



HAL
open science

Le lobbying par la science: l'enrôlement des experts et de la connaissance scientifiques dans la représentation des intérêts

David Demortain

► **To cite this version:**

David Demortain. Le lobbying par la science: l'enrôlement des experts et de la connaissance scientifiques dans la représentation des intérêts. Kerléo, Jean-François; Sapin, Michel. Le lobbying: Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts, L.G.D.J, pp.305-318, 2020, 978-2-275-07672-0. hal-03124844

HAL Id: hal-03124844

<https://hal.science/hal-03124844>

Submitted on 1 Feb 2024

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.

Le lobbying par la science

L'enrôlement des scientifiques et de la connaissance scientifique dans la représentation des intérêts

David DEMORTAIN, *sociologue et politiste, directeur de recherche, INRAE*

A paraître dans : Kerléo, Jean-François, *Les représentants d'intérêts : Influence, contrôle et légitimité*, LGDJ, Paris, 2020.

I. Introduction

Faire du lobbying pour le compte d'intérêts spéciaux est devenu une pratique normalisée¹, dans tous les sens du terme. Elle constitue un métier, cœur d'une industrie des affaires publiques. Elle est au moins en partie moralement admise – en tout cas lorsqu'elle se conforme à certaines règles, aujourd'hui plus explicites et formelles, par exemple des règles de déclaration des activités et d'enregistrement auprès d'instances de transparence de la vie publique. Enfin, ses techniques sont codifiées. Elles fondent un répertoire d'action, mobilisé de manière routinière par les représentants d'intérêts et par leurs intermédiaires, lorsque ceux-ci entrent en relation avec les acteurs institutionnels pour influencer les politiques publiques ou les décisions qu'ils formulent.

Ces techniques sont de mieux en mieux connues grâce aux enquêtes de chercheurs en sociologie et science politique², aux investigations journalistiques³ ou aux témoignages de lobbyistes. Elles sont aussi révélées par les correspondances ou les notes confidentielles qui font surface grâce aux missions d'inspection ou aux examens judiciaires occasionnels. Elles vont du *stakeholder mapping* à la collecte d'information stratégique sur les institutions, les acteurs politiques, ou les autres groupes d'intérêts (*intelligence gathering*), en passant par la veille réglementaire et législative et la pré-élaboration de propositions législatives ou réglementaires...

Une autre dimension de ce répertoire d'action politique commence à être mieux cernée : ce que l'on pourrait appeler le lobbying par la science. L'expression pourrait être jugée impropre, parce qu'elle induirait l'idée d'une manipulation de la science, de ses données et de ses théories,

¹ G. Courty, *Le lobbying en France : Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, 2018.

² D. Demortain, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier », *Terrains & travaux*, 2005, n° 8, p. 34-52 ; S. Laurens, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Paris, Agone, 2015 ; G. Courty, *ibid.*

³ S. Horel, *Lobbytisme : comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie*, Paris, La Découverte, 2018. Voir également la série d'articles publiés par S. Horel et S. Foucart dans *Le Monde* détaillant les stratégies de défense du glyphosate par la société Monsanto (éditions du 2, 3 juin et 5, 6 octobre 2017).

fautive par rapport aux normes professionnelles de la science. L'étendue de ces infractions serait tout de suite âprement débattue, déniée par les personnes impliquées. Le lobbying par la science désigne bien plutôt le fait que les techniques habituelles du lobbying, notamment le travail de constitution de coalitions de soutien, est décliné dans le monde social de la science et des experts scientifiques parce que celui-ci est bien un des lieux dans lesquels se joue l'action publique. Il revient à utiliser ses acteurs certifiés et leurs connaissances comme ressource dans un travail d'influence, en créant des organisations mimant les normes de la science. C'est un lobbying indirect et diffus, qui vise autant les forums intermédiaires de l'action publique que les centres de décision. Dans cette contribution, je propose d'en donner les contours, et d'approfondir un exemple important, celui du *International Life Science Institute (ILSI)* – organisme à visée non lucrative financé par des grandes entreprises de l'agroalimentaire et de la chimie –, pour en comprendre les ressorts et son rapport, intrigant, aux normes de la science.

II. Les techniques du lobbying par la science

Le lobbying par la science est un registre d'action employé intentionnellement par les acteurs privés ou leurs intermédiaires, et qui consiste à mobiliser des figures de l'autorité scientifique – des connaissances ou des personnes incarnant ces connaissances – pour influencer une décision publique. Chez l'historien Charles Tilly, un répertoire d'action est l'ensemble des formes typifiées d'action par lesquelles un mouvement social agit⁴. Il évolue au cours du temps. Il n'est pas exécuté comme une partition, mais utilisé selon différents registres dans différentes occasions. Le lobbying se prête bien à ce concept. Le lobbying par la science peut être envisagé comme un registre dans lequel ce répertoire est utilisé. Si le répertoire inclut, par exemple, la technique de constituer des réseaux de diffusion d'informations ciblées, le lobbying par la science est un registre selon lequel on constitue un réseau avec des personnes identifiées comme scientifiques, pour accroître la capacité de diffusion d'informations crédibles. Le lobbying par la science signifie aussi que le contenu des informations diffusées change : des informations quantifiées, le registre du nombre, sont plus souvent employées. L'émergence de l'action par la science et l'expertise comme un nouveau répertoire ou registre d'action est une hypothèse bien balisée parmi ceux qui étudient les groupes d'intérêts et les mouvements sociaux⁵.

L'ampleur de l'emploi d'un tel registre est devenue plus évidente au fur et à mesure des années, grâce aux investigations journalistiques, aux examens judiciaires, et aux enquêtes sociologiques suivant les mises en accusation de firmes tentant d'échapper au contrôle de leurs produits. Suite aux révélations des effets indésirables mortels de la prise de Mediator, des enquêtes journalistiques et administratives approfondies ont permis de montrer comment le fabricant du Mediator, Servier, avait au cours du temps fait en sorte de contrôler les études scientifiques, pharmacologiques, mais aussi les paroles expertes sur le produit. Ces enquêtes ont mis au jour ce qui a parfois été appelé un « système Servier »⁶, tant les relations entre l'entreprise et les experts médicaux semblaient denses, étroites et anciennes. Dans le domaine agro-chimique, ce sont les stratégies de Monsanto de financement de recherches publiques, ou de recrutement discret d'universitaires pour produire des articles niant les risques des produits de la firme, qui ressortent progressivement des documents internes à l'entreprise, qu'elle a été condamnée à

⁴ C. Tilly, *La France conteste : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

⁵ M. Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994 ; É. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1996 ; S. Saurugger, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 375-401.

⁶ L'expression revient dans de multiples livres et articles de presse sur cette affaire. Voir par exemple J. de La Brosse et B. Masse-Stamberger, *Le pouvoir et l'argent-Les grandes affaires : 1960 à 2015*, Presses de la Cité, 2016 ; B. Sourice, *Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen*, ECLM, 2014.

divulguer (les « Monsanto Papers »). Ces enquêtes s'ajoutent aux publications d'universitaires, notamment américains, observant le travail politique des industries dans la santé, la santé environnementale ou les risques au travail⁷, pour nous permettre d'embrasser ce registre du lobbying par la science.

La première pratique consiste à produire et diffuser des études scientifiques ou des jeux de données de manière sélective, afin de construire un profil plus positif de l'activité industrielle ou du produit éventuellement incriminé. Le lobbying par la science doit être distingué du travail normal des divisions de recherche et développement et d'affaires réglementaires des firmes, qui produisent de telles données et études dans un cadre juridique établi, pour se conformer à des obligations juridiques ou des demandes administratives. La sélection des études disponibles, leur diffusion contrôlée, leur emploi à des moments choisis comme contre-expertise... sont des pratiques qui relèvent effectivement d'un lobbying par la science : ces ressources scientifiques sont enrôlées, mobilisées dans le cadre d'une action qui relève moins de la conformité, que de la recherche d'un gain politique supplémentaire dans le cadrage des prises de position publiques sur le produit et l'entreprise.

Une seconde pratique consiste à enrôler une figure scientifique comme consultant, conseiller ou expert. Cette personne experte, détenteur d'une forme d'autorité scientifique, pourra ensuite défendre dans les réseaux de politique publique ou dans une arène publique, des données, des interprétations scientifiques ou des argumentaires qui sont jugés favorables par l'entreprise. Le lobbying consiste ici à enrôler un expert ou un groupe d'expert, dont les positions sont susceptibles d'être alignées avec celle de l'entreprise ou du groupe de firmes, de manière à ce que les positions que le ou les experts prennent ensuite, dans des espaces confinés ou des arènes ouvertes, modifient la perception du problème, minimisent éventuellement ce problème, changent la perception de ce qui en est la cause, ou de l'efficacité de telle ou telle mesure de contrôle envisagée. Dans les années 1970, deux professeurs détaillaient cette pratique et la meilleure manière de l'appliquer, dans ce qui s'apparente à un manuel du lobbying⁸ : il s'agissait de « coopter » des experts, de les enrôler dans la défense et la diffusion de points de vue favorables à l'industriel et à ses produits, sans leur faire sentir qu'ils trahissaient leur engagement professionnel pour la production de la vérité et la rationalité. En France, et tout récemment, c'est le cas du pneumologue Michel Aubier, qui a mis en évidence cette pratique politique des industriels. Consultant pour Total pendant plusieurs années, ses déclarations publiques tendaient à minimiser les effets de la pollution de l'air par les particules fines sur les cancers du poumon et les niveaux de mortalité. La non-déclaration de ce lien avec Total devant une commission d'enquête sénatoriale lui valut poursuite judiciaire et condamnation pour faux témoignage.

Troisièmement, les entreprises peuvent proposer à des scientifiques jugés crédibles de co-écrire des publications, afin de diffuser dans la littérature scientifique des données, des résultats, des interprétations ou encore des théories permettant de contrer les arguments justifiant un contrôle accru des produits de l'entreprise. Cette littérature scientifique étant utilisée comme référence pour établir le bien-fondé d'une décision, elle peut servir de vecteur indirect d'influence sur la décision. Pratiquement, les membres du service des affaires réglementaires d'une entreprise ou d'un département de recherche et développement lié aux dossiers peuvent solliciter un scientifique extérieur, dont on suppose qu'il peut être un porteur crédible de résultats scientifiques favorables au profil d'un produit, rentrent en contact avec ce scientifique, lui

⁷ T. O McGarity et W. E. Wagner, *Bending science: How special interests corrupt public health research*, Boston, MA, London, Harvard University Press, 2008. D. Michaels (dir.), *Doubt is Their Product: How industry's assault on science threatens your health*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.

⁸ B.-M. Owen & R. R. Braeutigam, *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process* ; Ballinger Pub. Co., 1978.

suggérant un sujet d'article, un profil de résultat, parfois une revue-cible. La publication est développée conjointement – les cas de figure où le scientifique recruté ne fait qu'apposer son nom sur une publication entièrement développée par les scientifiques de l'entreprise tout en percevant une rémunération pour cela, le ghost-writing, étant fréquents. La pratique est indicatrice de l'existence d'une économie de la production de la connaissance sur les produits, largement structurée par les industriels⁹.

Une quatrième pratique consiste à financer, au plus long cours, le travail d'un ou plusieurs laboratoires de recherche, en contrôlant étroitement les termes de ce qui est produit et la diffusion des connaissances issues des projets financés. Des financements de grande ampleur, déployés sur plusieurs années et un grand nombre de laboratoires, peuvent avoir pour effet de significativement réorienter un champ de recherche. Cette pratique, dans une entreprise comme Coca-Cola, est ainsi venue à l'appui de la stratégie de recadrage du problème de l'obésité comme causé par un manque d'exercice physique et une trop grande sédentarité, plutôt que par la consommation de boissons sucrées¹⁰.

Une cinquième pratique consiste à construire des organisations scientifiques, de type société savante ou conférence d'experts, de manière à fabriquer le consensus scientifique et profiter d'un réseau de scientifiques pour le diffuser de manière systématique dans un ensemble de lieux de débat et de prise de décision. La manufacture d'un consensus scientifique tient très largement à la réplication des connaissances, à la régularité avec laquelle celles-ci sont produites et énoncées. En structurant les réseaux de production ou d'énonciation de connaissances scientifiques, il devient possible de faire émerger des connaissances d'apparence objective. Ce travail relève de ce qui a été appelé le « *packaging of science* », ou façonnage du consensus scientifique pour favoriser les intérêts de ceux qui financent l'organisation¹¹. La seconde partie de ce chapitre déploiera l'exemple de l'*International Life Science Institute*¹², un autre est celui de l'*American Industrial Health Council* ainsi que celui du *American Council on Science and Health*. Le terme de Council semble prisé, d'ailleurs, pour monter ces organisations-écran. Le syndicat industriel de la chimie américaine s'est rebaptisé, dans les années 1980, *American Chemistry Council*, d'une certaine manière pour que se reflète dans l'identité de l'organisation ce registre de l'expertise collégiale.

Derrière chacune de ces pratiques, on peut distinguer un même registre d'action, qui consiste à mobiliser ou créer des organisations ou des réseaux de relations avec des professionnels de la science et de la recherche, pour bénéficier de la validation et de la certification des connaissances qu'ils permettent, ainsi que de son autorité culturelle. Le lobbying par la science représente une extension du travail politique des firmes. Une entreprise peut en effet entrer en contact avec les institutions pour les influencer à travers différentes chaînes : l'action est possible à travers son propre service d'affaires publiques ; à travers un syndicat industriel ou une coalition de producteurs ; à travers des consultants en affaires publiques ou en relations publiques ; mais aussi, c'est ce que le lobbying par la science suppose, par des organisations et

⁹ S. Sismondo, « Hegemony of Knowledge and Pharmaceutical Industry Strategy », in *Philosophical Issues in Pharmaceuticals*, Springer, Dordrecht, 2017, p. 47-63. D. Demortain, « Glyphosate : le piège de la privatisation de l'expertise publique », *Le Monde*, 6 février 2018.

¹⁰ Serôdio P.M., McKee M., Stuckler D., « Coca-Cola – a model of transparency in research partnerships? A network analysis of Coca-Cola's research funding (2008–2016) », *Public Health Nutrition*, vol. 21, n° 09, p. 1594-1607, 2018.

¹¹ T. McGarity & E. Wagner. *Bending Science: How Special Interests Corrupt Public Health Research*, Boston, MA, London, Harvard University Press, 2008.

¹² D. Demortain, *Scientists and the Regulation of Risk*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2011.

réseaux scientifiques. Ce travail de captage des relations entre scientifiques paraît essentiel, le rôle de l'ILSI permet de le saisir.

III. Construire et mobiliser des organisations scientifiques : le cas de l'*International Life Science Institute*

L'ILSI est un organisme à but non lucratif créé en 1978 aux États-Unis, et financé par des entreprises de l'industrie alimentaire, agricole, chimique ou pétrochimique, pour centraliser l'expertise de ces industries en matière de réglementation de leurs produits. L'ILSI a été fondé et longtemps dirigé par Alex Malaspina, ancien vice-président et directeur des affaires réglementaires de Coca-Cola. Pour cette entreprise, le lancement de l'organisation était destiné à crédibiliser la défense de l'innocuité de la caféine – alors objet d'une controverse entourant sa toxicité, et sous la menace de mesures de contrôle. L'ILSI est basé à Washington, mais dispose depuis les années 1980 de bureaux régionaux en Europe, Asie, Amérique du Sud, ainsi que de branches thématiques. Le mode d'action visible de l'ILSI est de travailler à l'organisation de comités d'experts et de conférences sur des sujets intéressant la perception des bénéfices ou des risques des produits, et leur réglementation. Les groupes de travail impliquent toujours un ou plusieurs chercheurs issus d'universités ou d'instituts publics – quoique presque toujours en moins grand nombre que des chercheurs industriels. Sa légitimité perçue est liée au fait que ces groupes de travail et conférences permettent la rencontre entre experts de différents mondes – administratif, universitaire (public), et industriel. Les responsables de l'organisation la présentent publiquement comme un « forum neutre »¹³, accueillant sans biaiser leurs points de vue et leurs discussions les représentants de ces trois mondes.

Les activités publiques de l'organisme sont difficiles à classer dans la catégorie du lobbying, si l'on retient pour définir ce dernier des critères de directionnalité – influencer une cible donnée parmi des décideurs en dernier ressort. Les thèmes choisis pour les conférences organisées et les groupes de travail sont certes sélectifs et cadrés d'une manière qui avantage clairement les industriels – par exemple lorsque l'ILSI participe de la focalisation sur la question de l'activité physique en matière de lutte contre l'obésité, pour invisibiliser la question de l'impact sur la santé des boissons sucrées. Mais l'organisation de réunions et de groupes de travail, ou le travail de diffusion de rapports ou d'idées à travers les articles publiés dans les revues universitaires, est au mieux un travail de lobbying indirect. Les membres de l'ILSI jouent d'ailleurs de cette distinction. Ils utilisent fréquemment comme défense de leur organisme face aux critiques d'ONG environnementales ou des investigations des journalistes, qu'étant eux-mêmes une ONG, ils ne font pas de lobbying. Ils laissent bien plutôt les propositions, aussi consensuelles et crédibles que possible, se diffuser d'elles-mêmes.

L'ILSI semble toutefois être fréquemment utilisé dans le cadre d'opérations de lobbying direct de certains de ses membres, dans les marges ou en dehors de ces activités publiques¹⁴. Un rapport de l'année 2000 produit pour l'Organisation mondiale de la santé a mis au jour l'instrumentalisation de l'ILSI par l'industrie du tabac. Les scientifiques de l'entreprise américaine Philip Morris ont, dès les années 1980, vanté à leur hiérarchie l'importance d'une implication dans les activités de l'ILSI. La stratégie était simple : par l'intermédiaire d'un financement de symposiums et de publications de l'ILSI, Philip Morris s'achetait le droit de

¹³ Voir par exemple la présentation de l'ILSI sur son site Internet (<https://ilsi.eu/membership>) ou sur sa page Facebook (<https://www.facebook.com/pg/InternationalLifeSciencesInstitute/about>) (consultées le 8 juin 2019)

¹⁴ S. Steele, G. Ruskin, L. Sarcevic, M. McKee et D. Stuckler, « Are industry-funded charities promoting “advocacy-led studies” or “evidence-based science”? a case study of the International Life Sciences Institute », *Globalization and Health*, vol. 15, n° 1, p. 36, 2019.

participer à ces symposiums – représenté par ses propres scientifiques – afin de limiter la diffusion de connaissances scientifiques jugées négatives pour le commerce du tabac. On trouve ainsi trace de la demande d’un scientifique de Philip Morris de pouvoir participer à la mise sur pied et au déroulement d’un symposium sur les études d’inhalation, au nom du financement apporté par l’entreprise à l’ILSI, pour travailler à l’exclusion des recherches épidémiologiques et cliniques de la discussion et des actes de la conférence. Dans le même sens, Philip Morris, toujours par la voie de ses scientifiques maison, a cherché à utiliser les publications de l’ILSI pour discréditer celles du *European Toxicology Forum*. L’OMS prit plus tard la décision de bannir l’ILSI des réunions dans lesquelles étaient évoquées les normes d’exposition au tabac. Des entreprises du secteur agroalimentaire ont utilisé l’ILSI de la même manière, notamment pour influencer les débats techniques et juridiques sur les organismes génétiquement modifiés¹⁵. L’ONG *US Right to Know* a documenté comment les dirigeants de Coca-Cola ont utilisé leur casquette ILSI pour nouer et entretenir des liens étroits avec des fonctionnaires du *Center for Disease Control* américain, et tenter d’argumenter contre les mesures défavorables à l’usage des édulcorants¹⁶. Chen Chunming, un nutritionniste chinois, membre de l’ILSI-China a pendant des années œuvré auprès des autorités sanitaires chargées des questions d’obésité dans ce pays, pour décourager toute initiative de déclarer les boissons sucrées comme une des raisons de l’épidémie d’obésité, abreuvant les administrations en données et études arguant que le problème se situait davantage du côté de l’absence d’activité physique¹⁷.

En Europe, l’ILSI a commencé à être connu et dénoncé comme organisme de lobbying de fait de l’industrie agrochimique et alimentaire à partir du milieu des années 2000. En 2010, José Bové a publiquement dénoncé le fait que la présidente du conseil d’administration de la *European Food Safety Authority* était membre de l’organisation¹⁸. Le scandale lancé, elle dut démissionner du conseil d’administration de l’EFSA. Le groupe d’investigation et ONG *Corporate Europe Observatory* enquête depuis de manière continue sur les actions des scientifiques liés à l’ILSI¹⁹.

Peu d’actions instrumentales par une entreprise utilisant les circuits de l’ILSI à son profit ont été dévoilées à ce jour en Europe. ILSI Europe est plutôt connu comme un organisme permettant de promouvoir des méthodes de science réglementaire avantageuses pour les industriels. L’organisme crédibilise des normes d’évaluation qui apparaissent plus lâches que ce que la recherche de risques émergents ou d’effets sanitaires incertains pourrait requérir. L’ILSI a ainsi fonctionné comme laboratoire pour des notions comme le *threshold of toxicological concern* (concept selon lequel si une molécule appartient à un groupe de molécules qui produisent, de par leur structure, un niveau de toxicité donné, ce niveau de toxicité peut être pris comme référence et éviter une évaluation individuelle de cette nouvelle molécule) ou la notion de *margin of exposure* (selon laquelle l’usage d’une substance est acceptable s’il existe une marge suffisante entre le niveau auquel des effets cancérigènes apparaissent, et le niveau auquel les individus sont effectivement exposés à la substance). Dans le débat sur la qualification juridique des perturbateurs endocriniens, l’ILSI Europe, par l’intermédiaire d’un de ses vice-présidents, le toxicologue Alan Boobis, a défendu l’idée selon laquelle une substance ne pouvait avoir

¹⁵ S. Boseley, « WHO ‘Infiltrated by Food Industry.’ », *The Guardian*, January 9, 2003. D. Demortain, « Regulatory Toxicology in Controversy », *Science, Technology & Human Values*, vol. 38, n° 6, 2013, p. 727-748.

¹⁶ USRTK, « ILSI Wields Stealthy Influence for Food, Agrichemical Industries », Washington DC, USA, 2016.

¹⁷ Anonyme, « Coca-Cola Influences China’s Obesity Policy, BMJ Report Says. » *The Guardian*, January 10, 2019 ; Anonyme, « Science Institute That Advised EU and UN ‘Actually Industry Lobby Group’. » *The Guardian*, June 3, 2019.

¹⁸ J. Bové, *Hold-up à Bruxelles : les lobbies au cœur de l’Europe*, Paris, La Découverte, 2015.

¹⁹ Corporate Europe Observatory, “The International Life Science Institute (ILSI) : a corporate lobby group”. Brussels, CEO, May 2012.

d'effet de type perturbation endocrinienne, qu'à partir d'un certain seuil de puissance (*potency*)²⁰. Ces concepts réglementaires²¹ – des démarches employant des données scientifiques, mais incorporant des critères de décision – tendent à minimiser les risques révélés, ou limitent la quantité de tests et le degré d'investigation de ces risques. Ils sont bénéfiques pour les industriels, qui cherchent à modérer le niveau de contrôle sur leurs produits. Ils ont souvent été mis à l'agenda des discussions d'agences d'expertise par la suite. Pendant les premières années de la *European Food Safety Authority*, son conseil scientifique principal comptait des chercheurs qui avaient participé aux travaux de l'un ou l'autre des groupes experts mis sur pied par l'institut. L'agenda de l'EFSA incluait de fait, nombre des concepts qui avaient pris forme, et gagné une crédibilité, grâce à l'ILSI.

IV. La politique par la science

La question que pose le cas de l'ILSI, et l'ensemble de ce que l'on a appelé ici le lobbying par la science, est la nature de la relation entre science et entreprise politique d'influence. L'idée de lobbying par la science implique une relation étroite entre les deux, mais de quelle nature est-elle ?

Normativement, on pourra juger que les actions de l'ILSI ou de certains de ses membres sont à la limite de ce qui est jugé acceptable en termes de pratique scientifique objective, ou ce qui est qualifiable de faute, par exemple au regard des règles définissant les conflits d'intérêt. On pourra supposer que les scientifiques concernés ont un intérêt matériel à prendre ainsi position. Si cet intéressement existe, indubitablement, il est difficile d'en prendre la mesure de manière exhaustive. Par ailleurs, il est difficile de voir là l'explication de la participation des scientifiques qui s'investissent dans les groupes de travail de l'ILSI, dont beaucoup ne font que poursuivre, par ces groupes de travail, une entreprise scientifique. Si l'on comprend que l'ILSI soit le vecteur de stratégies d'influence sur les pouvoirs publics, il reste à comprendre comment et dans quelle mesure l'organisme acquiert la crédibilité et l'autorité culturelle d'un organisme de type scientifique, et comment il parvient à s'attacher la collaboration de scientifiques. Si tel est le cas, c'est parce que ses modalités d'action et ses thèmes ont correspondu, pendant un temps à tout le moins, aux normes morales, pratiques et épistémiques de communautés scientifiques.

Pour l'analyser, il faut examiner le positionnement et les modalités d'action de l'organisme dans l'espace dans lequel il s'est proactivement inséré et dont il fait partie intégrante, et qu'on peut appeler l'espace réglementaire²². Ce terme suggère que la politique de contrôle des produits et des industries est forgée dans un espace de relations liant administrations et industries, en situation d'interdépendance étroite. Cette interdépendance fait que ces organisations en viennent à partager une culture réglementaire, une perception de ce qui doit être réglementé et comment. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer l'ILSI.

Premièrement, l'ILSI est un vecteur d'influence parce que les scientifiques qu'elle incorpore dans ses groupes de travail sont également consultés par ou conseillers d'autres organisations de l'espace réglementaire. L'ILSI se constitue en point nodal dans ces réseaux d'organisations

²⁰ CEO, 2016, "A Busy May For Professor Boobis", Corporate Europe Observatory, <https://corporateeurope.org/en/food-and-agriculture/2016/05/busy-may-professor-boobis> (consulté le 11 juin 2019).

²¹ D. Demortain, *ibidem* (note 12).

²² L. Hancher et M. Moran, « Organizing Regulatory Space » in *Capitalism, Culture and Regulation*, L. Hancher & M. Moran, (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1989. Voir également l'usage de la notion de « champ réglementaire » dans M. Pollak « La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie », *Revue Française de Science Politique*, 1982, vol. 32, n° 2, p. 165-184.

réglementaires, par l'intermédiaire de la communauté des pairs scientifiques qui circulent entre elles. Elle fabrique du lien dans l'espace réglementaire. Celui-ci est transnational : les agences réglementaires de différents pays ou régions travaillent ensemble, appliquent des cadres réglementaires compatibles, font référence aux décisions prises par les unes et les autres. Elles le font parce qu'elles réglementent des industries composées d'entreprises internationales, qui déploient des produits et des substances à travers les pays, et raisonnent à l'échelle de marchés eux aussi internationaux. Elles le font, par ailleurs, parce que la cohérence entre leurs avis et décisions est un gage d'objectivité et *in fine* de légitimité²³. L'ILSI, et plus généralement les réseaux scientifiques transnationaux, offrent des possibilités de structurer cet espace réglementaire fragmenté, créent des relations entre les agences, instituant des lieux dans lesquels elles peuvent se mettre d'accord, apprendre les unes des autres, dialoguer avec les industriels aussi. Elles valorisent largement ces lieux, ces forums discrets, comme l'ILSI a pu l'être pendant un temps.

L'ILSI joue deuxièmement un rôle également fondamental du point de vue de la culture réglementaire, des manières d'évaluer les risques et de décider. L'ILSI met à son programme des sujets qui concernent la sécurité ou la qualité de produits émergents, d'innovations entourées d'incertitudes, dont on ne sait *a priori* comment et dans quelle mesure ils doivent être réglementés. L'ILSI travaille souvent en amont de la fixation des agendas gouvernementaux, en avançant ce que j'ai appelé des concepts réglementaires : des idées normalisées sur ce qu'il conviendrait de faire pour réglementer un type de risque. Les groupes de travail permettent de tester et de solidifier ces concepts, leurs publications permettent ensuite de les rediffuser auprès des institutions qui trouvent un intérêt dans ces concepts. La composition mixte des groupes de travail, même déséquilibrée, permet à l'ILSI de se positionner comme organisme de production de consensus. D'apparence acceptée, consensuelle, en partie standardisée, la méthode discutée par le groupe de travail peut ensuite facilement circuler et être reprise par les institutions réglementaires de différents pays. Cela sera d'autant plus facilement le cas que les experts mobilisés pour les groupes de travail auront par ailleurs promu ou discuté de la même méthode auprès de ces autres institutions, pour lesquelles ils sont fréquemment experts.

L'ILSI fonctionne ainsi comme un connecteur entre les organisations qui constituent l'espace réglementaire transnational. Il travaille à la manière d'un intermédiaire. Le double travail de création d'interactions et de concepts réglementaires partagés qu'il opère est au principe de son influence discrète. Ce sont ses productions et ses réseaux qui permettent de capturer et synchroniser les agendas gouvernementaux. L'influence de l'ILSI – ou plus précisément l'influence gagnée par des cadres d'entreprise par l'intermédiaire de la structure qu'est l'ILSI – réside autant dans la synchronisation des politiques gouvernementales en amont, autour de concepts agréés, que dans l'intervention discrète pour la défense d'une entreprise, d'un produit et d'un profit²⁴.

Le mode opératoire de l'ILSI, imitant celui des communautés académiques, produit donc un espace de relations et les ressources conceptuelles à partir desquelles des scientifiques, missionnés ou non, ou des cadres d'entreprise peuvent ensuite engager un travail d'influence

²³ A. Cambrosio, P. Keating, T. Schlich & G. Weisz, « Regulatory objectivity and the generation and management of evidence in medicine », *Social Science & Medicine*, 2006, vol. 63, n° 1, p. 189-199.

²⁴ Pour reprendre l'expression d'un chercheur américain étudiant la capture réglementaire dans les réseaux de la finance américaine, l'ILSI est un opérateur de « capture culturelle » – une situation dans laquelle des acteurs gouvernementaux et industriels en viennent à partager la même vision du monde, du fait d'interactions étroites et d'appartenance à un même statut social. Ces interactions résultent en un profit politique similaire à la capture réglementaire pour l'industrie concernée, c'est-à-dire en une capacité à minimiser les interventions publiques contraignantes. Voir J.Kwak, « Cultural Capture and the Financial Crisis » in *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it* ; Carpenter Daniel and Moss David (eds), Cambridge and London, Cambridge University Press, 2014, p. 71-98.

plus direct. Le rôle de l'ILSI comme organisme de lobbying dépasse donc les cas de manipulations de la science pointés plus haut, notamment parce que ce mode opératoire peut facilement motiver l'adhésion au travail de l'ILSI, partielle et momentanée, de scientifiques-experts et préserver une forme de crédibilité. Si l'écart est grand entre le travail affiché – de type production de documents de consensus par des groupes de travail mixtes – et les usages instrumentaux de l'organisation par les cadres de l'ILSI et des entreprises affiliées, les deux sont en réalité liés : la programmation et la composition des groupes de travail de l'ILSI sont au principe de la crédibilité de l'organisation et de la constitution de réseaux de relations entre ses experts et les institutions – crédibilité et relations qui peuvent ensuite être activées pour des campagnes à la fois plus discrètes et plus directes.

Le cas de l'ILSI illustre bien la pratique du lobbying par la science tel qu'on l'a définie ici : un lobbying indirect, qui vise à créer les conditions d'une influence sur les décideurs, par la création de forums de politique publique et par le façonnage des instruments mobilisés dans cette politique publique. S'il est diffus et indirect, et qu'il peut précisément mettre à distance les accusations de manipulation des décideurs, ce lobbying n'en reste pas moins un. Le lien, même indirect, avec un gain politique ultime – une influence gagnée sur une décision, est pensé. Les traces des actions conduites à travers l'ILSI qui s'accumulent aujourd'hui, permettent de l'établir.

L'expression de « lobbying scientifique » mettrait encore plus en évidence ce que cette partie du répertoire d'action des intérêts spéciaux a de contre-intuitif et d'illégitime : elle implique des scientifiques dans des entreprises politiques, alors que celles-ci les mènent à s'écarter des normes de la science, par exemple celles formulées par le sociologue Robert Merton : universalisme, désintéressement, scepticisme organisé, 'communisme'²⁵. Mais la sociologie des sciences pratiquée depuis trente ans a bien montré que la science, en pratique, ne suit pas de tels idéaux éthiques. Ces normes ne décrivent notamment pas la pratique des scientifiques-experts, engagés dans des situations d'action publique, prenant des positions face à l'incertitude, interprétant les connaissances ou dépassant le manque de connaissances par des jugements sur la meilleure politique à conduire, donnant forme à des instruments d'action publique. Ce sont bien ces scientifiques qui sont mobilisés, le plus souvent, dans les opérations du lobbying par la science. Ce lobbying ne fait que refléter, en ce sens, l'existence de ce personnel d'action publique particulier, et plus généralement le fait que l'action publique dans son ensemble mobilise la connaissance scientifique et ses acteurs.

Si la science devient un élément du répertoire d'action qu'est le lobbying, ce ne serait donc pas parce que les acteurs de la science seraient fondamentalement intéressés, ou que toute science est biaisée, et instrumentalisable par un groupe d'intérêts. C'est en grande partie parce que la science est mobilisée comme un mode d'action publique. Une grande partie des problèmes publics sont aujourd'hui cadrés par des formulations scientifiques ou quantifiés, et traités à partir de données produites selon les normes de la science correspondante. La gouvernance par la science est aussi institutionnalisée, matérialisée dans la structure administrative de l'État : elle est incarnée par l'action d'administrations ou agences dédiées, pour lesquelles la mesure, la quantification des problèmes, le calcul des risques est à la fois la mission et le registre d'action propre. C'est par l'intermédiaire de ces agences que sont mobilisés les scientifiques-

²⁵ R. Merton Robert, « A Note on Science and Democracy », *Journal of Legal and Political Sociology*, 1942, vol. 1, p. 115-126.

experts, qui interprètent les données et études disponibles, objectivent les situations problématiques et aident à la formulation de décisions.

Le lobbying par la science peut être vu comme le résultat de l'adaptation des entreprises et des représentants d'intérêts économiques à cette gouvernance par la science. Les travaux d'économie politique ont du reste démontré l'ampleur de cette adaptation²⁶. D'une certaine manière, il serait possible d'envisager qu'il est, plus qu'une adaptation, une des origines de ce mode de gouvernance. C'est dans la réponse à cette question que peuvent être trouvés des éléments pour décider de la normalité du lobbying par la science, et du lobbying en général. À quel moment s'agit-il moins d'une participation des acteurs privés au jeu institutionnel et à la formulation des politiques publiques, et plus à une capacité de redéfinir les règles normales et légitimes de ce jeu ?

²⁶ D. P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2010 ; S. Wengle, « When experimentalist governance meets science-based regulations: the case of food safety regulations », *Regulation & Governance*, vol. 10, n° 3, 2016, p. 262-283.