Johanna Samain et Abdlerazak Zerifi

Études réalisées en 2013/2014

– « Contrôlés » : Réception de l'inspection bien-être animal par les éleveurs laitiers

Commanditaire : UMR CNRS Herbivores

Par Cécile Adam, Philippe Ambroise, Heidi Beaudoin, Bénédicte Beneult, Amal Boutaleb, Coraline Chamoret, Sandy Lecoq-Espallargas et Laure Paget

– Travail en abattoir et bien-être animal

Commanditaire : BPA DGAI MAAF

Par Célia Amitrano, Aline Depecker, Chloé Gelin, Cécilia Gerhardy, Matilde Palussière, Pierre Scandola et Caroline Viste-Martin

– Le bien-être des animaux de rente : entre théorie et réalité pratique. Illustration par la filière veaux en région Rhône-Alpes

Commanditaire : Centre d'Information des Viandes

Par Sabine Didierlaurent, Marie Jacolot, Bénédicte Martineau, Bruno Meganck, Sylvie Pupulin et Mila Wobershar

– Gestion et protection des ressources en eau potable. Etude de la mise en œuvre d'un programme d'actions agricoles sur l'aire de captage de Saint-Jean d'Ardières

Commanditaire : Fondation Terre d'Initiatives Solidaires

Par Adrien Barlet, Marie-Laure Chevalier, Anne Jeannin, Benoite Letavernier, Alice Mallick et Anouk Miro

Études réalisées en 2014/2015

– La nouvelle gouvernance sanitaire en Bourgogne : des stratégies de réorganisation aux enjeux professionnels et territoriaux

Commanditaire : DGAI MAAF

Par Fatah Bendali, Nada Boutighane, Virginie Labarre, Brigitte Laplace, Paulin Ngouana, Axelle Poizat et Florence Rouyez

– Les métiers de la santé publique vétérinaire en question. Le cas de la socialisation professionnelle des inspecteurs de santé publique vétérinaire

Commanditaire : ENSV

Par Alexis Bailloud, Louis Bonhême, Marie Chaussepied, Jacky Laborieux, Alexandra Troyano-Groux et Siham Salah

– La lutte contre le campagnol terrestre en région Auvergne, étude d'un difficile problème public

Commanditaire : DRAAF Auvergne

Par Emeline Charles, Alison Dussiot, Virginie Gydé, Florence Legrand, Anne-Cécile Meyer-Warnod, Patrice Rubillard et Cathy Traynard

– Les basses cours urbaines : il faut trouver une règle pour le jeu de la poule !

Commanditaire : Métropole de Lyon

Par Yacine Bacha, Hélène Brien, Eric Durand, Anne-Charlotte Duroux, Anaïs Fleming et Candice Vente

Études réalisées en 2015/2016

– Problématique de l'animal en ville : rôle du vétérinaire urbain et aspects de santé publique

Commanditaires : DDPP du Rhône et Ville de Lyon

Par Kamel Benhabria, Fabienne Clerc, Cédric Colmar, Edith Fontaine, Hadrien Jaquet, Isabelle Millot et Mariania Mosin.

– La santé des agents en abattoir, Comprendre le travail des vétérinaires officiels, cadres de proximité

Commanditaires : CHSCTM et DGAI du MAAF

Par Laurene Coral, Pierre Garnodier, Stéphane Larréché, Denis Porté, Morgane Salines, Marius Tidjani et Sabine Wessel-Robert.

– Communiquer dans un contexte de réforme : L'exemple de la Nouvelle Gouvernance Sanitaire en région Nord-Pas-de-Calais-Picardie

Commanditaire : DGAI MAAF

Par Estelle Bitan-Crespi, Mathilde Ginhoux, Marie Grandcollot-Chabot, Guillaume Lefebvre, Anne-Flore Mougenot, Jean-Yves Poirrier et Léonie Varobieff

– Approvisionnement local en restauration collective, Des préoccupations économiques aux enjeux politiques

Commanditaire : DDDP de la Loire

Par Flora Al-Hakkak, Issam Djenidi, Morganenn Goueset, Nicolas Holleville, Margaux Poder, Claire Postic et Claire Richaud

Études réalisées en 2016/2017

– Crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages : quels retours d'expérience pour mieux gérer demain ?

Commanditaire : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la Mer dans le cadre du GT Santé et biodiversité, du PNSE 3

Par Cécile Balon, Alice Delarue, Marie-Claude Lemaistre, Hélène Renault, Nathalie Riverola et Hervé Sevestre.

– Le cheval et le moustique : des acteurs politiques ? La fièvre West Nile en Camargue, entre patrimoine menacée et enjeu de santé publique

Commanditaires : Institut Français du Cheval et de l'équitation (IFCE) et l'observatoire des maladies infectieuses équine en région méditerranéenne (OPIUM via le Fonds Eperon géré par l'INRA)

Par Claudia Allemand, Sarah Bourguine, Claudine Girardot, Blandine Ivart, Quentin Pauchard et Agnès Schryve

– Lyme, une maladie chronique ? Analyse d'une controverse

Commanditaire : Santé Publique France

Par Florence Auvray, Charlotte Bertheloot, Sabrina Dehay, Elise Déssasis, Elise Pichon et Linda Salamé.

Études réalisées en 2017/2018

– Pratiques d'élevage et risques de contamination de l'eau du bassin versant de la Loue : analyse d'une controverse

Commanditaire : DRAAF Bourgogne Franche-Comté

Par Alexia Andreadakis, Joëlle Florin-Yeboue, Sabrina Ghanem David Hicham, François

Jacquet et Pascale Janvrin

– Le transport des animaux vivants entre volonté politique de protéger les animaux et réalités de terrain

Commanditaire : DGAI (Bureau de la Protection animale)

Par Maroua Abassi Watteau, Hélène Amar, Maria Bouchgua, Clémentine Lechartre, Imed Saadaoui et Arlène Vivien

– Bien-être des animaux de rente et mobilisations associatives : contestation ou partenariat ?

Commanditaire : Société Vétérinaire Pratique de France

Par Aurélien Barboux, Pierre Delgove, Valérie Guiral-Treuil, Abdesselam Hannachi, Marta Lechenault et Bérengère Revollal

– Vétérinaires praticiens : Les « bons petits soldats » du sanitaire ? Rôle du vétérinaire dans l'organisation sanitaire en France : Quelles réponses possibles face aux enjeux nationaux et aux contraintes locales ?

Commanditaire : DGAI (BISPE)

Par Frédéric Baldacchino, Francis Lauriau, Maude Marcoccio, Djérène Maso, Anne Meyrueix, Marie Pinasseau et Camille Pineau

– La médiation animale. Problématiques réglementaires et enjeux professionnels

Commanditaire : Chaire BEA VetAgro Sup

Par Fanny Boizeau, Aurélie Courcoul, Manon Hamon, Hélène Ladreyt et Sidonie Lefebvre

– Lutte contre la tuberculose bovine : construction d'une pratique de la prophylaxie par le vétérinaire sanitaire

Commanditaires : ANSES et Ecole nationale Vétérinaire d'Alfort

Par Vincent Guillon, Sarah Gully, Estelle Hamelin, Marie-Luc Jeandaux, Lotfi Khelifa, Anne Rabault, Clémentine Tadiello et Emily Veyer

Études réalisées en 2018/2019

– Bien-être animal des animaux d'expérimentation, Le rôle des associations

Commanditaire : Société Vétérinaire Pratique de France

Par Sonia Aribi-Khodja, Mandjé Bamba, Jean-François Dangletterre, Marie Dresse, Aurélie Lebon et Camille Torres

– Éleveurs porcs : leviers et freins au changement de pratiques

Commanditaires : DGAI (BPA) et Chaire Bien-animal VetAgro Sup

Par Khadija Akrouf, Marie Barloy, Céline Broquin-Lacombe, Philippe Deborde, Sélim Khodja, Emilie Najean et Guillaume Van Der Voorde

– Les enjeux bien-être animal concernant la mise à disposition des chiens d'assistance

Commanditaires : Association Handi'chiens et Chaire Bien-animal VetAgro Sup

Par Younès Abdelhak, Jean-Valérie Gaillard, Manon Gomez, Valérie Hallé, Jean-François Lepage et Corettie Medjo Byabot

– La contractualisation entre éleveurs et vétérinaires

Commanditaires : DGAI (BISPE) et FNSEA / SNGTV

Par Virginie Carolus, Eddy Kassa, Elise Mathery, Alexandra Romain, Nathalie Sanerot et Isabelle-Sophie Taupin

– Santé et biodiversité : quel rôle pour les médecins et les gestionnaires de la santé humaine ?

Commanditaire : Agence Française pour la biodiversité

Par Christophe Debrosse, François-Xavier Ducrocq, Guillaume Gautherot Adeline Lanterne, N'Yéréké Michel Haba, Caroline Robert et Soline Tabouis

– Santé et biodiversité : où en est-on en région Auvergne Rhône-Alpes ?

Commanditaire : Agence Française pour la biodiversité

Par Abdelillah Brahim, Angélique Dubos, Laure Mathews-Martin, Clémence Picard, Emilie Printz et Rémi Stoltz

Études réalisées en 2019/2020

– La visite sanitaire obligatoire, je thème moi non plus

Commanditaire : DGAI (BISPE)

Par Mounir Benjazia, Agathe Geoffroy, Justine Jonot, Sandra Karl et Maria de Matteo

– Conditions de réussite et freins à la mise en œuvre du dispositif « chats libres » par les municipalités

Commanditaires : Chaire BEA VetAgro Sup et DGAI (BPA)

Par Lara Cordeau, Gaëlle Cosqueric, Myriam Dumarquez, Lucie Illiano et Virginie Pasquet

– Formation et bien-être en expérimentation animale : Comment concilier les inconciliables ?

Commanditaires : Chaire BEA VetAgro Sup et DGAI (BPA)

Par Andréa Jimenez, Pascal Lorient, Christine Médaille, Caroline Poncet, Véronique Skowronski et Marie Teyssedre

– La place du Nouveau Management Public dans le pilotage de la SSA

Commanditaires : IRRISO Paris Dauphine et INRAe

Par Tarek Ait Moussa, Marie Brunet, Eloïse Carry, Abdelmalek Saïdani et Elodie Tourrel

– Pour une gestion sanitaire harmonisée dans les réserves naturelles de chasse et de faune sauvage

Commanditaire : Pôle Expertise Vétérinaires et Agronomiques Animaux Sauvages de VetAgro Sup

Par Soufiane Brun, Eva Desclaux, Alex Drouin, Sophie Moyangar et Thomas Suarez

– Quand les inspecteurs de l'environnement s'occupent de médicaments vétérinaires. Étude d'une compétence reconnue mais en marge de la réglementation

Commanditaire : ONCFS Office français de la Biodiversité

Par Martin Barbier, Cyrielle Franchi, Emmanuelle Hestin, François Massaer et Lucas Proust

La sociologie de l'action publique s'est considérablement développée depuis les années 1990. Les outils de l'analyse des politiques publiques ont contribué à renouveler nos regards sur la régulation des sociétés, les rapports entre gouvernants et gouvernés, le lien entre savoir et pouvoir ; ces outils peuvent être utilement mobilisés pour étudier les politiques publiques de santé. Après une présentation des grandes approches de cette discipline, cet ouvrage revient sur les récentes transformations des modes d'action publique tout en présentant des cas d'études pertinents pour réfléchir aujourd'hui à l'action publique dans le champ de la santé. En quoi une lecture par les instruments peut venir compléter les analyses par les jeux d'acteurs ? Que nous disent les approches cognitives ou organisationnelles de la construction des politiques de santé ? La littérature sur la gouvernance est-elle une bonne clé d'entrée pour analyser le gouvernement des risques sanitaires ? De même, les nouveaux débats sur l'ouverture des arènes politiques permettent-ils de mieux comprendre l'incertitude et la complexité qui marquent les contextes de l'action publique ?

Cet ouvrage s'adresse aux étudiants inscrits dans le champ de la santé publique, aux élèves des campus de médecine, des écoles agronomiques et vétérinaires, intéressés par les questions de santé publique. Seront également concernés par les questionnements rassemblés dans ce volume l'ensemble des professionnels de la santé (gestionnaires et administrateurs de la santé publique, personnel du monde associatif, élus), les personnes en formation continue, les étudiants en formation initiale.

Sébastien Gardon est docteur en science politique. Il est responsable des formations en sciences humaines et sociales à l'ENSV VetAgroSup et coresponsable du Parcours PAGERS, Master Analyse des Politiques Publiques. Il est chercheur à l'UMR Territoires.

Amandine Gautier est docteure en science politique et post-doctorante à INRAE IRISSO. Elle est chercheuse associée à l'UMR Triangle 5206.

Gwenola Le Naour est maître de conférences, HDR en science politique à SciencesPoLyon, chercheuse à l'UMR Triangle 5206 et coresponsable du Parcours PAGERS, Master Analyse des Politiques Publiques.

En couverture : Journée de la Terre, concept de solidarité écologique et de responsabilité sociale © Chinnapong, stock.adobe.com



éditions
Quæ

Éditions Cirad, Ifremer, INRAE
www.quæ.com

25 €

ISBN : 978-2-7592-3258-1



9 782759 232581

ISSN : 1773-7923
Réf. : 02765