

Mémoire en science politique[BR]- Travail écrit : "Quelles sont les dynamiques qui ont mené à la création de l'institut Sciensano ? Analyse au moyen de la sociologie de la traduction et des référentiels de Müller"[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture

Auteur : Defourny, Clément

Promoteur(s) : Thoreau, François

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

Année académique : 2021-2022

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/14722>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.



LIÈGE université

Droit, Science Politique & Criminologie

FACULTÉ DE DROIT, DE SCIENCES POLITIQUES ET DE CRIMINOLOGIE

Département de Sciences Politiques

Quelles sont les dynamiques qui ont mené à la création de l'institut Sciensano ?

Analyse au moyen de la sociologie de la traduction et des référentiels de
Müller

DEFOURNY Clément

Mémoire de fin d'études présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master en Sciences
Politiques en orientation générale, à finalité spécialisée en Administration publique

Année académique 2021/2022

Promoteur : Dr. François THOREAU

Lecteurs : Pr. Dr. Catherine FALLON et Pr. Dr. Nicolas ANTOINE-MOUSSIEAUX

Remerciements

La réalisation de ce travail n'eût été possible sans l'aide de tous les instituteurs et autres professeurs qui, depuis le début de ma vie, en plus de me transmettre des savoirs, m'ont enseigné le goût de l'apprentissage. Je remercie particulièrement mon promoteur François Thoreau pour son aide bienveillante et pour sa patience durant toute la réalisation de ce travail.

Merci aussi à ma famille et à mes amis qui m'ont offert un soutien moral durant toutes mes études.

Table des matières

Introduction	6
1 Méthodologie.....	9
1.1 Une démarche avant tout constructiviste	9
1.2 Une récolte et une analyse de données qualitatives	9
1.3 La revue de littérature sur le concept One Health	9
1.4 La prise de contact avec le terrain et des entretiens exploratoires	9
1.5 L'analyse documentaire	10
1.6 Les entretiens semi-directifs	10
1.7 L'analyse de contenu comme méthode d'analyse.....	11
1.8 Une nouvelle revue de littérature.....	12
1.9 Limites et biais	12
2 Cadre théorique	12
2.1 Sociologie de la traduction et théorie de l'acteur-réseau	12
2.1.1 L'analyse du contexte	13
2.1.2 Problématisation, traducteur, point de passage obligé et convergence.....	13
2.1.3 Intéressement et porte-paroles	14
2.1.4 Enrôlement	14
2.1.5 Mobilisation	15
2.2 L'analyse cognitive des politiques publiques et l'approche par les référentiels	15
2.2.1 Référentiels sectoriels et globaux	15
2.2.2 L'efficacité globale en tant que référentiel global du cycle de la gouvernance durable	16
3 L'institut Sciensano et l'expertise scientifique au service du politique en Belgique	17
Organes de Sciensano et leurs missions	18
3.1 Quelle place pour Sciensano dans l'expertise scientifique pour la santé en Belgique ?	20
3.2 Sciensano pendant la crise sanitaire de Covid-19.....	20
3.3 Recherche et expertise scientifique dans la Belgique fédérale	20
3.4 Le paradigme One Health.....	21
3.5 Le New Public Management, moteur de réformes administratives	23
4 Quelles sont les dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano ?	26
4.1 Les quatre pères fondateurs.....	26
4.2 Restructuration de la DG-6 du Ministère de l'agriculture et création du CERVA en 1995	28

4.3	Fusion de l'IHE et de l'IPB en 1995	29
4.4	Les crises de la vache folle et du poulet à la dioxine.....	30
4.5	Le CERVA, la régionalisation de l'agriculture et son transfert de tutelle.....	31
4.6	Les réformes Copernic et le projet Jenner	32
4.7	Le regroupement des infrastructures sur un seul site	35
4.8	Déclencheur de la fusion : la survie du CERVA dans un contexte budgétaire difficile	36
4.9	Convaincre les acteurs concernés par un projet de fusion.....	36
4.10	Les risques posés par une fusion.....	38
4.11	Oppositions	39
4.12	Création d'un statut juridique sui generis.....	39
4.13	L'intégration du Conseil supérieur de la santé et du KCE au sein de Sciensano	41
5	Analyse au moyen de la sociologie de la traduction et des référentiels sectoriels et globaux	43
5.1	Analyse du contexte et problématisation	43
5.2	Intéressement	45
5.3	Enrôlement et mobilisation	45
5.4	Référentiel global d'efficacité globale et désectorisation de l'expertise scientifique	45
5.5	Une rencontre entre des dynamiques de rationalisation et des dynamiques de complexification.....	46
	Conclusion	48
	Bibliographie	50

Introduction

Tout au long du mois de mars 2020, les citoyens des pays européens apprennent les uns après les autres qu'ils vont devoir rester cloîtrés chez eux pendant plusieurs semaines afin de lutter contre la propagation d'un nouveau virus, dénommé par la suite « Sars-Cov-2 », apparu quelques semaines plus tôt en Chine. En Belgique, le rythme des deux années suivantes sera ensuite dicté par les différents « comités de concertation » prenant mesures après mesures et insistant sur l'importance des « gestes-barrières » ; des mots devenus familiers aux oreilles de tous les Belges.

Ces comités de concertation ont été conseillés par tout un panel d'experts en virologie, en santé publique et en épidémiologie, armés de leurs connaissances des maladies à coronavirus, de leurs modèles mathématiques de propagation et de leur prise de connaissance des données scientifiques émergeant à profusion depuis le monde entier.

C'est dans ce contexte que l'institut Sciensano se fait connaître du grand public via les médias, il publie en effet chaque jour le nombre de nouvelles contaminations, d'hospitalisations et de décès dus à cette nouvelle maladie. Il s'agit d'un institut scientifique né seulement deux ans auparavant, dans lequel travaillent plus de 700 personnes issues de diverses disciplines comme la médecine humaine, la médecine vétérinaire et la chimie. Son rôle est notamment de mener des recherches de fournir une expertise scientifique indépendante aux politiques sur le modèle des *evidence-based policies* dans le domaine de la santé publique. Il est issu de la fusion en 2018 de deux anciens instituts de recherche : le Centre de recherche vétérinaires et agrochimiques (ci-après CERVA) et l'Institut scientifique de santé publique (ci-après ISP).

Plus largement, la crise sanitaire engendrée par cette pandémie a incité nos sociétés à questionner non seulement la capacité de leurs systèmes de soins de santé à faire face à ce type d'évènement, mais aussi le rapport qu'elles entretiennent avec la nature, la mondialisation et ce qu'elles considèrent comme relevant de la « santé publique ». C'est dans ce contexte que le concept de One Health quitte le vocabulaire des seuls vétérinaires et autres chercheurs en santé publique pour intéresser les médias et certains politiques. Le concept One Health désigne l'ensemble des approches, des politiques et des méthodes de recherche qui prennent en compte l'interconnexion des thématiques de santé humaines avec les thématiques de santé animale et de protection de l'environnement.

Or, l'institut Sciensano, objet de notre recherche affiche publiquement vouloir s'inscrire dans cette vision holistique et interdisciplinaire de la santé publique¹.

Le secteur de la santé publique, en plus de ces évolutions d'ordre intellectuel, a vécu des changements considérables en Belgique ces dernières années : entre les diverses réformes de l'Etat, avec leurs lots de transferts de compétences ; les crises sanitaires passées de la vache folle, du poulet à la dioxine, avec les changements administratifs qu'elles ont provoqués (on

¹ <https://www.sciensano.be/fr/a-propos-de-sciensano> [dernière consultation le 16/12/2021]

pense naturellement à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire) ; mais aussi l'avènement de nouvelles problématiques comme la résistance de certaines bactéries aux antibiotiques.

La question se posait donc de savoir en quelle mesure la création de Sciensano était liée à tous ces changements et si le paradigme One Health était le principal moteur de sa création. D'où notre question :

« Quelles sont les dynamiques qui ont mené à la création de l'institut Sciensano ? »

La crise sanitaire étant survenue après le choix de notre sujet, c'est avec une pression en plus que nous avons dû nous atteler à l'élucidation de cette question. En effet, l'institut Sciensano se trouvait désormais sous le feu des projecteurs médiatiques. Au moins, tout ceci aura le mérite de rendre ce travail d'autant plus actuel.

Nous sommes d'abord parti avec une hypothèse en tête. En effet, la toute première interprétation de la création de Sciensano, sans aucune donnée empirique, que nous nous sommes faites pourrait être formulée comme suit : l'avènement du paradigme One Health et la prise en compte de ses enseignements par un nombre croissant de professionnels de la santé animale et de la santé publique auraient peu à peu pénétré l'administration qui aurait pu convaincre le politique de fusionner le CERVA et l'ISP afin de doter la Belgique d'un institut de recherche capable de fournir une expertise scientifique de plus grande qualité et donc de parvenir indirectement à concevoir de meilleures politiques de santé.

Cependant, comme nous le verrons, cette hypothèse a dû rapidement être écartée à la lumière des informations apportées par les premiers entretiens, car celles apportées par les divers documents et sites officiels laissaient apparaître peu de détails sur les dynamiques à l'œuvre et les forces en présence qui ont contribué à la création de l'institut. Comme explicité en fin de parcours, nous arguons que le paradigme One Health, n'était pas totalement absent du processus, mais a plus fonctionné comme ressource discursive pour justifier la fusion du CERVA et de l'ISP, ou la rendre concrète, que comme moteur principal de son déclenchement.

Ce travail est divisé en plusieurs parties. Dans un premier temps, nous détaillerons la méthodologie que nous avons mise en place pour le réaliser. Celle-ci prend compte justement de ce revirement explicatif. La première partie explique également le cadre théorique que nous jugeons le plus pertinent pour rendre compte des dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano. Il s'agit de la sociologie de la traduction de Michel Callon, que nous trouvons intéressante pour l'analyse « sociologique » de la création, et des référentiels de Pierre Müller, que nous jugeons pertinents pour une analyse plus « politologique » des conditions de la fusion. Nous précisons également pourquoi cette approche théorique permettrait selon nous d'analyser au mieux notre objet de recherche.

Dans la deuxième partie, nous présentons brièvement l'institut Sciensano, ses missions et sa structure. Il serait en effet judicieux de connaître plus en détails notre objet de recherche. De

plus, comme nous le verrons, ces missions et cette structure ne sont pas sans lien avec les particularités du système belge en matière de répartition des compétences ou de la place des administrations dans l'expertise scientifique au service du politique. Cette partie nous permettra également d'expliquer des concepts centraux dans notre recherche, à savoir les concepts de One Health et de New Public Management.

Enfin, dans la troisième partie, nous rentrons dans le vif du sujet et tentons de répondre à notre question de recherche. Cela se fait d'abord par la reconstruction en détails de l'historique des administrations qui ont donné naissance à Sciensano et des évolutions auxquelles elles ont fait face, et ensuite par l'analyse, au moyen du cadre théorique mobilisé, des stratégies et logiques qui ont pu mener à bien la fusion CERVA-ISP. L'historique nous permet déjà de déceler des dynamiques de rapprochement entre les deux instituts qui répondent partiellement à notre question. Aussi, il nous permet de découvrir l'élément déclencheur de l'idée de fusion. L'analyse au moyen de la théorie, elle, nous permet de répondre au *quand*, au *pourquoi*, mais surtout au *comment* de cette fusion d'un point de vue sociologique et politologique.

Nous terminerons ce mémoire par les conclusions que nous pouvons tirer des enseignements qu'il nous apporte.

1 Méthodologie

Le présent travail a été réalisé à l'aide d'une certaine méthodologie et d'un certain cadre théorique, que nous détaillerons ci-dessous.

1.1 Une démarche avant tout constructiviste

Votre serviteur s'inscrit dans une démarche de recherche dite « constructiviste ». Nous entendons par là que l'image que nous nous faisons de la réalité est le produit d'une construction de l'esprit humain qui interagit avec le monde. Loin de nous l'idée d'affirmer que la réalité est socialement construite : qu'elle n'est que le produit de l'imagination des humains. Nous arguons plutôt qu'il y a une réalité observable, mais que notre compréhension de celle-ci est conditionnée socialement et donc peut être sujette à réinterprétation². Dès lors, la pertinence de nos modèles explicatifs ne doit pas être évaluée en fonction de leur correspondance avec une réalité jugée découvrable, mais bien en fonction de leur capacité à répondre à notre question de recherche. Aussi, le postulat selon lequel les idées que se font les acteurs de la réalité sont construites implique que celles-ci peuvent changer au cours du temps³.

1.2 Une récolte et une analyse de données qualitatives

De cette vision épistémologique découlent nos choix méthodologiques. Nous nous inscrivons dans une démarche d'individualisme méthodologique⁴. C'est-à-dire que nous analysons les phénomènes collectifs comme le produit d'actions d'individus et de leurs interactions en tenant compte de leurs représentations du monde, de leurs intérêts et de leurs objectifs auxquels ne pouvons avoir accès que par des méthodes qualitatives de collecte et d'analyse des données comme les entretiens individuels par exemple.

1.3 La revue de littérature sur le concept One Health

Parti dans l'idée que le concept de One Health, serait le plus important dans la compréhension de la création de Sciensano, votre serviteur a commencé sa démarche de recherche par une lecture de plusieurs articles sur ce sujet, qui lui ont permis de mieux comprendre ce paradigme, son histoire et les études sur les pratiques qu'il a inspirées.

1.4 La prise de contact avec le terrain et des entretiens exploratoires

Dans un deuxième temps, après avoir parcouru plusieurs documents, rapports et ressources web concernant l'institut Sciensano et son histoire, nous avons contacté précisément trois personnes travaillant ou ayant travaillé pour cet institut, notamment au moment de la fusion CERVA-ISP, dans le but de récolter les premières données empiriques. Ces personnes ont été choisies soit parce que leur nom était présent sur les documents en rapport avec le One Health en Belgique, soit parce qu'elles ont occupé des fonctions importantes dans l'institut. Les

² DELLA PORTA Donatella, KEATING Michael (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 28.

³ THEYS, Jacques. « Prospective et recherche pour les politiques publiques en phase de transition », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 4, 2017, pp. 84-92.

⁴ BOUDON, Raymond. « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? », *Revue du MAUSS*, vol. 24, no. 2, 2004, pp. 281-309.

entretiens consistaient en une liste de questions élaborée grâce à la littérature scientifique sur le paradigme One Health : cette démarche déductive était pour nous une façon d'entrer sur le terrain sans pour autant ne lui être pas du tout familier. Il s'est avéré que la création de cet institut avait été le produit de la rencontre de plusieurs dynamiques et n'a pas suivi un processus aussi linéaire que ce que nous avons pu penser a priori : pour ainsi dire, le One Health n'était qu'une clé, qui n'ouvrait qu'une porte. Ces entretiens exploratoires nous ont donc permis de mieux comprendre dans quelle direction la suite du travail devrait se dérouler, ce qui est la principale plus-value de ce type de démarche⁵. Les personnes interrogées ont également pu nous proposer les noms d'autres personnes dont les avis étaient jugés pertinents pour la réalisation du travail ainsi que des documents. Ces derniers n'avaient jamais été publiés et représentaient donc une source d'informations supplémentaires particulièrement intéressante.

1.5 L'analyse documentaire

Ensuite, nous nous sommes attelés à la lecture de plusieurs documents (y compris donc les documents partagés par les premières personnes interrogées), qui consistaient en des textes de loi, des rapports, des notes et diapositives internes ou des articles de presse qui pouvaient nous aider à comprendre l'historique de création de Sciensano ainsi qu'une part des dynamiques qui avaient entraîné celle-ci. Le but de cette démarche était de réaliser préalablement une ligne du temps détaillant étapes après étapes comment le processus de fusion du CERVA et de l'ISP s'est déroulé. Cette démarche nous a permis de découvrir qu'il était important de comprendre le contexte dans lequel cette idée de fusion a émergé, et que la compréhension de ce contexte ne pouvait être complète qu'en remontant plusieurs années auparavant.

1.6 Les entretiens semi-directifs

Par-après, nous avons contactés plusieurs personnes afin de réaliser des entretiens semi-directifs. Le but de ces entretiens était d'avoir accès à des informations non-contenues dans les documents mais aussi de comprendre la vision que les différents acteurs avaient de la création de la fusion en fonction de l'organisation dans laquelle ils travaillaient. L'intérêt particulier de ce type d'entretien est la liberté qu'il laisse aux acteurs interrogés dans leurs réponses ainsi que la flexibilité qu'il laisse au chercheur dans le choix de ses questions, celui-ci pouvant ainsi s'adapter à la fois à la personne interrogée, avec ses compétences et son rôle dans l'objet étudié ainsi qu'aux réponses que cette-dernière fournit tout au long de l'entretien⁶. L'un d'elles a préféré répondre à nos questions par courrier électronique. Les six personnes interrogées étaient les trois personnes interrogées en entretien exploratoire ainsi que trois nouvelles personnes.

Plusieurs considérations nous ont poussé à choisir ces personnes-là. Premièrement, le rôle important qu'elles jouent ou ont joué dans la vie de Sciensano et du CERVA ou de l'ISP, notamment des rôles de gestion. Deuxièmement, pour leur implication dans le paradigme One Health en Belgique. Et troisièmement, pour leur implication dans le dossier de la création de

⁵ QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUT LUC, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 4^{ème} édition, 2011, p.58.

⁶ QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUT LUC, *Manuel de recherche en sciences sociales*, op. cit. p.170.

Sciensano du point de vue de l'administration publique des SPF ou des cabinets ministériels. L'idée était d'interroger les « porte-paroles » au sens de la sociologie de la traduction, des entités ayant été impliquées dans la création de l'institut Sciensano. Etant donné le caractère particulièrement spécifique de notre objet de recherche, il ne s'est pas avéré nécessaire d'interroger un grand nombre d'acteurs. Nous nous sommes concentrés sur l'hétérogénéité des acteurs et sur le recoupement de leurs réponses. Durant sa recherche d'acteurs à interroger, votre serviteur a été confrontés à des refus justifiés par le désir de ne plus entendre parler d'expériences douloureuses. Toutes les personnes jugées pertinentes n'ont donc pas pu être interrogées. Une septième personne n'a pas pu réaliser son entretien le jour voulu et puis n'a jamais répondu à nos rappels. Etant donné les mesures sanitaires en vigueur au moment de la réalisation des entretiens, ces-derniers ont été réalisés par vidéoconférence. Il a été décidé de réaliser des entretiens anonymisés afin d'éviter au maximum la retenue d'informations.

Code	Date	Personne travaillant pour	Lieu
1	5 juillet 2021	Sciensano	Webex
2	23 septembre 2021	Scientifique du Cerva puis pendant la fusion	Skype
3	27 septembre 2021	ISP puis pendant la fusion	Webex
4	7 octobre 2021	Cerva puis pendant la fusion	Skype
5	8 octobre 2021	Sciensano	Webex
6	18 octobre 2021	SPF santé publique et cabinet Borsus	Skype
7	30 octobre 2021	ISP puis pendant la fusion	email

1.7 L'analyse de contenu comme méthode d'analyse

Après leur réalisation, les entretiens menés ont été retranscrits pour pouvoir ensuite être analysés, l'analyse d'un contenu écrit étant plus simple que celle d'un contenu oral. Cette analyse a été réalisée qualitativement par la méthode dite de l'« analyse de contenu ». Ce type de méthode d'analyse se prête bien à « l'analyse de stratégies, des enjeux d'un conflit, des composantes d'une situation problématique, des interprétations d'un événement, des réactions latentes à une décision, de l'impact de mesure... »⁷ ce qui nous semble pertinent pour notre objet de recherche. En effet, l'analyse de contenu nous permet de classer les raisons qui ont motivé tel ou tel changement, telle ou telle opposition, en plusieurs thèmes participant des différentes dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano. Concrètement, ces thèmes ont pu être identifiés grâce à la technique du taggage au moyen du logiciel « Corpus Uliège ». Le taggage consiste à marquer à l'aide de mots clés les différents passages et phrases des entretiens et des documents qui relèvent de la même idée.

⁷ *Ibid.* p.209.

1.8 Une nouvelle revue de littérature

L'analyse des entretiens ayant fait émerger des dimensions dont l'existence était jusque-là inconnue nous ont incité à réaliser une nouvelle analyse de la littérature, notamment sur les sujets de l'expertise scientifique au service du politique, sur la santé publique dans la Belgique fédérale ou sur le New public management.

1.9 Limites et biais

Pour finir, il convient de reconnaître l'existence de certains biais et de certaines limites à cette méthodologie. Premièrement, nous identifions un biais qualifié de « désirabilité sociale »⁸. En effet, certaines personnes interrogées travaillent toujours pour Sciensano et ne voudraient pas se voir dire des choses qui entacheraient leur image ou celle de l'institution, malgré l'anonymat. Aussi, certaines d'entre elles ont joué un rôle clé dans la fusion CERVA-ISP, il est difficile de reconnaître certaines erreurs ou certains motifs cachés du fait de la dissonance cognitive que cela engendrait. Ensuite, l'on peut identifier certaines limites au choix des acteurs. Ils font pour la plupart partie du personnel directement impliqué dans la création de Sciensano de par leur fonction au sein des instituts de recherche, de l'administration fédérale ou des cabinets. Le point de vue des chercheurs du CERVA et de l'ISP n'a pu être obtenu que directement via une personne, et indirectement via les propos des autres acteurs interrogés ou par l'analyse documentaire. Enfin, nous nous devons d'admettre que l'analyse de contenu ne peut jamais être tout à fait dénuée de biais dans l'interprétation que l'on fait du texte et dans le choix d'éléments à tagger, car le chercheur a tendance à trouver ce qu'il voudrait trouver⁹.

2 Cadre théorique

2.1 Sociologie de la traduction et théorie de l'acteur-réseau

Nous tenterons de rendre compte des dynamiques de création de l'institut Sciensano au moyen du cadre analytique de la sociologie de la traduction aussi appelée « théorie de l'acteur-réseau », développée par Bruno Latour et Michel Callon¹⁰. Cette théorie a pour attrait principal de mettre en lumière les mouvements d'association aussi bien entre êtres humains qu'entre non-humains et qui créent petit à petit un réseau d'acteurs qui permet à une innovation, un changement, de se répandre. Akrich et al. (1988) expliquent ainsi :

« Ce qui fait le succès d'une innovation, la robustesse d'une connaissance, ce ne sont pas tant les propriétés intrinsèques de cette innovation ou d'un fait technique, mais bel et bien la longueur et

⁸ HAYS Ronald et al., « A Five-Item Measure of Socially Desirable Response Set », *Educational and Psychological Measurement*, vol. 49, n° 3, pp. 629-636.

⁹ BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Armand Collin, 2007, p.90.

¹⁰ CALLON Michel, « Élément pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *L'Année sociologique*, vol. 36, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 169–208.

la robustesse du réseau, le fait qu'il mobilise un large ensemble d'acteurs ; ainsi « l'innovation, c'est l'art « d'intéresser » un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus forts »¹¹.

Les concepts de réseau, d'actants et de traduction sont centraux dans cette théorie. Le terme réseau désigne l'organisation sociale qui met en relation des humains et des objets. L'on peut décrire les réseaux en fonction du nombre de leurs membres, de la stabilité de leur existence et du degré d'hétérogénéité de ses membres¹². Le terme d'actants sert à désigner les acteurs humains mais aussi les membres du réseau qui ne sont pas des humains. Pour rappel, l'originalité de cette théorie est d'inclure les objets dans le réseau, car ils participent à sa constitution et à son évolution. Le terme de traduction, élément central de sa théorie se réfère à « l'opération qui consiste à “ intéresser ”, enrôler et mobiliser des actants de manière à s'en faire des alliés, devenir leur porte-parole et intervenir en leur nom »¹³. Ce réseau d'actants qui constituent alors une nouvelle entité est appelé « acteur-réseau ». La « traduction », dans la définition que Callon lui donne, se concrétise en quatre grands moments « *qui dans la réalité peuvent se chevaucher, mais qui constituent les différents moments d'un processus général* » : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés. Rappelons que selon Callon, il s'agit en fait de moments et non pas de phases linéaires. Ces moments s'imbriquent et l'analyse peut donner des allers-retours.

2.1.1 L'analyse du contexte

La contextualisation s'apparente à une description des actants, de leurs intérêts et de leur degré de convergence les uns avec les autres dans un contexte politique, économique et social particulier. Comprendre le domaine dans lequel ces actants évoluent permet ainsi de mieux saisir les enjeux auxquels ils sont confrontés.

2.1.2 Problématisation, traducteur, point de passage obligé et convergence

La première étape de création du réseau d'acteurs est la problématisation. Il s'agit de l'étape de définition du problème que l'on cherche à résoudre. C'est à ce moment que les premiers acteurs, confrontés au problème, identifient la nature et les causes de ce problème, ainsi que ses possibles solutions. Mais plus qu'une simple série de questions et de définitions, ce moment est aussi l'occasion où les premiers acteurs identifient les autres acteurs, ou actants, impliqués dans la possible résolution du problème. En effet, la problématisation a pour objectif de mettre en relation différents actants évoluant a priori séparément autour d'un projet d'innovation, tout en tentant d'identifier une problématique commune, faisant sens pour ces entités aux intérêts

¹¹ AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, « A quoi tient le succès des innovations ? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole. », *Annales des mines. Gérer et comprendre*, Eska, 1988, pp.4-17 et 14-29.

¹² LAW Jones, CALLON Michel, « Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. », *Systems Practice*, 1992, vol. n°5, pp. 379–393.

¹³ CLAISSE Frédéric, BALANCIER Pascal, « Chapitre 7. Sociologie des sciences : du principe de symétrie à la notion de traduction », *Épistémologie de la sociologie. Paradigmes pour le XXI^e siècle*, De Boeck Supérieur, 2008, pp. 143-155.

différents. La problématisation est donc aussi bien un processus d'intellectualisation de la problématique qu'une dynamique sociale de mise en relation d'actants. La problématisation ne peut être réalisée que par un traducteur qui dispose de la légitimité et du crédit nécessaire pour qu'on lui accorde le rôle de celui qui problématise. Elle crée ensuite un point de passage obligé, c'est à dire un endroit ou un énoncé qui est incontournable pour que les actants, liés par leur implication dans le processus de changement, puissent mettre en œuvre leur stratégie. L'existence de ce point de passage obligé entraîne alors une dynamique de convergence entre les actants, où des négociations sur la définition du problème permettent aux actants de se rendre compte que le projet de changement et leur association en vue de le mener rencontrent leurs intérêts.

2.1.3 Intéressement et porte-paroles

Lors de la deuxième étape, l'intéressement, « *chacune des entités convoquées par la problématisation peut se soumettre et s'intégrer au plan initial, ou à l'inverse refuser la transaction en définissant autrement son identité, ses buts, ses projets, ses orientations, ses motivations ou ses intérêts* »¹⁴. De ce fait, l'intéressement s'apparente alors à l'« *ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs* »¹⁵. Ainsi, l'intéressement consiste en un processus de création et de destruction d'associations qui aboutissent à la constitution d'un réseau d'acteurs s'accordant sur la définition du problème et considérant le projet d'innovation comme relevant de leurs intérêts propres. Au cours des négociations qui mènent à la création du réseau, chaque entité intéressée est représentée par un porte-parole, c'est à dire par un individu communicant au nom et à la place de l'entité.

2.1.4 Enrôlement

La troisième étape, l'enrôlement, désigne précisément la définition du rôle de chaque acteur dans cette association créée dans le but de résoudre un problème. L'enrôlement désigne le « *mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. [...] Décrire l'enrôlement c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou de ruse qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir* »¹⁶. L'enrôlement est un intéressement réussi dans la mesure où des acteurs ont réussi à s'entendre et à attribuer à chacun un rôle par des méthodes de transactions où la régulation des comportements individuels et négociée en fonction des contraintes de l'environnement dans lequel évolue le réseau et des rapports de force établis.

¹⁴ CALLON Michel, « Élément pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *op.cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

2.1.5 Mobilisation

La dernière étape, la mobilisation, suggère qu'une fois un rôle attribué à chaque actant, il s'en suit une implication manifeste de celui-ci dans le processus de changement, car ce-dernier rentre en adéquation avec ses intérêts. La mobilisation est donc cette phase où le processus de changement est enclenché. Cette partie est particulièrement intéressante pour nous puisqu'elle correspond à la rencontre des dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano, il s'agit du moment même de la création.

2.2 L'analyse cognitive des politiques publiques et l'approche par les référentiels

Cette approche via la sociologie de la traduction peut être enrichie par les concepts de référentiels sectoriels et de référentiels globaux développés par Bruno Jobert et Pierre Müller¹⁷. En effet, ces deux concepts nous permettent de mieux comprendre comment l'idée de la création d'un nouvel institut a pu s'imposer auprès d'acteurs différents grâce à l'adhésion de ceux-ci à certaines idées dominantes dans la société. Si la sociologie de la traduction nous permet d'identifier les différentes natures des dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano, l'approche de Jobert et Müller nous permet de comprendre les conditions qui ont permis la rencontre de celles-ci, notamment en faisant du concept de One Health comme un actant à part entière, comme nous le verrons prochainement. Car si les différentes forces en présence sont arrivées à la conclusion que la fusion du CERVA et de l'ISP était souhaitable par différents chemins, toutes s'inscrivaient cependant dans un registre global explicité ci-après. En ce, le concept de registre global de Jobert et Müller peut être complémentaire au concept de passage obligé de Callon.

2.2.1 Référentiels sectoriels et globaux

Un référentiel, pour Jobert et Müller désigne un cadre d'interprétation du monde socialement construit qui s'articule autour de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images. Ceux-ci sont de deux types : globaux et sectoriels. Les référentiels globaux sont les cadres des cadres d'interprétation du monde dominant dans de larges segments de la société et donc dans les secteurs de politiques publiques. Ils ont une influence sur ce que les acteurs considèrent comme pensable, bien, souhaitable. Les référentiels sectoriels, eux, désignent ces modes d'interprétation du réel et d'approche des problématiques qui ne sont présent que dans un groupe de personnes dans la société et dans un secteur de politiques publiques. Pour Jobert et Müller, une politique publique n'agit pas que sur le monde observable en modifiant les comportements des acteurs ou en utilisant certains outils plutôt que d'autres, elle résulte aussi d'un travail intellectuel qui redéfinit les valeurs, les normes, les images qui motivent les changements en matière de définition des objet politiques et de mise en place de politiques publiques. L'intérêt de ce cadre théorique est donc d'observer la co-construction d'un discours et d'un réseau organisationnel : le discours donnant du sens à l'existence des stratégies

¹⁷ JOBERT Bruno, MÜLLER Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Puf, 1987, p.47.

organisationnelles se mettant en place et cette organisation amenant les acteurs à faire converger leurs idées et comportements pour atteindre leur objectif commun.

La dominance d'un certain référentiel dans un secteur est vue comme le produit de stratégies de certains acteurs, appelés « médiateurs » qui veulent asseoir leur vision des choses en participant à la construction d'un référentiel dans leur domaine. En plus de construire un référentiel qui forment les images et valeurs du système, les médiateurs construisent également un rôle pour eux-mêmes dans le secteur.

« C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme »¹⁸.

Pour Müller¹⁹, l'on peut analyser les causes d'un changement de politiques publiques grâce au rapport global-sectoriel (RGS) qui rend compte du degré d'articulation entre un référentiel sectoriel et le référentiel global de l'époque à laquelle le changement a lieu.

2.2.2 L'efficacité globale en tant que référentiel global du cycle de la gouvernance durable

Nous ferons appel, dans notre analyse, au concept d'efficacité globale dont Müller parle dans son livre de 2015²⁰. Ceci nous permet de mieux comprendre en quoi la création de Sciensano n'est pas un objet insaisissable de la science politique, mais découle bien de logiques d'action tout à fait contemporaines. Selon lui, l'on peut observer que les sociétés modernes sont passées par quatre grands cycles dans leur histoire : le cycle libéral-industriel (de la fin du XIX^e siècle à 1929), avec un référentiel global d'action publique de laissez-faire ; le cycle de l'Etat-providence (de 1929 jusqu'à la fin des années 70), avec un référentiel keynésien ; le cycle de l'Etat-entreprise (de la fin des années 80 aux années 2000), avec un référentiel d'efficacité publique ; et enfin le cycle global actuel : la gouvernance durable, avec un référentiel d'efficacité globale. Selon, lui, en effet, nous avons plusieurs raisons de penser que nous sortons progressivement du cycle de l'Etat-entreprise dominant depuis les années 80. Il donne dans son livre plusieurs raisons. D'abord la crise financière de la fin des années 2000, qui a mené les médiateurs du monde économique à s'interroger sur leurs modes d'interprétation du réel après l'éclatement de cette crise qu'ils n'avaient pas pu prévoir. Ensuite, la numérisation de l'économie et le développement rapide des économies des pays émergents. Enfin, c'est l'émergence de nouvelles questions écologiques qui mènerait aussi à ce changement de référentiel global. En effet, la croissante prise en compte de l'impact des activités économiques

¹⁸ MÜLLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. Faure et al. (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, l'Harmattan, 1995, pp. 153-181.

¹⁹ MÜLLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, pp. 155-187.

²⁰ MÜLLER Pierre, « Une théorie des cycles d'action publique pour penser les changements systémiques. », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (eds), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 405-435.

sur l'évolution de la planète dans son ensemble implique que les processus de problématisation eux-mêmes sont pensés comme relevant de dynamiques mondiales, ceci implique la présence d'acteurs non-étatiques dans leur problématisation. Pour Pierre Müller, ces nouvelles questions économiques et écologiques participent d'« *une multiplication et d'une fragmentation accrue des acteurs étatiques et non-étatiques qui (...) confrontent leurs intérêts et leurs idéologies.* » au sein de ce nouveau régime de globalisation. Pour Müller, le régime d'action publique qui peut se constituer à partir de ces changements doit faire face à une contradiction entre l'exigence de s'affairer à la résolution de problèmes pensés comme globaux et l'incapacité croissante des Etats à mettre en place les dispositifs permettant de leur apporter une réponse en raison de leur dimension mondiale ou de leur inter-sectorisation. C'est ce régime global d'action publiques qu'il appelle « efficacité globale ».

3 L'institut Sciensano et l'expertise scientifique au service du politique en Belgique

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous nous devons de présenter l'administration publique qui est l'objet du présent travail.

L'institut Sciensano est une institution scientifique créée par la loi du 25 février 2018 portant création de Sciensano²¹. Il est issu de la fusion de deux anciens établissements scientifiques fédéraux, à savoir le Centre d'études et de recherches vétérinaires et agrochimiques (CERVA) et l'Institut scientifique de santé publique (ISP). Sa création a été présentée comme la concrétisation du paradigme One Health, présenté dans un prochain chapitre, et comme le premier exemple mondial de sa traduction sous forme de la constitution d'un institut scientifique public²². Il paraît donc pertinent de s'interroger sur les dynamiques qui ont pu aboutir à sa création dans le cadre des recherches sur le paradigme One Health, mais aussi sur le rôle que l'expertise scientifique joue dans la définition et la résolution de problèmes de santé publique.

Ses missions principales sont régies par l'article 4 §1^{er} et §2 du chapitre II de la loi :

« §1^{er}. *Sciensano assume aux niveaux fédéral, régional et communautaire ainsi qu'au niveau européen et international en tout ou en partie, les missions suivantes en matière de santé : 1° rendre des avis aux autorités de santé, 2° la recherche scientifique, 3° l'expertise scientifique, 4° soutenir la recherche clinique, 5° la certification des laboratoires et des règles de bonnes pratiques de laboratoires, 6° le développement expérimental, 7° l'évaluation de risques, 8° la conservation et la valorisation de son patrimoine scientifique ou la prestation de services destinés aux tiers. Ces missions sont exercées de façon indépendante et impartiale. Il assume également des tâches de service public liées aux missions visées à l'alinéa 1er.* §2 *Sciensano a pour mission d'assurer un soutien à la politique de santé par la recherche scientifique, des*

²¹ Loi portant création de Sciensano (I) (M.B. du 21 mars 2018).

²² Annexe 1, entretien anonymisé avec une personne travaillant pour Sciensano.

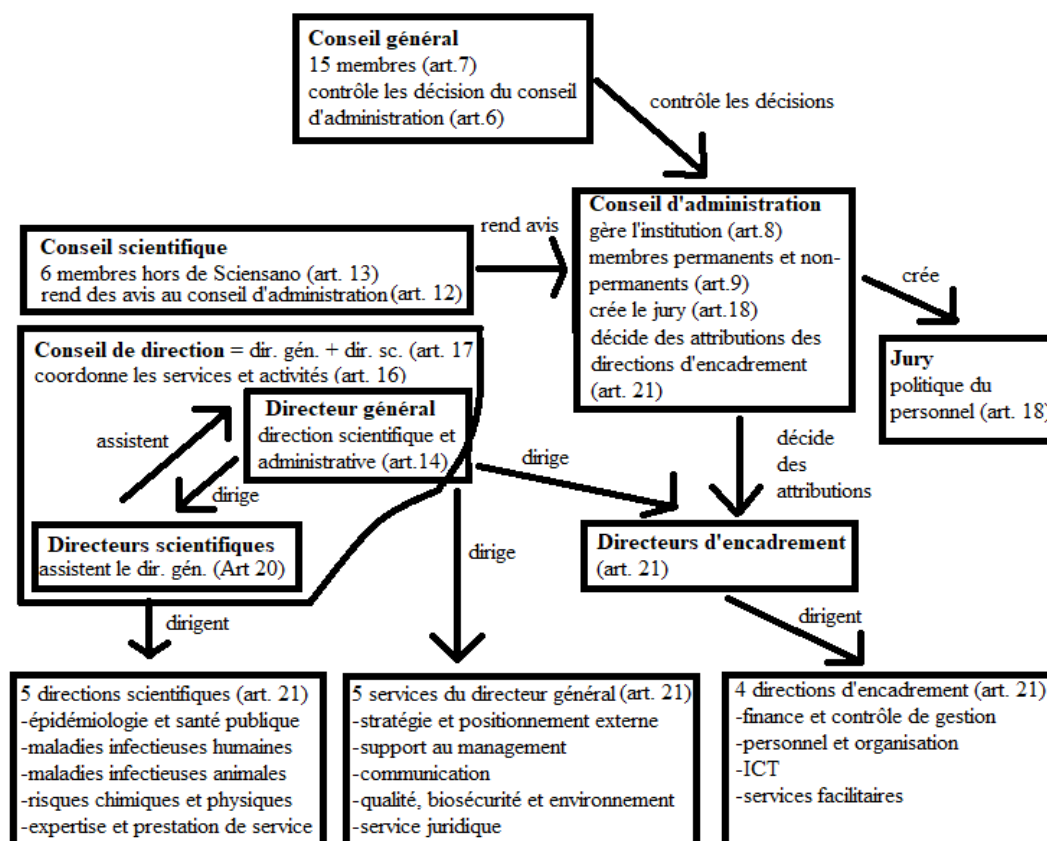
avis d'experts et des prestations de service, notamment : 1° en formulant sur la base scientifique des recommandations de politique de santé proactive en fonction des priorités aux niveaux fédéral, régional et communautaire ainsi qu'aux niveaux européen et international, 2° en développant, évaluant et appliquant des méthodes d'experts tenues à jour au sein d'un système de qualité afin d'évaluer l'état et l'évolution de la santé et des soins de santé, et 3° en élaborant des solutions avancées pour le diagnostic, la prévention et le traitement de maladies et ainsi que pour l'identification et la prévention d'autres risques pour la santé »²³.

L'article 5²⁴ du chapitre III de la loi énumère les différents organes qui composent l'institut :

« Les organes de Sciensano sont le conseil général, le conseil d'administration, le conseil scientifique, le directeur général, le conseil de direction et le jury. »

Les articles 6 à 24 inclus²⁵ du chapitre III de la loi présentent les différents organes, la relation qu'ils entretiennent avec les autres organes, mais aussi le rôle qu'ils jouent dans le mode de fonctionnement de l'institut. Nous avons construit un organigramme qui permet de les résumer :

Organes de Sciensano et leurs missions



²³ Article 4, §1er et §2 de la loi portant création de Sciensano (I) (M.B. du 21 mars 2018).

²⁴ Article 5 de la loi portant création de Sciensano (I), *op.cit.*

²⁵ Article 6-24 de la loi portant création de Sciensano (I), *op.cit.*

Un institut d'expertise scientifique au service du politique

Sciensano est a dans ses missions la fourniture d'un service d'expertise scientifique au politique. Mais qu'entendons-nous par là ?

Afin d'élaborer des politiques publiques, de les mettre en œuvre ou d'évaluer les effets attendus et inattendus de celles-ci, les gouvernants font souvent appel à une « expertise scientifique », c'est-à-dire à des acteurs extérieurs au personnel politique censés détenir des connaissances susceptibles d'éclairer les décideurs et de les aider à prendre le meilleur choix de politique possible. Ceci nous invite à nous attarder sur deux questions : « Qu'est-ce qu'un expert ? » et « Qu'est-ce qu'une connaissance scientifique ? »

Derrière le mot expert se cache une idée : tous les individus ne disposent pas des mêmes connaissances, certaines personnes, du fait de leur formation, de leur expérience, de leur pratique ont acquis des savoirs auxquels le grand public n'a pas accès, y compris le personnel politique. S'assurer d'associer ces personnes à l'élaboration d'une politique publique revient donc à rechercher le meilleur choix possible au vu des informations disponibles sur l'objet et le domaine de cette politique. Par définition, donc, l'expert dispose d'un savoir qui est *rare*.

Déterminer ce qui distingue un savoir scientifique d'un savoir non-scientifique occupe les épistémologues. Les réponses à cette question sont multiples et dépendent de l'approche ontologique de chaque personne s'efforçant d'y répondre. Une approche positiviste de la science tendrait à nous faire accroire qu'un savoir scientifique est un élément de la vérité objective, universelle et absolue et donc un savoir acquis « une fois pour toute » car stable. Une autre approche, plus constructiviste, telle que développée notamment par Bruno Latour, et à laquelle nous nous rattachons, voudrait nous convaincre que la science est une pratique de construction de savoirs suivant une méthodologie qui dépend d'un paradigme particulier qui n'est pas tout à fait indépendant du monde social qui entoure le scientifique²⁶. Ceci nous apprend qu'un savoir scientifique est *partiel* et même *partial*. Un savoir scientifique, donc, est construit et mobilisé dans un contexte d'*incertitude*. Sa scientificité tient des moyens employés pour l'obtenir,

En effet, si les informations nécessaires à la constitution d'une politique étaient fixées et présentes dans toute la société, le personnel politique n'aurait pas besoin de faire appel à l'expertise scientifique. Par conséquent, c'est le caractère incertain du contexte décisionnel des choix politiques et le caractère rare des connaissances pouvant les éclairer qui légitiment le soutien de l'expertise scientifique au politique, et non la correspondance parfaite supposée de ses savoirs avec la réalité.

²⁶ LATOUR BRUNO, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 2006, 216 pages.

3.1 Quelle place pour Sciensano dans l'expertise scientifique pour la santé en Belgique ?

Quelle est donc la place de Sciensano dans le paysage scientifique belge ? Ses missions, contenues dans sa loi de création détaillée précédemment, ne peuvent-elles pas être assumées par d'autres acteurs du monde scientifique ? Ses activités de recherche et d'expertise scientifique ne peuvent-elles pas être réalisées par d'autres acteurs du monde scientifique belge, comme les universités ?

La principale réponse à ces questions se trouve dans les obligations légales que l'Etat belge se doit de remplir vis-à-vis d'institutions internationales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) en matière de surveillance des maladies. En effet, il existe un panel de maladies humaines et animales dites « à déclaration obligatoire » reprises dans les listes publiées par l'OMS et l'OIE. C'est-à-dire que tout médecin ou vétérinaire ayant diagnostiqué une telle maladie doit en informer les autorités compétentes qui se doivent de collecter des informations sur les cas déclarés, les analyser, les interpréter et puis les diffuser dans un objectif de lutte contre leur propagation. L'institut Sciensano agit donc en tant que laboratoire national de référence pour la *surveillance* de ces maladies et d'*analyses des risques* pour la santé publique en général^{27,28,29}. Une fonction que d'autres centres scientifiques, notamment les universités, sources fréquentes d'expertise au service du politique en Belgique, ne remplissent que rarement :

*« Dans les universités, on ne fait pas de la surveillance, parce que c'est pas très sexy la surveillance. »*³⁰

3.2 Sciensano pendant la crise sanitaire de Covid-19

L'institut Sciensano a présidé le RAG (Risk Assessment Group) pendant la crise sanitaire. Il s'agit d'un groupe d'experts dont le rôle est d'évaluer les risques dans le cadre de la gestion de crises, dans ce cas-ci sanitaire, à l'aide des données scientifiques existantes. Les analyses sont ensuite transférées au RMG (Risk Management Group) dont le rôle a été dans ce cas-ci était de formuler des mesures à prendre pour enrayer l'épidémie. Il ressort de cette crise que le rôle de surveillance de Sciensano paraît plus important que jamais. Peut-être que cette prise de conscience permettra à Sciensano de voir ses capacités de surveillance être renforcée à l'avenir³¹.

3.3 Recherche et expertise scientifique dans la Belgique fédérale

La répartition des compétences en Belgique est déterminée par la Constitution, par la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980³² et par divers accords entre entités

²⁷ Annexe 3, entretien anonymisé avec une personne ayant travaillé pour l'ISP et pendant la fusion.

²⁸ Annexe 4, entretien anonymisé avec une personne ayant travaillé pour le CERVA puis pendant la fusion.

²⁹ Annexe 5, entretien anonymisé avec une personne travaillant pour Sciensano

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Loi spéciale de réformes institutionnelles (M.B. du 15 août 1980).

fédérées. L'institut Sciensano doit intégrer ce fait fédéral dans ses activités, notamment parce que les compétences auxquelles celles-ci se rattachent sont éparpillées dans l'appareil institutionnel.

Ainsi, si la prévention et la gestion des maladies animales ou le contrôle de la chaîne alimentaire sont restés des compétences fédérales, le bien-être animal et la protection de l'environnement sont des compétences régionales. Parallèlement, si les soins de santé sont une compétence fédérale, les politiques de prévention et de suivi des épidémies sont communautaires depuis la sixième réforme de l'Etat. Beaucoup de ces compétences ont été ensuite transférée à la région wallonne et à la commission communautaire francophone en vertu des accords de la Saint-Emilie³³. Cependant, les politiques de prévention pour les enfants et adolescents dans les écoles sont restées une compétence communautaire. Cet éparpillement des compétences est parfois dénoncé comme gage d'inefficience et d'illisibilité des politiques de santé en Belgique, une critique fréquemment adressée en ces temps de crise sanitaire, où le nombre de neuf ministres ayant parmi leurs compétences des compétences de santé a été rappelé^{34,35}.

Comme expliqué en quatrième partie, ce fait fédéral a en partie motivé le choix d'un statut juridique *sui generis* pour Sciensano lors de sa création. En effet, il semble que les statuts proposés par les organismes parastataux, étant donné leur caractère fédéral, ne permettaient pas d'associer les entités fédérées dans la structure de décision de l'institut, qui avait pour objectif de s'inscrire dans une vision interfédérale, donc de jouer son rôle d'institut de recherche et d'expertise à la fois pour les niveaux fédéral, régional, communautaire et européen. Les réflexions autour de cette question avaient été encouragées par un rapport de l'Association internationale des instituts de santé publics nationaux. C'est avec l'aide d'une entreprise privée d'assistance juridique que les deux instituts ont pu, en accord avec les cabinets, donner naissance à un nouveau statut juridique sur la base de la loi des réformes institutionnelles du 8 août 1980.

3.4 Le paradigme One Health

L'institut Sciensano affiche publiquement vouloir s'inscrire dans une vision dite « One Health » de la santé publique. Mais que veut dire ce concept, souvent mobilisé dans le présent travail ?

Le concept de One Health, en français « Une Seule Santé », désigne l'ensemble des approches intellectuelles, des politiques publiques, des législations ou des pratiques, y compris dans le domaine de la recherche scientifique, qui partent du principe que la santé des êtres humains est

³³ DEKLEERMAKER Mathieu, LOSSEAU Laurie, « Les transferts de compétences intra-francophones en matière sociale consécutifs à la sixième réforme de l'État », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, 2015, p. 445-465.

³⁴ FANIEL Jean, « Une répartition complexe des compétences », *Santé conjugée*, 2020, n°93, pp. 33-36.

³⁵ <https://www.rtl.be/info/magazine/c-est-pas-tous-les-jours-dimanche/coronavirus-la-belgique-compte-9-ministres-en-charge-de-la-sante-comment-cela-se-passe-t-il--1202212.aspx> [dernière consultation le 8/12/2021]

intrinsèquement liée à la santé des animaux et à la protection de l'environnement. Le One Health se veut être un véritable paradigme qui structure la façon de penser et de travailler des chercheurs ou des décideurs politiques qui travaillent de loin ou de près dans le secteur de la santé et qui doivent répondre à l'émergence de problèmes complexes comme la résistance de certaines bactéries pathogènes aux antibiotiques classiques, l'apparition de nouvelles maladies infectieuses, principalement zoonotiques, ou l'augmentation des cas de maladies liées à la pollution. Aborder ces problèmes « de façon One Health », c'est donc les aborder d'une manière enrichie par interdisciplinarité et son caractère heuristique et les résoudre d'une façon plus optimale : c'est à dire plus vite, avec des meilleurs résultats, en utilisant moins d'argent, en créant moins de conflits, etc. comparativement à ce qu'une démarche uni-disciplinaire aurait apporté.

Histoire du One Health

Il est difficile de retracer l'histoire du paradigme One Health, parce que beaucoup de ses partisans ont parfois exagéré le rôle de certaines figures et de leurs découvertes dans l'optique de faire avancer leur agenda³⁶. Le concept lui-même remonte aux années 2000, mais bien sûr, l'on peut observer des attitudes et des pratiques que l'on pourrait rattacher au concept One Health bien avant le XXe siècle. L'idée que la santé des humains est fondamentalement liée à celles des animaux et de l'environnement n'est pas nouvelle. Ainsi, dès la Grèce antique, Aristote s'intéressait aux maladies qui touchaient les animaux pour mieux comprendre celles qui touchaient les hommes³⁷. Il identifiait aussi un air ou une eau de mauvaise qualité comme sources de maladies. Durant les Temps modernes, l'anatomie comparative constituait une branche particulièrement développée de la philosophie de la nature, les premiers vétérinaires étant aussi des médecins³⁸. Mais la théorie microbienne, apparue dans la deuxième moitié du XIXe siècle, changea la donne. D'un côté, elle permit une meilleure compréhension de l'émergence des maladies et fit avancer les efforts de préservation de la santé des animaux de bétail. Toutefois, d'un autre côté, elle participa à la minimisation du rôle des facteurs environnementaux dans l'émergence et la transmission de maladies en les considérant comme des phénomènes dus à la présence de corps pathogènes pénétrant des corps humains ou animaux³⁹. C'est au XXe siècle que ces thématiques se retrouveront à nouveau liées.

Si les idées fondamentales du One Health ne sont pas nouvelles, le concept est né récemment d'un ensemble changeant de coalitions d'organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

³⁶ BRESALIER Michael, CASSIDY Angela, WOODS Abigail, « One Health in History », in Jakob, et al., (eds.) *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, CABI, 2020, p. 2.

³⁷ CLUTTON-BROCK Juliet, « Aristotle, the scale of nature, and modern attitude to animals », *Social research*, 1995, vol. 62, pp.421-440.

³⁸ CUNNINGHAM Andrew, *The Anatomist Anatomis'd : An Experimental Discipline in Enlightenment Europe*, Ashgate, Farnham, UK, 2010, pp. 295-360.

³⁹ WORBOYS Michael, *Spreading Germs : Disease Theories and Medical Practice in Britain, 1865-1900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 20-42.

(FAO) ou l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) ainsi que de représentants de la profession vétérinaire, des figures universitaires, d'entreprises du secteur de la santé et d'ONG pour la protection de l'environnement⁴⁰. Dans les années 2000, le concept de One Medicine émerge parmi les scientifiques ayant travaillé dans le domaine de la médecine comparative et des recherches sur le papillomavirus humain. Parallèlement, plusieurs acteurs professionnels, associatifs et institutionnels, se rassembleront sous la bannière « One World-One Health », moins centrée sur la médecine vétérinaire et se voulant répondre à un nombre plus large de problèmes comme la résistance aux antibiotiques. Ce concept est né dans les années 90 sous la plume d'acteurs du domaine de la santé qui se sont approprié le concept de One World inventé par l'UNESCO des années plus tôt. Petit-à-petit, les deux associations d'acteurs et les deux agendas vont converger et rassembler leurs conceptions sous l'appellation unique One Health⁴¹. Plus largement, plusieurs tenants du One Health veulent aussi lier le paradigme aux thématiques de développement durable en soulignant l'adéquation entre les deux concepts. En effet, assurer un développement durable de notre société, c'est aussi protéger l'environnement et donc agir en amont sur les problèmes de santé humaine liés, même de loin, à la destruction de l'environnement⁴².

3.5 Le New Public Management, moteur de réformes administratives

Sciensano, comme le montre la loi et notamment les articles détaillant la constitution de son conseil d'administration, reste malgré tout une administration publique. Cela était aussi le cas pour ses prédécesseurs, le CERVA et l'ISP. L'analyse de la création de cet institut nous a fait découvrir l'importance de toutes les réformes administratives engrangées des années plus tôt dans la compréhension des processus qui avait permis cette création et même de ceux qui avait rendu la fusion du CERVA et de l'ISP souhaitable. Il nous paraît dès lors fondamental d'explicitier le corpus d'idées qui a motivé toutes ces réformes avant de rentrer dans le vif du sujet.

Au cœur des réflexions en sciences politiques se trouvent la question de la construction et de la structure des administrations publiques, mais aussi des évolutions des modalités de fonctionnement de celles-ci. En effet, les administrations publiques ne sont généralement pas des institutions figées une fois établies, mais des organisations sans cesse réformées et subissant des changements successifs. Parmi les différentes définitions utilisées pour décrire le phénomène des réformes d'administrations publiques, nous retiendrons celle de Politt et Bouckaert⁴³ : « *Deliberate attempts to change the structures, processes, and/or cultures of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better* ». Ceux-ci identifient ensuite un historique des différentes considérations qui ont engendré les

⁴⁰ LEBOEUF Aline, « Making sense of One Health. Cooperating at the Human-Animal-Ecosystem Interface », *IFRI Health and Environment*, 2011, rapport n° 7.

⁴¹ ZINSTAG Jakob, et al., eds. *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, op.cit. p.10.

⁴² Annexe 1, op. cit.

⁴³ POLITT Christopher, BOUCKAET Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*, Oxford University Press, 2017, p.2.

réformes dont les administrations publiques ont pu faire l'objet. Ainsi, alors que ces réformes ont longtemps été le produit d'élucubrations techniques et légales, elles ont été revêtues ces dernières décennies d'une dimension politique et économique (idem). Une des manifestations couramment étudiées de cette évolution est l'importance du nombre de réformes inspirée du New Public Management.

Le New Public Management (NPM), parfois traduit en français par Nouvelle gestion publique (NGP) est une approche de la gestion des organisations du secteur public développée dans la fin des années 70 dont la caractéristique générale est de s'inspirer des modes de fonctionnement des entreprises privées pour ensuite les appliquer aux administrations de l'appareil étatique. Les tenants de cette approche partent du principe que les entreprises privées fonctionnent mieux que les administrations publiques. Nous entendons par là qu'elles utilisent leurs ressources de façon plus efficace afin de remplir leurs objectifs. Importer leurs techniques de gestion dans les administrations permettrait donc à l'État d'assurer ses missions avec plus d'intelligence : en fournissant un cadre légal et managérial adéquat aux organisations et aux agents travaillant pour elles, la rationalité de chaque individu pourrait ainsi être calibrée dans une direction ne répondant non plus en contradiction, mais bien en concordance avec le fonctionnement efficace et économe voulu des services publics⁴⁴.

Les réformes inspirées du New Public management se sont généralisées pendant les années 80, dans un contexte de « révolution conservatrice » avec l'avènement au pouvoir de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan au pouvoir, ainsi que de révolution paradigmatique en cours dans les sciences économiques avec la remise en cause des cadres théoriques keynésiens et la montée sur scène des analyses monétaristes. Les réformes NPM deviendront dans les années 90 la ligne directrice dominante dans la majorité des efforts de réorganisation dans beaucoup de pays dans le monde⁴⁵. Le NPM est la traduction dans le régime d'action publique du référentiel global d'efficacité étatique développé par Pierre Müller, auquel nous avons fait référence en partie I.

En Belgique, ce sont les réformes Copernic qui sont devenues l'exemple phare des changements mis en place dans une optique marquée par la Nouvelle gestion publique⁴⁶. Il s'agissait de réformes dont les objectifs affichés étaient un meilleur service aux citoyens et un meilleur cadre de travail pour les fonctionnaires. Pour ce, il a été décidé de modifier la relation entre politiques et haut-fonctionnaires, notamment en contractualisant leur relation, de modifier les méthodes de travail en réorganisant les administrations à l'aide d'outils managériaux

⁴⁴ DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *The New Way of the World : On Neoliberal Society*, 2013, pp. 215-254.

⁴⁵ FARAZMAN Ali, « Public Sector Reforms and Transformation: Implications for Development Administration » in *International Development Governance*, Boca Raton, Routledge, 2006, pp.546-558.

⁴⁶ PIRAUX Alexandre, « Introduction : Copernic, dix ans après. Les questions de l'identité des agents, de l'autonomie professionnelle et du sens des réformes », *Pyramides*, 2010, n° 20 pp. 7-21.

comme le Business process reengineering, et de mettre en place au sein de l'appareil administratif une culture du résultat à l'aide d'indicateurs de performance⁴⁷.

Tous ces outils sont la matérialisation de certains principes du New Public Management qu'il convient donc d'explicitier.

Les principes du New Public Management

Chaque auteur donne une importance différente aux aspects caractéristiques de ce corpus d'idées. Nous retiendrons le résumé fait par Hood⁴⁸ des sept grands axiomes sur lesquels repose cette doctrine. Ce-dernier distingue comme éléments centraux du NPM :

- 1) La gestion des administrations publiques par des managers identifiables, auxquels les fonctionnaires rendent des comptes, et qui sont responsabilisés par la définition précise de leur fonction.
- 2) L'existence d'objectifs à atteindre, de préférence quantitativement explicités, et d'indicateurs de mesure permettant d'évaluer l'efficacité du travail fourni par l'administration pour la réalisation de ces objectifs.
- 3) La mise en exergue des « outputs » de l'administration, des résultats du travail de celle-ci plutôt que des procédures mises en œuvre. Les récompenses et sanctions étant alors décidées en fonction de ces résultats.
- 4) La désagrégation de l'appareil étatique en de plus petites unités facilement gérables, chacune dotée d'une mission précise et devant travailler en collaboration avec d'autres unités lorsque l'objet de politique publique le demande. Création d'agences avec beaucoup d'autonomie et employant des contractuels plutôt que des fonctionnaires statuels.
- 5) L'utilisation des vertus de la compétition dans le secteur public, pour permettre aux individus les plus productifs et compétents d'occuper des fonctions managériales et empêcher les autres d'y parvenir. La rivalité est vue comme une façon d'atteindre plus d'efficacité.
- 6) L'utilisation de techniques managériales issues du privé pour mettre en œuvre la gestion des ressources humaines, aussi bien en matière d'embauche que de licenciement, de promotion, de communication, etc. Abandon de la logique weberienne fondée sur la légitimité légale-rationnelle ou l'éthique professionnelle.
- 7) L'incorporation dans la gestion des administrations publiques de la question de la baisse des coûts de production des services publics. Il faut faire plus avec moins et travailler de façon efficace.

⁴⁷ DE VISSCHER Christian et VARONE Frédéric, « La Nouvelle Gestion Publique 'en action' », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, no. 2, p. 177-185.

⁴⁸ HOOD Christopher, « A public management for all seasons ? », *Public administration*, 1991, vol. 69, n°1, pp. 3-19

4 Quelles sont les dynamiques qui ont mené à la création de Sciensano ?

4.1 Les quatre pères fondateurs

Il convient tout d'abord de mentionner qu'autant Sciensano est né de la fusion entre le CERVA et l'ISP, autant ces deux institutions étaient elles-mêmes les produits de fusions effectuées quelques années auparavant dans le contexte particulier des changements institutionnels et administratifs en Belgique dans les années 90 et 2000. D'un côté, la fusion de l'Institut de recherches chimiques et de l'Institut national de recherches vétérinaires avait créé le CERVA ; de l'autre côté, la fusion de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie et de l'Institut Pasteur de Bruxelles avait créé l'ISP. Ces opérations ayant eu un impact sur la fusion CERVA-ISP⁴⁹, comprendre ce jeu de poupées russes organisationnel s'avère donc indispensable pour pleinement saisir les dynamiques qui ont mené à la création de l'institut Sciensano. Dans le présent chapitre, nous décrirons ces quatre institutions dans l'ordre chronologique de leur création avant de rendre compte des raisons qui ont poussé à leurs fusions.

L'Institut d'hygiène et d'épidémiologie

L'Institut d'hygiène et d'épidémiologie trouve son origine dans un laboratoire créé dans le cadre de l'exposition universelle de 1897 à Bruxelles, époque où les épidémies de choléra inquiétaient toujours la population européenne. Il sera couramment appelé « Laboratoire central d'hygiène ». Ses prérogatives vont progressivement évoluer avant qu'en 1946, il ne fusionne avec plusieurs autres laboratoires travaillant dans le domaine de la santé publique. La nouvelle structure, baptisée d'abord « Inspection des laboratoires » prendra le nom d'Institut d'hygiène et d'épidémiologie en 1951, qui sera rattaché au Ministère de la santé publique et de la famille. Le déplacement de tous les anciens laboratoires sur un seul site, décidé en 1948, se réalisera en 1957. Il devient établissement scientifique fédéral en 1968. L'Institut Pasteur de Bruxelles lui est rattaché en 1996, avant leur changement de nom en 2003 qui créera l'ISP et leur fusion effective en 2008⁵⁰.

L'Institut Pasteur du Brabant

L'Institut d'antirabique et de bactériologie du Brabant, est créé en l'an 1900 par la Province du Brabant. Jules Brodet, immunologue belge, qui obtiendra le Prix Nobel de médecine en 1919, en sera le premier président-directeur. Cet institut effectue des recherches en matière d'immunologie et de microbiologie. Il procure également des soins aux personnes atteintes de la rage. En 1903, il se renomme « Institut Pasteur du Brabant » (ci-après IPB). Après la quatrième réforme de l'Etat en 1994, la province du Brabant est scindée. C'est à cette occasion que l'IPB est transféré au Ministère fédéral de la santé publique, de l'environnement et de

⁴⁹ Annexe 5, op. cit.

⁵⁰ VAN DESSEL Wesley, *110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique*, Institut scientifique de santé publique, Bruxelles, pp. 32-35.

l'intégration sociale et prend le nom d'Institut Pasteur de Bruxelles (même acronyme). Il fusionne avec l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie en 1996, et change de nom en 2003 pour créer l'ISP⁵¹, dont il restera un département semi-autonome jusqu'à sa disparition pure et simple en 2008. Il faisait partie du réseau mondial des instituts Pasteur, les relations qu'il avait forgées avec ces-derniers seront entretenues par Sciensano ensuite.

L'Institut de recherches chimiques

L'Institut de recherche chimiques (ci-après IRC) est le successeur du Laboratoire de recherches chimiques et onialogiques créé en 1911 au sein de la section « économie » du Musée du Congo belge. Ce petit laboratoire avait pour mission d'effectuer des recherches sur les richesses du sol congolais en vue de mieux les exploiter. Ces études avaient pour principal objet la flore de la colonie. Il obtient le statut de « Laboratoire de l'Etat » et est donc détaché du musée. Après l'indépendance du Congo, il est rattaché à la Direction générale « recherche agronomique »⁵²_[OBJ]

Institut national de recherches vétérinaires

L'Institut national de recherches vétérinaires est né en 1924 sous le nom de « Laboratoire de l'Etat pour l'inspection vétérinaire », avec comme mission de participer au développement de la filière d'élevage de bétail en Belgique, notamment par le diagnostic de maladies. En 1930, son budget se voit augmenter, il devient un véritable laboratoire non seulement de diagnostic, mais aussi de recherche sur les maladies animales. Il change de nom et devient le « Laboratoire de diagnostic et de recherches épizootiques ». Successivement en 1944 puis en 1957, il se voit attribuer de nouvelles missions, avec un nouveau changement de nom. Le désormais dénommé « Institut national de recherches vétérinaires » s'occupera principalement de recherche (les missions de diagnostics étant alors confiées à des instituts provinciaux), jusqu'à sa fusion en 1995 avec l'IRC pour former le CERVA.

⁵¹ VAN DESSEL Wesley, *110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique*, op. cit.

⁵² *As times goes by-75 years-1930-2005*, CODA-CERVA, Bruxelles, 2005, 70 pages

4.2 Restructuration de la DG-6 du Ministère de l'agriculture et création du CERVA en 1995

La fusion entre l'INRV et l'IRC, qui créa le CERVA (Centre d'études et de recherches vétérinaires et agrochimiques), se déroule dans un contexte de restructuration de la Direction générale 6 « Recherche et développement » du Ministère fédéral des classes moyennes et de l'agriculture commencée en 1995. Jusqu'alors, il y avait six instituts de recherche qui lui était rattachés : l'Institut national de recherches vétérinaires (INRV), l'Institut de recherche chimiques (IRC), le Centre de recherche agronomique de Gembloux (aujourd'hui centre wallon de recherche agronomique : CRA-W), le Centrum voor landbouwkundig onderzoek (aujourd'hui Instituut voor landbouw en visserij onderzoek : ILVO), le Jardin botanique de Meise, et l'Institut d'économie agricole (devenu en 1997 « Centre d'économie agricole » : CEA).

Cette restructuration faisait suite à la quatrième réforme de l'Etat en 1994 : plusieurs matières touchant l'agriculture avaient été régionalisées et certains organismes parastataux avaient été intégrés à l'administration. Le ministère devait donc réorganiser ses services étant donné les changements en matière de compétences et de moyens que cette réforme de l'Etat impliquait. Les efforts de restructuration ont suscité une certaine opposition dans les administrations, concernées alors par des changements en matière de missions, d'organigrammes, de budget et de méthodes de travail, interprétés comme des opérations d'économies d'argent public⁵³.

Plus spécifiquement, la fusion entre l'INRV et l'IRC, décidée en 1995 dans la foulée de tous ces changements et finalisée en 1997, souleva une opposition plus virulente au sein du personnel de l'IRC. Tant le personnel dirigeant que le personnel scientifique voyaient en cette fusion une perte de leur autonomie. Aussi, celle-ci déclencha une certaine frustration dans le chef d'une partie des chercheurs qui voyaient leurs activités se concentrer sur de tout autres sujets que ceux dont ils avaient l'habitude. En effet, ils durent mener des recherches dans les domaines de la sécurité de la chaîne alimentaire et des maladies infectieuses animales alors que leurs domaines de prédilection, depuis l'indépendance du Congo, restaient la recherche botanique et agricole. Tous ces programmes de recherche durent donc être supprimés. La fusion contribua en elle-même à cette réorientation des missions, car les capacités d'analyse chimique de l'IRC étaient complémentaires à celles de l'INRV : la capacité des deux anciens instituts pouvait ainsi être utilisée pour les mêmes travaux. Aussi, les économies réalisées ont pu servir à un renforcement de cette capacité⁵⁴. Comment nous le verrons, cette peur de voir l'autonomie de l'établissement ainsi que l'autonomie des scientifiques disparaître, s'avèrera omniprésente dans les tensions qui sont apparues durant toutes les opérations de fusions qui ont façonné la création de Sciensano. Cette première fusion répond à des logiques de rationalisation caractéristiques du New Public Management comme expliqué en partie III.

⁵³ Annexe 7, entretien anonymisé avec une personne ayant travaillé pour l'ISP puis pendant la fusion.

⁵⁴ *Ibid.*

4.3 Fusion de l'IHE et de l'IPB en 1995

La fusion de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie et de l'Institut Pasteur de Bruxelles a, elle aussi, eu lieu dans un contexte de réorganisations institutionnelles et administratives important. Dans un premier temps, la quatrième réforme de l'Etat a en effet provoqué la scission de la Province du Brabant (devenue Brabant wallon, et Brabant flamand). Beaucoup des administrations qui dépendaient de cette ancienne province ont donc elles aussi été scindées. Cependant, l'Institut Pasteur du Brabant, lui, a plutôt été transféré au Ministère fédéral de la santé publique, de l'environnement et de l'intégration sociale, et fut renommé Institut Pasteur de Bruxelles à cette occasion. Ce ministère se trouvait donc avec deux instituts aux activités similaires ou complémentaires sous sa tutelle : l'IHE et l'IPB.

Dans un deuxième temps, ces deux administrations ont ensuite fusionné en 1995, à nouveau pour des raisons de rationalisation budgétaire^{55,56}. Mais cette fusion n'était que partielle. En effet, l'Institut Pasteur fut d'abord un des départements de la nouvelle institution (qui prendra le nom d'Institut scientifique de santé publique (ISP) en 2003) dans laquelle il garda une certaine autonomie. La fusion fut totale en 2008 quand tous les départements et services de l'IPB furent intégrés aux départements de l'ISP (ex-IHE). Cette fusion provoqua une opposition farouche, plus déterminée et plus organisée que la fusion INRV-IRC et que la fusion partielle de 1995. La raison principale de cette véhémence était la peur de perte d'autonomie de l'institut et de perte de ses activités de recherche⁵⁷. La recherche n'était pas perçue par les opposants au sein de l'Institut Pasteur comme une priorité pour l'ISP nouvellement formé. L'autre raison invoquée était la disparition du nom prestigieux de l'institut et de la renommée internationale que celui-ci lui avait apportée et qu'il avait aussi accumulée par ses travaux. Aussi, une fusion aurait pu faire disparaître les liens formels que l'Institut Pasteur avait établis avec ces homologues à l'étranger dans le cadre du réseau mondial des instituts Pasteur⁵⁸. Plusieurs chercheurs n'ont pas hésité à démissionner et quitter l'institut. D'autres ont même été renvoyés. Les tensions que ce projet de fusion a provoquées sont toujours palpables. En effet, plusieurs acteurs contactés ont refusé de s'entretenir avec votre serviteur sur ce sujet. Citons une phrase du courriel de refus d'une personne approchée :

« Ce dossier est le souvenir de trop de frustrations (auprès d'autorités hiérarchiques et politiques) et de désastres scientifiques et humains pour que je veuille y repenser. »

- Anonyme

⁵⁵ <https://www.7sur7.be/belgique/une-chercheuse-licenciee-de-l-institut-pasteur-a-cause-d-une-petition~a5f2a4b7/> [dernière consultation le 20/12/2021]

⁵⁶ <https://www.dhnet.be/archive/l-institut-pasteur-est-menace-51b7effee4b0de6db99a1765> [dernière consultation le 20/12/2021]

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

4.4 Les crises de la vache folle et du poulet à la dioxine

Les années 90 sont également marquées par d'autres événements, la crise de la vache folle et la crise du poulet à la dioxine, qui entraînèrent des changements institutionnels et administratifs qui participèrent indirectement à la naissance de Sciensano.

Il faut savoir en effet que la Belgique n'a pas connu sa première crise sanitaire en 2020 : déjà depuis la fin des années 80 et pendant toutes les années 90, des milliers de vaches, principalement au Royaume-Uni, contractent une maladie neurologique appelée « encéphalopathie spongiforme bovine ». Le lien est établi entre cette maladie et la consommation par des bovins de farines animales grâce à la recherche scientifique. En 1996, la transmission chez l'homme est établie. Plus de 200 personnes, principalement en Europe, en meurent. Cette crise sanitaire a eu un impact certain sur le CERVA. En effet, la réputation de celui-ci en tant que centre d'expertise pour les maladies animales a connu un nouvel élan. Il reçut alors un monopole des diagnostics et subventions allouées à l'acquisition d'outils d'analyse de cette maladie⁵⁹. Ce renforcement de la mission du CERVA en tant que laboratoire belge de référence dans la recherche sur les maladies animales est sans doute un élément important à prendre en compte pour comprendre en quoi le CERVA, comme expliqué plus tard, fut le principal instigateur de la création de Sciensano. En effet, une prise de conscience que la recherche sur les maladies animales peut bénéficier à la santé publique et que la majorité des nouvelles maladies infectieuses sont zoonotiques renforce l'importance de ce domaine de recherche dans la mise en place de politiques de santé publique.

La crise du poulet à la dioxine, elle, a eu un impact encore plus important sur le CERVA et sur tout le domaine de la santé publique en Belgique. Au début de l'année 1999, la présence de polychlorodibenzo-p-dioxine est découverte dans des poulets provenant d'un élevage à Roulers. Cette molécule, très dangereuse pour la santé humaine car cancérigène, est interdite dans les produits de consommation. Ce n'est qu'un mois plus tard que les résultats de l'analyse attestant de sa présence sont connus du grand public⁶⁰. Ce scandale sanitaire fait démissionner le Ministre de la santé publique d'alors, Marc Colla, ainsi que le Ministre de l'agriculture, Karel Pinxten. Les élections législatives organisées justement moins d'un mois après ces événements ont été caractérisées par une percée des partis écologistes, qui ont pu entrer dans la coalition gouvernementale. On retiendra la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) en l'an 2000⁶¹ comme réponse politique à cette crise alimentaire. En effet, auparavant, les différents acteurs administratifs du secteur de la sécurité de la chaîne alimentaire étaient dispersés entre plusieurs administrations relevant de ministères

⁵⁹ Annexe 7, op. cit.

⁶⁰ FOCANT, Jean-François, et al., « Le point, trois ans après, sur 'la crise belge de la dioxine' Impact probable sur la santé de la population belge » *Ann. Méd. Vét.*, 2002, vol. 46, pp. 321-327.

⁶¹ Loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (M.B. du 18 février 2000).

différents ou d'organismes semi-publics, et il y avait peu de coordination entre eux-ci^{62,63}. La création de l'AFSCA avait donc pour but de rassembler tous les processus et tous les acteurs dans une seule administration afin d'assurer un contrôle plus cohérent des denrées alimentaires depuis les élevages jusqu'à dans les estomacs. Cette agence devint rapidement le premier client (donc source de financement) du CERVA, à tel point qu'est née l'idée d'intégrer le CERVA à l'appareil administratif de l'AFSCA. Une idée qui n'a jamais été concrétisée, étant donné la volonté d'indépendance du CERVA⁶⁴. L'émergence de ce nouvel acteur renforce à nouveau la mission du CERVA de surveillance et de recherche des maladies animales ainsi que de contrôle de la santé des animaux destinés à la consommation humaine.

4.5 Le CERVA, la régionalisation de l'agriculture et son transfert de tutelle

Les années 2000 vont elles aussi être marquées par une série de changements qui auront un impact considérable sur la vie du CERVA et de l'ISP et qui contribueront à la fusion de ceux-ci pour former l'institut Sciensano. Nous avons évoqué précédemment la création de l'AFSCA en l'an 2000 à la suite de la crise de la dioxine de 1999. Une des conséquences de la création de cette agence a été la disparition de toute une série de services qui faisaient autrefois partie du Ministère de l'agriculture. Cette atrophisation du ministère fédéral a été une raison de plus qui a justifié la régionalisation de l'agriculture par la loi spéciale du 13 juillet 2001^{65,66}. En effet, la régionalisation de l'agriculture était une idée présente à l'agenda d'acteurs politiques, principalement francophones (wallons en tous cas). Effectivement, dès les années 80, plusieurs acteurs économiques et politiques font remarquer des déséquilibres entre Flandre et Wallonie en matière de répartition géographique de la production de valeur ajoutée dans le secteur agricole. Ils interprètent cette différence comme le produit d'une politique fédérale trop proche des intérêts flamands. D'autres font remarquer que l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, des matières touchant également aux intérêts des agriculteurs sont déjà régionalisées et qu'il serait intéressant de régionaliser l'agriculture pour donner aux régions des paquets de compétences plus cohérents pour mener à bien les missions qui leur incombent⁶⁷. Dans le contexte de réorganisation administrative important des réformes Copernic (expliquées ci-après) et de la création de l'AFSCA, cette régionalisation paraît de plus en plus justifiée. Elle entraînera également le transfert aux régions des centres de recherche agronomique de Gembloux et de Gand susmentionnés et la disparition du Centre économique agricole.

⁶² VAN DESSEL Wesley, 110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique, *op. cit.* p. 14.

⁶³ Annexe 4, *op. cit.*

⁶⁴ Annexe 4, *op. cit.*

⁶⁵ Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (M.B. du 3 août 2001)

⁶⁶ VAN DESSEL Wesley, 110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ BOVY Michel, « La régionalisation de l'agriculture » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1992, n°1353, pp. 1-37.

La conséquence la plus importante à nos yeux de ces réorganisations institutionnelles reste le transfert du CERVA au Service public fédéral « santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement », nouvellement créé dans le cadre des réformes Copernic, et qui avait parmi ses attributions la gestion du peu de compétences fédérales touchant à l'agriculture. En effet, après la crise de la dioxine, le Ministère fédéral de l'agriculture et ses administrations ont perdu la confiance que les citoyens et les politiques leur accordaient pour contrôler la sécurité de la chaîne alimentaire. Après la disparition de ce ministère, et étant donné les répercussions sur la santé publique que cette affaire a eues, cette confiance s'est dirigée vers les administrations de santé publique : c'est ainsi que les matières fédérales touchant à l'agriculture et les administrations s'en occupant (dont le CERVA) ont été confiées au SPF santé publique⁶⁸. Ce transfert de tutelle aura une importance considérable sur la vie du CERVA car il justifiera un changement de ses missions et un rapprochement avec l'ISP.

En effet, au début des années 2000, le transfert de tutelle du CERVA vers le Service public fédéral santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement pousse celui-ci à plus concentrer ses recherches sur les maladies animales en tant que risques pour la santé publique (humaine) plutôt que comme risques pour la survie du secteur agricole, comme c'était le cas lorsqu'il était sous la tutelle du Ministère de l'agriculture⁶⁹. Ce changement d'angle d'approche constitue certainement un terrain fertile à la diffusion du paradigme One-Health dans son personnel des années plus tard ainsi qu'à la fusion CERVA-ISP.

Comme précédemment mentionné, plus qu'une réorientation de ses missions, le transfert du CERVA au sein du SPF santé publique sécurité de la chaîne alimentaire et environnement a également incité celui-ci à collaborer plus étroitement avec l'autre institut scientifique fédéral sous la tutelle de ce SPF : l'Institut scientifique de santé publique (ISP). Rappelons que l'ISP était dans les faits, composé de deux organisations qui fonctionnaient encore à ce moment-là de manières séparées : l'IHE et l'Institut Pasteur, qui avait été intégré à l'IHE comme département semi-autonome. Cette collaboration sera matérialisée par un ensemble de réformes organisationnelles, lié aux réformes Copernic, qui va bouleverser la vie des trois instituts et faciliter la fusion CERVA-ISP qui créera Sciensano^{70,71}.

4.6 Les réformes Copernic et le projet Jenner

Les réformes Copernic sont un ensemble de réformes administratives instaurées par les gouvernements Verhofstadt I et Verhofstadt II dans les années 2000 en Belgique. Elles avaient comme objectifs affichés de rendre l'administration fédérale plus efficace, d'améliorer le service qu'elle rend aux citoyens et de fournir un meilleur cadre de travail aux fonctionnaires⁷².

⁶⁸ Annexe 7, op. cit.

⁶⁹ VAN DESSEL Wesley, 110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique, op. cit., p. 15.

⁷⁰ Annexe 7, op. cit.

⁷¹ Annexe 4, op. cit.

⁷² Copernicus, au centre de l'avenir-la réforme de l'administration fédérale belge, Georges Monard, Bruxelles, 2004, disponible à l'adresse suivante :

Elles se sont traduites notamment par une disparition des ministères, remplacés par des services publics fédéraux et des services publics de programmation et par la restructuration des administrations dans leurs organigrammes mais aussi dans leurs modes de travail. Ces réformes sont en partie guidées par des principes du New Public Management⁷³. Comment précédemment mentionné, ces efforts de refonte en profondeur des administrations fédérales, dans le contexte de création récente de l'AFSCA à la suite de la récente crise de la dioxine et de régionalisation de l'agriculture ont favorisé le déplacement de la tutelle du CERVA vers la tutelle du Service public fédéral santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement, ce qui plaçait donc cet institut sous la même tutelle que l'ISP.

Pour l'ISP et le CERVA, ces réformes Copernic se sont concrétisées par le lancement du projet Jenner, projet lancé par le SPF et bénéficiant d'un financement conséquent⁷⁴. Il s'agissait d'un projet de Business process reengineering (ci-après BPR). Un BPR est une opération de réorganisation du mode de fonctionnement d'une entreprise née dans les années 90⁷⁵ basée sur l'idée que les anciens modes de fonctionnements sont obsolètes dans un contexte de généralisation des technologies de l'information⁷⁶. Il tient pour objectifs la réduction des coûts opérationnels et l'utilisation efficiente des ressources de l'entreprise en vue d'améliorer la satisfaction de ses clients. Pour ce faire, il s'efforce de réorganiser les modes de fonctionnement de l'entreprise en rendant cohérents ses objectifs, sa gestion des ressources humaines, son organisation, son utilisation des technologies de l'information et sa culture⁷⁷. La mise en place de ce projet a été confiée à une entreprise privée de consultance⁷⁸. On peut à nouveau identifier dans ces efforts de rationalisation des administrations et de la gestion de leurs ressources, la marque du New Public Management.

Mise en place du projet Jenner

Les tenants du projet sont partis du constat que les instituts concernés avaient subi plusieurs évolutions ces dernières années. La fusion entre l'ISP et l'IPB ainsi que le transfert du CERVA au SPF santé publique rendait nécessaire une meilleure répartition des tâches entre ces instituts. Aussi, il est apparu que l'utilisation des différentes infrastructures des trois instituts devait être mieux pensée au regard des spécificités techniques de chacune d'elles. Ces trois administrations se devaient également d'être de véritables laboratoires de références, donnant

https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_copernicus_fr.pdfernic, [dernière consultation le 17/12/2021]

⁷³ PIREAUX Alexandre, « Introduction : Copernic, dix ans après. Les questions de l'identité des agents, de l'autonomie professionnelle et du sens des réformes », *op.cit.*

⁷⁴ Annexe 4, *op. cit.*

⁷⁵ DAVENPORT Thomas, SHORT James, « The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign », *Sloan Management Review*, 1990, pp. 11-27.

⁷⁶ HAMMER Michael, CHAMPY James, *Le reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993, pp. 97-116.

⁷⁷ LENK Klaus, « Business Process Reengineering in the Public Sector » in Taylor J., Snellen I., Zuurmond A., (eds.) *Beyond BPR in Public Administration*, Amsterdam, IOS Press, 1997, pp. 151-163.

⁷⁸ Annexe 7, *op. cit.*

à la Belgique la capacité de remplir ses obligations vis-à-vis d'organisations internationales comme l'EFSA, l'ECDC, l'OMS, la FAO ou l'OIE. Plus largement, une meilleure collaboration entre ces instituts, ayant travaillé séparément pendant des années et maintenant réunis sous le même toit administratif, s'avérait nécessaire. L'absence de cohérence entre les services de gestion de ces administrations et les services de gestion du SPF était également considérée comme un obstacle à leur bon fonctionnement⁷⁹.

A partir de ces constats, l'entreprise et la direction des instituts ont dégagé plusieurs objectifs pour l'avenir de ces derniers, à savoir « *concevoir et mettre sur pied une vision et une stratégie de base univoque en vue de la réalisation d'un fonctionnement dynamique et d'une efficacité scientifique axée sur les résultats* », « *positionner l'organisation comme une entité proactive et efficace par rapport à ses partenaires et utilisateurs* », « *revoir fondamentalement l'organisation générale et les processus de fonctionnement des instituts en vue d'optimiser le fonctionnement global*⁸⁰ ». La gestion de la mise en place de ce projet a été confiée au président du CERVA d'alors étant donné son expérience en matière de restructuration des organisations lorsqu'il a été premier président-directeur de cet institut en 1997, après la fusion INRV-IRC⁸¹.

Oppositions

Ce projet a suscité une certaine opposition notamment dans le chef de l'ISP, moins rodé que le CERVA aux types de considérations que ce projet porte^{82,83}. Un acteur compare le mode de fonctionnement de l'ISP pré-Jenner au royaume des Francs du Haut-Moyen-Age où le roi avait peu de pouvoir face aux grands féodaux des provinces. C'est-à-dire où la direction générale de l'ISP avait peu de pouvoir sur les directions opérationnelles qui géraient leurs services avec beaucoup d'autonomie : par exemple, les moyens financiers obtenus à la suite d'une prestation de service restaient au sein de la direction scientifique qui l'avait réalisée, et ne revenaient pas dans la caisse de tout l'institut. Le projet Jenner avait notamment pour but de mettre fin à cela. Plusieurs interprétaient ce projet comme l'immission du SPF dans la gestion interne de l'institut. Ainsi, à nouveau, l'on peut constater que les tensions qui naissent à l'occasion des changements que les instituts scientifiques sont amenés à vivre impliquent des acteurs refusant de subir ce qu'ils perçoivent comme une perte de leur autonomie. Cela a été particulièrement observable au sein de l'Institut Pasteur, dont les relations avec la direction de l'ISP étaient difficiles depuis l'intégration forcée des années 90 et qui n'a donc pas accueilli le projet avec enthousiasme⁸⁴.

Rôle du projet Jenner dans la fusion

⁷⁹ Annexe 9, Arthur D. Little, Kick-off de project-BPR ISP-CERVA, 2006, PowerPoint

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Annexe 7, op. cit.

⁸² *Ibid*.

⁸³ Annexe 4, op. cit.

⁸⁴ Annexe 7, op. cit.

Il est communément admis par les acteurs du terrain que la mise en place du projet Jenner a globalement eu pour effet de faciliter la fusion future entre le CERVA et l'ISP. En effet, le but principal du projet consistait à aligner l'organisation, les processus internes et les procédures de prise de décision des trois instituts les uns sur les autres mais aussi sur ceux du SPF^{85,86,87}. Cette mise à fleur structurelle a donc facilité la fusion future en diminuant le nombre d'éléments à devoir mettre en commun et donc en nécessitant moins d'investissement par la suite. Les services du personnel, ou les services informatiques de l'ISP, par exemple, étaient suffisamment développés pour intégrer ceux du CERVA. Aussi, les membres du personnel des deux organisations avaient déjà eu l'occasion de mener des projets en commun. Cette connaissance préalable de l'un l'autre a pu favoriser la fusion. Alors qu'il n'y avait pas du tout eu de collaboration préalable dans le cas de la fusion IHE-IPB par exemple⁸⁸.

On peut dès lors se demander pourquoi la fusion entre ces instituts ne s'est pas réalisée à ce moment-là, plutôt que plus de dix ans plus tard en 2014. Cela s'expliquerait par un environnement défavorable à cette fusion à la fois au niveau des organisations et au niveau politico-institutionnel à ce moment particulier. En effet, on constate d'abord au sein du CERVA, au fur et à mesure de l'avancement du projet Jenner, une certaine lassitude de la part du personnel, amené à consacrer une partie de son travail à des considérations managériales loin de son activité de recherche scientifique depuis déjà plusieurs années⁸⁹. Cette lassitude aurait freiné le rapprochement entre le CERVA et l'ISP, d'autant plus que le personnel avait une mauvaise opinion de la direction de l'ISP, à laquelle il avait été confronté par le passé⁹⁰. À côté de cette frilosité au niveau organisationnel, il y avait également un contexte politico-institutionnel qui ne s'avérait pas favorable à une intégration plus complète de ces instituts, jusqu'à les fusionner. En effet, le transfert de responsabilité de la sécurité de la chaîne alimentaire depuis le Ministère de l'agriculture vers le SPF santé publique n'était toujours pas digéré, et il existait toujours une méfiance entre les deux domaines dans un contexte où la crise de la dioxine et ses répercussions institutionnelles imprégnaient toujours l'atmosphère. Aussi l'AFSCA souhaitait que certains processus restent séparés et ne soient pas gérés dans la même structure⁹¹. Il était donc convenu de ne pas mettre la charrue avant les bœufs et d'attendre de voir les résultats du projet Jenner avant de s'embarquer dans quelque nouvelle entreprise.

4.7 Le regroupement des infrastructures sur un seul site

Avant même que l'on ne parle de fusion des deux instituts, le Conseil des ministres avait décidé quelques mois auparavant, dans le cadre de sa réunion du 4 avril 2014, d'approuver le projet de regroupement des infrastructures de l'ISP et du CERVA sur un seul site : Érasme Sud, dans

⁸⁵ Annexe 3, op. cit.

⁸⁶ Annexe 4, op. cit.

⁸⁷ Annexe 7, op. cit.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Annexe 4, op. cit.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Annexe 7, op. cit.

la région de Bruxelles-capitale. Et ce pour trois raisons : d’abord parce que les deux instituts avaient besoin de nouvelles infrastructures pour mener à bien leurs missions, ensuite parce que regrouper ces nouvelles infrastructures sur un seul et même site en faciliterait la gestion et permettrait de réaliser des économies, et enfin, parce que le gouvernement fédéral est tenu légalement d’héberger tous ses services sur le territoire de la région bruxelloise. Or, les deux instituts sont actuellement répartis sur huit sites, certains à Bruxelles et certains en Flandre. Rassembler les services à Bruxelles était ainsi simplement une mise en conformité du gouvernement fédéral avec la loi. L’amorce de ce rapprochement n’a donc pu que faciliter celle-ci. Pour preuve, quelques mois plus tard, lors de l’envoi de la note de demande de fusion aux ministres compétents par les directions des deux instituts, l’éloignement physique de ceux-ci sera identifié comme un des principaux obstacles à la réalisation de cette fusion⁹².

4.8 Déclencheur de la fusion : la survie du CERVA dans un contexte budgétaire difficile

Après la crise financière de 2008, vient la crise économique de 2009 et toutes ses répercussions sur le déficit public belge. L’Etat, tenu de maîtriser sa dette et ses déficits publics en vertu du Traité de Maëstricht et plus tard du Pacte de stabilité et de croissance, se doit d’ajuster ses budgets. Pour ce faire, il va notamment réduire progressivement les allocations de base accordées aux établissements scientifiques fédéraux comme le CERVA et l’ISP dans le cadre du budget général des dépenses. Ces économies vont s’avérer difficiles pour le CERVA. En effet, cet institut, à la suite de sa politique d’investissement généreuse des années passées, de l’épuisement de ses fonds propres⁹³ et du fait de la baisse de ses allocations de base, s’est retrouvé dans une situation financière telle qu’il n’allait plus être capable de remplir ses missions^{94,95}. En décembre 2014, La direction du CERVA a alors proposé à celle de l’ISP de fusionner les deux institutions, premièrement pour que les économies d’échelles et l’atteinte d’une taille critique permettent aux équipes du CERVA d’avoir les moyens de réaliser leurs missions et deuxièmement pour que les deux instituts, dont les activités sont complémentaires, puissent produire des travaux qui gagneraient de cette collaboration, dans un esprit One Health. Ainsi, si le paradigme One Health n’a pas agi comme déclencheur, ou comme moteur de la fusion ISP-CERVA comme notre hypothèse de départ l’avait envisagé, il a au moins agi comme argument supplémentaire capable de rencontrer les intérêts de la direction de l’ISP, qui n’était pas concernée par les problèmes financiers de son institut frère et qui n’était pas dans une situation financière aussi difficile⁹⁶.

4.9 Convaincre les acteurs concernés par un projet de fusion

A la suite de cette proposition de fusion émanant du CERVA, plusieurs ressources discursives ont dû être employées afin d’allier d’autres acteurs à ce projet. Ainsi, il a d’abord fallu

⁹² Annexe 8, KERKHOFS Pierre, PEETERS Johan, Note fusion ISP-CERVA, 18 février 2015, 27 pages.

⁹³ Annexe 7, op. cit.

⁹⁴ Annexe 3, op. cit.

⁹⁵ Annexe 4, op. cit.

⁹⁶ Annexe 3, op. cit.

convaincre la direction de l'ISP. Puis il a fallu convaincre le politique. En effet, aucune fusion n'aurait pu avoir lieu sans la voie législative et exécutive. Allier à ce projet les ministres pertinents, leurs cabinets et plus largement le gouvernement constituait un impératif pour pouvoir mettre en œuvre cette stratégie de fusion. C'est à ce moment qu'il a fallu traduire des considérations de nature financière, matérielle en considérations de nature politique plus à même de rencontrer le système de représentations et les intérêts des décideurs politiques.

Le concept One Health a permis d'allier la direction de l'ISP à ce projet de fusion⁹⁷. En effet, convaincre celle-ci que la mise en commun des moyens permettrait aux deux instituts de mener leurs missions avec une meilleure capacité de recherche revient à la convaincre que ce projet ne rencontre pas que les intérêts du CERVA, mais aussi les siens. Aussi, cette-dernière voyait dans la création d'une nouvelle structure une fenêtre d'opportunité pour interroger la relation que celle-ci entretiendrait avec le pouvoir politique, notamment du fait de son statut⁹⁸. Les deux instituts ont ensuite contacté l'Association internationale des instituts nationaux de santé publique (ci-après IANPHI) pour subir une évaluation externe qui analyserait l'idée d'une fusion des deux administrations. Les instituts correspondant de France, d'Allemagne, du Brésil et des Etats-Unis ont répondu à ce projet d'évaluation et l'ont mené à l'aide l'*evaluation tool* de l'IANPHI. Nous n'avons pas pu retrouver le rapport auquel cette analyse a donné lieu, mais ses enseignements ont été repris dans la note de la directrice de l'ISP de quelques années plus tard. Ses conclusions ont été interprétées comme soutenant le projet de fusion⁹⁹. Ce rapport suggérait notamment de prendre en compte la structure institutionnelle complexe du pays dans la gestion du nouvel institut.

La principale ressource discursive utilisée auprès du politique était que le projet de fusion pouvait s'inscrire dans le cadre des objectifs de l'accord du gouvernement Michel I, formé deux mois auparavant, notamment son point 5.3.2 : « La structure des établissements scientifiques fédéraux (ESF) sera modernisée et harmonisée [...]. *Par des considérations de rationalisation, ces institutions développent des “services partagés” pour faire des économies d'échelle indispensables [...].* » ou son point 8.1.4 : « *L'efficacité des coûts, l'orientation usager et l'innovation seront les fils rouges pour les prochaines années*¹⁰⁰ ». Aussi, le projet de fusion pouvait rentrer dans le cadre de redesign complet des administrations de soins de santé publique voulu par la Ministre Deblock¹⁰¹.

A côté de ces considérations propres au gouvernement fédéral en place, d'autres avantages possibles à tirer d'une fusion ont été repris dans une note adressée aux ministres de l'agriculture et de la santé publique en 2015¹⁰². Celle-ci mentionnait par exemple comment cette fusion permettrait de mettre en pratique le concept One Health, qui est une préconisation commune

⁹⁷ Annexe 7, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Annual report 2015-2017, ISP-WIV, 2017, p. 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Annual report 2015-2017, ISP-WIV, *op.cit.*

¹⁰² Annexe 9, KERKHOFS Pierre, PEETERS Johan, Note fusion ISP-CERVA, 18 février 2015, 27 pages.

de l’OMS et de l’OIE envers lesquelles la Belgique a des obligations¹⁰³. Cette opération a été présentée comme une possible première mondiale. La fusion ISP-CERVA a donc été également formulée comme un moyen pour la Belgique de répondre pleinement aux exhortations de ces organisations internationales. La création de cette nouvelle institution était également une opportunité pour les cabinets de commencer la réalisation d’un Health Research System, autre obligation que la Belgique se doit de remplir vis-à-vis de l’OMS¹⁰⁴.

Ensuite, il a été avancé qu’une fusion des deux instituts sous la bannière One Health permettrait un gain de visibilité et de réputation de la Belgique et de son nouveau centre sur la scène internationale et aurait un effet bénéfique sur les secteurs de l’économie belge liés aux domaines dans lequel le nouveau centre travaillerait. Il apparaît que ce gain de réputation s’est avéré puisque le Réseau mondial des instituts Pasteur a réagi favorablement à la création de Sciensano et à son opérationnalisation du paradigme One Health¹⁰⁵.

Enfin, l’argument de la rationalisation a été aussi défendu. Cependant, ce n’est pas en abordant directement les problèmes financiers du CERVA que celui-ci a été formulé¹⁰⁶. C’est en présentant les domaines dans lesquelles une plus-value pouvait être dégagée qu’il a été avancé. La note aux ministres parle par exemple de mise en commun des moyens pour les domaines communs aux deux instituts comme les maladies émergentes ou l’antibiorésistance ou de la mise sur pied de plateformes technologiques communes.

4.10 Les risques posés par une fusion

Autant la fusion a été perçue comme une opportunité par les directions respectives des deux instituts concernés, autant ces-dernières ont pris conscience que ce projet posait aussi certains risques. Tout d’abord pour les activités touchant à la santé animale qui ne sont pas liées à la santé publique humaine, comme la recherche sur les maladies non-transmissibles à l’homme (fièvre aphteuse, peste porcine, etc.). Beaucoup de ces maladies sont d’ailleurs reprise dans la liste des maladies à déclaration obligatoire de l’OIE. La création d’un seul institut scientifique avec pour objet principal les questions de santé publique pouvait donc entraîner une perte d’intérêt de la part de la direction pour ces questions relevant uniquement de la santé animale avec des conséquences en termes d’allocation des ressources et de production d’expertise et surveillance sanitaire. Cette crainte a notamment justifié l’intégration de l’AFSCA au sein du Conseil d’administration de Sciensano¹⁰⁷. Ensuite, comme le Conseil fédéral de la politique scientifique l’a fait remarquer dans un de ses rapports publié en 2016, la fusion entre les deux instituts représentait alors un montant d’environ 3 200 000 € que les deux personnalités juridiques devaient pouvoir décaisser.

¹⁰³ Annexe 6, entretien anonymisé avec une personne ayant travaillé pour le SPF santé publique et pour le cabinet du Ministre Borsus.

¹⁰⁴ Annexe 4, op. cit.

¹⁰⁵ Annexe 7, op. cit.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Annexe 8, KERKHOFS Pierre, PEETERS Johan, Note fusion ISP-CERVA, 18 février 2015, 27 pages.

Ensuite, le projet de fusion a soulevé certaines questions sur les obligations que les deux instituts avaient pu contracter auprès de tiers grâce à leurs personnalités juridiques respectives. L'exécution de ces obligations devait légalement être réalisée à charge du patrimoine des deux personnalités juridiques originales et non à charge de la nouvelle institution. Il fallait donc réaliser un inventaire des patrimoines et obligations envers les tiers de chacun des deux instituts afin de s'assurer que la fusion ne cause aucun souci d'ordre juridique en ce qui concerne les obligations envers les tiers¹⁰⁸.

4.11 Oppositions

L'enthousiasme autour du projet de fusion ISP-CERVA n'a pas été partagé par l'ensemble du personnel des acteurs concernés. En effet, des oppositions de natures différentes se sont fait entendre. Principalement du côté du personnel scientifique et du personnel d'appui du CERVA, qui craignait que ce projet ne se traduise pas en fusion à proprement parlé, mais d'une « phagocytose » du CERVA par l'ISP^{109, 110}. Ceci se serait traduit par une perte d'autonomie dans leurs activités pour les scientifiques. Cette opposition s'est manifestée principalement chez les chefs de service. Ceux-ci disposaient d'une grande autonomie dans le choix de leurs recherches. Les bénéfices dégagés par leurs travaux revenaient en effet directement aux services qui les avaient réalisés et ne revenaient pas dans la caisse centrale de l'institut pour être ensuite affectés selon les obligations et désires de la direction¹¹¹. La création de Sciensano allait possiblement mettre fin à cette autonomie, et cela ne plaisait pas aux premiers concernés. La suppression des doublons formés par la mise en commun des services d'appui inquiétait naturellement les membres du personnel de ces services¹¹².

Des oppositions d'acteurs administratifs externes se sont également manifestées. L'Inspection des finances a également fait part de ces appréhensions quant à la possible disparition du statut organique de la nouvelle institution et donc du statut de fonctionnaires d'une grande part de ses employés. Il a fallu une modification des textes juridiques et une intervention de la ministre de Block pour donner une issue à ce problème. Aussi, le SPF santé publique lui-même ne voyait pas d'un très bon œil le départ de son administration des deux instituts à la suite de la création du nouveau statut juridique¹¹³.

4.12 Création d'un statut juridique sui generis

L'ISP et le CERVA étaient à la fois des administrations publiques sous tutelle d'un ministre et des entités disposant de la personnalité juridique. Cette personnalité juridique leur permettait notamment de conclure des contrats avec des tiers, et de gérer de manière autonome les recettes dégagées par les activités réalisées dans le cadre de ces contrats. Les tiers avec lesquels les

¹⁰⁸ Conseil fédéral de la politique scientifique, *Avis sur la création du nouvel institut scientifique par la fusion ISP-CERVA*, 30 mai 2016, 4 pages.

¹⁰⁹ Annexe 7, op. cit.

¹¹⁰ Annexe 6, op. cit.

¹¹¹ Annexe 4, op. cit.

¹¹² Annexe 7, op. cit.

¹¹³ *Ibid.*

personnalités juridiques des deux instituts concluent des contrats sont principalement des services publics de l'Etat fédéral ou les entités fédérées ainsi que des entreprises belges ou internationales. Les contrats avec les services publics prennent la forme d'accord de coopération.

Une grande partie des discussions qui ont mené à la création de l'institut Sciensano avait pour objet le statut juridique à donner à cette nouvelle structure¹¹⁴. Il a été communiqué que pour fonctionner de manière optimale, l'établissement devait pouvoir être répertorié comme un établissement scientifique fédéral au sens de l'arrêté royal de 1965, disposer d'un plan de personnel qui lui était propre, et non tributaire de celui du SPF, pouvoir embaucher du personnel de sa propre initiative sans devoir passer par les procédures administratives classiques, pouvoir bénéficier des exonérations fiscales accordées dans le cadre de la recherche scientifique et avoir une autonomie quant à la gestion de son patrimoine et de ses moyens propres¹¹⁵. Les réflexions autour de ces considérations juridiques ont été réalisées grâce au recours à un cabinet d'avocats spécialisé. Au cours de ces ruminations, plusieurs possibilités ont été envisagées avec chacune les problèmes qu'elles pouvaient soulever.

La création d'un organisme d'intérêt public de type A, B, ou C a été envisagée. Cependant, aucun de ces statuts ne garantissait de remplir les conditions susmentionnées pour un fonctionnement optimal de l'institut. En effet, ils impliquaient notamment l'assujettissement de celui-ci à la loi du 22 mai 2003 portant l'organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et impliquaient également l'embauche via l'organisme Selor. Ceci rendait plus compliqué l'embauche de personnel sous contrat temporaire ou la signature de contrat avec des tiers. Enfin, le transfert du personnel contractuel depuis les personnalités juridiques respectives de l'ISP et du CERVA vers l'Etat fédéral risquait d'engendrer un surcoût¹¹⁶.

En raison des limitations présentées par le seul statut d'établissement scientifique fédéral ou du statut d'organisme parastatal, les directions des deux instituts ainsi que l'entreprise à laquelle elles ont fait appel, se sont penchées sur une autre solution. Il est ainsi né l'idée de créer un tout nouveau statut juridique sui generis spécifique au nouvel institut sur la base de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette entité devait donc reprendre les missions et obligations du CERVA et de l'ISP en tant que services de l'Etat mais aussi en tant que personnalités juridiques. L'intérêt de ce statut sur mesure était premièrement de créer une entité adaptée à la dimension interfédérale des missions de Sciensano. En effet, intégrer les régions ou les communautés au conseil d'administration sur un pied d'égalité avec les structures fédérales comme l'AFSCA ou le SPF santé publique était plus facile juridiquement¹¹⁷. Le Centre pour l'égalité des chances est un exemple d'une telle entité interfédérale à statut spécifique. Deuxièmement, l'intérêt principal de créer un statut sui generis

¹¹⁴ Annexe 6, *op. cit.*

¹¹⁵ Annexe 8, KERKHOFS Pierre, PEETERS Johan, Note fusion ISP-CERVA, 18 février 2015, 27 pages.

¹¹⁶ Annexe 8, KERKHOFS Pierre, PEETERS Johan, Note fusion ISP-CERVA, *op.cit.*

¹¹⁷ Annexe 4, *op. cit.*

était de pouvoir établir des contrats d'embauche plus en accord avec les évolutions du domaine de la recherche scientifique. Effectivement, la concurrence accrue entre les centres de recherche et la spécialisation toujours plus grande des matières amènent de plus en plus de centres à embaucher des scientifiques temporairement, le temps de projets particuliers pour ensuite mettre fin à ces contrats. Ce roulement de personnel aurait été plus difficile à mettre en œuvre avec les statuts de fonctionnaires qu'auraient imposés d'autres statuts juridiques¹¹⁸. Enfin, le nouveau statut juridique présentait comme avantage de détacher Sciensano de la tutelle du SPF santé publique et de créer un institut scientifique capable de fournir une expertise au politique tout en étant relativement plus indépendant de celui-ci comme c'est le cas dans certains pays scandinaves¹¹⁹.

4.13 L'intégration du Conseil supérieur de la santé et du KCE au sein de Sciensano

Comment expliqué précédemment, les discussions autour de la fusion de l'ISP et du CERVA entre 2015 et 2018 ont contribué à amener à l'agenda une autre question. Celle de la constitution en Belgique d'un véritable Health Research System (ci-après HRS). Le rapport de 2004 de l'Organisation mondiale de la santé définit le HRS comme : « *the people, institutions, and activities whose primary purpose is to generate and apply high-quality knowledge that can be used to promote, restore and/or maintain the health status of populations* »¹²⁰.

La création d'un HRS relève donc d'une vision dite « intégrale » de la santé publique, qui veut y inclure toutes les activités liées de près ou de loin à la santé publique, comme les conditions de travail, les habitudes alimentaires, etc. La mise en place d'un système HRS s'articule autour de quatre grandes fonctions : la supervision générale du système (*stewardship*), son financement, ses moyens (technologies, personnel, et la production de connaissances scientifiques et leur utilisation. Il s'agit donc d'institutionnaliser les liens entre recherche scientifique et systèmes de soins de santé en vue d'une meilleure performance de celui-ci, mais aussi en vue de permettre l'accès égalitaire des citoyens aux soins qu'ils procurent (*equity*)¹²¹.

La Cour des comptes a publié un rapport en 2010, dans lequel elle tente de répondre à la question « La Belgique dispose-t-elle d'un HRS au sens où l'entends l'OMS ? ». La conclusion de ce rapport répond à cette question de façon négative. En effet, selon la Cour, même si l'autorité fédérale dispose des institutions de base pour former un HRS, celles-ci ne travaillent pas de manière cohérente comme le voudrait la logique de HRS. L'acquisition de connaissances scientifiques n'est donc pas utilisée au mieux pour in fine servir à l'amélioration du système de santé belge. La Cour des comptes constate que le niveau politique n'a pas encore organisé la répartition des tâches entre les différents acteurs du paysage scientifique belge. Au

¹¹⁸ Annexe 6, op.cit.

¹¹⁹ Annexe 7, op. cit.

¹²⁰ World Report on Knowledge for Better Health, Suisse : World Health Organization, 2004, ISBN 92 4 156281 1, p. 15 .

¹²¹ *Ibid*

niveau administratif, le SPF santé publique ne joue pas encore son rôle de coordinateur entre les institutions. Le manque de régie commune entrave la collaboration entre celles-ci. Enfin, c'est aussi au niveau budgétaire que des progrès pourraient être réalisés pour permettre la constitution d'un HRS en Belgique. En effet, les différents instituts d'expertise scientifiques ne sont pas articulés dans un ensemble transparent, et les dépenses réalisées dans le cadre de leur travail sont morcelées entre plusieurs lignes budgétaires qu'il est difficile de rassembler afin de connaître l'étendue exacte du soutien financier de l'Etat à sa politique scientifique. Enfin, les motivations qui ont pu justifier tel ou tel projet ne sont pas toujours connues¹²².

C'est dans l'optique de répondre à ses obligations envers l'OMS et aux exhortations de la Cour des comptes que le gouvernement fédéral a eu pour projet de fusionner les divers organes de conseil scientifique comme le KCE, le Conseil supérieur de la santé et Sciensano, dont le processus de création avait démarré. Il semble en effet qu'il y avait pour projet d'accoler le KCE et le CSS à Sciensano (appelé alors « Sciensano I ») pour créer un institut plus grand (appelé « Sciensano II »). Etant donné que le projet de fusion ISP-CERVA était déjà enclenché et qu'il s'agissait d'une volonté de la part des deux instituts, il a été décidé de finaliser cette première étape, plus facile, avant de démarrer la création de Sciensano¹²³.

Finalement, la fusion entre Sciensano et le KCE, CSS n'a pas eu lieu et ce, pour plusieurs raisons. La première étant une question d'agenda politique. En effet, alors que les discussions avaient beaucoup avancé, la coalition suédoise tomba en octobre 2018, ce qui a mis ce projet de côté. Sont ensuite venues les élections, puis la crise du coronavirus. Peut-être que le nouveau cabinet Vandenbroucke ne considère pas cette question comme importante¹²⁴. Il s'est avéré par la suite qu'une meilleure collaboration entre les institutions existantes pouvaient en soi participer du HRS. La plus-value recherchée pouvait donc être atteinte sans forcément fusionner les institutions¹²⁵.

L'idée de cette nouvelle fusion n'a pas enthousiasmé tous les acteurs du secteur de la santé publique. En effet, 73 personnes issues notamment du monde académique ont signé une carte blanche en 2017 demandant l'arrêt du projet d'incorporation du KCE et du CSS dans l'institut Sciensano qui était sous le point de naître. Celles-ci ont notamment souligné que la présence de l'AFSCA dans le conseil d'administration du Sciensano risquait de provoquer des conflits d'intérêts entre les instances d'avis scientifique sur les sujets de santé publique et le secteur agricole¹²⁶. Comme nous pouvons le voir, c'est donc à nouveau des questions d'autonomie qui ont déclenché une dynamique de résistance au changement.

¹²² Cour des comptes, « Le soutien scientifique à la politique de santé fédérale – rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants », 2010, Bruxelles, p. 3.

¹²³ Annexe 9, op. cit.

¹²⁴ Annexe 5, op. cit.

¹²⁵ Annexe 1, op. cit.

¹²⁶ https://www.levif.be/actualite/belgique/les-organes-d-avis-scientifiques-bientot-sous-tutelle-politique/article-opinion-725035.html?cookie_check=1641200973 [dernière consultation le 17/12/2021]

5 Analyse au moyen de la sociologie de la traduction et des référentiels sectoriels et globaux

A la lumière de cet historique et de notre cadre théorique, nous pouvons donc répondre à notre question de recherche « Quelles dynamiques ont mené à la création de l'institut Sciensano ? »

5.1 Analyse du contexte et problématisation

Pour rappel, du point de vue de la sociologie de la traduction, la première étape de la constitution d'un réseau d'acteurs permettant la diffusion d'une innovation est la problématisation. Il s'agit de ce moment où les premiers acteurs définissent le problème auquel ils sont confrontés. Définir un problème de telle ou telle façon va également déterminer quels autres acteurs pourraient potentiellement être impliqués dans sa résolution.

Comme explicité plusieurs fois, la création de Sciensano est l'aboutissement d'un processus de fusion entre le CERVA et l'ISP, qui avait commencé des années plus tôt et qui avait pour particularité d'être un processus « bottom-up » ayant été déclenché à l'initiative du CERVA et de sa direction. Cet institut se trouvait dans une situation financière difficile qui pouvait l'empêcher d'exercer ses missions correctement. C'est alors que l'idée de fusionner le CERVA avec l'ISP s'est présentée comme une solution. Le raisonnement participait de logiques de rationalisation similaires à celles du New Public Management : en fusionnant plusieurs administrations, l'on peut réaliser des économies en supprimant des doublons et en atteignant une taille critique qui rentabilise certains investissements.

L'idée d'une fusion n'était pas entièrement neuve, cependant, elle n'a pas pu se concrétiser des années auparavant, les synergies entre CERVA et ISP n'étaient pas encore assez fortes, et l'ISP étant lui-même confronté à des problèmes de gestions internes^{127,128}. C'est pourquoi, nous pensons que l'analyse de la création de Sciensano ne peut être complète sans prendre en compte tous les dynamiques de rapprochement entre les deux instituts qui sont nées des années auparavant. Comme nous l'avons vu, des changements institutionnels et administratifs comme la quatrième réforme de l'Etat ainsi que la création de l'AFSCA ont donné naissance à des dynamiques de rapprochements institutionnels (ou administratifs) entre les deux instituts. Retenons l'impact transfert du CERVA sous la tutelle du SPF santé publique (ayant déjà l'ISP sous sa tutelle) comme primordial. Ces changements découlaient à la fois de la dynamique de fédéralisation de l'Etat belge et des opérations de réorganisations administratives qu'elle pouvait indirectement engendrer ; et des efforts de réforme du contrôle de la sécurité de la chaîne alimentaire à la suite de la crise de la dioxine.

Cette dynamique de rapprochement institutionnel ou administratif a également donné naissance à une dynamique de rapprochement cognitif ou paradigmatique. En effet, une fois sous la tutelle du désormais dénommé SPF santé publique, le CERVA a commencé à faire des recherches sur les maladies animales, non plus seulement en tant que risque pour la santé des

¹²⁷ Annexe 7, op. cit.

¹²⁸ Annexe 4, op. cit.

animaux d'élevage et la survie de ce secteur économique, mais aussi en tant que risque pour la santé humaine. Ce changement paradigmatique découlait à la fois de la nature des missions de sa tutelle et des efforts de remise en question du secteur de la santé publique à la suite, à nouveau, de la crise de la dioxine.

Ensuite, ces deux dynamiques ont été complétée par une dynamique de rapprochement organisationnel avec le projet Jenner, qui s'est traduit notamment par la mise en commun de plusieurs méthodes de travail et par la finalisation de la fusion entre l'ISP et l'Institut Pasteur par la complète absorption de celui-ci au sein des services de l'ISP. Cette étape est importante, car des dires de tous les acteurs interrogés, les réformes engendrées par le projet Jenner ont facilité la fusion des années plus tard. Elle nous permet de comprendre aussi pourquoi cette fusion ne s'est pas réalisées à ce moment-là : l'ISP était encore traversé par le problème de l'intégration de l'Institut Pasteur¹²⁹.

Enfin, remarquons qu'en plus de ces rapprochements administratifs, paradigmatiques et organisationnels s'est ajouté bien plus tard une dynamique de rapprochement physique. En effet, alors même que le gouvernement n'avait pas évoqué quelconque fusion des deux instituts, celui a décidé de les regrouper sur un même site Erasme-sud, afin de se doter de nouveaux bâtiments aux matériels plus actuels, de réaliser des économies d'échelles, et aussi tout simplement de répondre à ses obligations légales de localiser les administrations fédérales sur le territoire de la région bruxelloise.

Toutes ces dynamiques de rapprochement ont fait de l'idée de la fusion CERVA-ISP non plus quelque chose de pensable, mais aussi quelque chose d'envisageable. Cependant, il restait à convaincre les acteurs susceptibles d'être impliqués dans cette fusion qu'il s'agissait de quelque chose de souhaitable pour eux. C'est ici que les concepts de *point de passage obligé* et de *convergence*, développés par Michel Callon, nous permettent de comprendre pourquoi l'idée de fusion a dû passer par plusieurs étapes de traduction en référentiels différents auprès de chaque type d'acteur pour pouvoir être concrétisée. La phase de *problématisation* s'est donc déroulée en plusieurs étapes : formuler la fusion comme un impératif découlant du paradigme One Health a pu aider à coaliser la direction de l'ISP à cette idée, formuler la fusion comme une impératif de constitution d'un Health Research System a également pu rendre cette idée souhaitable auprès des administrations de SPF et des cabinets, formuler la fusion comme la concrétisation d'engagements contenus dans l'accord de gouvernement a pu la rendre également souhaitable aux yeux du gouvernement en place.

L'on constate que durant la phase de problématisation, l'idée d'une fusion entre le CERVA et l'ISP se présente à chaque fois sous un référentiel sectoriel différent qui puisse parler à chaque acteur différent, à la formuler à l'aide de concepts qui correspondent à leur fonction dans le système politico-administratif belge. L'idée d'une fusion, d'abord mise l'agenda par une logique financière ne concernant que le CERVA, devient une question scientifique, puis

¹²⁹ Annexe 7, op. cit.

administrative, puis politique. Cette évolution dans la problématisation se traduit par un élargissement progressif du réseau d'acteurs susceptibles d'œuvrer à la concrétisation de cette idée.

5.2 Intéressement

Ces traductions successives à l'aide de référentiels différents tiennent de dynamiques d'*intéressement* des acteurs, deuxième étape de la constitution d'un réseau d'acteurs. Il s'agit en effet de dynamiques de persuasion qui font converger ces acteurs vers le point de passage obligé « *la fusion est souhaitable* » en leur faisant prendre conscience que cette idée rencontre leurs intérêts, qu'ils ont un certain bénéfice à en tirer. Le concept d'intéressement nous permet aussi de comprendre pourquoi le projet d'intégration du CSS et du KCE à Sciensano est tombé à l'eau à mi-chemin : en effet, la fusion CERVA-ISP était déjà presque finalisée et semblait vouée à la réussite notamment du fait de son caractère bottom-up ; compliquer ce processus en y ajoutant des administrations pas encore préparées à cette idée présentait le risque de faire échouer toute l'opération. Or, les cabinets avaient bien pour objectif, parce que *intéressés*, de la faire aboutir. Reporter la fusion Sciensano-CSS-KCE participait donc du jeu d'associations et de désassociations propre à la constitution d'un réseau d'acteurs intéressés par la diffusion d'une innovation.

5.3 Enrôlement et mobilisation

Une fois l'intéressement achevé, c'est naturellement que les acteurs du réseau ont chacun pu jouer leur rôle dans la concrétisation de cette idée de fusion : par un projet de loi qui formalise cette nouvelle institution du côté politico-administratifs ou par la mise en place de projets One Health rassemblant les équipes des deux anciens instituts du côté organisationnel.

5.4 Référentiel global d'efficacité globale et désectorisation de l'expertise scientifique

Mais comment l'idée d'une fusion entre le CERVA et l'ISP a-t-elle pu être traduite dans des référentiels sectoriels si différents ? Qu'est-ce qui permet l'articulation de toutes ces dynamiques vers un objectif commun ? C'est ici que le concept de référentiel global de Pierre Müller prend son importance. En effet, selon lui, si les différents segments de la société sont chacun dominés par un référentiel sectoriel qui structure leurs systèmes de représentations et leurs comportements, les régimes d'action publique, eux, sont dominés par un référentiel global qui renferme des idées de bases sur ce qui est bon et souhaitable

Nous pensons que la rencontre des intérêts des divers acteurs impliqués dans la création de Sciensano a été possible grâce à l'adhésion de ceux-ci, malgré leurs natures très différentes, au référentiel global d'efficacité globale qui, selon Müller, est appelé à structurer les régimes d'action publique de nos sociétés.

Pour Müller, les problèmes économiques, sociaux et environnementaux sont définis de plus en plus comme découlant de processus désormais globalisés et intersectoriels (ils sont liés l'un avec l'autre, ce sont des problèmes transversaux). Cette complexification entraîne une

croissance de l'exigence envers l'Etat, à qui l'on demande d'avoir la capacité d'aborder ces problèmes définis dans des proportions plus larges qu'auparavant, d'où le concept d'efficacité. Mais elle entraîne aussi un retrait de l'Etat dans la résolution de ces problèmes étant donné la sortie des frontières étatiques et sectorielles de ce processus, d'où le concept de gouvernance, qu'il reprend dans sa dénomination du cycle de gouvernance globale.

L'institut Sciensano nous paraît être un bon exemple de la concrétisation de la domination de ce référentiel global. En effet, cette entité incarne parfaitement ce « cosmopolitisme » institutionnel et scientifique par sa vision en matière de santé publique qui se veut interdisciplinaire, et par son statut juridique taillé sur mesure qui permet à la fois de s'affranchir des frontières entre niveaux de gouvernement, de s'octroyer plus d'autonomie par rapport au pouvoir politique et de rendre possible une politique du personnel adaptée aux niveaux d'exigence scientifique d'aujourd'hui. Tout ceci dans un souci d'efficacité de l'action publique au regard du caractère de plus en plus intersectoriel, ou transversal, des problèmes de santé publique.

5.5 Une rencontre entre des dynamiques de rationalisation et des dynamiques de complexification

Il est intéressant de constater que les logiques de rationalisation, de New Public Management, d'inspirations néo-libérales qui ont enclenché plusieurs dynamiques de rapprochement entre les quatre instituts fondateurs d'abord, entre le CERVA et l'ISP ensuite, et entre Sciensano I, le KCE et le CSS enfin, se marient bien avec les logiques de complexification des thématiques de santé publique tenant elles des évolutions paradigmatiques qu'apporte la vision One Health. Ce mariage peut paraître paradoxal. En effet, la division des tâches encouragée par le NPM ne semble pas s'accommoder de ce type de réflexions holistiques. Cependant, l'on pourrait arguer que l'impératif d'efficacité de l'action publique, commun aux référentiels dit d'Etat-entreprise et d'efficacité globale peuvent se traduire par un impératif de *capacity-building* qui prenne compte de la redéfinition des problèmes et donc des approches à adopter pour les résoudre. L'on pourrait alors donc étendre le raisonnement interdisciplinaire et prévoir une corrélation inverse entre déssectorisation de l'action publique et inter-sectorisation (complexification) des problèmes auxquels elle est censée répondre.

La fusion CERVA-ISP, un exemple pour les autres pays européens ?

Plusieurs séminaires consacrés à la constitution d'instituts nationaux de santé publique à l'aide de fusions d'administrations existantes ont été réalisés dans le cadre de réunions conjointes du bureau régional de l'OMS et de l'IANPHI. Ceux-ci avaient pour but d'aider plusieurs pays de l'ex Union soviétique à mettre en place des instituts de recherche et d'expertise en santé publique en apprenant des pays comme la Belgique, la France et la Suède qui avaient récemment entrepris des fusions d'administrations existantes. Le cas de la Belgique, avec la création de Sciensano, a intéressé par son caractère *bottom-up*.

Dans un rapport de ces séminaires, publiés en 2021, les points importants pour permettre une fusion à l'initiative des administrations même ont été repris. Il fait notamment état de l'importance de communiquer aux autorités politico-administratives l'ensemble des raisons qui peuvent motiver une fusion, sa désirabilité, ses avantages, les risques qu'elle présente, et les solutions à apporter à ces risques. Aussi, ce rapport contient les préconditions à cette fusion en termes de soutenabilité économique de l'opération, de besoin en personnel et en infrastructure, d'emplacement et de procédures légales¹³⁰.

¹³⁰ A guide to establishing national public health institutes through mergers. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Conclusion

Dans un premier temps, nous avons pensé voir dans la création de Sciensano le résultat d'un processus d'apprentissage au sommet de l'appareil politico-administratif qui aurait été amené à concevoir la fusion du CERVA et de l'ISP comme un moyen de mettre en œuvre les enseignements du paradigme One Health et à l'imposer de façon *top-down* aux administrations. Mais comme nous l'avons vu, l'implication de ce paradigme n'a pas été aussi précoce dans le processus au vu des informations que nous avons pu récolter. D'ailleurs, quelques mois avant que le processus qui a mené à la fusion ne commence, il avait été décidé par le conseil des ministres de rassembler les deux instituts sur un même site, et l'idée de la fusion organisationnelle des deux n'a pas été mise sur la table. Il s'est avéré en effet que le processus de fusion relevait plus de volontés *bottom-up* qui étaient nées principalement à cause de la mauvaise situation financière du CERVA : celui-ci, en fusionnant avec l'ISP, dont les activités de recherche étaient similaires ou complémentaires, pouvait en effet faire partie d'une structure plus grande ayant la taille critique nécessaire pour réaliser certaines économies d'échelles pouvant être investies dans la réalisation des missions qui incombaient à cet institut.

Cependant, ce processus n'aurait sans doute pas été possible sans les évolutions auxquelles ces deux administrations ont dû faire face ces dernières années. En effet, les différentes réformes de l'Etat, mais aussi les scandales sanitaires passés, surtout la crise du poulet à la dioxine, ont motivé de profondes réorganisations administratives qui ont abouti à un rapprochement non seulement administratif, mais aussi paradigmatique des deux instituts : principalement dans le chef du CERVA, amené à étudier les maladies animales comme problème pour la santé publique après son transfert sous la tutelle du SPF santé publique. Ce sont ensuite ajoutées des dynamiques de rapprochement organisationnel avec le projet Jenner, un projet de Business Process Reengineering motivé par des idées typiques du New Public Management. Enfin, un simple rapprochement physique entre les deux instituts, décidé pour des raisons juridiques et budgétaires, les a également rapprochés.

En plus de ces dynamiques de rapprochement, qui ont facilité la fusion du CERVA et de l'ISP, c'est le régime d'action publique en général, et les évolutions qui l'ont affecté ces dernières années, qui ont permis la concrétisation de ce projet de fusion, en rassemblant tous les acteurs pouvant être impliqués dans cette-dernière. En effet, les problèmes économiques, sociaux et environnementaux auxquels nos sociétés sont amenées à faire sont de plus en plus définis comme relevant d'enjeux en dehors des frontières habituelles des institutions étatiques et des disciplines de la Science. C'est ce que Pierre Müller appelle le référentiel global d'efficacité globale.

Cette évolution incite les acteurs à penser et concevoir la résolution de leurs problèmes en s'affranchissant de ces frontières dans un souci d'efficacité de l'action publique. Comme nous l'avons vu, c'est ce type de réflexion intersectorielle commun à tous les acteurs impliqués dans la création de Sciensano qui a permis à l'idée d'une fusion du CERVA et de l'ISP de se

présenter sous un vocable différent à chaque type d'acteur en fonction de ses intérêts et priorités propres.

Il serait sans doute erroné d'écarter l'implication du paradigme One Health dans la fusion CERVA-ISP bien qu'il n'ait pas été principal moteur de la fusion. En effet, comme nous l'avons vu, présenter la fusion comme relevant d'une logique One Health a permis de faciliter l'accord de la direction de l'ISP, éveillée à cette thématique. De plus, cette vision était déjà populaire auprès d'une grande partie des vétérinaires des deux instituts, y compris leurs directeurs. Donc, plus que du *window dressing*, le paradigme One Health a pu au moins agir comme accord tacite qu'une plus-value autre que purement financière pouvait être obtenue d'une fusion. Par ailleurs, nous avons pu voir le One Health agir comme culture d'entreprise favorisant le travail interdisciplinaire après la fusion, grâce aux projets One Health, dans l'optique de rendre celle-ci non seulement formelle mais aussi effective. Rappelons après tout que la plus-value financière apportée par le travail interdisciplinaire fait pleinement partie des avantages identifiés des approches One Health, et qu'elle sert souvent de point d'entrée de ce paradigme dans les organisations, selon la littérature. La création de l'institut Sciensano illustre parfaitement ce point à nos yeux.

Cette articulation entre logiques de rationalisation, d'économies d'échelle et pensée transversale ou interdisciplinaire nous montre que le New Public Management ne rime pas toujours avec division accrue des tâches, mais peut au contraire mener à une déssectorisation du travail des administrations, dans ce cas-ci scientifiques. Ainsi, la simplification organisationnelle engendrée par une fusion peut se traduire par une complexification de l'approche qu'elles feront des problèmes et donc de l'expertise qu'elles pourront donner au politique.

La pandémie de covid-19 aura très certainement un impact considérable sur la manière dont nos sociétés envisageront à l'avenir leur rapport avec l'environnement, la mondialisation, et les risques en tous genres, y compris sanitaires. Les controverses ayant entouré la place des experts dans la formulation de mesures de lutte contre l'épidémie alimenteront sans doute des débats sur ce qui constitue l'expertise scientifique et son rapport avec le politique.

L'étude de la création de Sciensano nous montre comment celle-ci est liée à plusieurs phénomènes qui touchent et sont amenés à toucher les administrations publiques, en partant des réformes de rationalisation, des évolutions paradigmatiques à l'intérieur des domaines d'activités, de l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux et en passant par la question de l'autonomie des administrations et des experts scientifiques face au politique. Ce travail s'inscrit donc dans les évolutions que la recherche scientifique en sciences politiques et administratives a connues à la suite de l'émergence toujours plus forte de ces questions.

C'est avec curiosité que nous observerons toutes les dynamiques qui en découleront et auxquelles l'institut Sciensano devra peut-être répondre. En attendant, nous souhaitons à cet institut une longue vie, rythmée de découvertes au service de la santé publique en Belgique.

Bibliographie

Articles de revues scientifiques

AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, « A quoi tient le succès des innovations ? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole. », *Annales des mines. Gérer et comprendre*, Eska, 1988, pp.4-17 et 14-29.

BOUDON, Raymond. « Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? », *Revue du MAUSS*, vol. 24, no. 2, 2004, pp. 281-309.

BOVY Michel, « La régionalisation de l'agriculture » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1992, n°1353, pp. 1-37.

CALLON Michel, « Élément pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *L'Année sociologique*, vol. 36, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 169–208.

CLUTTON-BROCK Juliet, « Aristotle, the scale of nature, and modern attitude to animals », *Social research*, 1995, vol. 62, pp.421-440.

DAVENPORT Thomas, SHORT James, «The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign », *Sloan Management Review*, 1990, pp. 11-27.

DEKLEERMAKER Mathieu, LOSSEAU Laurie, « Les transferts de compétences intra-francophones en matière sociale consécutifs à la sixième réforme de l'État », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, 2015, p. 445-465.

DE VISSCHER Christian et VARONE Frédéric, « La Nouvelle Gestion Publique 'en action' », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, no. 2, p. 177-185.

FANIEL Jean, « Une répartition complexe des compétences », *Santé conjugulée*, 2020, n°93, pp. 33-36.

FOCANT, Jean-François, et al., « Le point, trois ans après, sur 'la crise belge de la dioxine' Impact probable sur la santé de la population belge » *Ann. Méd. Vét*, 2002, vol. 46, pp. 321-327.

HAYS Ronald, et al., « A Five-Item Measure of Socially Desirable Response Set », *Educational and Psychological Measurement*, 1989, vol. 49, n° 3, pp. 629-636.

HOOD Christopher, « A public management for all seasons ? », *Public administration*, 1991, vol. 69, n°1, pp. 3-19.

LAW Jones, CALLON Michel, « Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. », *Systems Practice*, 1992, vol. n°5, pp. 379–393.

MÜLLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, pp. 155-187.

PIRAUX Alexandre, « Introduction : Copernic, dix ans après. Les questions de l'identité des agents, de l'autonomie professionnelle et du sens des réformes », *Pyramides*, 2010, n° 20 pp. 7-21.

THEYS, Jacques. « Prospective et recherche pour les politiques publiques en phase de transition », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 4, 2017, pp. 84-92.

Ouvrages

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Armand Collin, 2007, 128 pages.

CUNNINGHAM Andrew, *The Anatomist Anatomist's : An Experimental Discipline in Enlightenment Europe*, Ashgate, Farnham, UK, 2010, 468 pages.

DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *The New Way of the World : On Neoliberal Society*, 2013, 337 pages.

DELLA PORTA Donatella, KEATING Michael (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 382 pages.

HAMMER Michael, CHAMPY James, *Le reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993, 249 pages.

JOBERT Bruno, MÜLLER Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Puf, 1987, (nombre de pages inconnu).

LATOUR Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 2006, 216 pages.

MAMMERICKX Marc, *Geschiedenis van het NIDO vanaf zijn ontstaan tot 1980- Ter herdenking van de vijftigste verjaardag van het nationaal instituut voor Diergeneeskundige onderzoek 1930-1980*, Brussel, 1980.

POLITT Christopher, BOUCKAET Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*, Oxford University Press, 2017, 388 pages.

QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 4ème édition, 2011, 262 pages.

WORBOYS Michael, *Spreading Germs : Disease Theories and Medical Practice in Britain, 1865-1900*, , Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 346 pages.

Contributions à un ouvrage Collectif

BRESALIER Michael, CASSIDY Angela, WOODS Abigail, « One Health in History », in Jakob, et al., (eds.) *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, CABI, 2020, 441 pages.

CLAISSE Frédéric, BALANCIER Pascal, « Chapitre 7. Sociologie des sciences : du principe de symétrie à la notion de traduction », *Épistémologie de la sociologie. Paradigmes pour le XXI^e siècle*, De Boeck Supérieur, 2008, pp. 143-155.

FARAZMAN Ali, « Public Sector Reforms and Transformation: Implications for Development Administration » in *International Development Governance*, Boca Raton, Routledge, 2006, 896 pages.

MÜLLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. Faure et al. (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, l'Harmattan, 1995, pp. 153-181.

MÜLLER Pierre, « Une théorie des cycles d'action publique pour penser les changements systémiques. », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (eds), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 405-435.

Législation

Article 4, §1er et §2 de la loi portant création de Sciensano (I) (M.B. du 21 mars 2018).

Article 5 de la loi portant création de Sciensano (I), *op.cit.*

Article 6-24 de la loi portant création de Sciensano (I), *op.cit.*

Loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (M.B. du 18 février 2000).

Loi portant création de Sciensano (I) (M.B. du 21 mars 2018).

Loi spéciale de réformes institutionnelles (M.B. du 15 août 1980).

Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (M.B. du 3 août 2001).

Articles de Presse

Belga, « Coronavirus: la Belgique compte 9 ministres en charge de la Santé... comment cela se passe-t-il? », *RTL Info*, 8 mars 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtl.be/info/magazine/c-est-pas-tous-les-jours-dimanche/coronavirus-la-belgique-compte-9-ministres-en-charge-de-la-sante-comment-cela-se-passe-t-il--1202212.aspx> [dernière consultation le 8/12/2021].

Belga, « Une chercheuse licenciée de l'Institut Pasteur à cause d'une pétition », *7sur7.be*, 24 janvier 2008, disponible à l'adresse suivante : <https://www.7sur7.be/belgique/une-chercheuse-licenciee-de-l-institut-pasteur-a-cause-d-une-petition~a5f2a4b7/> [dernière consultation le 20/12/2021].

Carte blanche, « Les organes d'avis scientifiques bientôt sous tutelle politique ? », *Levif*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.levif.be/actualite/belgique/les-organes-d-avis->

scientifiques-bientot-sous-tutelle-politique/article-opinion-725035.html?cookie_check=1641200973 [dernière consultation le 17/12/2021].

PIRARD Olivier, « L'institut Pasteur est menacé », *DHnet*, 27 décembre 2007, disponible à l'adresse suivante : <https://www.dhnet.be/archive/l-institut-pasteur-est-menace-51b7effee4b0de6db99a1765> [dernière consultation le 20/12/2021].

Sites internet

« Sciensano, à propos de Sciensano », *sciensano.be*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.sciensano.be/fr/a-propos-de-sciensano> [dernière consultation le 16/12/2021].

Autres documents

« As times goes by-75 years-1930-2005 », CODA-CERVA, Bruxelles, 2005, 70 pages

ISP-WIV, « Annual report 2015-2017 », Bruxelles , 2017, 44 pages.

CONSEIL FÉDÉRAL DE LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE, « Avis sur la création du nouvel institut scientifique par la fusion ISP-CERVA », Bruxelles, 30 mai 2016, 4 pages.

Copernicus, au centre de l'avenir-la réforme de l'administration fédérale belge, Georges Monard, Bruxelles, 2004, disponible à l'adresse suivante : https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_copernicus_fr.pdf, [dernière consultation le 17/12/2021].

COUR DES COMPTES, « Le soutien scientifique à la politique de santé fédérale – rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants », 2010, Bruxelles, 83 pages.

VAN DESSEL Wesley, *110 ans de travail au service d'une devise « vivre longtemps en bonne santé » - Rétrospective de l'histoire de l'Institut Scientifique de Santé Publique*, Institut scientifique de santé publique, Bruxelles, 52 pages.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, « World Report on Knowledge for Better Health », *WHO* Suisse, 2004, ISBN 92 4 156281 1, 146 pages.

WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, « A guide to establishing national public health institutes through mergers », Copenhagen, 2021, 24 pages.

