



HAL
open science

La force d'une institution faible : le cas d'une agence européenne d'information

Henri Bergeron

► **To cite this version:**

Henri Bergeron. La force d'une institution faible : le cas d'une agence européenne d'information. Politique européenne, 2010, 3 (32), pp.39-76. 10.3917/poeu.032.0039 . hal-02167876

HAL Id: hal-02167876

<https://sciencespo.hal.science/hal-02167876>

Submitted on 28 Jun 2019

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

LA FORCE D'UNE INSTITUTION FAIBLE. LE CAS D'UNE AGENCE EUROPÉENNE D'INFORMATION

Si l'information produite par les agences est si cruciale au mouvement de convergence des politiques nationales, il paraît décisif de comprendre comment elle exerce son pouvoir de persuasion, c'est-à-dire comment elle en vient à être considérée comme vraie, objective ou légitime par les acteurs des réseaux et institutions européennes. Dans ce but, nombreuses sont les recherches qui se penchent sur les arènes et fora dans lesquels se socialisent experts, groupes d'intérêt ou décideurs publics et sur la manière dont s'y réalisent des phénomènes d'apprentissage social. Peu de recherches se sont, en revanche, intéressées au travail pratique d'élaboration de ces informations, connaissances et savoirs. Or, pareille étude peut contribuer à la compréhension de ces processus de socialisation et d'apprentissage social. Explorer les dynamiques de production de ces expertises permet, en effet, d'identifier la nature et les propriétés particulières que ces connaissances et informations acquièrent dans le cours de leur formation; ce faisant, elle aide à saisir pourquoi ces productions sont considérées comme vraies, objectives ou légitimes, et pourquoi, en fin de compte, elles parviennent à se diffuser dans ces espaces sociaux. En bref, ce type d'étude autorise une compréhension complémentaire d'un des maillons de la chaîne causale qui fonde l'argument de l'europanisation (cognitive): celui qui concerne l'efficacité politique de ces productions, efficacité entendue comme leur capacité à être mobilisées, à convaincre et à finalement affecter le comportement de ceux qui en sont les principaux destinataires.

The strength of a weak institution. The case of a European information agency

To understand how information produced by European agencies contributes to the convergence of individual state policies it is often necessary to study the venues where experts, policy makers, representatives of interest groups or civil society, etc., socialize. In particular, it is argued that those venues and arenas are key settings where social learning process takes place. It is not as common, however, to study the

conditions under and the processes by which information is generated within/by those agencies. This type of analysis could nevertheless be of interest for better understanding the elementary mechanisms that compose socialisation and social learning processes: by analysing the actual production process of information, one can disclose what are the peculiar nature and features of this information and according to which it is considered as true, reliable or legitimate by actors evolving in European arenas, networks and institutions. It helps explaining the efficacy of ideas, i.e. their capacity to circulate, to convince and, finally, to affect the behaviours of its main targets.

Introduction

De nombreux travaux ont tenté d'identifier les conditions institutionnelles et politiques et les motifs qui ont présidé à la création récente et foisonnante d'agences européennes indépendantes. Sans qu'il s'agisse là de la seule manière possible d'organiser la littérature, on peut cependant distinguer deux types d'explications principales. Il y a d'abord celles qui attachent une importance décisive à la survenue contingente d'événements singuliers, et qui insistent ainsi sur le rôle qu'ont pu jouer des « crises » à forte résonance politique dans les processus de constitution de certaines agences européennes (sanitaires) (Demortain, 2006 ; Alam, 2007), mais aussi nationales (Benamouzig et Besançon, 2005). Dans ces analyses (*cf.* en particulier, Alam, 2007, 2010) la crise n'est pas présentée comme une cause exogène objective, intimant un *nécessaire* changement ; elle est plus volontiers le produit proprement politique d'un travail de construction cognitive et normative, qui prend la forme d'un « récit » de politique publique (Radaelli, 2000), délimitant un avant et après la crise (Alam, 2007), permettant l'imputation de causalités particulières (Stone, 1989), et justifiant l'adoption et la mise en œuvre de solutions que les acteurs présentent comme répondant strictement aux problèmes ainsi objectivés¹. Les agences seraient ainsi

¹ Boris Hauray (2006) insiste, lui, sur la perception, elle aussi socialement construite, de l'existence de risques liés aux produits issus des biotechnologies, et les incertitudes existant sur les modalités de leur évaluation, comme un des facteurs contribuant à la formation d'une procédure européenne centralisée, sur la base de laquelle se constituera, plus tard, l'Agence européenne du médicament. Je profite de cette première note pour remercier chaleureusement ceux qui ont contribué à l'élaboration de cet article par leurs commentaires avisés : Jérôme Aust, Patrick Castel, Boris Hauray et Cécile Martel, ainsi que Cécile Robert et les évaluateurs anonymes.

construites comme la réponse technique nécessaire permettant d'éviter que pareilles crises ne se reproduisent. Elles seraient également un moyen de restaurer la confiance du citoyen – en particulier du consommateur – dans des institutions fragilisées par les controverses que les crises ont suscitées². On peut sérier, ensuite, une autre série de travaux, pour lesquels la création d'agences européennes manifeste plus volontiers l'avènement récent d'une logique « post-régulatrice » (Guigner, 2008) : à partir du traité de Maastricht, la prise de conscience politique du caractère fondamentalement obsolète et partiellement inefficace (Dehousse, 1997 ; Guigner 2008) de la logique d'harmonisation des dispositions nationales à partir de l'édiction de normes et de règles contraignantes³, aurait contribué à l'adoption d'une approche, plus transnationale que supranationale (Guigner, 2008), située entre régulation stricte et absence de régulation. La création d'agence serait ainsi conçue comme une réponse institutionnelle apportée à l'existence de tensions contradictoires : le constat de la nécessité d'une convergence (uniformité) plus poussée des pratiques administratives, couplée à l'impossibilité politique qu'il y aurait à (centraliser) déléguer des compétences administratives directes aux institutions communautaires (Dehousse, 1997).

Qu'elles répondent à des événements « externes »⁴ ou qu'elles soient le produit de velléités internes de changement, les agences, positionnées comme centres européens stabilisés d'articulation de réseaux (nationaux) (Dehousse, 1997), sont cependant pensées comme favorisant la coordination des politiques nationales et, espère-t-on, leur convergence, conséquence d'un transfert de bonnes pratiques et politiques d'un pays à l'autre. Le rôle des agences est dans ce contexte décisif en ce que l'information qu'elles produisent rendrait possibles les comparaisons de politiques nationales à l'aune de catégories cognitives communes, ainsi que

² La crise, dans pareille analyse, doit être considérée comme une opportunité autorisant la mise en œuvre de solutions et instruments déjà dessinés (Demortain, 2006), et permettant la « subversion des rapports de force existant » dans un champ institutionnel donné (Alam, 2007).

³ Cf. le Livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001.

⁴ Nous employons ici les guillemets pour signifier à nouveau qu'une crise n'est pas parfaitement indépendante du champ institutionnel dans laquelle elle s'exprime : elle ne percute pas un secteur, une institution ou une politique au sens où un astéroïde s'écraserait sur un autre objet céleste. Pour une critique internaliste stimulante de cette notion d'*exogenous shock* comme explication du changement institutionnel, voir Mahoney et Thelen (2009).

l'identification des réponses et solutions nationales considérées comme les plus efficaces (Chiti, 2000). Certains auteurs, dont Giandomenico Majone (1996, 1997), posent ainsi l'information et la connaissance comme les attributs essentiels et les ressources principales de politiques européennes, essentiellement régulatrices, et conçoivent les agences comme des dispositifs et des « technologies cognitives » (Desrosières, 1997) censés nourrir les processus sociopolitiques, non nécessairement technocratiques (Radaelli, 1999) de la décision publique européenne et nationale. Dans tous les cas, le rôle de l'information et de la connaissance est supposé d'autant plus important que l'objet sur lequel porte la politique considérée fait montre d'un degré élevé de complexité technique et scientifique : sur ces objets, il est fréquent que les incertitudes⁵ n'aient pu être toutes réduites, et il est alors préférable, car plus pragmatique, plutôt que d'édicter des normes fortement contraignantes, d'élaborer des guides de bonnes pratiques, d'émettre des avertissements, d'informer sur les risques courus et d'adapter les politiques chemin faisant (Majone, 1997).

Si l'information produite par les agences est si cruciale à la formation d'un mouvement de convergence des politiques nationales, il paraît décisif de comprendre comment ces productions exercent leur pouvoir de persuasion (Majone, 1997 ; Hall, 1997, 185-186), voire, paradoxalement, de coercition (Guigner, 2008). S'il existe ainsi un processus d'« européanisation cognitive » (*Ibid.*), il paraît essentiel, d'un point de vue sociologique, de comprendre (1) Comment ces informations, connaissances et idées en viennent à être considérées comme vraies, justes, dignes de confiance ou légitimes par les acteurs qui peuplent ces réseaux coordonnés et ces institutions ; (2) Par quels mécanismes précis elles se diffusent dans un champ institutionnel ou dans un secteur de politique publique ; (3) Et comment finalement, elles sont au principe d'actions concourant à la convergence des politiques⁶. Pour répondre à ces questions, et en particulier aux deux premières, nombreuses sont les recherches qui se penchent sur les arènes et fora, dans lesquels sont

⁵ Incertitudes sur les risques qu'ils peuvent contribuer à produire, mais également sur les conséquences possibles de l'action publique

⁶ Ce dernier point – celui des liens qui unissent idées et action – est lui-même problématique d'un point de vue sociologique, mais nous ne pouvons ici nous y arrêter. Sur l'idée d'un découplage possible entre idée et action, dans le cadre de l'analyse de l'action publique, on pourra cependant lire Christine Musselin (2001).

considérées être mobilisées ces informations, connaissances et idées : elles étudient en particulier comment s'y socialisent (par exemple : Radaelli, 2002 [*framing mechanisms*] ; Quaglia *et al.*, 2008 ; Robert, 2010)⁷ experts, groupes d'intérêt, membres de la « société civile », fonctionnaires (nationaux et européens) ou décideurs publics (nationaux et européens), comment y circulent et se diffusent, de façon horizontale (Dehousse, 1997), ces informations, connaissances et idées et la manière dont finalement s'y réalisent des phénomènes d'apprentissage social (sur les politiques de santé, voir en particulier, Steffen, 2005 ; voir, sur la notion d'apprentissage, Heclou, 1974 ; Hall, 1993, 1997 ; Haas, 1989, 1992a, 1992b, ou encore, Radaelli, 2002). Ces recherches explorent également l'univers des *vecteurs* (Bruno, 2008 ; Guigner, 2008 ; sur le cas particulier des politiques drogues, voir, Grange, 2005) dans lesquels ces informations, connaissances et idées se sont déposées et sédimentées, et comment elles constituent la base cognitive d'instruments incitatifs⁸, qui travaillent également au doux changement des politiques domestiques. On admettra cependant que l'on n'a pas parfaitement expliqué, au sens sociologique du verbe, un processus (de diffusion ou de circulation), en sériant la liste de certains des instruments utiles à sa réalisation. L'outil ne vaut pas le mécanisme ; l'information ne vaut pas la conviction. Il paraît finalement fondamental, pour former une explication causale satisfaisante, d'explicitier précisément en quoi ces processus de diffusion, de circulation, de socialisation et d'apprentissage social consistent (Checkel, 2005 ; de Maillard et Robert, 2007) et quels sont les mécanismes élémentaires qui les composent⁹.

Peu de recherches se sont penchées sur le travail *pratique* d'élaboration de ces informations, normes, connaissances et savoirs, tous

⁷ Pour une synthèse concernant les processus de socialisation et sur l'importance de la sociabilité, voir Guigner (2008) et Michel et Robert (2010).

⁸ Résolutions, recommandations, livre blanc, rapports d'experts, de comité de sages, tableaux comparatifs synoptiques, états des lieux et inventaires, *benchmarking*, classement et palmarès, etc.

⁹ Sur l'importance de la réduction analytique de l'explication causale en mécanismes élémentaires, fondés sur l'action, voir, entre autres, Hedström et Swedberg (1998) (en particulier l'article de Jon Elster), Cherkaoui (2000) et Boudon (1992, 1998, 2000). Sur la nécessité d'ouvrir la boîte noire que constituent, dans de nombreuses recherches sociologiques sur les idées partagées et croyances collectives, les concepts comme ceux de « socialisation », « intériorisation », « diffusion » ou « circulation », et de fonder une analyse, inspirée des sociologies de Weber et Simmel, sur le sens de ces idées, voir Boudon (1986, 1990, 1995).

qualifiés d'« experts » (c'est-à-dire orientés vers l'action), et sur les dynamiques sociopolitiques et les contraintes institutionnelles spécifiques qui pèsent sur leur fabrique: si les agences, et plus largement les institutions productrices d'information et de connaissances qui équipent les choix des acteurs publics ou de ceux qui participent à la fabrique des politiques publiques (Observatoires, offices statistiques, Instituts, etc.) se sont récemment multipliées, l'étude de leur travail au « concret » (Robert, 2010) et de la genèse de leurs productions restent rare (Buton, 2006; notons cependant les travaux d'Hauray, 2006 et Robert, 2010; et pour une institution nationale, ceux de Penissat, 2007). Or pareille étude paraît précisément pouvoir contribuer à la compréhension des processus de socialisation et d'apprentissage social qui s'épanouissent dans les enceintes institutionnelles européennes. Explorer les conditions et dynamiques de production de ces expertises permet, en effet, d'identifier la nature et les propriétés particulières que ces connaissances et informations acquièrent dans le cours de leur formation; ce faisant, elle aide à saisir pourquoi¹⁰ ces productions sont considérées comme (plus ou moins) vraies, justes, objectives ou légitimes, pourquoi les acteurs de ces formations sociales européennes et nationales s'en saisissent et s'y réfèrent, et pourquoi, en fin de compte, elles parviennent à être partagées, c'est-à-dire à circuler et se diffuser dans ces espaces sociaux. En bref, cette étude autorise une compréhension complémentaire d'un des maillons de la chaîne causale qui fonde l'argument de l'europanisation cognitive: celui qui concerne l'efficacité politique de ces productions, efficacité entendue comme leur capacité à être mobilisées, à circuler, et finalement à (plus ou moins) convaincre et à affecter (Majone, 1997) le comportement de ceux qui en sont les principaux destinataires.

Nous nous proposons d'explorer ces processus de production à partir de l'étude d'un cas précis, certainement singulier, celui de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), agence indépendante de l'Union européenne créée en 1993. Celle-ci a pour missions

¹⁰ C'est-à-dire, dans une tradition sociologique wébérienne: sur quelles raisons compréhensibles (transsubjectives selon l'expression de Raymond Boudon), eu égard au contexte social considéré, elles se fondent. Il conviendrait d'expliquer en quoi cette approche qui s'inspire, entre autres, d'une lecture des récents travaux de R. Boudon, constitue une alternative crédible, car heuristique, autant au modèle du choix rationnel qu'aux perspectives développées par les néo-institutionnalistes sociologiques. Nous n'avons cependant pas l'espace nécessaire dans ce chapitre.

essentielles de collecter, traiter et fournir, à destination de toutes sortes de cibles¹¹ des « informations objectives, fiables et comparables » (texte du Règlement de l'OEDT) sur l'ensemble des dimensions du phénomène drogue dans l'Union européenne¹². Cet article entend ainsi étudier le travail des experts de cette institution, et de ceux avec lesquels ils collaborent partout en Europe, en le situant autant que possible dans le cadre des dynamiques historiques qui ont animé le développement de cette agence. L'ambition de cet article est triple : (1) Nous tenterons de montrer comment cette agence, dont le programme de travail et les productions sont passibles d'un fort contrôle politique (par les États membres et la Commission), est cependant parvenue à produire des informations et des connaissances considérées comme fiables et légitimes et comment celles-ci composent autant d'appuis cognitifs et normatifs irriguant les réflexions et les débats que nourrissent de nombreux acteurs des arènes et fora européens sur les drogues. À cette fin, nous tenterons d'éclairer les dynamiques simultanément politiques et savantes qui ont présidé à l'affirmation d'un processus d'autonomisation cognitive, par lequel les experts de l'OEDT ont pu s'affranchir (au moins partiellement) des contrôles institutionnels qui peuvent s'exercer sur leur travail et miner la crédibilité de leur offre d'expertise. (2) Mais nous montrerons également que les indicateurs élaborés par l'OEDT ne se contentent pas de générer des informations qui inspirent les réflexions

¹¹ Décideurs publics, chercheurs, professionnels et citoyens européens

¹² Le matériau empirique, sur lequel repose cette étude et les hypothèses qui sont ici présentées, a été récolté lors d'une expérience de participation observante : l'auteur du présent article a, en effet, été détaché du CNRS comme coordinateur scientifique adjoint de cette agence pendant quatre années et demie (2002-2006). Ses principales attributions dans le cadre de ce poste étaient les suivantes : participation à la définition de la stratégie scientifique et du programme de travail de l'agence ; participation au management général de l'agence ; représentation officielle de l'OEDT auprès des institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement) ; participation à des conférences et à des fora diplomatiques. Il était par ailleurs chef d'une unité scientifique travaillant sur la comparaison des politiques drogues en Europe (quinze personnes au total à la fin de son détachement). Les tâches qu'il devait assumer dans le cadre de cette fonction se décomposaient comme suit : encadrement scientifique de l'unité ; contribution aux publications scientifiques de l'OEDT ; supervision de la qualité scientifique des publications (rapports, articles, chapitres de livre, revues de littérature, etc.) des membres de l'équipe ; management opérationnel de l'équipe (recrutement, évaluation, promotion, vacances, mission, etc.). S'il s'est investi dans la substance du poste qui lui était confié, l'auteur a pu toutefois prendre de nombreuses notes sur ce qu'il observait. Ces données sont aujourd'hui en voie d'être complétées par une série d'interviews qualitatives qu'il mène auprès des acteurs clés qui ont « fait » l'histoire de l'agence.

et les documents officiels circulant en politique. Nous verrons que ces productions expertes et ces indicateurs composent une efficace matrice cognitive, en ce qu'ils sont parvenus à se constituer comme les briques élémentaires d'un cadre cognitif *a priori* au travers duquel sont désormais perçus les problèmes publics liés aux drogues. Cette matrice cognitive, donc normative (elle intime également ce qu'il *faut* faire), se révèle être une institution, activée, de manière non réflexive, par de nombreux acteurs dans toutes sortes de situations, pour penser toutes sortes de questions, problèmes et solutions. (3) Nous espérons ainsi pouvoir convaincre le lecteur de l'intérêt qu'il y a à s'intéresser plus finement aux dynamiques de genèse de ces informations et connaissances, afin d'éclairer les processus de socialisation et d'apprentissage social qui ont lieu sur les scènes européennes. C'est là une occasion supplémentaire, peut-être originale, de réfléchir sur les liens qui unissent politique, expertise et science.

L'OEDT, une indépendance sous contrôle

L'Europe et les drogues

Il n'est guère possible dans ces pages de retracer l'ensemble des conditions politiques et institutionnelles qui ont rendu possible la création d'une agence spécialisée sur ce qui se révèle être un sujet politique d'importance moyenne¹³, quoique ambiguë. Le problème public « drogue » a, en effet, ceci de particulier qu'il est extrêmement sensible d'un point de vue politique : il concerne les jeunes, la jeunesse, charrie son lot de peur et d'épouvante, se conçoit autant comme une menace à l'ordre public que comme une « épidémie » et interroge l'équilibre entre respect des libertés individuelles et souci tutélaire de protection des populations. Il engage finalement des perspectives axiologiques très contrastées qui nourrissent souvent des débats passionnés. Mais il est au même moment un objet que l'on ne manipule pas sans risques politiques évidents : sachant qu'il n'existe pas de groupes d'intérêts puissants et organisés pour soutenir telle ou telle option politique de régulation, que ne se sont pas constitués de vastes mouvements sociaux sur le sujet, et que l'opinion publique européenne est majoritairement en faveur du

¹³ Même si ce sujet peut connaître, ponctuellement, de forts moments de politisation.

maintien du régime de la prohibition, on ne voit guère comment l'objet « drogue » peut constituer un terreau sur lequel faire fructifier quelques gains politiques ou symboliques. Et puisque tous les États membres européens ont signé les conventions internationales prohibitionnistes, lesquelles limitent sensiblement les capacités européenne et nationales d'action autonome, il faut bien se résoudre à accepter que l'action publique sur les drogues demeure fondamentalement une action contrainte et à la marge, tant au plan national qu'au plan international (Bergeron, 2009). Le *statu quo* vaut mieux qu'un débat dangereux et une politique alternative vilipendée.

La survenue de l'épidémie de sida au milieu des années 1980, les peurs qu'elle a suscitées et les « scandales de santé publique » qu'elle a occasionnés dans nombre d'États membres va cependant ouvrir une fenêtre d'opportunité politique nouvelle : jusqu'alors principalement saisi dans une grammaire sécuritaire, de menace à l'ordre public, de déchéance morale et de pathologie de la volonté, l'usage de drogues, en particulier d'opiacés par voie intraveineuse, se voit requalifié en risque majeur de santé publique sur les scènes politiques nationales (Bergeron, 1999). À partir du milieu des années 1980 dans certains pays européens, et plus sûrement à partir de la décennie suivante dans les autres, les politiques drogues des pays européens se redéployent par le développement d'une offre sanitaire et sociale plus conséquente, mais aussi, voire surtout, par la conception et la mise en œuvre extensive d'instruments dits de « réduction des risques » auxquels avaient résisté la plupart des États membres jusqu'alors¹⁴ : arguant que l'usage de drogues était devenu un phénomène massif et durable, caractéristique quasi-anthropologique des sociétés européennes modernes, et qu'il était désormais nécessaire de lutter *prioritairement* contre l'extension de l'épidémie de sida, des militants associatifs, des professionnels de la lutte contre le sida et du traitement de la toxicomanie, des associations d'usagers, des experts et des chercheurs, quelques hommes politiques, etc., ont milité, avec succès, pour que la distribution extensive de méthadone, la fourniture de matériels d'injection stérile, la prise en charge sanitaire et sociale de

¹⁴ L'introduction des mesures de « réduction des risques », inventées et théorisées aux Pays-Bas, pour des raisons diverses que nous ne pouvons ici exposer, a longtemps été considérée comme la première étape, « déguisée », d'une politique de libéralisation de l'usage de drogues et de remise en cause des fondements de la prohibition. Tel est encore le cas dans de nombreux pays, y compris, jusqu'à une période récente, aux États-Unis.

première ligne, etc., fassent désormais partie de la panoplie légitime des politiques nationales (Grange, 2005 ; Bergeron, 2009 ; Boekout Van Solinge, 2004).

C'est dans ce contexte particulier, en octobre 1989, que François Mitterrand décide d'envoyer une lettre à ses onze homologues et au président de la Commission européenne, les invitant à considérer, à l'aube de la réalisation du Marché unique, le problème des drogues comme réclamant une politique de coordination plus intensive à l'échelle européenne¹⁵. Les actions politiques de niveau européen en matière de drogue ne datent cependant pas de cette initiative¹⁶ ; mais elles sont longtemps restées timides (Martel, 2003). Si c'est du Parlement européen qu'émanent les premières velléités d'initiation d'actions de coordination à l'échelle européenne – il adopte, à cet effet, quelques résolutions à partir du milieu des années 1980¹⁷ –, il n'est pas illégitime de considérer la lettre de F. Mitterrand comme l'étape décisive d'un engagement européen plus étoffé sur ces questions. Se crée, à la suite de cet appel, le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD), première impulsion politique du « processus de constitution d'un acquis communautaire » (Grange, 2005, 246) sur le sujet. Celui-ci adopte le premier Programme européen de lutte contre la drogue en 1990, qui sera révisé en 1992 (Martel, 2003). La drogue s'inscrit alors dans les traités avec Maastricht : par la petite porte en quelque sorte, puisque c'est le principe de subsidiarité qui prévaut ; le cadre retenu exclut ainsi toute harmonisation contraignante.

Toutefois, à partir du début des années 1990, de nombreuses actions sont menées, qui visent en particulier le développement de la coopération policière et judiciaire, et de nombreux instruments sont adoptés concernant le volet répressif de l'action contre les drogues (lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue, contre le trafic, Insertion de

¹⁵ Le fait que les injecteurs de drogues soient considérés comme des vecteurs de la diffusion de l'épidémie de sida et que leur circulation sur tout le territoire européen fasse courir des risques d'importation et d'exportation de l'épidémie est un des arguments clefs de la mise sur l'agenda européen des questions de drogue. Mais la nécessité de lutter de manière plus coordonnée contre le crime organisé lié au trafic de drogues a été aussi pointée comme argument légitimant.

¹⁶ L'ensemble de ces paragraphes sur l'histoire de l'investissement progressif des institutions européennes sur le thème « drogue » doit beaucoup à l'exhaustif travail d'Aline Grange (2005).

¹⁷ En 1988, le Parlement européen crée une ligne au budget CEE destinée à financer des projets, souvent pilotes, d'ordre sanitaire, des opérations de prévention, mais également le développement d'outils épidémiologiques (Grange, 2005).

clauses « drogue » dans les accords internationaux, etc.) (Bergeron, 2005). En ce qui concerne les aspects sanitaires et sociaux, il convient de relever que le cadre juridique retenu dans le traité d'Amsterdam confirme pour l'essentiel celui de Maastricht, à la différence qu'il introduit une nouveauté importante, celle qui fait de la « réduction des effets nocifs de la drogue », et donc de la réduction des risques, un « objectif de la coopération européenne » (Grange, 2005, 242). L'action de soutien des initiatives des États membres par la Commission se développe en conséquence : contribution à l'échange d'informations, publication de rapports sur le volet sanitaire et préventif des politiques des drogues, organisation de « semaines européennes de prévention des toxicomanies » (en 1992, 1994, et 1998), etc. Dans cet inventaire non exhaustif, notons également l'adoption du significatif « Programme d'action communautaire pour la prévention de la toxicomanie (1996-2000) », doté de quelque vingt-sept millions d'écus (Grange, 2005), et qui permet la diffusion d'informations, de connaissance et de bonnes pratiques entre professionnels et experts des États membres, mais également le financement de réseaux européens : réseaux de collectivités locales, réseaux d'experts et de professionnels, et de fédérations de professionnels et réseaux d'ONG (*Ibid.*). Finalement, la Commission, au terme d'un patient travail politique de structuration des mondes professionnels et experts des pays européens, s'affirme lentement comme l'un des principaux catalyseurs d'un *issue network*¹⁸ (Rhodes et March, 1995) de niveau européen (Grange, 2005), particulièrement favorable à la diffusion des principes et des outils issus de la doctrine de la réduction des risques. Conformément à ce qu'affirment Lucia Quaglia *et al.* (2008), la Commission n'a certes pas créé ces réseaux, mais elle a cependant contribué à les institutionnaliser en leur octroyant un espace

¹⁸ Ce réseau permet une (faible) articulation (interdépendance verticale limitée) des coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), qui sont, elles, plus intégrées au niveau national (Grange, 2005). Mais il ne peut pas être strictement considéré comme une communauté épistémique dans la mesure où (au moins) une condition de la définition de Peter Haas (1992) n'est ici qu'imparfaitement remplie : ces professionnels, scientifiques et experts ne s'engagent pas, de manière plus ou moins concertée, dans une entreprise commune, ou une initiative politique, même si par ailleurs, ils pourraient considérer pareil engagement comme souhaitable. Martin Elvins (2003) révèle cependant, mais dans le cas des politiques répressives, l'existence de pareille communauté épistémique – le groupe Trévi – qui a joué un rôle dominant dans le cadrage et la formation des idées qui ont influencé la direction générale des politiques répressives de lutte contre la drogue en Europe.

légitime de parole et de participation. Sont enfin élaborés et adoptés des plans d'action et des stratégies (1995-1999, 2000-2004, 2004-2008, etc.) qui signent la volonté politique des chefs d'État et de gouvernement, réunis au sein du Conseil, de mener des actions plus concertées et coordonnées en matière de drogue.

L'information par défaut

La lettre du Président F. Mitterrand invitait également les États membres et la Commission à prendre la mesure précise de l'étendue de l'usage de drogues et de ses conséquences en Europe, et à considérer, à cette fin, l'opportunité de la création d'un observatoire européen. Au départ, ceux à qui revient la charge, au Secrétariat général de la Commission, de réfléchir sur les conditions de faisabilité d'un tel observatoire ne savent pas comment procéder et il n'existe guère d'équivalent dans les États membres qui puisse fonctionner comme un modèle. La constitution de cette agence, sur un sujet resté longtemps de faible importance, n'est pas, en outre, considérée comme une initiative prioritaire par les plus hauts responsables du secrétariat: si la Commission participe à la structuration des réseaux européens et favorise l'échange de bonnes pratiques, nombre de ses fonctionnaires se méfient toutefois du rôle autonome que pourrait jouer pareille agence dans ce cadre. La solution « agence », si elle est devenue une catégorie administrative légitime au sein de la Commission, tout comme sur certaines scènes nationales (Benamouzig et Besançon, 2005), ne suscite pas l'enthousiasme de tous ceux qui traitent des drogues en son sein. Elle n'est guère pensée, à cette époque, par la plupart des fonctionnaires en charge de la question au Secrétariat général, comme devant et pouvant être le bras armé d'une stratégie contrôlée et réfléchie d'« européanisation cognitive » qui favoriserait la convergence douce de politiques nationales réfractaires à une intervention directe et contraignante de l'échelon européen. Sa création résulte plus volontiers de la rencontre circonstanciée entre l'activisme de l'agent (et de son équipe)¹⁹ qui gère le dossier drogue au Secrétariat, et qui en deviendra son premier directeur, et de

¹⁹ Il convient cependant de souligner que si la plupart des agents du secrétariat de la Commission ne considèrent pas la coordination européenne des politiques « drogue » comme une priorité politique essentielle, tel n'est pas le cas de son futur directeur: entrepreneur de politique, il saisit la fenêtre d'opportunité ouverte par la lettre du

la nécessité politique qu'il y a à répondre rapidement à l'invitation contenue dans la lettre du Président Mitterrand.

Pour nombre des fonctionnaires européens qui se doivent de réagir aux propositions du Président Mitterrand, et pour les États membres qui ont timidement concédé l'importance politique d'une plus grande coordination européenne sur le sujet, créer un observatoire européen chargé de collecter et produire des informations fiables, objectives et comparables est finalement considéré comme une option « cache-misère », à moindre coût, pour peu que ses missions soient bien encadrées. Un accord politique sur le projet de Règlement du Conseil portant création de l'OEDT est obtenu en juin 1992 et le règlement est finalement adopté le 8 février 1993²⁰. L'OEDT est constitué sur la base juridique de l'article 235 (308) du traité de Rome et se voit confier la réalisation de missions strictement définies, comme c'est le cas pour de nombreuses autres agences (Demortain, 2006). Il doit, outre son rôle de producteur d'informations, se constituer au centre d'un réseau d'experts, articuler l'action des réseaux existants, en être le « secrétariat permanent » (Grange, 2005) et ainsi participer à la diffusion de cadres d'interprétation communs (Dehousse, 1997).

Le Règlement de l'OEDT définit cinq domaines prioritaires pour la collecte de l'information²¹. Mais il stipule également que l'OEDT doit, pour au moins les trois premières années de son existence, se concentrer sur le premier d'entre eux : la « demande et la réduction de la demande », qui concerne principalement les aspects socio-sanitaires liés au phénomène drogue²². Le développement d'activités de *monitoring* des aspects touchant principalement à la demande et la réduction de la demande ne peut être là encore conçu comme le produit d'une stratégie

Président F. Mitterrand, et exploite l'importance politique nouvelle accordée à la question des drogues par l'irruption du sida (Bergeron, 1999, 2009), pour pousser activement à la création de l'OEDT.

²⁰ Règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil du 8 février 1993.

²¹ Selon l'annexe du règlement de l'OEDT, il est stipulé que « Les informations réunies par l'observatoire concernent les domaines prioritaires suivants : (1) demande et réduction de la demande de drogues ; (2) stratégies et politiques nationales et communautaires [...] ; (3) coopération internationale et géopolitique de l'offre [...] ; (4) contrôle du commerce des stupéfiants, des substances psychotropes et des produits précurseurs [...] ; (5) implications du phénomène de la drogue pour les pays producteurs, consommateurs et de transit [...] . »

²² Prévalence des usages dans la population générale, chez les jeunes, etc. ; morbidité et mortalité associées ; existence, types et couverture des réponses sanitaires et préventives, etc.

que la Commission aurait menée en vue de soutenir le tropisme nouveau développé par certains États membres consistant à considérer le problème des drogues sous des augures plus sanitaires, et à le développer dans les États qui n'ont pas encore amorcé ce tournant. Braquer, a *minima* au début de l'aventure, le regard de l'OEDT sur ces seules dimensions épidémiologiques ne compose pas une stratégie communautaire qui viserait à nourrir un processus de *framing* (Snow *et al.*, 1986) du problème drogue en des termes particuliers (une stratégie visant la « sanitisation » de l'objet public « drogue » pour reprendre le terme de Didier Fassin [1998])²³. Ce cadrage sélectif de la juridiction informationnelle de l'OEDT résulte plus volontiers d'un compromis, négocié au sein du Conseil lors de l'adoption du Règlement fondateur, visant à rendre, croit-on à l'époque, inoffensives les informations qu'il devra collecter : le savoir et la langue épidémiologiques jouissent, en effet, au sein du Conseil, d'une image de neutralité bienveillante, alors que d'autres dimensions du problème sont, elles, jugées trop politiques par certains États membres²⁴, comme les activités policières, les lois et leurs mises en œuvre, les statistiques sur les crimes liés aux drogues, etc. Autant de domaines qui touchent à l'activité de ministères (Intérieur et Justice) guère enclins à rendre transparent leur fonctionnement pour l'œil européen.

Si la visite que mène son futur directeur dans l'ensemble des États membres lors d'une étude technique de faisabilité (dans le cadre de la formulation de proposition de règlement) l'amène à conclure qu'il n'existe rien de comparable au niveau national, il ne part pas de rien : le Conseil de l'Europe a déjà mené un travail pionnier (depuis le début des années 1980) de conception d'indicateurs épidémiologiques qui peuvent être mis en œuvre dans différents pays, de manière praticable, c'est-à-dire en tenant compte des spécificités techniques liées aux différents systèmes de collecte de l'information existants (ou à créer) dans les États membres. Le nouveau directeur débauche, comme premier acte significatif de sa stratégie scientifique, le responsable de ces travaux épidémiologiques pionniers menés au sein du Conseil de l'Europe. Ce dernier n'aura alors de cesse d'imposer l'OEDT comme le nouveau et véritable centre européen en matière d'épidémiologie, amorçant ainsi un long et

²³ Même si cela en est finalement une des conséquences remarquables comme nous le verrons.

²⁴ En particulier la France et les Pays-Bas, mais pour des raisons différentes.

continu processus de fragilisation du rôle, et par conséquent de la légitimité, du *Groupe Pompidou* du Conseil de l'Europe²⁵. Quoi qu'il en soit, cette focalisation initiale, qui devait être provisoire, se maintiendra longtemps, en raison en particulier de la résistance régulière qu'opposent certains États membres, au sein du Conseil d'administration, au développement d'activités de *monitoring* de domaines autres que ceux de la réduction de la demande.

Une agence indépendante ?

Le Règlement de l'OEDT prévoit la constitution de points focaux dans chacun des États membres, chargés de collecter les informations nationales et de les transmettre à l'OEDT. Mais le choix de ces points focaux, censés former un réseau dénommé REITOX, n'appartient pas à l'OEDT : méfiants, les États membres ont imposé que la sélection des contreparties nationales de l'OEDT soit de leur seul ressort. Ces dispositions réglementaires aménagent ainsi la possibilité d'un contrôle politique des informations transmises par chacun des États membres. Il résulte également de ces dispositions une diversité des formes organisationnelles des points focaux et de leur localisation dans le paysage institutionnel national : dans certains pays, il s'agit d'institutions de recherche, souvent en épidémiologie, bien dotées en moyens et en compétences expertes. Dans d'autres, ce sont plutôt des services administratifs, de petites structures créées à cet effet et rattachées à des ministères (de la Santé mais aussi du ministère de l'Intérieur, comme dans nombre de nouveaux États membres) ou des organismes (plus ou moins) indépendants comme l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). Afin de pouvoir recevoir des informations fiables, mais surtout comparables, les équipes d'épidémiologistes de l'OEDT mettent en place une méthodologie de travail originale : ils identifient, sur la base du travail mené au sein du Conseil de l'Europe, cinq types de domaines

²⁵ Ce processus de fragilisation de la légitimité des activités du Conseil de l'Europe ira croissant à mesure que seront intégrés de nouveaux États membres au sein de l'Union, et en particulier au moment de l'élargissement de mai 2004. Pareilles stratégies communautaires de captage des ressources du Conseil de l'Europe ont été identifiées par Sébastien Guigner (2006) dans le cas des politiques de santé publique. La « mort » ou la fragilisation d'une institution internationale paraît ainsi liée à la création et à la compétition que lui livrent de nouvelles structures, comme Paul-André Rosental (2008b) l'a également montré dans le cas du BIT, vite relégué à un « rôle diplomatique » par la CECA.

sanitaires à surveiller annuellement, bientôt nommés les « 5 indicateurs clefs » et qui composent vite le cœur du métier de l'OEDT²⁶. Au fur et à mesure que se développe l'agence, d'autres domaines sont bientôt identifiés et explorés : campagnes de prévention, types de traitement, activités de réinsertion, etc. Puis plus tard, à partir des années 2000, au prix d'un long travail de négociation et persuasion du Conseil d'administration, des informations sont finalement collectées sur les politiques d'ensemble, les lois, le nombre des arrestations, et depuis le milieu des années 2000, de manière plus manifeste, sur les mesures répressives mises en œuvre dans les États membres. Il aura ainsi fallu plus de dix ans à l'OEDT pour couvrir, quoique de manière fort inégale, la plupart des dimensions du phénomène drogue. Mais les aspects sanitaires, conçus au sein et à l'extérieur de l'agence comme faisant l'objet du travail ayant la plus haute tenue scientifique, demeurent au cœur de l'expertise de l'OEDT.

Les circuits et mécanismes qui participent à la remontée de l'information nationale vers le centre européen sont divers et complexes. On peut toutefois tenter de schématiser la procédure d'ensemble de la manière suivante : pour chacun de ces indicateurs (ou descripteurs quand il s'agit de données qualitatives), un long travail de définition des termes utilisés et des outils méthodologiques de collecte nécessaires est entrepris. Il se réalise non seulement dans le cadre de réunions d'experts, composées de spécialistes en épidémiologie et sur les autres domaines (médecine, criminologie, économie, etc.), ou des professionnels travaillant dans le champ des drogues, qui n'appartiennent pas au réseau REITOX officiellement. Mais ce travail est également mené en collaboration étroite avec les points focaux, devenus, au fil des ans, ceux à même d'apporter une expertise en termes de faisabilité de la mise en œuvre des indicateurs dans leurs pays. Ces derniers ont su en effet constituer un vaste réseau de correspondants locaux, et sont donc, eux-

²⁶ Ces cinq groupes d'indicateurs sont aujourd'hui : 1) Les indicateurs liés à la prévalence des usages en population générale ; 2) Les usages « problématiques » de drogues, des indicateurs ayant pour ambition de mesurer la prévalence des usages intensifs de drogues dites « dures » et donc, indirectement, les problèmes de dépendance ; 3) Les indicateurs décrivant les caractéristiques des populations qui suivent un traitement ; 4) Indicateurs de mortalité (y compris les surdoses) ; 5) Les indicateurs sur les maladies infectieuses liées à l'usage de drogues. À noter que la valeur de ces indicateurs et de leur pertinence pour saisir le problème des drogues en Europe sera politiquement reconnue par le Conseil dans le cadre d'une résolution adoptée en 2001 (CORDROGUE 67 du 15 novembre 2001).

mêmes, devenus les têtes de pont d'un tissu complexe de collecteurs d'informations, situés dans des ministères, des hôpitaux, des institutions de soins spécialisées, des agences, etc. Une fois cette information collectée par les points focaux, selon des méthodologies et des définitions mutuellement agréés (entre l'OEDT, REITOX et les experts), elle est transmise à l'OEDT sous forme de rapports nationaux annuels, accompagnés de tableaux statistiques et de questionnaires complémentaires. Lors de ce passage à l'OEDT, comme nous le suggérons un peu plus haut, un contrôle politique peut être réalisé par les institutions et les autorités publiques qui ont la responsabilité du point focal national.

Puis ces informations sont travaillées par les experts de l'OEDT (pendant près d'une année) : le « nettoyage » et le traitement des données impliquent souvent que l'expert responsable d'un indicateur ou d'un domaine particulier, communique avec ses contreparties nationales sur toutes sortes d'aspects techniques et de questions relatives à l'interprétation que l'on peut donner à ces informations nationales. Les experts de l'OEDT élaborent ensuite de nombreux produits (rapports, bases de données *on-line*, sites internet, lettres d'information, études scientifiques, guide de bonnes pratiques, etc.). Ils élaborent également le rapport annuel de l'OEDT sur « l'état du phénomène drogue en Europe », seule production mentionnée, donc obligatoire, dans le règlement fondateur. Une fois ce rapport rédigé, il est transmis au Conseil d'administration. Celui-ci ne se contente donc pas d'approuver le programme de travail annuel de l'OEDT, approbation qui a souvent donné lieu à des tensions avec et entre États membres, mais aussi avec la Commission. Il est également investi d'une mission de contrôle du rapport phare de l'OEDT, et peut contester l'information qui ne lui sied pas. Ce rapport est, en outre, transmis au Comité scientifique : ce dernier, jusqu'à la refonte du Règlement fondateur de l'OEDT (en 2006) était composé d'experts, un par nation, nommés par les États membres. Il va de soi que certaines nominations avaient un caractère proprement politique, contribuant à faire du Comité scientifique, un organe également dépendant, ou du moins, en certains de ses segments. Une fois retravaillé, à partir des injonctions au changement que n'ont pas manqué d'adresser certains des États membres mais aussi la Commission, insatisfaits des informations ou des développements concernant leur pays ou leurs institutions, le rapport est enfin diffusé. Cette fastidieuse description, pourtant schématique, de l'organisation

des procédures et processus formels de fabrication des expertises de l'OEDT n'a d'autre ambition que de souligner combien les productions de cette agence, souvent qualifiée d'indépendante, sont, en réalité, passibles d'un contrôle serré de la part des États membres et de la Commission. Comment comprendre, sous ces conditions, que cette agence ait pu produire une information et des expertises que la majeure partie des experts et des scientifiques extérieurs à l'OEDT, mais également de l'ensemble des États membres et des institutions européennes, considèrent aujourd'hui comme (relativement) fiables, comparables et légitimes? Afin de tenter de répondre à cette question, il convient d'étudier les manières dont les experts de l'OEDT, et ceux avec lesquels ils forment réseau, réalisent un travail d'expertise, qui, quoique sous contrôle, a acquis un certain degré d'autonomie scientifique.

Le travail de l'expertise, entre contrainte politique et exigence scientifique

De faiblesses, une force

Il paraît contraire à toute méthode d'expertise, telle qu'elle est définie par les standards internationaux (Demortain, 2006) mais aussi nationaux (Benamouzig et Besançon, 2005), de constituer une agence dite indépendante, censée produire des informations fiables et objectives, et de rendre, au même instant, sa production experte susceptible d'autant de modalités et de procédures de contrôle par ceux-là même qu'elle est censée observer. Mais de deux faiblesses, l'OEDT va faire une force. La première faiblesse apparente tient précisément au caractère limité de la juridiction informationnelle initiale de l'OEDT. Or, ce qui fut « une tare de naissance » aux yeux du directeur fondateur, va se révéler être une aubaine : le *monitoring* épidémiologique n'étant pas considéré, au début de l'aventure, par les membres du Conseil d'administration, comme pouvant générer des informations et des expertises abrasives pour la réputation des États membres²⁷, le travail d'uniformisation des outils *méthodologiques* de collecte de l'information peut commencer sans rencontrer trop de résistances de la part des États

²⁷ Ce qu'il fera cependant par la suite, comme nous le verrons.

membres. L'expert spécialiste, qui mène ces activités au sein de l'OEDT, jouit, dans ce contexte, d'une réputation d'excellence scientifique, et tire de son expérience au contact d'une organisation internationale, le Conseil de l'Europe, un entendement fort utile des subtilités politiques et diplomatiques du fonctionnement de ce genre d'institution. Ces attributs sont loin d'être étrangers aux premiers succès du programme épidémiologique de l'OEDT : ce chef d'unité connaît la plupart des experts extérieurs qu'il invite dans ses *working groups*, lesquels le tiennent en grande estime et considèrent ses références scientifiques comme irréprochables ; de leur côté, les représentants des États membres au Conseil d'administration, parfois également « correspondant national » sur le sujet au Conseil de l'Europe, apprécient à sa juste valeur la crédibilité scientifique qui, par transitivité, se voit ainsi transférée vers l'OEDT.

La deuxième faiblesse se manifeste dans le conséquent dispositif institutionnel de contrôle qui pèse sur l'information récoltée, puis produite ; là encore, ce qui peut paraître, en première lecture, comme le déterminant potentiel d'un échec programmé, va cependant se constituer en atout : c'est parce qu'elles ont été validées par ces procédures et instances, que ces informations peuvent légitimement circuler dans l'ensemble des enceintes des institutions européennes et auprès des décideurs nationaux. Il convient, en effet, de rappeler que le thème des drogues, au moment où se crée l'OEDT, est un sujet qui oppose des convictions axiologiques profondément contrastées. Les informations et expertises produites, par toutes sortes de formations sociales (États, instituts de recherche, ONG, etc.) sont souvent considérées, dans le débat public européen de l'époque, comme non représentatives et fréquemment disqualifiées à ce titre. De nombreuses informations, pourtant parfaitement fiables, mais agressives, sont ainsi négligées, et délaissées, parce que rapportées sans cesse, à tort ou à raison, à des acteurs ou à des organisations suspectés de servir la cause *intéressée* de tel ou tel groupe de pression, d'activistes politiques ou d'États défendant des politiques bien singulières. Ainsi, avant la création de l'OEDT et de ses contreparties nationales, il n'existait guère de réseaux d'information officiels qui puissent revendiquer légitimement le statut d'informant parfaitement neutre. Peu d'instituts nationaux pouvaient se vanter de produire de riches et complètes informations sur l'état de la situation dans leurs pays, et encore moins sur la situation européenne. Les quelques pays qui disposaient cependant d'une forte tradition de recherches et d'observation,

comme les Pays-Bas, étaient taxés d'apporter des éléments de connaissance entachés de nombreuses considérations politiques. De leur côté, les chiffres ministériels (ceux du ministère de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé) étaient bien souvent considérés comme reflétant plus manifestement des logiques institutionnelles et professionnelles particulières²⁸ guère propices à des diagnostics représentatifs de la situation d'ensemble. Enfin, de nombreux rapports et études produits par des organismes non gouvernementaux ne parvenaient pas à exister politiquement, parce qu'estimés produits par des organisations qui visaient des fins politiques qualifiées d'extrêmes, qu'il s'agisse de positions anti-prohibitionnistes ou au contraire de perspectives défendant les « vertus » de politiques très répressives (comme c'est le cas de travaux menés par des activistes suédois). De manière significative, de nombreux rapports ou expertises ne peuvent ainsi être tablés, c'est-à-dire faire partie, au sens fort, des documents de préparation des séances et des échanges qui ont lieu dans toutes sortes d'enceintes publiques officielles. L'OEDT est ainsi venu s'établir sur une position inoccupée du marché des connaissances sur les drogues : une information européenne, supranationale, mais surtout patentée. Et ses deux faiblesses originelles se sont conjuguées en une force remarquable : des informations épidémiologiques fiables et légitimes ont pu se frayer une voie et se faire accepter dans les méandres de la décision publique européenne, et nationale.

Récolter des informations fiables et comparables : la formation des outils méthodologiques de collecte de l'information

Mais comment, plus précisément, ces informations fiables et légitimes se sont-elles épanouies en dépit des nombreuses procédures de contrôle qui pèsent sur leur processus de collecte et de production ? Comme nous le suggérons plus haut, le recours à l'épidémiologie a permis l'élaboration d'indicateurs réputés moins agressifs et l'activité scientifique de l'OEDT a commencé, par cette voie, à susciter confiance et respect dans

²⁸ Sur la marque que les logiques professionnelles et institutionnelles impriment sur la nature des informations collectées dans les administrations s'occupant, entre autres, des drogues, voir Setbon (1995), Bergeron (1999) et Mouhanna et Matelly (2007). Notons que les chiffres des ministères de la Justice et de l'Intérieur, qu'obtiendra finalement l'OEDT, ne parviendront pas à parfaitement dépasser ces limites. Ce qui ne les empêchera pas, capitalisant sur la « réussite » des informations produites par les indicateurs épidémiologiques, d'exister comme « plus neutres » dans l'espace politique européen.

les enceintes politiques et scientifiques²⁹. Le travail d'élaboration des *guidelines* méthodologiques a été entrepris par les experts de l'OEDT, recrutés pour leurs compétences épidémiologiques, même si l'OEDT n'a pas encore, *à cette époque*, les moyens d'attirer les plus brillants des *PhD* sur le sujet³⁰. Ceux-ci vont bientôt former des groupes d'experts autour de chaque indicateur, chargés de réaliser un compromis difficile entre la nécessité de définir des indicateurs à même de signifier la réalité qu'ils sont censés capturer et l'exigence que ceux-ci puissent être pratiquement mis en œuvre sur l'ensemble du territoire européen. Les experts invités dans ces groupes *méthodologiques* sont pour certains des épidémiologistes chevronnés des drogues et sont ainsi principalement occupés par les questions de significativité, de fiabilité, de sensibilité, et de spécificité des indicateurs. Nombre sont des experts nationaux, mais il n'est pas rare qu'ils appartiennent à un *pool* invisible de professionnels ayant déjà réalisé des missions d'expertise pour le compte de la Commission ou d'autres organisations internationales, témoignant ainsi de leur capacité à s'extraire des seules logiques nationales (Robert, 2008, 2010). Si une grande partie des experts qui sont convoqués à participer à l'entreprise épidémiologique européenne sont des sympathisants, voir des ardents défenseurs de la doctrine de la réduction des risques, l'OEDT prendra toujours soin d'afficher une distance de bon aloi avec ceux peuplant des réseaux perçus comme trop ostensiblement anti-prohibitionnistes, tels l'*Open Institute* de la Fondation *Soros*, le *Transnational Institute*, la *Drug Policy Alliance*, ou plus tard, le *Groupe de Senlis*. Les autres experts invités sont des personnels des points focaux nationaux, ou, quand le point focal ne possède pas en son sein l'expertise nécessaire, sont invités à les représenter. Mais les questions qui taraudent les points focaux, et leurs représentants, ont, outre les dimensions techniques évoquées plus haut, plus à voir avec les problèmes de faisabilité de la mise en œuvre des indicateurs, puisque cette mission leur échoit principalement : il en va de leur capacité à structurer leur charge de travail nationale et à ne pas la

²⁹ D'autant que le programme de travail de l'OEDT sur les dimensions sociales et sanitaires du phénomène se définit et débute avant l'entrée de Suède dans l'Union européenne, état membre réputé le plus hostile aux instruments dits de « réduction des risques ».

³⁰ Sont aussi recrutés des individus qui travaillaient dans le champ des drogues (médecins, jeunes diplômés ayant travaillé sur le sujet dans leur mémoire de fin d'étude, stagiaires à la Commission, etc.).

rendre impossible. Ainsi, les débats qui se développent dans ces groupes de travail méthodologiques prennent une tournure essentiellement technique/scientifique et il n'est pas possible de rabattre la représentation des points focaux et/ou des experts nationaux au sein des groupes d'experts convoqués par l'OEDT sur la stricte défense d'intérêts politiques d'États membres (politiques plus ou moins répressives, politiques plus ou moins contre la réduction des risques, etc.).

Plusieurs conditions sont propices à l'épanouissement d'une dynamique délibérative, essentiellement scientifique et technique³¹. D'abord, il convient de noter que ces experts n'ont guère, la plupart du temps, de rôle dans un quelconque processus de décision politique sur les drogues, tant au niveau national qu'au niveau européen, ce qui constitue un déterminant favorable d'émancipation vis-à-vis des appartenances nationales (de Maillard et Robert, 2007). Il est d'ailleurs remarquable que ces experts n'ont souvent guère d'entendement des méandres du fonctionnement des institutions et des processus de décision européens³². Ensuite, il convient de souligner le caractère quasi-permanent de ces groupes qui se rencontrent régulièrement et sont stables d'une année sur l'autre (dans leur composition), permanence qui favorise elle-aussi, comme cela a été pointé par de nombreux auteurs (Hauray, 2006; Quaglia *et al.*, 2008), l'émergence d'un espace plus proprement délibératif. Ces groupes, loin d'être les lieux d'expression d'options politiques singulières, des groupes de sodalité additionnant des appartenances nationales (Hauray, 2006) et dont les relations sont principalement structurées autour des objectifs communs qui motivent leur regroupement, se transforment rapidement en groupes de sociabilité (Guigner, 2008) réunissant des experts qui se connaissent personnellement et entretiennent des relations qui dépassent le cadre de la mission pour laquelle ils ont été réunis.

La réunion régulière d'experts patentés, le plus souvent non associés aux processus de la décision publique, nourrit ainsi une dynamique d'apprentissage collectif de manières d'être et de faire stabilisées (Robert, 2003): la culture du consensus, l'importance supérieure accordée au registre de l'argumentation (de Maillard et Robert, 2007), mais

³¹ Ce qui n'empêche pas, bien sûr, ces échanges de connaître de nombreux développements « politiques », en particulier concernant le choix des termes à retenir, saturés de significations sociales et politiques.

³² Ce qui les distingue des experts étudiés par Robert (2010).

également les engagements (souvent tacites) pris collectivement dans ce qui compose bientôt un réseau stable d'expertise, les incitent et les contraignent (Majone, 1997) à se concentrer sur les arguments techniques et scientifiques « crédibles » et à rejeter les assertions les moins assurées (Sabatier, 1988). Ces réseaux fonctionnent ainsi comme des institutions, dans le sens où s'y développent des normes partagées qui structurent sensiblement l'interaction et l'échange (Chiti, 2000). Si un sentiment de loyauté vis-à-vis de l'OEDT et de ses missions d'uniformisation du regard épidémiologique s'y épanouit, c'est également que, pour beaucoup d'entre eux, et au premier chef, pour nombre des points focaux, la réussite de l'OEDT scelle leur réussite nationale : constitué à l'occasion de la création de l'OEDT, ceux-là doivent une partie de leur crédibilité nationale, et donc de leur pérennité institutionnelle, au succès d'une expertise européenne. Soucieux de ne pas définir des indicateurs qu'ils ne pourraient mettre en œuvre, mais désireux de voir les chiffres de leur nation saisis dans les comparaisons européennes, ils font montre de velléités, certes contrôlées, mais essentiellement coopératives. Les processus de socialisation, par lesquels s'acquerrait une logique supranationale (Checkel, 2005), ne nécessitent donc pas, dans les groupes méthodologiques ici étudiés, la transformation profonde de préférences politiques originelles. Si négociation il y a dans ces formations sociales, celle-ci porte plus volontiers sur la faisabilité nationale des indicateurs, question qui est elle-même d'ordre principalement technique et au cœur de tout travail scientifique de définition d'indicateurs. Négociation et délibération ne se distinguent guère, mais se confondent le plus souvent dans les groupes méthodologiques de l'OEDT.

La production d'information et d'expertise : l'internalisation des contraintes politiques

À partir de l'information récoltée grâce à ces outils méthodologiques, les experts de l'OEDT ont commencé à produire des comparaisons qui ont vite suscité des résistances plus proprement politiques³³. Pour comprendre comment ces débats et résistances ont peu à peu été (en partie³⁴) dépassés,

³³ Comme sur le nombre d'overdoses dans différents pays ou la plus ou moins grande prévalence des usages dans certaines tranches de la population, chez les jeunes par exemple.

³⁴ Il s'agit en réalité d'un processus continu qui est, aujourd'hui, loin d'être achevé.

il nous faut nous arrêter plus longuement sur le travail d'expertise mené par les experts *au sein* même de l'OEDT. Les experts de l'OEDT évoluent dans le cadre d'une institution européenne, et ils n'ignorent pas, on s'en doute, qu'elle n'offre pas les conditions d'une liberté de parole et de production scientifique, que pourrait leur garantir un institut de recherches, par exemple. Se réalise, ainsi, bon gré, mal gré, au sein de l'OEDT, un patient travail de compromis entre exigences politiques et volonté de « faire science ». Des ajustements sont élaborés pour que des informations fiables, mais au pouvoir politique astringent, soient présentées de telle sorte qu'elles ne suscitent pas la censure des membres du Conseil d'administration.

Les experts recrutés, en particulier ceux qui font plus manifestement partie de la première vague de recrutement, ne jouissent pas tous d'une expérience scientifique étoffée : tous n'ont pas de doctorat (ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, signe de la réussite de l'institution), certains ont été des professionnels du champ des drogues (et travaillé dans des structures spécialisées ou des administrations). Ils ne présentent ainsi pas tous les signes usuels d'appartenance au monde académique (expérience de recherches, insertion dans des collectifs de recherches, publications d'articles et de livres scientifiques, etc.). Leur recrutement à l'OEDT et la dynamique des relations techniques et scientifiques qui les confrontent aux experts extérieurs patentés les amènent toutefois à cultiver une ligne de conduite principalement arraisonnée aux exigences d'une science pure : ils consentent de nombreux efforts pour se faire reconnaître une identité experte et n'entendent pas facilement renoncer à produire ce qu'ils perçoivent être des informations fiables et objectives, quelles que puissent être les conséquences politiques et institutionnelles que peuvent causer ces productions. Mais ils savent également ce qu'ils doivent à l'institution : les chefs d'unité et les *project managers*, pour la plupart, sont agents temporaires, mais bénéficient du même statut privilégié que les fonctionnaires des autres institutions européennes. Ils mesurent sans mal qu'il ne leur serait pas évident de monnayer, selon des conditions comparables, leur expertise spécialiste sur d'autres marchés du travail au cas où leur contrat (de cinq ans) venait à ne pas être reconduit³⁵. Le

³⁵ D'autant que la deuxième reconduction d'un contrat d'agent temporaire leur assure le statut de fonctionnaire, même si ce statut est celui de fonctionnaire de l'institution contractante, et en l'espèce du seul OEDT.

compromis répond ainsi au joug de ces injonctions normatives et utilitaires contradictoires : l'information qu'ils produisent demeure scientifiquement crédible, n'est pas transformée et dénaturée, mais de nombreuses possibilités sont ouvertes quand il s'agit de la présenter. On peut, en effet, opportunément renoncer à situer tous les pays dans un tableau, se priver d'utiliser certains adjectifs ou ne pas mettre en valeur certaines dimensions d'une situation nationale. Les experts épidémiologistes de l'OEDT sont ainsi devenus des virtuoses de la présentation d'informations, afin de, quand cela leur paraît nécessaire, apprivoiser certaines annonces, autrement spectaculaires, sur la situation de certains pays ; en particulier celles de ceux qui ont de l'influence au Conseil d'administration, et en l'espèce les « grands pays », privilégiés en ce qu'ils font l'objet d'une manifeste stratégie de précaution politique.

Et puis ces productions ne sortent jamais telles quelles des fiefs experts qui composent la structure organisationnelle scientifique de l'OEDT : la cellule de coordination scientifique de l'OEDT, les chefs d'unités des départements scientifiques et les responsables des services de communication, qui travaillent à éditer (*editing*) les *principaux* produits des experts de l'OEDT, adoptent également une posture d'anticipation des conséquences potentielles de certaines informations et analyses qui les accompagnent. Ils accompagnent leurs *project managers* et *scientific analysts* dans ce travail de formalisation des présentations. L'internalisation de la contrainte politique n'est donc pas qu'un processus individuel. Elle marque de sa nécessité l'ensemble de la chaîne interne de production de l'OEDT : sa structure organisationnelle peut aussi être conçue comme une succession de filtres, dont le Conseil d'administration et le Comité scientifique ne sont que des maillons. Le contrôle n'est pas non plus qu'exogène ; il est également endogène. Ce contrôle trouve, enfin, des modalités d'expression plus subtiles, dans l'édiction de normes de bonne conduite, censées réduire les tentations d'opportunisme scientifique des personnels experts : la « culture de service » (*service culture*), item figurant dans le formulaire d'évaluation des performances des agents, et donc instrument clef des décisions liées à leur carrière professionnelle, décrit, quoique de manière non formalisée, un ensemble de normes internes, dont certaines invitent à la prise en compte du contexte politique et institutionnel singulier de l'OEDT. On aime ainsi à rappeler que l'OEDT n'est pas un centre de recherche, composé de chercheurs isolés et autonomes, mais une agence de l'Union européenne, dont la plupart des productions sont diffusées sous signature institutionnelle commune

(et non nominative); signature collective qui engage chacun des experts à museler les velléités d'engagement personnel qu'il pourrait nourrir au nom de la science et de ses canons.

Un processus graduel d'autonomisation cognitive

Il serait cependant erroné de voir ces pratiques et dispositifs d'anticipation politique comme conduisant nécessairement à l'inanité scientifique des productions de l'OEDT; et ce pour deux raisons principales: la première, déjà évoquée, tient au fait que la plupart des chiffres et des informations produits ne sont pas transformés, distordus ou maquillés; et ceux d'entre eux qui font problème, ne sont pas eux-mêmes dénaturés, mais présentés de manière à les rendre plus dociles³⁶. Quand des conflits de nature politique surviennent entre l'OEDT et certains États membres ou la Commission, les experts de l'OEDT modifient leur copie, ajustent les présentations, et manifestent ainsi leur bonne volonté à l'égard des institutions et des États insatisfaits. Mais ces conflits d'interprétation ne résultent pas simplement d'un échec (ponctuel) des mécanismes internes d'anticipation politique. Ils sont également la conséquence, souvent attendue, d'une stratégie raisonnée, qu'expérimentent périodiquement, c'est-à-dire au fil des ans et au gré des productions scientifiques, les experts de l'OEDT sur des domaines de *monitoring* sur lesquels ils se sentent mieux assurés. L'OEDT ne subit pas passivement la contrainte politique, mais avance aussi à pas de velours sur des sujets sensibles, conquérant patiemment une position plus favorable. Car, et c'est là la deuxième raison, à mesure que des informations fiables et comparables proviennent d'un nombre toujours plus important de pays (en particulier des « grands » pays), les exigences de l'anticipation politique peuvent progressivement se relâcher: un État membre peut aisément discréditer une comparaison en arguant que les chiffres ne sont pas encore comparables³⁷ ou en faisant valoir qu'aucune donnée fiable ne peut encore être réunie sur un sujet précis, en dépit d'outils méthodologiques pourtant similaires. Mais ces arguments deviennent plus facilement opposables, donc moins légitimes, quand de nombreux États membres

³⁶ Parfois, certains chiffres sont tus. Mais il s'agit là de cas limites et s'ils sont tus en *t*, ils seront souvent publicisés en *t* + 1, selon un processus d'autonomisation cognitive que nous décrivons dans les lignes qui suivent.

³⁷ C'est-à-dire: récoltés selon des méthodes qui ne sont pas encore suffisamment uniformes.

produisent des chiffres fiables et comparables sur ledit sujet : l'État en question peut certes décider ne pas communiquer de chiffres, mais son absence régulière des tableaux, des comparaisons et des analyses devient chaque année plus problématique dans le cadre des relations entre États (pour des conclusions comparables, mais sur un autre sujet, voir Ravinet, 2007). Si les experts de l'OEDT doivent faire montre de bonne volonté, il en est de même, réciproquement, des États membres qui ne peuvent pas ne pas jouer, *a minima*, le jeu de la réalisation des missions de l'agence qu'ils ont contribué à créer et sur laquelle ils veillent.

Ainsi, dans le cours d'une histoire dont nous avons évoqué certains aspects, s'est progressivement affirmée une dynamique d'autonomisation cognitive : la dépendance subie a lentement laissé la place à de l'autonomie conquise. Cette autonomisation progressive se produit par la conquête successive de domaines spécialisés : d'abord sur les indicateurs épidémiologiques puis, quoique de manière certainement moins aboutie d'un point de vue scientifique³⁸, sur les données concernant les interventions sanitaires et sociales, et, plus récemment, sur d'autres sujets (volets répressifs de l'intervention des États, dépenses publiques, etc.). Un double processus cumulatif a nourri cette autonomisation par tranche sectorielle : (1) L'autonomie conquise par certains experts sur certains domaines (en particulier épidémiologiques³⁹) profite en effet à celle que tentent d'acquérir les autres sur d'autres dimensions ; (2) La réussite des indicateurs épidémiologiques se fonde également sur une stratégie d'absorption institutionnelle d'études de *monitoring* originellement conçues dans des espaces principalement scientifiques, et dotées d'une forte crédibilité académique⁴⁰. L'autonomisation cognitive que nous évoquons ici, ne signifie cependant pas, *stricto sensu*, la fin du contrôle ou de son acuité, mais plus certainement la focalisation progressive de celui-ci sur certains

³⁸ Une bonne partie des informations qualitatives et quantitatives produites sur ces thématiques reste « assez molle », comme le remarquent de nombreux experts, et il est parfois reproché à l'OEDT de récolter une masse d'informations scientifiquement (et politiquement) guère significatives ou pertinentes.

³⁹ Parmi les disciplines scientifiques et les activités cognitives qui produisent des chiffres dont l'importance en politique est soulignée (Porter, 1996), il faut insister sur le prestige dont jouit l'épidémiologie comme discipline apportant des informations et connaissances jugées utiles à l'action publique (Buton, 2006 ; Peretti-Watel, 2004 ; Fassin, 2008 ; Bergeron, 2010).

⁴⁰ Tel est ainsi le cas de l'étude ESPAD sur les usages de drogues chez les jeunes, dont l'OEDT assure depuis peu la coordination scientifique.

aspects plus spécifiques ou sur des thématiques nouvellement abordées par l'OEDT⁴¹. L'articulation entre exigences politiques et volonté de faire science demeure ainsi, aujourd'hui comme hier, au cœur des activités quotidiennes des experts de l'OEDT. Mais la charge de l'anticipation politique s'est progressivement érodée sur certaines des thématiques couvertes par l'OEDT et/ou déplacée vers d'autres domaines.

Il convient enfin d'insister sur le fait que l'OEDT est parvenu à s'établir au centre d'un vaste réseau de producteurs d'informations, dont il détient aujourd'hui le (quasi) monopole du traitement comparatif: à l'image des activités du Bureau International du Travail étudiées par Rosental (2008), il bénéficie ainsi des rendements croissants que lui procure la centralisation, unique en son genre, d'un savoir européen sur les drogues. L'une des capacités de l'OEDT à s'inscrire en politique tient donc au contrôle exclusif d'une connaissance, qu'il a su (en partie) extirper d'une dépendance politique originelle, pour la rendre souvent plus corrosive, tout en continuant à jouir des gains symboliques et politiques associés au statut d'informateur officiel de l'Union européenne. Mais il a également cultivé des compétences plus proprement institutionnelles: en apprenant à se frayer un chemin, au début guère tracé, dans les espaces qui sont formellement censés recevoir cette information, l'OEDT a développé un entendement subtil des formes singulières dont ses productions doivent se parer pour pénétrer les enceintes pertinentes. Il sait désormais comment déposer ces informations et expertises, les faire circuler sans trop de frottement, et s'ajuster aux « temporalités politiques » (Penissat, 2007) des acteurs susceptibles de les recevoir (*cf.* l'évaluation du plan d'action européen). Le travail d'expertise vise ainsi également à composer des alliances et des coalitions de soutien, à intéresser de nombreux acteurs institutionnels (Robert, 2003), au sein de la Commission mais aussi des autres institutions (en particulier auprès de la Commission *Civil liberties* du Parlement). Illustrative est la façon dont l'OEDT a patiemment négocié un siège d'observateur au sein du

⁴¹ Le contrôle politique n'exerce pas, en effet, de contrainte comparable sur toutes les dimensions substantives de monitoring de l'OEDT. En outre, pour une même thématique, les aspects sur lequel il porte se transforment dans le temps: si au milieu des années 1990, par exemple, c'est le thème général de la réduction des risques qui est scrupuleusement surveillé par le Conseil d'administration, au milieu des années 2000, la vigilance politique se concentre plus volontiers sur certains aspects spécifiques du domaine en question.

Groupe horizontal drogue (GHD) du Conseil : acceptant un strapontin concédé sans conviction au départ, ceux qui ont représenté l'OEDT, dans cette enceinte clef de la décision européenne en matière de drogues, ont su stabiliser cette position en nourrissant habilement les débats qui s'y mènent, en répondant aux attentes (en matière d'informations) qui s'y exprimaient et en se présentant comme une ressource d'importance, quoiqu'à bas bruit, pour l'animation des séances et des programmes que les successives présidences concoctaient. L'histoire dont nous avons esquissé certains des contours peut finalement se lire comme celle d'une « diplomatie de l'expertise » (Rosental *et al.*, 2008), en ce qu'il a fallu négocier des prises de position informationnelle, la forme de certaines productions, ou la convocation de certains experts, et toujours tenir compte des rapports de force politiques et savants (*Ibid.*) qui saturent le champ d'action dans lequel évolue l'OEDT. Le prisme cognitif particulier (épidémiologique) qu'a su patiemment composer l'OEDT, et qui s'est établi comme instrument clef de saisine de la situation des drogues en Europe, doit beaucoup à ces activités d'articulation. C'est là qu'a résidé, entre autre, la force de cette institution « faible ».

Conclusion

Nous voudrions, pour commencer, revenir sur les bénéfiques heuristiques possibles d'une étude des conditions et dynamiques de production des expertises. Comme nous le suggérons en introduction, pareille recherche peut permettre d'identifier la nature et les propriétés particulières que ces connaissances et informations acquièrent dans le cours de leur formation. Nous avons ainsi montré comment l'OEDT, pourtant muselé par des missions clairement spécifiées, et de nombreuses procédures et instances de contrôle, était parvenu à produire une expertise (relativement) autonome : une série d'indicateurs, d'informations et de produits experts qui se sont lentement imposés comme fiables, objectifs⁴² et comparables (au moins pour certains d'entre eux). Ces informations, rapports et chiffres sont certes toujours passibles de

⁴² Ce n'est pas l'auteur du présent article qui statue sur nature objective de ces productions. C'est une propriété que leur accordent volontiers aujourd'hui les acteurs participant aux processus que nous étudions : ceux-ci considèrent ces expertises, informations et connaissances comme objectives, en ce qu'elles ne refléteraient guère les intérêts ou les croyances singulières d'un groupe particulier.

multiples lectures politiques, parfois contradictoires. Ce sont eux que l'on utilise cependant. L'étude des dynamiques, indissociablement politiques et savantes, qui ont présidé à leur formation permet donc de mieux comprendre comment ils sont entrés en politique, contrairement à de nombreux autres produits experts laissés, eux, sur le pas de la porte. La dynamique performative de la comparaison, stimulée par la production d'index, de tableaux de bord, de chiffres clefs, voire de palmarès, a certes contribué à leur succès (Guigner, 2008; Bruno, 2008), en ce que les États membres qui sortent valorisés de ces épreuves comparatives tendent à les mobiliser et, ce faisant, à les légitimer (sur pareille dynamique au niveau national, voir, entre autre, Le Galès et Scott [2008]⁴³). Mais l'on rappellera que si ces dynamiques de comparaison ont pu s'épanouir, et connaître les effets politiques qu'elles ont connus⁴⁴, c'est qu'elles se fondent sur la mobilisation d'informations et de connaissances considérées comme (plus ou moins) fiables et légitimes. C'est en ce sens que nous pensons qu'une telle étude autorise une compréhension *complémentaire* d'un des maillons de la chaîne causale qui fonde l'argument de l'européanisation cognitive : elle aide à saisir certains des mécanismes qui président à l'efficacité politique des idées, efficacité entendue comme leur capacité à être mobilisées, à convaincre, et finalement, à affecter le comportement des acteurs de ces arènes ; ou comment une sociologie de la production peut enrichir la sociologie de la réception.

Nous voudrions approfondir cet argument en soulignant un deuxième point. Notre étude montre que ces indicateurs ne se contentent pas de générer des informations qui irriguent les réflexions et les documents officiels circulant en politique. Ces productions expertes et ces indicateurs, en particulier épidémiologiques, liés dans un même bouquet, composent également une efficace matrice cognitive (*frame*)⁴⁵ :

⁴³ Il faut noter que dans le cas étudié par Patrick Le Galès et Alan Scott, ces épreuves comparatives peuvent se traduire par des réallocations de ressources, ce qui constitue une forte incitation au changement.

⁴⁴ En l'état actuel de notre recherche, il est difficile d'estimer précisément les effets politiques, c'est-à-dire les changements consécutifs de politiques ou d'instruments, qu'auraient contribué à produire ces dynamiques de comparaison.

⁴⁵ Il faut insister sur l'épaisseur du portefeuille d'indicateurs élaborés par l'OEDT : comme nous le suggérons dans une note précédente, ces cinq indicateurs couvrent un vaste éventail de thématiques sanitaires différentes liés à la question des drogues et chacun d'eux se décompose en une multitude de sous-indicateurs. C'est aussi en ce sens qu'ils composent une matrice cognitive.

plus volontiers la conséquence téléonomique née de la rencontre de chaînes causales partiellement indépendantes que le résultat téléologique d'une action volontaire⁴⁶, ils constituent les briques élémentaires d'un cadre cognitif *a priori* (d'ordre sanitaire), au travers duquel sont désormais perçus les problèmes publics européens et, souvent, nationaux. Et on peut, au terme de cette réflexion, admettre, que ces indicateurs n'ont pas laissé indifférente la matière qu'ils prétendaient objectivement capturer. Ils ont, *a minima*, coloré de leur encre singulière le phénomène des drogues, objectivant et attirant sélectivement l'attention sur certaines de ses dimensions, au premier rang desquelles les dimensions sociales et sanitaires, pendant longtemps négligées. Ils ont permis l'émergence d'une grammaire commune, elle-même nécessaire au développement d'un « langage commun » (Rosental *et al.*, 2008), en particulier celui des chiffres (Bruno, 2008). Se sont ainsi imposées ce qui se révèle être des institutions, mobilisées sur le mode du *taken for granted* (au sens des néo-institutionnalistes sociologiques) par de nombreux professionnels, fonctionnaires, experts ou décideurs publics qui gravitent autour et réfléchissent sur les politiques de régulation des problèmes liés aux drogues en Europe. Et c'est parce que nombre d'entre eux sont devenus des institutions, au sens où ils ne sont guère plus réfléchis pour ce qu'ils sont, mais activés par de nombreux acteurs dans toutes sortes de situations, pour travailler toutes sortes de questions, qu'ils ont pu contribuer à former des diagnostics et des évaluations organisés autour des mêmes grandeurs. Ainsi se justifie une nouvelle fois l'étude des processus de production de l'expertise : elle permet d'identifier les mécanismes par lesquels les informations et connaissances se dotent d'une nature et de propriétés contribuant à les rendre, aux yeux de ceux qui les manipulent, fiables et légitimes⁴⁷ ; et elle permet ainsi de saisir comment

⁴⁶ Téléonomique plutôt que téléologique, en ce que les processus d'élaboration de chacun de ces indicateurs (et de leurs sous-indicateurs) ont été coordonnés et réalisés par des agents différents de l'OEDT, ont chacun impliqué des groupes d'experts extérieurs spécifiques, et se sont développés selon des temporalités qui leur sont propres. Il est ainsi difficile d'identifier un acteur ou un groupe d'acteurs qui aurait parfaitement et sciemment piloté la formation de ce qui se révèle être, en fin de course, une matrice cognitive.

⁴⁷ Nous insistons à nouveau sur ce point essentiel : l'efficacité de ces productions ne s'explique pas toute entière, bien sûr, par leur nature et leurs caractéristiques propres. Pour que l'explication soit, si ce n'est complète du moins plus satisfaisante, il faut également comprendre les déterminants de l'appropriation dont elles font l'objet et mener ainsi une sociologie de leur réception.

ces informations, raisonnements et connaissances parviennent à être intériorisés, et à s'installer en cadre cognitif (Boudon, 1986, 1990, 1995)⁴⁸, pour être finalement plus efficace encore. Il serait toutefois singulièrement réducteur, voire naïf, de renvoyer la convergence des politiques domestiques, telle qu'elle est mise en évidence par certains travaux (Bergeron, 2005 ; Grange, 2005, MacGregor et Whiting, 2010) à cette cause unique, d'ordre cognitif.

Nous voudrions, enfin, ouvrir la conclusion sur d'autres réflexions. Les productions expertes de l'OEEDT, qui ont su faire oublier le travail d'articulation qui a en partie contribué à les générer, constituent donc des équipements cognitifs « silencieux » (Bowker et Star, 1997 ; 1999) inclinant les réflexions, les interactions et les négociations que nourrissent d'autres catégories d'« experts », situés dans d'autres positions, plus politiques, à l'intérieur des institutions européennes, et défendant plus manifestement les intérêts des États qu'ils représentent. La disponibilité de nombreuses informations et expertises légitimes n'a cependant pas érodé l'acuité des dynamiques de pouvoir qui s'épanouissent dans ces arènes européennes ; elle l'a déplacée. Elle n'a pas non plus aidé à former des préférences politiques incertaines ; elle a contribué à les redéfinir. L'OEEDT a travaillé à faire glisser le cadre des échanges politiques⁴⁹, jusqu'alors principalement orientées autour des questions liées à la répression, vers la prise en compte complémentaires des dimensions sociales et sanitaires du phénomène⁵⁰. Ces réflexions mériteraient d'être plus conséquemment développées et détaillées, mais on peut risquer, en conclusion, l'idée selon laquelle l'information ne permet pas l'apprentissage en gommant les rapports de force : elle modifie (effet de *frame*) les bornes du cadre dans lesquelles s'épanouissent les relations de pouvoir, affecte leur structuration en se constituant comme ressource pour les uns et contrainte pour les autres, et transforme les registres rhétoriques et la hiérarchie des modes opératoires valorisés dans

⁴⁸ En reconstruisant le complexe hétéroclite de « bonnes raisons » qu'ont les acteurs de croire en ce qu'ils croient, on se trouve en position, comme le soutient R. Boudon, de montrer que l'intériorisation est plus manifestement une conséquence de l'adhésion à certaines idées qu'une de ses causes.

⁴⁹ Castel (2009) a établi un constat similaire, à un niveau plus local, sur les effets politiques de la diffusion des expertises et des guides de bonnes pratiques en médecine.

⁵⁰ Ce qui est un comble pour une agence, qui de manière significative, a été « rattachée » au moment de sa création à la Direction JAI (Justice et affaires intérieures)...

ces enceintes (la mobilisation d'informations et de preuves (*evidence*) est devenue une nécessité⁵¹). Mais ces informations persuadent aussi, et l'OEDT a beaucoup œuvré à constituer la « puissance du savoir ». Il est, dans ces conditions, douteux, ou discutable (Michel et Robert, 2010), que l'on puisse parfaitement saisir les déterminants des décisions qui se prennent dans ces formations sociales plus politiques (notamment intergouvernementales), en distinguant persuasion et rapport de force, délibération et négociation ; en rabattant l'explication sur un seul de ces deux processus (comme le fait Risse [2000], par exemple⁵²). Cette étude peut ainsi se concevoir comme une recherche contribuant à éclairer les dynamiques de socialisation et d'apprentissage ayant cours en ces lieux, dont nombre d'auteurs ont souligné l'importance, mais aussi la difficulté qu'il y a à les définir précisément (de Maillard et Robert, 2007) et à en comprendre plus finement les ressorts.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alam Thomas (2010), Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire, *Genèses*, n° 78, p. 48-66.
- Alam Thomas. (2007), *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, thèse pour le doctorat de science politique, Lille, Université de Lille 2.

⁵¹ Il fut un temps où les décisions politiques liées aux drogues se fondaient principalement sur quelques considérations axiologiques.

⁵² En fait, Risse distingue, outre la négociation stratégique (*strategic bargaining*), le comportement guidé par des règles (*rule-guided behavior*), sur lequel a insisté l'institutionnalisme sociologique. Il ne prétend pas non plus que l'interaction délibérative épuise l'ensemble des interactions politiques possibles. Notons également que si nous avons pu cerner la formation d'une logique plus délibérative dans les groupes méthodologiques de l'OEDT (*cf.* partie II, 2), celle-ci ne supposait pas l'inexistence ou l'effacement des intérêts des parties prenantes ; mais plus volontiers leur convergence sur certains points (politiques) et une forte divergence sur d'autres (notamment sur le choix des indicateurs et de leur définition, lesquelles définitions impliquaient des charges de travail fort différentes suivant les pays concernés). Les relations de pouvoir n'étaient donc pas absentes dans ce type de groupes, mais s'exprimaient plus manifestement autour des questions de faisabilité et praticabilité des indicateurs, et non à l'occasion de négociations autour d'options de politiques publiques particulières. Comme le souligne Sébastien Guignier (2008, p. 395), la distinction conceptuelle entre arènes – lieux de débat et de décision – et forums – lieux de débat – est, de ce point de vue également, souvent difficile à tenir empiriquement.

- Benamouzig Daniel et Besançon Julien (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, vol. 47, p. 301-322.
- Bergeron Henri (2010), « Les Politiques de santé publique », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 79-111.
- Bergeron Henri (2009), *Sociologie de la drogue*, Paris, La Découverte.
- Bergeron Henri (2005), « Europeanization of Drug Policies: from Objective Convergence to Mutual Agreement », in Monika Steffen (dir.), *Health Governance in Europe: Issues, Challenges, and Theories*, Londres, Routledge, p. 174-187.
- Bergeron Henri (1999), *L'État et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF.
- Boekout Van Solinge Tim (2004), *Dealing with Drugs in Europe. An Investigation of European Drug Control Experiences: France, the Netherlands and Sweden*, La Haye, Bju Legal Publishers.
- Boudon Raymond (2000), *Études sur les sociologues classiques*, II, Paris, PUF.
- Boudon Raymond (1998), *Études sur les sociologues classiques*, I, Paris, PUF.
- Boudon Raymond (1995), *Le Juste et le vrai, Études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Paris, Fayard.
- Boudon Raymond (1992), « Action », in Raymond Boudon, *Traité de sociologie*, Paris, PUF, p. 21-55.
- Boudon Raymond (1990), *L'Art de se persuader*, Paris, Fayard.
- Boudon Raymond (1986), *L'Idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Le Seuil.
- Bowker Geoffrey et Star Susan L. (1999), *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*, Paris, Cambridge et Londres, The MIT Press.
- Bowker Geoffrey et Star Susan L. (1997), « Problèmes de classification et de codage dans la gestion internationale de l'information », in Bernard Conein et Laurent Thévenot (dir.), *Cognition et information en société*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 283-309.
- Bruno Isabelle (2008), « Y a-t-il un pilote dans l'Union? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrés : les balises de la décision », *Politix*, vol. 2, n° 82, p. 95-118.
- Buton François (2006), « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, vol. 65, p. 71-91.
- Castel Patrick (2009), « What's Behind a Guideline? Authority, Competition and Collaboration in the French Oncology Sector », *Social Studies of Science*, 2009, vol. 39, n° 5, p. 743-764.
- Checkel Jeffrey T. (2005), « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International organization*, vol. 59, n° 4, p. 801-826.

- Cherkaoui Mohamed (2000), « La stratégie des mécanismes générateurs comme logique de l'explication », in Jean Baechler, François Chazel et Ramine Kamrane (dir.), *L'Acteur et ses raisons. Mélanges en l'honneur de Raymond Boudon*, Paris, PUF, p. 130-151.
- Chiti Edoardo (2000), « The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies », *Common Market Law review*, n° 37, p. 309-343.
- Dehousse Renaud (1997), « Regulation by Network in the EC: the Role of European Agencies », *Journal of European public policy*, vol. 4, n° 2, p. 246-261.
- Demortain David (2006), *Mettre les risques sous surveillance. L'outillage de la sécurité sanitaire des médicaments et des aliments en Europe*, thèse de doctorat en sciences politiques, École normale supérieure de Cachan.
- Desrosières Alain (1997), « Du singulier au général. L'argument statistique entre la science et l'État », in Bernard Conein et Laurent Thévenot (dir.), *Cognition et information en société*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 267-282.
- Elvins Martin (2003), *Anti-drugs Policies of the European Union. Transnational Decision-making and the Politics of Expertise*, New-York, Palgrave MacMillan.
- Epstein Steven (1996), *Impure Science: AIDS*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- Fassin Didier (2008), *Faire de la santé publique*, Rennes, Édition de l'EHESP.
- Fassin Didier (1998), « Politique des corps et gouvernement des villes. La production locale de la santé publique », in Didier Fassin *Les Figures urbaines de la santé publique. Enquête sur des expériences locales*, Paris, La Découverte.
- Grange Aline, (2005), *L'Europe des drogues. L'apprentissage de la réduction des risques aux Pays-Bas, en France et en Italie*, Paris, L'Harmattan.
- Guigner Sébastien (2008), *L'Institutionnalisation d'un espace européen de la santé. Entre intégration et européanisation*, thèse pour le doctorat de l'Université de Rennes I.
- Guigner Sébastien, (2006), « The EU's Role(s) in European Public Health: the Interdependence of Roles within a Saturated Space of International Organizations », in Ole Elgström et Michael Smith (dir.), *New Roles for the European Union in International Politics*, Londres-New York Routledge, p. 225-244.
- Hall Peter. A. (1997), « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Mark Lichbach et Alan Zuckerman (dir.), *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall Peter A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

- Haas Peter M. (1992a), « Introduction: Epistemic communities and international policy co-ordination », *International Organization*, 1992a, vol. 46, n° 1, p. 1-35.
- Haas Peter M. (1992b), « Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Ozone », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 187-224.
- Haas Peter M. (1989), « Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43, n° 3, p. 377-403.
- Hauray Boris, *L'Europe du médicament*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- Hecl Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Hedström Peter et Swedberg Richard (dir.) (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Le Galès Patrick et Scott Alan (2008), « Une révolution bureaucratique? Autonomie sans contrôle ou “freer markets, more rules” », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n° 2, p. 301-330.
- MacGregor Susanne et Whiting Marcus (2010), « The Development of European Drug Policy and the Place of Harm Reduction Within This », in EMCDDA, *Harm Reduction: Evidence, Impacts and Challenges*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, p. 59-77.
- Mahoney James et Thelen Kathleen (2009), « A Theory of Gradual Institutional Change », in James Mahoney and Kathleen Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, p. 1-37.
- Maillard (de) Jacques et Robert Cécile (2008), « Les comités dans l'Union européenne: conflits d'interprétation et pistes de recherche », in Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurruger (dir.), *Traité d'études européennes*, Paris, Economica.
- Majone Giandomenico (1996), *La Communauté européenne: un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- Majone Giandomenico (1997), « The New European Agencies: Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 2, p. 267-275.
- Martel Cécile (2003), « Éléments de réflexion sur l'enjeu de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Aspects de lutte contre le phénomène des drogues », in Catherine Flaesch-Mouglin et Joël Lebullenger (dir.), *Les Défis de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions Bruylant.
- Michel Hélène et Robert Cécile (2010), « L'Europe comme objet, agent, et enjeu de socialisation », in Hélène Michel et Cécile Robert (dir.), *La Fabrique des Européens. Construction européenne et processus de socialisation*, Strasbourg, PUS, p. 5-28.

- Mouhanna Christian et Matelly Jean-Hugues (2007), *Police, des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- Musselin Christine (2001), *La Longue marche des universités françaises*, Paris, PUF.
- Penissat Etienne (2007), « Entre science, administration et politique : produire des statistiques au sein d'un ministère », *Socio-logos*, n° 2.
- Peretti-Watel Patrick (2004), « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue française de sociologie*, vol. 45, n° 1, p. 103-132.
- Porter Theodore (1996), *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton.
- Quaglia Lucia, De Francesco Fabrizio et Radaelli Claudio M. (2008), « Committee Governance and Socialization in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 1, p. 155-166.
- Radaelli Claudio M. (2002), « The Domestic Impact of European Union public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n° 5, p. 105-136.
- Radaelli Claudio M. (2000), « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 255-275.
- Radaelli Claudio M. (1999), « The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise? », *Journal of European public policy*, vol. 6, n° 5, p. 757-774.
- Ravinet Pauline (2007), *La Genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne: entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, thèse en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris.
- Rhodes Roderick A. W et Marsh Davis (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, p. 31-68.
- Risse Thomas (2000), « "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, n° 1, p. 1- 39.
- Robert Cécile (2010), « Être socialisé à ou par l'Europe? Dispositions sociales et sens du jeu institutionnel des experts de la Commission européenne », in Hélène Michel et Cécile Robert (dir.), *La Fabrique des Européens. Construction européenne et processus de socialisation*, Strasbourg, PUS, p. 313-346.
- Robert Cécile (2008), « Expertise et action publique », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 309-335.
- Robert Cécile (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire: entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n° 11, p. 57-78.

- Rosental Paul-André, Cayet Thomas et Thébaud-Sorger Marie (2008), « Histoire du Service d'hygiène industrielle du BIT », *Projet du Centenaire de l'OIT. Idées, politiques et progrès*, Genève, BIT.
- Rosental Paul-André (2008), « La silicose comme maladie professionnelle transnationale », *Revue française des affaires sociales*, n° 2-3, p. 255-277.
- Sabatier Paul A. et Jenkins-Smith Hank C. (1993), (dir.), *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier Paul A. (1988), « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21, p. 129-169.
- Setbon Michel (1995), « Drogue, facteur de délinquance? D'une image à son usage », *Revue française de sciences politiques*, 1995, vol. 45, n° 5, p. 747-774.
- Snow David A., Rochford E. Burke, Worden Steven K. et Benford Robert D. (1986), « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, vol. 51, p. 464-481.
- Steffen Monika (dir.) (2005), *Health Governance in Europe: Issues, Challenges, and Theories*, Londres, Routledge.
- Stone Deborah A. (1989), « Causal Stories and the Formation of Policy Agenda », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, p. 281-300.