

Pour une histoire politique des transnationalisations des risques sanitaires et environnementaux

Soraya BOUDIA et Emmanuel HENRY¹

La globalisation est souvent appréhendée comme un phénomène qui touche principalement les échanges économiques et caractérise avant tout des transformations contemporaines du capitalisme, avec l'avènement d'un marché mondial et un essor sans précédent de multinationales agissant à l'échelle de la planète. S'inscrivant dans cette réflexion mais cherchant à en renouveler les interrogations, cet ouvrage prend pour point de départ une dimension habituellement moins étudiée de ces logiques de globalisation de l'économie : les risques sanitaires et environnementaux. Ces risques, qui occupent une place croissante dans notre actualité et dans nos sociétés, peuvent en effet être analysés comme l'envers des sociétés industrielles². Ils représentent une dimension ignorée, voire masquée, du déploiement des activités scientifiques et économiques, et de l'accumulation de leurs effets, parfois délétères, à des échelles inédites. Les dernières décennies ont, en effet, été marquées par des catastrophes visibles (Tchernobyl, Fukushima ou l'épidémie d'Ebola) ou plus discrètes (effets carcinogènes, mutagènes et reprotoxiques de polluants chimiques) qui ont largement dépassé les frontières nationales. Ces risques sanitaires et environnementaux sont aujourd'hui au cœur d'un ensemble de débats et d'initiatives scientifiques et politiques, qu'il s'agisse de risques de long terme (changement climatique, atteintes à la biodiversité) ou plus ponctuels (comme les crises sanitaires liées au SRAS ou à la grippe H1N1). Cette mondialisation des risques est liée à la fois aux problèmes eux-mêmes, aux solutions qui leur sont apportées et aux mobilisations auxquelles ils ont donné lieu. Du point de vue des problèmes tout d'abord, la mondialisation renvoie autant à l'échelle à laquelle ils se posent (comme dans le cas du réchauffement climatique) que celle à laquelle ils sont produits (comme dans le cas des firmes multinationales qui développent dans

1. Nous tenons à remercier les participants à une série de journées d'études sur le transnational, en particulier : François Buton, Francis Chateauraynaud, Yves Cohen, Patrick Hassenteful, Boris Hauray, Nestor Herran, Pierre Lascoumes, Sylvain Laurens, Paul-André Rosental, Jay Rowell, Pierre-Yves Saunier, Didier Torny, Alexis Zimmer, Patrick Zylberman, ainsi que l'ensemble des auteurs de l'ouvrage pour leurs contributions aux discussions qui ont permis d'alimenter cette introduction. Nous tenons également à remercier Mathias Lefèvre pour sa relecture attentive des différents chapitres de l'ouvrage.

2. THÉBAUD-MONY, 1990 ; SELLERS et MELLING, 2011 ; PESTRE, 2014.

différentes parties du monde des productions potentiellement dangereuses comme les pesticides ou l'amiante³). Cette mondialisation renvoie ensuite à l'essor d'un ensemble d'instances scientifiques et politiques définissant l'échelle transnationale comme la plus pertinente pour traiter certains risques. Depuis le XIX^e siècle et, de façon croissante, à partir de 1945 et plus encore de 1970, la multiplication de ces risques a conduit à la mise en place d'instances transnationales chargées de définir, d'étudier et d'encadrer les activités dangereuses, que ce soit à l'échelle internationale (avec par exemple le Bureau international du travail, l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation pour la coopération et le développement économiques) ou plus récemment européenne (avec les agences européennes de l'alimentation ou du médicament). Ces instances se sont dotées de capacités d'expertise scientifique de plus en plus importantes afin de gérer ces questions qui requièrent une technicité croissante⁴. Parallèlement, elles ont élaboré de nouveaux instruments de régulation des risques à l'échelle internationale (contrôle des produits, autorisations, seuils, valeurs limites) qui, dans la période récente, sont de plus en plus articulés aux logiques de libre-échange avec le rôle de contrôle joué par l'Organisation mondiale du commerce. Cette évolution est allée de pair avec des mobilisations qui se sont de plus en plus structurées à l'échelle transnationale, donnant lieu à la création de nouvelles organisations, notamment des associations et des organisations non gouvernementales qui se sont engagées dans des confrontations ou des négociations avec les organisations internationales en charge de la régulation de ces risques, que l'on pense, dans des registres très différents, à Greenpeace, à la Fondation Bill et Melinda Gates ou à la Confédération européenne des syndicats⁵. Ainsi les espaces transnationaux sont devenus déterminants dans la circulation de connaissances, dans la conduite d'actions concertées face aux crises sanitaires ou environnementales, dans l'activité de production de normes communes de gestion, dans l'élaboration de politiques sanitaires et environnementales ainsi que dans les mobilisations publiques.

Si le constat d'une mondialisation des risques sanitaires et environnementaux est largement partagé, les analyses qui ont été faites se sont trop souvent bornées à ériger ce constat en explication dans une perspective quasi fonctionnaliste. Ainsi, la nouvelle dimension des problèmes se posant de plus en plus à une échelle globale aurait mécaniquement entraîné un changement d'échelle de leur traitement par des structures transnationales. Dans son livre célèbre, *La Société du risque*, Ulrich Beck souligne dès 1986 que les risques liés à la modernité, au premier rang desquels les risques induits par l'essor des technologies, étaient « caractérisés par une tendance immanente à la globalisation⁶ ». C'est ce mouvement vers le global qui les définirait et qui constituerait leur principale contri-

3. Voir notamment FORTUN, 2001 ; McCULLOCH et TWEEDALE, 2008 ; JASANOFF, 1994 ; BECK, 1999 ; KECK, 2010 ; AYKUT et DAHAN, 2015.

4. DEMORTAIN, 2011 ; BOUDIA et JAS, 2013, 2014.

5. Sur le rôle des mobilisations transnationales dans la transformation des instruments de régulation, voir Bartley, 2007, et, plus largement, sur les ONG à l'échelle européenne, voir BALME, CHABANET et WRIGHT, 2002.

6. BECK, 2001, p. 66.

bution à la construction des sociétés contemporaines. Beck affirme ainsi qu'il « n'est plus possible – comme c'était le cas des risques industriels et professionnels du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e – de cantonner ces risques à un espace ou à un lieu déterminé. On observe une tendance à la globalisation qui transcende les frontières des États-nations. On voit donc apparaître des menaces globales, transnationales et non spécifiques à une classe déterminée, qui s'accompagne d'une dynamique sociale et politique nouvelle⁷ ».

Ainsi, ce mouvement vers le global apparaît ou est souvent présenté comme une évolution imposée autant par la nature des problèmes, souvent qualifiée d'inédite⁸, par l'échelle désormais planétaire à laquelle ils se posent, que par une évolution générale de nos sociétés tendant vers la construction d'un monde globalisé, régi par des règles communes. Les risques et la globalisation qui en découle seraient un état des sociétés contemporaines qu'il nous faudrait acter et, au mieux, analyser⁹. En rupture avec ce type d'analyse, un groupe de chercheurs issus de différentes disciplines des sciences humaines et sociales (histoire, sociologie, anthropologie, science politique, *sciences studies*) se sont engagés dans un programme collectif de recherche autour d'une interrogation commune sur les processus et les enjeux de différentes formes de transnationalisation des risques sanitaires et environnementaux. Cet ouvrage collectif n'est donc pas une succession d'études de cas, mais un ensemble de contributions réunies par un point de vue partagé sur les processus à analyser. Tout en prenant appui sur les travaux portant sur les risques et sur le global¹⁰, ce travail collectif a conduit les auteurs à se retrouver autour d'une série de partis pris.

Le premier parti pris a été la mise en œuvre d'une pluridisciplinarité qui n'aboutisse pas à une simple juxtaposition de disciplines, mais conduise à interroger les mêmes processus à l'aide des différentes boîtes à outils offertes par les disciplines mobilisées. Au cours du travail collectif à l'origine de cet ouvrage, les auteurs ont accepté, à partir de leurs propres traditions de recherche, d'interroger collectivement un ensemble de processus identiques : les modalités de construction des problèmes globaux ; la montée en puissance de l'expertise scientifique et des régulations transnationales des risques ; les processus de globalisation, de transnationalisation et de circulations internationales ; les transformations contemporaines des modes de gouvernement, etc. Le deuxième parti pris a été de s'intéresser aux processus de transnationalisation à partir d'enquêtes empiriques précises permettant de mettre en lumière les spécificités des différents processus analysés, notamment leurs temporalités et leurs spatialisations. Les auteurs ont cherché à mettre en évidence, non pas des mouvements identiques

7. BECK, 2001, p. 26-27.

8. BECK, 2000 ; GIDDENS, 2000.

9. DJELIC et SAHLIN-ANDERSON, 2006.

10. Parmi les travaux dans ces deux domaines ayant alimenté la réflexion du groupe, citons, sur les risques avec une interrogation sur le global plus ou moins forte : GILBERT, 2003 ; JASANOFF, 1990 ; BOFFAZ, 2008 ; CAVET, ROSENAL et THÉBAUD-SORGER, 2009 ; ROSENAL, 2009 ; sur le global avec un centrage sur les risques plus ou moins marqué : GOLDMAN, 2005 ; ABÈLÈS, 2008 ; AUGÉ, 2013 ; COOPER, 2001 ; IRIYE, 2012 ; BUROWAY *et al.*, 2000 ; SAUNIER, 2013 ; SASSEN, 2009 ; HASSENTEUFEL, 2005 ; PETITEVILLE et SMITH, 2006.

ou simplement semblables, mais la multiplicité des enjeux, des stratégies et des mécanismes de transnationalisation dont les convergences ou parfois même les divergences construisent de nouveaux modes d'appréhension des problèmes à différentes échelles. Pour ce faire, ils ont considéré autant les processus les plus visibles (souvent ceux qui se sont finalement imposés) que les processus moins faciles à analyser (ceux qui ont disparu ou ont été absorbés dans des évolutions postérieures), et autant les acteurs les plus centraux que les acteurs plus discrets mais intervenant parfois puissamment dans ces processus. Le troisième parti pris a été de déployer une analyse de longue durée sur une période allant de la fin du XIX^e siècle jusqu'à la période la plus contemporaine, et ce, pour deux raisons. La première est que les conceptions et les pratiques relatives aux risques sanitaires et environnementaux, telles qu'elles sont développées aujourd'hui, ont été constituées par l'imbrication de différentes histoires (celles des connaissances expertes, de la gestion post-accidents, des réponses aux critiques et aux mobilisations publiques) qui s'inscrivent dans des temporalités plus ou moins longues¹¹. Ces histoires façonnent l'existant et demandent nécessairement à être prises en compte dans la compréhension des transformations actuelles. La seconde raison est la conviction que l'histoire peut permettre une mise en question de la proclamation de la radicale nouveauté d'un ensemble de transformations relatives aux risques¹², à la globalisation et aux liens qui les unissent.

Pour éclairer ce que la mondialisation des risques sanitaires et environnementaux signifie en pratique et apporter des clés de lecture pour décrypter les enjeux et les évolutions qui s'y attachent, les contributions réunies dans cet ouvrage considèrent différentes situations relatives à ces risques ainsi que les multiples manières dont ils ont été définis et traités dans des processus de transnationalisation. Trois ensembles de résultats peuvent être mis en avant dans cette introduction correspondant chacun à une partie de l'ouvrage. Ces trois ensembles d'acquis ne sont cependant pas indépendants les uns des autres mais, au contraire, fortement interconnectés, leur convergence contribuant à produire et à dessiner ce qu'est aujourd'hui la mondialisation des risques sanitaires et environnementaux.

Construire le transnational

La première partie de l'ouvrage souhaite montrer qu'un risque sanitaire ou environnemental ne s'impose pas comme global par un processus allant de soi, fruit d'une évolution inéluctable. Il s'ouvre d'ailleurs par un chapitre d'Anne Rasmussen consacré à un cas emblématique, celui de la grippe. Au regard de l'importance et des conséquences des pandémies de grippe, cette maladie apparaît comme l'exemple par excellence où la nature et l'échelle du danger devraient imposer un traitement qui transcende les frontières nationales. Pourtant, l'étude de la maladie au cours de deux épisodes majeurs (la pandémie de 1889-1890

11. MASSARD-GUILBAUD, 2010 ; LE ROUX, 2011 ; FRESSOZ, 2012.

12. BOUDIA et JAS, 2007 ; FRESSOZ et PESTRE, 2013.

et celle de 1918 connue comme la grippe espagnole) révèle un paradoxe. La pandémie grippale de 1889-1890 constitua un nouvel objet pour les institutions sanitaires internationales qui avaient été créées dans le sillage du choléra. Trente ans plus tard, bien que la pandémie de grippe espagnole ait représenté la plus grave catastrophe démographique de la période contemporaine, la grippe reste la grande absente parmi les objets de la régulation internationale du risque sanitaire de l'après-première guerre mondiale. En questionnant la dynamique historique de la mobilisation du risque grippal dans les politiques publiques de santé à travers leurs institutions internationales, Anne Rasmussen montre que cette dynamique n'a pas été cumulative et linéaire, mais faite de mouvements d'allers et retours. À aucun moment la grippe ne s'impose comme un problème global par ses seuls effets.

Dans ce temps long, la mondialisation des risques sanitaires et environnementaux est ainsi le résultat d'un important travail technique et politique qui articule différentes dynamiques et différentes logiques. Dès la fin du XIX^e siècle, ces risques deviennent progressivement un vecteur important de transnationalisation. Les questions de santé, comme le cancer, trouvent une place notable dans les congrès internationaux, puis dans l'entre-deux-guerres au sein de la Société des Nations¹³. De même, les risques professionnels sont au cœur de l'activité du Bureau international du travail avec des cas emblématiques comme celui de la silicose¹⁴. C'est toutefois surtout après la seconde guerre mondiale que l'échelle transnationale s'impose de manière croissante comme une échelle pertinente pour saisir et traiter un ensemble de problèmes¹⁵. Les différents chapitres de cette partie explorent les dynamiques de construction de réseaux et d'espaces transnationaux qui, pour organiser et contrôler la circulation des marchandises dans le cadre d'un marché de plus en plus globalisé, placent les risques au centre de leurs activités et de leurs discours. Dès la fin du XIX^e siècle, l'intensification de la circulation des flux de marchandises et de migrations internationales donne lieu à un ensemble de politiques de contrôle et de certification. Ces politiques s'appuient de manière croissante et visible sur l'expertise scientifique et contribuent à en transformer profondément les pratiques et les fonctions. Le domaine de cette expertise s'étend, incluant notamment la production de normes et de certifications pour réguler les marchés de l'électricité ou des produits chimiques. C'est là le résultat de l'activité de communautés professionnelles (ou épistémiques) de scientifiques et d'experts soucieux d'asseoir leur légitimité et d'accroître leur champ d'action. L'ouvrage pointe ainsi l'affinité qui se crée entre des groupes d'experts revendiquant des savoirs « universaux », non « situés », suffisamment génériques pour s'appliquer à des contextes très variés, et des acteurs politiques et économiques agissant à une échelle transnationale¹⁶. Il souligne le rôle potentiellement performatif des savoirs scientifiques, techniques et médicaux et des acteurs qui les portent ou s'en revendiquent, tout en insis-

13. BOROWY, 2009.

14. CAYET, ROSENAL et THÉBAUD-SORGER, 2009.

15. Pour une proposition de périodisation, voir BIRN, 2009.

16. Sur ces logiques liées au développement de l'expertise scientifique, voir HENRY *et al.*, 2015.

tant sur les logiques économiques et politiques plus vastes qui dessinent, voire contraignent, leurs périmètres et modalités d'action. Le chapitre de Nathalie Jas, à partir du dossier des additifs et contaminants alimentaires, met l'accent sur l'essor de l'expertise internationale après-guerre, à un moment où les débats sur les dangers de certaines activités technoscientifiques, comme le nucléaire et les pesticides, se multiplient. Elle montre comment les institutions internationales (européennes et onusiennes), alors en cours de constitution, s'emparent du problème des effets sur la santé publique des additifs et contaminants alimentaires, en l'intégrant à celle, primordiale, de la construction des marchés internationaux des aliments. Ce faisant, elle montre que l'importance acquise par l'expertise internationale résulte de plusieurs renoncements de la part de ces scientifiques-experts, qui acceptent une déconnexion partielle vis-à-vis du travail scientifique afin d'intégrer prioritairement la « réalité » des impératifs économiques.

Une autre dynamique importante de la mondialisation des risques correspond à la montée en puissance des mouvements de contestation des dangers sanitaires et environnementaux générés par les activités humaines, et la structuration d'un mouvement critique protéiforme qui pointe la dilatation de l'échelle spatiale et temporelle des pollutions et leurs effets irréversibles sur l'environnement et la santé. Dès la fin des années 1960, l'activisme environnementaliste se nourrit des contestations des essais nucléaires, du mouvement civique aux États-Unis, des mouvements anti-impérialistes contre la guerre du Viêt Nam. La convergence et l'interpénétration de ces différentes dynamiques développées par des acteurs et des logiques multiples débouchent, à partir du début des années 1970, sur la multiplication et la superposition d'instances en charge des risques sanitaires environnementaux¹⁷. Le chapitre de Soraya Boudia analyse ce moment particulier qu'elle qualifie de tournant environnemental global. Portant son attention sur les infrastructures globales d'observation et d'étude de l'environnement, elle montre que ce moment est le résultat d'une cristallisation d'un ensemble de transformations scientifiques et politiques qui prennent racine dans plusieurs temporalités et sont portées par des acteurs aux objectifs et aux conceptions différentes. Ces transformations concernent tout d'abord des savoirs et des disciplines scientifiques qui contribuent à construire la Terre comme un tout pouvant faire l'objet de recherches et d'interventions. Elles impliquent ensuite des mouvements et des mobilisations qui placent les questions environnementales au centre de leurs préoccupations et de leurs actions. Elles renvoient enfin aux tentatives de transformation du régime des relations internationales construit après la seconde guerre mondiale, en réponse à la vague de décolonisation, puis au début de la crise économique et énergétique.

La construction du caractère transnational des risques sanitaires et environnementaux à partir des années 1970 se renforce dans les années 1990 avec l'explosion des discours médiatiques, politiques et économiques faisant référence, d'une part, à la globalisation dans ses différentes facettes (économique, financière et

17. HAYS, 1987 ; BOUDIA et JAS, 2013.

culturelle) et, d'autre part, au risque, pour saisir un ensemble de problèmes très différents. On assiste alors à une institutionnalisation des acteurs et des modalités de gestion des risques sanitaires et environnementaux, avec une intégration d'une partie de la critique portée par différentes organisations non gouvernementales. On observe également l'essor d'une nouvelle gouvernance qui promeut l'implication de différentes parties prenantes (*stakeholders*) et la construction de consensus en s'appuyant sur l'emploi d'un ensemble de technologies (analyse d'impact, analyse coût-bénéfice, partenariats public-privé...) ¹⁸.

Pour éclairer certaines des transformations qui ont lieu, le chapitre de Sandrine Revet s'intéresse à un champ majeur, celui de la gestion internationale des catastrophes. Elle montre que cette question est dans un premier temps la « chasse gardée » de scientifiques « durs » rassemblés autour des sismologues qui appréhendent le problème en termes de prévision des catastrophes et d'évaluation économique des dégâts. Progressivement, cependant, des scientifiques, plutôt issus des sciences sociales critiques, s'attachent à redéfinir la question des catastrophes en passant de la notion d'aléa à celle de vulnérabilité, en mettant donc au centre de leur questionnement, non plus la catastrophe vue comme extérieure aux sociétés, mais la vulnérabilité des sociétés aux risques. Toutefois, en investissant ainsi le terrain de la production scientifique de données sur les catastrophes, ces chercheurs se sont progressivement intégrés dans un jeu et ont été contraints d'en adopter les règles alors qu'ils se positionnaient initialement de façon très critique par rapport aux agences internationales. Sandrine Revet montre ainsi les conséquences de la standardisation d'outils de mesure des effets des catastrophes sur les acteurs porteurs de définitions alternatives d'un problème qui, malgré eux, contribuent parfois à standardiser les problèmes qu'ils portent ainsi que leur manière d'agir.

Les différentes contributions de cette partie donnent à voir une prise en compte croissante des problèmes sanitaires et environnementaux, ainsi que la construction progressive de réseaux globaux d'experts et d'un échafaudage institutionnel de plus en plus complexe en charge de ces problèmes.

Des transnationalisations en conflits

La deuxième partie de l'ouvrage explore les conflits et compétitions entre différentes formes de transnationalisation ainsi qu'entre différentes échelles spatiales (internationales, européennes, nationales et locales) de prise en charge des problèmes sanitaires et environnementaux. Une des hypothèses fortes de cet ouvrage est en effet que ce que l'on désigne aujourd'hui sous le terme « globalisation » est en fait une certaine forme de globalisation qui s'est imposée aux dépens d'autres. Ainsi, les logiques de globalisation qui dominent actuellement ne représentent qu'une partie des projets transnationaux qui ont historiquement existé. Cet ouvrage cherche alors à montrer les divergences, les bifurcations et les tensions

18. CHEYNS, 2012.

qui caractérisent les processus de transnationalisation¹⁹. Le cas de l'eupéanisation est particulièrement éclairant. Les travaux sur cette thématique restent la plupart du temps exclusivement centrés sur des actions et des logiques qui prennent place au niveau de l'Union européenne, sans interroger les tensions qui peuvent apparaître entre les institutions européennes et des organisations internationales, ou entre niveau européen et niveau national ou global²⁰. Réinterrogeant l'histoire de la construction européenne, Christian Bonah retrace les premiers débats sur l'introduction du domaine de la santé dans le projet européen, en explorant différentes logiques à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation. Alors que la santé est souvent présentée comme une prérogative récente de l'Europe, l'article reconsidère cette histoire en montrant que les questions de santé publique avaient donné lieu à de vives discussions dans les premiers projets de construction européenne, avant d'être exclues des prérogatives européennes pour de nombreuses années. L'abandon du projet de communauté européenne de la santé au profit d'une priorité donnée à une construction européenne s'appuyant en premier lieu sur des logiques de coopération économique nous renseigne ainsi sur les choix à l'origine de l'Union européenne, choix qui tendent aujourd'hui à être oubliés et relus comme des histoires univoques.

Les tensions dans les processus de transnationalisation ne concernent pas que l'histoire de la construction européenne. Elles apparaissent au contraire dans la plupart des régimes transnationaux de régulation des risques sanitaires et environnementaux, dans la mesure où, sur une même question, plusieurs institutions sont en compétition pour une délimitation des territoires d'intervention ou pour se répartir des ressources matérielles. Ces configurations peuvent entretenir à leur tour des tensions ou constituer des freins au traitement effectif des problèmes. De grandes firmes industrielles ou des mouvements sociaux transnationaux peuvent se saisir des opportunités ainsi créées pour diversifier leurs capacités à intervenir sur un problème. C'est ce que montre la contribution de David Demortain sur la régulation transnationale des effets indésirables des médicaments. À partir du cas de la globalisation du contrôle de la sécurité des médicaments, l'article étudie les relations entre différents régimes de régulation à l'échelle transnationale à travers deux projets de régulation. Le premier porté par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) reste très indépendant des acteurs économiques et repose sur les professionnels de la médecine, alors que le second, l'International Conference on Harmonisation (ICH), s'appuie au contraire sur les agences européennes, américaines et japonaises de régulations nationales (ainsi que leurs experts) et sur les firmes pharmaceutiques réunies au sein de l'International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Association (IFPMA). Il en résulte un système

19. Cette façon de poser la question du transnational doit beaucoup aux réflexions de Pierre-Yves Saunier (SAUNIER, 2008a; SAUNIER, 2008b).

20. À titre d'exception, citons les travaux sur l'eupéanisation des politiques nationales mais qui tendent à poser le problème en termes de diffusion ou de transfert de l'échelle européenne aux échelles nationales (FEATHERSTONE et RADAELLI, 2003), ou les travaux de relations internationales sur les relations de l'Union européenne avec d'autres États ou organisations (PETTEVILLE, 2006).

complexe de régulation des médicaments dont la cohérence apparente dissimule mal les ajustements conflictuels, conduisant à un *modus vivendi* reposant sur la coexistence de différents modes de régulation.

L'existence de compétitions et de tensions s'observe aussi entre l'échelle transnationale et les échelles nationale ou locale, comme le soulignent les travaux qui, au-delà des risques, traitent des phénomènes de circulation, d'appropriation et de convergence d'instruments et de modèles d'action publique²¹. Les autres contributions de cette partie analysent les traductions et les hybridations d'un contexte à l'autre, et mettent parfois en évidence la persistance de logiques nationales malgré la forte internationalisation d'un domaine de régulation. Dans cette perspective, le texte de Nils Kessel éclaire les différentes formes de compétition dont fait l'objet la régulation des médicaments, en montrant le va-et-vient qui s'opère entre les niveaux national et global. Il retrace tout d'abord la genèse et les spécificités du modèle des *drug utilization studies* à la suite de scandales, comme celui de la thalidomide dans les années 1960 en Allemagne. Cet outil, élaboré dans le contexte spécifique de réglementation en Scandinavie avant d'être repris à l'échelle transnationale par l'OMS, a été progressivement déployé dans plusieurs pays développés. Le texte analyse ensuite l'adaptation de l'outil en Allemagne de l'Ouest en cherchant à montrer les limites de la transposition d'un modèle onusien à une échelle nationale. Il montre que les scientifiques en charge de la régulation des médicaments ne gardent pas longtemps la maîtrise de cet instrument et qu'au contraire sa mise en œuvre est le fait de l'administration de la République fédérale allemande (notamment l'assurance maladie) à la recherche d'outils de contrôle de la consommation des médicaments. Cela donne lieu à des appropriations spécifiques de cet instrument qui est progressivement mobilisé dans les négociations sur le financement des systèmes de santé en crise.

De même, la contribution de Renaud Crespin insiste sur l'importance des logiques politiques nationales et sur les limites des convergences des politiques publiques malgré la construction de cadres transnationaux. En étudiant, dans une perspective comparative, l'encadrement du recours aux tests de dépistage du sida dans les espaces carcéraux en France et aux États-Unis, l'article souligne la hiérarchisation différente de la problématique du respect des libertés individuelles et des contraintes sécuritaires, ayant ainsi donné lieu à diverses appropriations des régulations internationales (Conseil de l'Europe, OMS, ONUSIDA). La multiplication de ces dernières ne conduit pas à uniformiser les pratiques mais se traduit par des appropriations situées dont les formes se différencient selon l'état des régulations et des rapports de forces nationaux et locaux. Bien plus, l'article montre que dans les cas étudiés la distinction entre processus transnationaux, nationaux et locaux s'avère largement illusoire, car ces différentes dimensions s'articulent et s'encastrent dans des espaces donnés.

Ces différents textes soulignent l'intérêt d'analyser les transnationalisations dans leur diversité, en ne les considérant pas comme des processus s'imposant de

21. HASSENTEUFEL et MAILLARD, 2013.

l'extérieur, mais plutôt comme une entreprise politique qui se développe à partir de configurations préexistantes, de stratégies d'acteurs différents et de rapports de forces souvent très inégaux entre acteurs, entre organisations et entre États. Ils insistent aussi sur les contraintes et les limites des processus de transnationalisation tout comme sur l'absence de « diffusion » directe ou de « convergence » évidente des procédures, routines, catégories et instruments créés par des organisations internationales ou européennes²². Ils soulignent au contraire qu'à chaque fois la transnationalisation d'un problème ou l'appropriation des catégories et instruments issus d'instances transnationales se font de façon située et en relation avec les cadrages de problèmes effectués en fonction de conflits et de rapports de forces locaux.

Transformer les modes de gouvernement

Dans une dernière partie, l'ouvrage s'intéresse à la façon dont l'émergence du global contribue à promouvoir de nouveaux instruments de régulation des risques, conduisant à la production de modes de gouvernement différents de ceux qui prévalaient dans les espaces circonscrits par les frontières nationales et encadrés par les États²³. Loin de se limiter uniquement à un changement d'échelle spatiale, les processus de transnationalisation recouvrent des enjeux beaucoup plus vastes en transformant les définitions de problèmes à traiter, le statut des acteurs qui apparaissent comme légitimes pour le faire, ainsi que les formes et les modalités de leur prise en charge à différentes échelles. Surtout, ces transformations, qui ont pourtant des implications politiques fondamentales, apparaissent souvent comme des évolutions rendues nécessaires par des impératifs techniques ou des choix scientifiques s'imposant comme les seuls possibles. On retrouve ainsi une certaine affinité entre les dispositifs de gouvernement mis en place à l'échelle transnationale et les communautés de scientifiques et d'experts qui évoluent principalement dans des arènes elles-mêmes très internationalisées, fournissant les boîtes à outils de ces nouveaux instruments de gouvernement. La mobilisation de ces instruments modifie les rapports de forces entre États et acteurs économiques privés, les seconds étant mieux armés que les premiers pour intervenir dans les espaces internationaux de production de connaissances et d'expertises. Cela conduit ainsi à privilégier des modes de résolution des problèmes et d'allocation des ressources s'adossant à des logiques de marché.

Le texte de Jean-Noël Jouzel sur la régulation des dangers liés aux nanomatériaux montre une certaine affinité entre les modalités de production de la recherche scientifique encouragée par les acteurs industriels d'un secteur et les mécanismes de diffusion transnationale des normes en matière de sécurité

22. Voir les travaux sur la convergence dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, notamment BENNETT, 1991 ; DREZNER, 2001, 2005.

23. Cette réflexion prolonge les travaux sur les instruments dans l'action publique (LASCOURMES et LE GALÈS, 2004) et, plus largement, ceux sur la gouvernementalité dans la lignée de Michel Foucault (FOUCAULT, 1997 ; FOUCAULT, 2004 ; DEAN, 2010).

sanitaire promues par des instances transnationales, comme l'OCDE ou l'Organisation internationale de standardisation (ISO). Alors que les règles encadrant la commercialisation des nanomatériaux sont présentées comme le résultat assez direct de l'augmentation des connaissances quant à leur nocivité, cette contribution montre au contraire que la nanotoxicologie, telle qu'elle s'est développée au cours des dernières décennies, est une forme particulière de connaissance scientifique qui permet notamment de rendre mesurable les effets des nanomatériaux sur la santé et de promouvoir des modes de régulation (par des seuils ou des valeurs limites) qui autorisent la poursuite de leur utilisation. Cet article révèle aussi que les espaces transnationaux de normalisation conservent une marge d'autonomie vis-à-vis de la production académique disponible et que, du fait de leurs règles de fonctionnement (formelles et informelles), ils stabilisent des rapports de forces qui leur sont propres tout en renforçant les segments de la recherche académique en phase avec leurs orientations gestionnaires. De façon plus générale, il montre que le renforcement des régulations à l'échelle globale favorise les alliances entre des laboratoires fortement transnationalisés et des multinationales.

Ce rôle important joué par les acteurs industriels renvoie plus largement au poids croissant des logiques de marché dans les formes de gouvernement transnationales. Sans avoir été absentes des politiques nationales, ces logiques apparaissent dans de nombreux cas de figure à l'origine de la mise en place de nombreux dispositifs de régulation qu'elles ont, d'une certaine manière, modelés. Cet encastrement entre logiques de régulation des risques et organisation des marchés est particulièrement bien mis en évidence par la question de la santé animale qui, au cours des dernières décennies, est passée du statut de question agricole mineure à celui d'enjeu de santé publique prioritaire. La contribution de Boris Ollivier explore le mécanisme de construction d'un cadre sanitaire européen vis-à-vis de cette question. Il montre que cette politique a été forgée dès la fin des années 1950 comme un enjeu secondaire, derrière celui de la construction d'une politique agricole commune, avant tout soucieuse de minimiser les entraves à la circulation des animaux liées à des problèmes vétérinaires. Il examine l'institutionnalisation fragmentée et corporatiste de cette politique jusqu'à sa formalisation par une stratégie au début des années 2000, après que les affaires sanitaires ont pris une place importante dans l'espace public. Ces transformations donnent à voir la construction de la suprématie du niveau transnational sur des enjeux longtemps considérés comme relevant des politiques nationales. Derrière ces transformations, cet article rend également visibles les tensions entre les logiques économiques et celles de santé publique qui alimentent de nombreuses controverses culminant dans les années 1990 avec l'épisode de la vache folle.

L'analyse des espaces européens et internationaux ne doit pas faire oublier le poids historique des États et le fait que les logiques de transnationalisation rencontrent des modes de fonctionnement antérieurement très liés à des dispositifs d'action publique ancrés dans des histoires et des espaces nationaux. Cette transformation des politiques nationales sous les effets de logiques

transnationales n'est pas automatique et répond à des manières d'agir différentes selon les politiques concernées et selon les secteurs, comme le montrent les deux dernières contributions de l'ouvrage. Dans son article sur l'introduction en France d'une forme de gouvernement des expositions professionnelles à des produits dangereux par les valeurs limites, Emmanuel Henry indique que, derrière ce qui pourrait être analysé comme la diffusion internationale d'un instrument, c'est en fait le rôle respectif des entreprises et de l'État dans l'orientation des politiques de santé au travail qui est en jeu. Ce texte montre comment la question des expositions professionnelles aux produits toxiques a été redéfinie comme un enjeu technoscientifique, et dans quelle mesure cette redéfinition peut être analysée comme un choix de terrain permettant aux industriels de quitter les arènes politiques de la négociation sociale ou de la réglementation administrative pour celles de l'expertise scientifique et technique. En prenant appui sur une expertise transnationale, la capacité des industriels à rester les « propriétaires » légitimes²⁴ de la définition des politiques de prévention des risques professionnels est préservée, alors que sont maintenues dans un rôle périphérique l'administration du ministère du Travail et les organisations syndicales. La mise en place de comités d'experts internationaux proposant des normes ou des standards dans le but de réguler des activités dangereuses déplace les instances de régulation vers des espaces institutionnels ne fonctionnant pas selon les logiques des démocraties nationales, favorisant des modes de gouvernement tendant à privilégier les acteurs privés et les logiques de marché au détriment des États et des logiques plus politiques d'allocation de ressources et de régulation.

Enfin, dans une dernière contribution, Claude Gilbert explore les liens entre le niveau national et le niveau international dans le domaine des pandémies grippales. Il étudie les dynamiques produites, au niveau national, par des incitations en provenance d'organisations internationales, ainsi que les effets que cela engendre. Le point de départ est le constat que, dans la montée en puissance des problèmes dits globaux, notamment dans le domaine sanitaire, on insiste beaucoup sur l'émergence d'une gouvernance planétaire portée par les grandes organisations internationales (notamment par l'OMS). L'analyse proposée vise à infléchir cette représentation en montrant que la conception des plans de prévention de la pandémie grippale obéit autant à des injonctions internationales qu'à des contraintes nationales spécifiques. L'auteur révèle ainsi que les choix effectués en France pour faire face à la (ré)émergence de la menace de la grippe (H5N1, H1N1) résultent largement des luttes définitionnelles autour du problème « pandémie grippale » qui se déclinent en fonction des configurations des systèmes d'acteurs et des enjeux qui les traversent. Selon les moments, la pandémie grippale a donc été plutôt définie comme un problème médical, un problème sanitaire ou un problème de résilience, avec, le plus souvent, une coexistence de ces différentes définitions qui ont correspondu à différents usages et intérêts au niveau national, tout en faisant écho à divers types d'injonction au niveau international.

24. Sur la notion de propriétaire d'un problème, voir GUSFIELD, 1981.

La production et la circulation de nouveaux instruments de gouvernement transforment les manières de penser le scientifique, le social et le politique qui se dessinent à l'échelle européenne ou internationale, et par contrecoup aux échelles nationale et locale. Ainsi, en analysant comment les risques sont mondialisés, ce livre entend rendre compte autant des transformations que des permanences des modes de gouvernement qui structurent les sociétés contemporaines.

Bibliographie

- ABÉLÈS Marc, 2008, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot.
- AUGÉ Marc, 2013, *L'Anthropologue et le monde global*, Paris, Armand Colin, coll. « La fabrique du sens ».
- AYKUT Stefan et AMY Dahan, 2015, *Gouverner le climat? 20 ans de négociations climatiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références ».
- BALME Richard, CHABANET Didier et WRIGHT Vincent (éd.), 2002, *L'Action collective en Europe. Collective action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique ».
- BARTLEY Tim, 2007, « Institutional Emergence in an Era of Globalization. The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions », *American Journal of Sociology*, vol. 113, n° 2, p. 297-351.
- BECK Ulrich, 1999, *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- BECK Ulrich, 2000, *What Is Globalization?*, Cambridge, Polity Press.
- BECK Ulrich, 2001, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
- BENNETT Colin J., 1991, « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, n° 2, p. 215-233.
- BIRN Anne-Emmanuelle, 2009, « The Stages of International (Global) Health. Histories of Success or Successes of History? », *Global Public Health*, vol. 4, n° 1, p. 50-68.
- BOROWY Iris, 2009, *Coming to Terms with World Health. The League of Nations Health Organisation 1921-1946*, Francfort, Peter Lang.
- BORRAZ Olivier, 2008, *Les Politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances ».
- BOUDIA Soraya et JAS Nathalie (ed.), 2007, « Risk and Risk Society in Historical Perspective », *History and Technology*, vol. 23, n° 4.
- BOUDIA Soraya et JAS Nathalie (ed.), 2013, *Toxicants, Health and Regulation since 1945*, Londres, Pickering and Chatto.
- BUROWAY Michael, BLUM Joseph A., GEORGE Sheba, GILLE Zsuzsa, THAYER Millie, GOWAN Teresa, HANEY Lynne, KLAWITER Maren, LOPEZ Steven H. et O'RIAIN Sean, 2000, *Global Ethnography. Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, University of California.
- CAYET Thomas, ROSENTAL Paul-André et THÉBAUD-SORGER Marie, 2009, « How International Organisations Compete. Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise », *Journal of Modern European History*, vol. 7, n° 2, p. 173-194.
- CHEYNS Emmanuel, 2012, « (Dé)-politisation des standards agricoles dans les initiatives multi parties-prenantes », in Pierre ALPHANDÉRY, Marcel DJAMA, Agnès FORTIER

- et Ève FOUILLEUX (éd.), *Normaliser les conduites au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques*, Versailles, Quæ, p. 103-120.
- COOPER Frederick, 2001, « What is the Concept of Globalization Good for? An African Historian's Perspective », *African Affairs*, vol. 100, n° 399, p. 189-213.
- DEAN Mitchell, 2010, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Thousand Oaks, Sage.
- DEMORTAIN David, 2011, *Scientists and the Regulation of Risk. Standardising Control*, Cheltenham, Edward Elgar.
- DJELIC Marie-Laure et SAHLIN-ANDERSON Kerstin (ed.), 2006, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DREZNER Daniel W., 2001, « Globalization and Policy Convergence », *International Studies Review*, vol. 3, n° 1, p. 53-78.
- DREZNER Daniel W., 2005, « Globalization, Harmonization, and Competition. The Different Pathways to Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 5, p. 841-859.
- FEATHERSTONE Kevin et RADAELLI Claudio M. (ed.), 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- FORTUN Kim, 2001, *Advocacy after Bhopal. Environmentalism, Disaster, New Global Orders*, Chicago, University of Chicago Press.
- FOUCAULT Michel, 1997, « *Il faut défendre la société* ». *Cours au Collège de France. 1976*, Paris, Le Seuil/Gallimard.
- FOUCAULT Michel, 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard.
- FRESSOZ Jean-Baptiste, 2012, *L'Apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil.
- FRESSOZ Jean-Baptiste et PESTRE Dominique, 2013, « Critique historique du satisfecit postmoderne. Risque et "société du risque" depuis deux siècles », in Dominique BOURG, Pierre-Benoît JOLY et Alain KAUFMANN (éd.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Paris, PUF, p. 19-56.
- GIDDENS Anthony, 2000, *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- GILBERT Claude (éd.), 2003, *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan.
- GOLDMAN Michael, 2005, *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven, Yale University Press.
- GUSFIELD Joseph R., 1981, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- HASSENTEUFEL Patrick et MAILLARD Jacques de, 2013, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 377-393.
- HAYS Samuel P., 1987, *Beauty, Health, and Permanence. Environmental Politics in the United States, 1955-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.

- HENRY Emmanuel, GILBERT Claude, JOUZEL Jean-Noël et MARICHALAR Pascal (éd.), 2015, *Dictionnaire critique de l'expertise. Santé environnement travail*, Paris, Presses de Sciences Po.
- IRIYE Akira, 2012, *Global and Transnational History. The Past, Present, and Future*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- JASANOFF Sheila, 1990, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- JASANOFF Sheila (ed.), 1994, *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, Londres, Routledge.
- KECK Frédéric, 2010, *Un monde grippé*, Paris, Flammarion.
- LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (éd.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique ».
- LE ROUX Thomas, 2011, *Le Laboratoire des pollutions industrielles. Paris, 1770-1830*, Paris, Albin Michel.
- MASSARD-GUILBAUD Geneviève, 2010, *Histoire de la pollution industrielle en France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- MCCULLOCH John et TWEEDALE Geoffrey, 2008, *Defending the Indefensible. The Global Asbestos Industry and its Fight for Survival*, Oxford, Oxford University Press.
- PESTRE Dominique (éd.), 2014, *Le Gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Paris, La Découverte.
- PETITVILLE Franck, 2006, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références ».
- PETITVILLE Franck et SMITH Andy, 2006, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, p. 357-366.
- ROSENTAL Paul-André (ed.), 2009, « Health and Safety at Work in a Transnational Perspective », *Journal of Modern European History*, vol. 7, n° 2.
- SASSEN Sakia, 2009, *La Globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.
- SAUNIER Pierre-Yves, 2008a, « Learning by Doing. Notes about the Making of the Palgrave Dictionary of Transnational History », *Journal of Modern European History*, vol. 6, n° 2, p. 159-180.
- SAUNIER Pierre-Yves, 2008b, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, vol. 71, n° 2, p. 4-25.
- SAUNIER Pierre-Yves, 2013, *Transnational History*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SELLERS Christopher C. et MELLING Joseph (ed.), 2011, *Dangerous Trade. Histories of Industrial Hazard across a Globalizing World*, Philadelphie, Temple University Press.
- THÉBAUD-MONY Annie, 1990, *L'envers des sociétés industrielles. Approche comparative franco-brésilienne*, Paris, L'Harmattan.